Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Rapportage reflectie IGJ toezicht op ZIKOS

oktober 2024

Samenvatting

Het rapport 'Eenzaam gesloten' van Jason Bhugwandass is voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) aanleiding geweest om te reflecteren op het toezicht op ZIKOS. Het rapport ging onder meer over grensoverschrijdende bejegening van jeugdigen door medewerkers, de frequentie en wijze van inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen en het ontbreken van passende hulp.

Vanwege de omvang en ernst van de signalen voerde de IGJ direct onaangekondigd toezicht uit naar de actuele veiligheid en kwaliteit van de geleverde hulp aan de jeugdigen die op dat moment op de ZIKOS-afdelingen verbleven. De IGJ stelde de ZIKOS afdelingen in Harreveld en Zetten onder verscherpt toezicht. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde een opnamestop in.

Ondanks meerdere toezichtactiviteiten bij de ZIKOS en de JeugdzorgPlus had de IGJ de concrete signalen van Jason nodig om deze bevindingen tijdens het toezicht boven tafel te krijgen. Dit roept de vraag op of de IGJ in het toezicht op de ZIKOS de juiste dingen doet om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie en geboden hulp. Voor de IGJ was dit reden te reflecteren op haar eigen handelen en rol ten aanzien van het toezicht op de ZIKOS in de afgelopen jaren.

Verbeteringen in het toezicht op de gesloten jeugdzorg voor de IGJ:

> Houdt in het toezicht nog meer rekening met de context van de gesloten jeugdzorg, door meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid.
> Zoom ook in op de organisatiecultuur in het toezicht.
> Ga vaker en op andere momenten op inspectiebezoek en volg verbeteringen strikter op.
> Verbeter de bereikbaarheid van de IGJ voor jongeren die ervaringen willen delen of misstanden willen melden.
> Wees vanwege de complexiteit van de problemen in het stelsel transparant over de afwegingen die gemaakt worden in het toezicht.

Het indringende rapport 'Eenzaam gesloten', de uitkomsten van de reflectie, en bevindingen uit het toezicht dwingen de IGJ tot een proces van continue reflectie en het stellen van fundamentele vragen over de inrichting van het toezicht.

De context van de geslotenheid en de kwetsbare en afhankelijke positie waarin deze jeugdigen zich bevinden, vraagt van de IGJ een zelfkritische houding en het actief ophalen van feedback van jeugdigen en stakeholders. De verbeteringen in dit rapport moeten de IGJ beter in staat stellen om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie van jeugdigen en geboden hulp in de JeugdzorgPlus. Daarmee wil de IGJ vroegtijdig en slagvaardig kunnen reageren op misstanden, patronen of dieperliggende problemen.

Deze verbeteringen in het toezicht zullen vastgestelde knelpunten in het stelsel niet kunnen oplossen. Passende en tijdige hulp voor deze jeugdigen in kwetsbare posities zal voorlopig onder druk blijven staan. De IGJ kan calamiteiten niet altijd voorkomen en ook niet alle signalen zullen de IGJ bereiken. Wel gaat de IGJ transparanter zijn over de manier waarop de context meegewogen is in de besluitvorming door duidelijk te maken welke dilemma's zijn afgewogen in het besluit om wel of niet te interveniëren na een geconstateerde tekortkoming.

Aanleiding

Op 11 maart 2024 publiceerde Jason Bhugwandass zijn indringende rapport 'Eenzaam gesloten'. Een onderzoek naar de ervaringen van jeugdigen op de Zeer Intensieve Kortdurende Opname en Stabilisatie-afdelingen1 (ZIKOS) in de JeugdzorgPlus.

Enige tijd daarvoor, in februari 2024, deelde Jason een weergave van ervaringen van vele jeugdigen die geplaatst zijn geweest op een ZIKOS-afdeling met de IGJ. Het waren ernstige signalen over de tekortkomingen in de zorg die wordt geboden op grond van de Jeugdwet. Ze gingen over grensoverschrijdende bejegening van jeugdigen door medewerkers, de frequentie en wijze van inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen en het ontbreken van passende hulp.

Vanwege de omvang en ernst van de signalen voerde de IGJ direct onaangekondigd toezicht uit naar de actuele veiligheid en kwaliteit van de geleverde hulp aan de jeugdigen die op dat moment op de ZIKOS-afdelingen verbleven.

Voor beide instellingen gold dat verbeteringen nodig waren op alle punten waar de IGJ in het toezicht naar keek. Daarnaast constateerde de IGJ dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet werden ingezet volgens bestaande afspraken en wetgeving.

De IGJ constateerde bij iHUB 't Anker in Harreveld dat een deel van de jeugdigen zich niet veilig voelde en meerdere jeugdigen niet geholpen waren door de hulp. Ten tijde van het toezicht bracht een deel van de jeugdigen vrijwel de hele dag alleen op hun kamer door met de deur op slot en volgde geen onderwijs of therapie. De IGJ stelde dat bij een deel van de jeugdigen op de ZIKOS van iHUB fundamentele rechten (ernstig) werden geschonden. Bij Pactum in Zetten had de IGJ

[1] Een ZIKOS-afdeling is een onderdeel van de JeugdzorgPlus (Gesloten JeugdzorgPlus), bedoeld voor jeugdigen van 12 tot 18 jaar met complexe en meervoudige gedragsproblemen in combinatie met een acute psychiatrische crisis.

grote zorgen over het ontbreken van voldoende toegerust personeel. Wanneer fysiek werd ingegrepen, werden methoden gebruikt die jeugdigen pijn konden doen. De IGJ stelde de ZIKOS afdelingen in Harreveld en Zetten onder verscherpt toezicht en publiceerde op 18 april 2024 de toezichtsrapporten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde een opnamestop in.

Ondanks meerdere toezichtactiviteiten bij de ZIKOS en de JeugdzorgPlus (bijlage 1) had de IGJ de concrete signalen van Jason nodig om deze bevindingen tijdens het toezicht boven tafel te krijgen. Dit roept de vraag op of de IGJ in het toezicht op de ZIKOS de juiste dingen doet om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie en geboden hulp. Voor de IGJ was dit reden te reflecteren op haar eigen handelen en rol ten aanzien van het toezicht op de ZIKOS in de afgelopen jaren.

Reflectie

De IGJ heeft de afgelopen maanden gesproken met een groot aantal betrokkenen bij de ZIKOS-afdelingen en de JeugdzorgPlus in bredere zin.

In het kader van de reflectie heeft de IGJ bijeenkomsten georganiseerd met verschillende betrokkenen. Er vonden reflectiegesprekken plaats met ervaringsdeskundigen, met behandelaars, leidinggevenden, bestuurders en groepsleiders van de betrokken instellingen, bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die een rol en verantwoordelijkheid hebben in de JeugdzorgPlus. Daarnaast is gesproken met andere toezichthouders over de wijze waarop zij ervaringsdeskundigen inzetten in hun toezicht. Daarbij is ook gebruik gemaakt van informatie over de inzet van ervaringsdeskundigen in het toezicht door toezichthouders op de (jeugd-)zorg in het buitenland. Tot slot zijn ook interne interviews gehouden met inspecteurs die betrokken zijn bij het toezicht op ZIKOS.

Bijzonder hoogleraar toezicht Femke de Vries begeleidde de IGJ in dit traject.

De interne interviews en de reflectiegesprekken hebben waardevolle inzichten opgeleverd. Voor achtergrondinformatie over het toezicht van de IGJ in het algemeen en specifiek op de JeugdzorgPlus en de ZIKOS-afdelingen de afgelopen jaren is meer te lezen in bijlage 1 en 2.

Belangrijk vooraf

Het rapport ‘Eenzaam gesloten’ is heftig en indringend en maakt veel los. Het rapport gaat niet alleen over de ervaringen van Jason, maar ook over de ervaringen van ruim vijftig jeugdigen die op een ZIKOS-afdeling verbleven. Dit zijn allemaal kwetsbare jeugdigen die zo in hun ontwikkeling werden bedreigd dat de rechter een machtiging voor JeugdzorgPlus oplegde. De overheid heeft als taak en verantwoordelijkheid deze jeugdigen te beschermen. Het is verschrikkelijk dat juist deze kinderen, die veiligheid horen te ervaren, zich tijdens hun verblijf op een ZIKOS-afdeling niet veilig hebben gevoeld en mogelijk trauma’s hebben opgelopen die impact hebben op de rest van hun leven. Het betreurt de IGJ zeer dat zij dit niet heeft gezien en met haar toezicht niet tijdig heeft kunnen ingrijpen.

Belangrijkste inzichten uit de reflectie

Tijdens de reflectie stonden de volgende vragen centraal:

- Wat zijn oorzaken dat de IGJ onvoldoende beeld kreeg van de leefsituatie en tekortkomingen in de geboden hulp bij ZIKOS?
- Wat zijn concrete verbeterpunten die de IGJ kan doorvoeren in haar toezicht op de (gesloten) jeugdzorg?

In dit hoofdstuk staan de inzichten uit de reflectie en de wijze waarop de IGJ hier vervolg aan zal geven.

De context van de JeugdzorgPlus is van invloed op de openheid van jeugdigen

Jeugdigen in de JeugdzorgPlus ervaren doordat ze gedwongen in een instelling verblijven een grote afhankelijkheid van de instelling, behandelaars en groepsleiding. Die afhankelijkheid kan betekenen dat zij zich niet of niet volledig vrij voelen om zich uit te spreken over hun ervaringen of over eventuele ongewenste bejegening. Jeugdigen kunnen bijvoorbeeld bang zijn dat ze geconfronteerd worden door groepsleiders of andere betrokkenen wanneer zij zich kritisch of negatief uitlaten over de zorgverlening. In de reflectie kwam de context van de geslotenheid van deze vorm van jeugdzorg vaak aan de orde.

De reflectiegesprekken bevestigen de stellingname in het rapport 'Eenzaam gesloten' dat de beleving van jeugdigen ten tijde van de opname anders kan zijn dan wanneer zij er later op terugkijken. Dit kan ook komen door de afhankelijkheidsrelatie waarin deze jeugdigen zitten tijdens hun verblijf in de instelling.

Ervaringen van jeugdigen kunnen een belangrijke bron van informatie zijn over: 1) bij welke instelling(en) mogelijk risico's bestaan; 2) op welke onderwerpen het toezicht zich specifiek moet richten.

In het rapport 'Eenzaam gesloten' staat dat inspecteurs gezien kunnen worden als zijnde onderdeel van 'het systeem'. De reflectie bevestigt dit wat openheid van jeugdigen naar de inspecteurs mogelijk in de weg staat. Ook kan het gevoel of de veronderstelling dat de IGJ zaken niet direct na een gesprek aanpakt of oplost, de jeugdige ervan weerhouden om nare ervaringen of zorgen te delen.

In de reflectiegesprekken is de suggestie gedaan om niet alleen te spreken met jeugdigen en ouders maar ook te spreken met andere steunfiguren van een jeugdige, zoals vrienden of andere personen die dicht bij de jeugdige staan.

In het toezicht spreekt de IGJ altijd met jeugdigen die op dat moment in een instelling verblijven. De IGJ heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat het aspect van beperkte openheid en vrijheid van invloed is op het beeld dat de IGJ met het toezicht vormt.

Concrete verbeteringen in het toezicht

- De IGJ werkt aan een aangepaste werkwijze voor de contacten met jeugdigen. Daarbij wordt de nadruk meer gelegd op het boven tafel krijgen van eventuele structurele onveiligheid bij jeugdhulpaanbieders.
- De schriftelijke communicatie wordt verbeterd en meer mogelijkheden worden onderzocht om anonieme meldingen van jeugdigen op een passende manier te behandelen.
- De grote afhankelijkheidspositie van jeugdigen in de JeugdzorgPlus maakt hen extra kwetsbaar voor grensoverschrijdend gedrag. De IGJ gaat daarom in het toezicht op de JeugdzorgPlus altijd vragen naar ervaringen van jeugdigen met grensoverschrijdend gedrag en daarmee niet alleen wanneer hier expliciete signalen over zijn.
- In het toezicht op de JeugdzorgPlus spreekt de IGJ voortaan ook met jeugdigen die recent op de betreffende groep verbleven en vanuit een onafhankelijke positie met meer afstand van de situatie terugkijken op hun ervaringen.
- De factoren die mogelijk van invloed zijn op de mate waarin een jongere open kan zijn richting de IGJ zijn niet allemaal weg te nemen. De IGJ zal zich door jeugdigen die voorheen in de JeugdzorgPlus verbleven structureel laten adviseren over de manier waarop de gesprekken met de jeugdigen uit de JeugdzorgPlus het best gevoerd kunnen worden.
- De IGJ gaat tijdens het toezicht ook in gesprek met andere betrokkenen dan jeugdigen, ouders en verwijzers. Dit kan bijvoorbeeld gaan om andere familie of mensen waar de jeugdige een vertrouwensband mee heeft.

Organisatiecultuur onvoldoende in beeld

De veiligheid van jeugdigen en de kwaliteit en veiligheid van zorg wordt mede bepaald door de cultuur binnen het team van behandelaren en groepsleiders. Het is immers van belang dat binnen een team voldoende tegenspraak wordt gegeven en de bereidheid bestaat om elkaar aan te spreken of bevragen als (vrijheidsbeperkende) maatregelen onterecht worden ingezet of als sprake is van ongewenste bejegening door één van de teamleden. De IGJ stelt in het toezicht altijd vragen over de organisatiecultuur binnen de instelling.

De gesprekken in het kader van de reflectie laten echter ook zien dat de IGJ het toezicht op organisatiecultuur verder zou moeten versterken. Het werken in een complexe omgeving als de JeugdzorgPlus, met wisselende diensten, wisselende hulpverleners en een hoge werkdruk brengt bepaalde inherente risico's voor de organisatiecultuur met zich. Zo zouden medewerkers geneigd kunnen zijn elkaar te steunen en elkaar daardoor niet aan te spreken, waardoor ongewenste bejegening kan voortduren.

Zeker wanneer de IGJ de indruk heeft dat geen volledige openheid wordt gegeven, kan er aanleiding zijn om meer specifiek onderzoek te doen naar sociale veiligheid, het bestaan van een veilige werkomgeving en organisatiecultuur. Daarbij zullen vragen centraal moeten staan als: in welke mate is er voor personeelsleden een veilige werkomgeving om zich uit te spreken naar elkaar en naar de leidinggevende, zijn er signalen over uitsluiting of pestgedrag, is sprake van een informele hiërarchie? Door de organisatiecultuur binnen instellingen beter te begrijpen, herkent de IGJ eerder wanneer sprake is van een risico op ongewenste bejegening van jeugdigen.

Concrete verbeteringen in het toezicht:

- De IGJ zal in het toezicht op de jeugdzorg meer aandacht besteden aan de organisatiecultuur. De IGJ wil zicht hebben op mogelijke risico-indicatoren in de organisatiecultuur die ertoe kunnen leiden dat ongewenste bejegening voorkomt en dat signalen daarover niet boven tafel komen door een sociaal onveilige werkomgeving. Inspecteurs zullen worden opgeleid om signalen die duiden op een gebrek aan openheid, tegenspraak of een sociaal onveilige werkomgeving te herkennen.
- De IGJ verwacht daarnaast dat het bestuur van de aanbieder zelf zicht heeft op de specifieke risico-indicatoren en deze ook in kaart brengt en maatregelen neemt. De IGJ zal besturen hier indien nodig op aanspreken.

Anders en strikter (op)volgen

Een toezichttraject bij een jeugdhulpaanbieder bestaat uit verschillende activiteiten en gesprekken. Doorgaans bestaat dit uit een bezoek aan de instelling op één dag en aanvullende vervolgactiviteiten, zoals het bellen met ouders en verwijzers van jeugdigen.

In de reflectie is helder naar voren gekomen dat het risico bestaat dat een inspectiebezoek te veel een momentopname is, wat kan resulteren in een onvoldoende volledig beeld. Een suggestie om dit te verbeteren is om inspectiebezoek en op meerdere dagen en momenten te laten plaatsvinden.

Ditzelfde geldt voor de opvolging van verbeteringen. Als de IGJ constateert dat eerder vastgestelde tekortkomingen zijn opgelost, laat de IGJ 'los'. Deze reflectie benadrukt dat de context van de JeugdzorgPlus per definitie een kwetsbare situatie is voor jeugdigen en medewerkers. Dit vraagt om een langere en vasthoudende opvolging van de verbetermaatregelen, waarbij de IGJ over langere tijd vaststelt of en hoe de verbeteringen duurzaam geborgd zijn en risico's voor de jeugdigen echt zijn weggenomen. Dit terwijl de IGJ op andere plekken risico's ziet en over meer jeugdhulp aanbod signalen over tekortkomingen ontvangt.

In de reflectie is ook gesproken over de mate van regie door de IGJ bij inspectiebezoeken. Door de persoonlijke situatie van jeugdigen op een ZIKOS-afdeling, stemt de IGJ met de instelling af met welke jeugdigen de inspecteurs in gesprek kunnen. Uit de reflectie klinkt de oproep aan de IGJ om meer regie te nemen in de invulling van de inspectiebezoeken. De IGJ moet beslissen met welke jeugdigen ze wil spreken en mag dit niet enkel overlaten aan de jeugdhulpaanbieder. Ook zou de

IGJ vaker onaangekondigd bezoeken af moeten leggen. Daar is in de reflectie overigens door anderen tegenin gebracht dat het spreken van een jeugdige op het moment dat deze zich in een persoonlijk crisis bevindt juist ook schadelijk kan zijn en de jeugdige ernstig kan ontregelen. De IGJ zal hier per bezoek een afweging in moeten maken.

Verder kwam ook aan de orde dat door de IGJ opgelegde verbetermaatregelen niet enkel door de zorgaanbieders kunnen worden opgelost. Bijna altijd hebben ketenpartners ook een rol. Aangegeven is dat het helpt als de IGJ de verbeteropdracht breder adresseert bij stakeholders en betrokken blijft bij het vervolg en hierin een stimulerende rol vervult. De sluit aan bij de huidige toezichtsontwikkelingen waarin de IGJ dit ook al doet.

Concrete verbeteringen in het toezicht:

> De IGJ gaat experimenteren met langere of meerdere opeenvolgende inspectiebezoeken en in het toezicht op de JeugdzorgPlus.
> De IGJ gaat (benodigde) verbeteringen in de JeugdzorgPlus kritischer opvolgen om zich ervan te verzekeren dat de ingezette verbeteringen duurzaam zijn. Onder andere door over langere perioden te toetsen in de praktijk.
> De IGJ gaat bij het toezicht op de ZIKOS meer regie nemen bij de beslissing met welke jeugdigen gesproken wordt. De kinderpsychiater van de IGJ wordt hierbij betrokken.

Verbeter de bereikbaarheid van de IGJ voor jongeren die ervaringen willen delen of misstanden willen melden

Al eerder constateerde de IGJ dat jeugdigen de IGJ slechts beperkt weten te vinden. Voor 2023 namen slechts enkele jeugdigen contact op met het Landelijk Meldpunt Zorg. Samen met jeugdigen onderzocht de IGJ hoe ze deze toegankelijkheid kon verbeteren. De uitkomst van dit onderzoek was onder meer dat de IGJ jeugdigen proactief via sociale media kan uitnodigen contact op te nemen. Daarom heeft de IGJ het afgelopen jaar samen met jeugdigen in co-creatie een Jongerencampagne laten ontwikkelen om de ervaringen van jeugdigen op te halen.

Het Landelijk Meldpunt Zorg behandelt elke klacht van een jeugdige aan de hand van een aantal vaste criteria. Zo bekijkt het Landelijk Meldpunt Zorg bijvoorbeeld of het gaat om een situatie die duidt op een mogelijke misstand, een ernstige bedreiging is of kan betekenen voor de veiligheid van de jeugdige. Ook wordt gekeken of het signaal gaat over een situatie die een jeugdhulpaanbieder zelf bij de IGJ had moeten melden. Sinds 2023 is de IGJ gaan vastleggen wanneer een jeugdige zelf contact opneemt, om dit beter te kunnen monitoren.

In het rapport 'Eenzaam gesloten' staat dat de IGJ signalen van incidenten te zeer als incident heeft beoordeeld en te weinig heeft onderzocht of meldingen onderdeel uitmaken van een patroon of dieperliggend probleem. Zeker in de wetenschap dat niet elk incident de IGJ zal bereiken en ieder incident dus potentieel onderdeel is van een breder patroon. Door het rapport 'Eenzaam gesloten' en de reflectie is de werkwijze voor het behandelen van signalen van jeugdigen aangepast. Op het moment dat een jeugdige contact opneemt met het Landelijk Meldpunt Zorg, neemt een medewerker binnen 48 uur contact op met de jeugdige. Wanneer het signaal over de JeugdzorgPlus gaat stemt het Landelijk Meldpunt Zorg altijd af met de betrokken inspecteurs. Dit draagt bij aan het beter in samenhang beoordelen van signalen en meldingen over een jeugdzorgaanbieder omdat iedere melding een onderdeel kan zijn van een patroon.

Hiernaast is een goede informatiehuishouding randvoorwaardelijk om tijdig inzicht te krijgen in mogelijke rode draden en patronen. Het is een grote en urgente opgave voor de IGJ om het digitale informatiesysteem te vervangen. Dit gebeurt de komende jaren stapsgewijs. Verbetering in de informatiehuishouding van de IGJ zal bijdragen aan de mogelijkheden om signalen sneller in samenhang te kunnen beoordelen.

Concrete verbeteringen in het toezicht:

> Het proces van melden door jeugdigen bij het Landelijk Meldpunt Zorg wordt verder verbeterd. Als een jeugdige meldt via het contactformulier wordt er binnen 48uur met de melder contact opgenomen. In de contacten komt vanaf nu standaard aandacht voor signalen van eventuele structurele onveiligheid bij jeugdhulpaanbieders. Onderzocht wordt hoe anonieme meldingen beter gebruikt kunnen worden.
> De IGJ geeft een vervolg aan de jongerencampagne waarmee via een sociale media campagne ervaringen van jeugdigen opgehaald wordt. Via deze route kunnen jeugdigen laagdrempelig hun ervaringen over de jeugdhulp met de IGJ delen.

Fundamentele problemen in het stelsel

> De IGJ heeft de afgelopen jaren consequent en in meerdere publicaties gewezen op verschillende knelpunten in de (gesloten) jeugdzorg, zoals:
> Er is onvoldoende passende hulp voor jeugdigen in de JeugdzorgPlus;
> GGZ-hulp in de JeugdzorgPlus is onvoldoende beschikbaar waardoor jeugdigen maanden wachten op behandeling en therapie;
> Het lukt onvoldoende om tijdige hulp in te zetten;
> De samenwerking en toereikend van (vervolg)aanbod is onvoldoende;
> Het lukt niet bij alle voorzieningen om de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen terug te dringen;
> De balans tussen het bieden van veiligheid en het geven van autonomie is een zoektocht;
> Elke voorziening moet gebruik maken van zzp'ers als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt;

De IGJ vraagt al jaren aandacht voor de complexiteit van de problematiek en het gebrek aan alternatieven voor deze jeugdigen. Met toezicht ingrijpen op instellingsniveau is van belang en kan leiden tot directe verbeteringen, maar dit neemt de onderliggende oorzaken in het stelsel niet weg. Het ontbreekt dan nog steeds aan een toereikend aanbod van veilige en passende hulp met voldoende deskundige hulpverleners. Daardoor komen jeugdigen terecht op plekken 'omdat er plek is', niet omdat daar voor jeugdigen passende hulp wordt geboden.

Ondanks het feit dat de IGJ consequent aandacht vraagt voor wat de geconstateerde tekortkomingen in het stelsel betekenen voor het kind dat nú afhankelijk is van hulp, heeft de IGJ het gebrek aan mogelijke oplossingsrichtingen voor individuele instellingen meegewogen in haar handelen. Een voorbeeld is de situatie waarin de IGJ geconstateerd heeft dat jeugdigen momenten op hun kamer verblijven door gebrek aan deskundig personeel en niet omdat het noodzakelijk is voor de behandeling van de jeugdige. De IGJ stelt dat dergelijke situaties nooit reden mogen zijn voor verblijf op de kamer. Handhaven zorgt echter vervolgens niet voor een oplossing van het probleem, namelijk voldoende deskundig personeel.

De IGJ ziet nu dat zij soms te weinig kritisch is geweest naar de verantwoordelijke bestuurders van jeugdhulpaanbieders in de opvolging van noodzakelijke verbeteringen. Onder meer doordat de IGJ oog had voor de knelpunten die (deels) buiten de invloedsfeer van de jeugdhulpaanbieder liggen.

Concrete verbeteringen in het toezicht:

> De IGJ gaat in het toezicht op de jeugdzorg transparant zijn over de manier waarop de context meegewogen wordt in de besluitvorming over het wel of niet interveniëren na een geconstateerde tekortkoming en welke dilemma's daarbij zijn afgewogen.

Vervolg

Het reflectieproces over het toezicht op ZIKOS is in september 2024 afgerond. Een aantal verbeteringen die hieruit zijn voortgekomen kan direct worden geïmplementeerd, andere oplossingsrichtingen vragen nog om een zorgvuldige uitwerking.

Het indringende rapport 'Eenzaam gesloten', de uitkomsten van de reflectie en bevindingen uit het toezicht van de IGJ dwingen ons tot een proces van continue reflectie en het stellen van fundamentele vragen over de inrichting van het toezicht.

De context van de geslotenheid en de kwetsbare en afhankelijke positie waarin deze jeugdigen zich bevinden, vraagt van de IGJ een zelfkritische houding en het actief ophalen van feedback van jeugdigen en stakeholders.

De verbeteringen in dit rapport moeten de IGJ beter in staat stellen om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie van jeugdigen en geboden hulp in de JeugdzorgPlus. Daarmee wil de IGJ vroegtijdig en slagvaardig kunnen reageren op misstanden, patronen of dieperliggende problemen.

Deze verbeteringen in het toezicht zullen vastgestelde knelpunten in het stelsel niet kunnen oplossen. Passende en tijdige hulp voor deze jeugdigen in kwetsbare posities zal voorlopig onder druk blijven staan. De IGJ kan calamiteiten niet altijd voorkomen en ook niet alle signalen zullen de IGJ bereiken. Wel gaat de IGJ transparanter zijn over de manier waarop de context meegewogen is in de besluitvorming door duidelijk te maken welke dilemma's zijn afgewogen in het besluit om wel of niet te interveniëren na een geconstateerde tekortkoming.

Bijlage 1: Toezicht door de IGJ

De IGJ houdt toezicht op ongeveer 8000 jeugdhulpaanbieders en beschikt over ongeveer vijftig inspecteurs voor het toezicht op de jeugdzorg. De IGJ voert het toezicht risicogestuurd uit. Dit betekent dat de IGJ toezichtcapaciteit vooral daar inzet waar de risico's het hoogst zijn. Prioriteiten in het toezicht worden bijvoorbeeld bepaald aan de hand van een inschatting van de risico's die gepaard gaan met het type zorg en de kwetsbaarheid van de patiënt of cliënt. Daarnaast analyseert en interpreteert de IGJ (toezichts-)informatie over zorgaanbieders, waaronder ook specifieke signalen en meldingen van burgers, zorgaanbieders, gemeenten en andere instanties. Die signalen en meldingen worden in samenhang bekeken en beoordeeld. De IGJ doet onderzoek naar specifieke aanbieders maar kan ook onderzoek doen door naar specifieke thema's te kijken of naar risico's in een bepaald onderdeel van de zorg of bij bepaalde typen aanbieders.

Signalen

De IGJ heeft een Landelijk Meldpunt Zorg. Iedereen die een vraag of klacht over de kwaliteit van zorg of jeugdhulp heeft kan contact opnemen met dit meldpunt. Het Landelijk Meldpunt Zorg geeft informatie en advies over wat mensen kunnen doen met hun klacht. De IGJ behandelt namelijk zelf geen klachten. De Jeugdwet en de Wkkgz bepalen dat dit door een klachtencommissie danwel een geschillencommissie gedaan moet worden. Het Landelijk Meldpunt Zorg registreert de klacht wel om te gebruiken in het toezicht door de IGJ. Dit wordt een signaal genoemd. Deze signalen worden onder andere gebruikt om te bepalen bij welke aanbieders de IGJ, bezoeken gaat uitvoeren. Daarnaast beoordeelt het Landelijk Meldpunt Zorg elke klacht aan de hand van een aantal vaste criteria. Zo bekijkt het Landelijk Meldpunt Zorg of het gaat om een situatie die duidt op een mogelijke misstand en of die gaat over een situatie die een jeugdhulpaanbieder zelf bij de IGJ had moeten melden.

Meldingen

Hiernaast ontvangt de IGJ meldingen van jeugdhulpaanbieders, over ernstige gebeurtenissen die plaatsvinden tijdens de verlening van zorg of jeugdhulp. Dit zijn de zogeheten 'verplichte' meldingen die gaan over calamiteiten of geweld. Ook bij dit soort meldingen verrijkt de IGJ door te kijken welke andere informatie er is over de jeugdhulpaanbieder en de gemelde situatie. De IGJ beoordeelt elke melding om te bepalen welk vervolg nodig is. In de meeste gevallen vraagt de IGJ de jeugdhulpaanbieder om zelf onderzoek naar de gebeurtenis te doen, maar in sommige situaties doet de IGJ zelf onderzoek. Zo doet de IGJ standaard zelf een onderzoek als een jeugdige overlijdt in de gesloten jeugdhulp.

Inspectiebezoeken

De IGJ kan aangekondigd of onaangekondigd op bezoek gaan. De inspecteurs willen tijdens een bezoek een beeld krijgen van hoe de hulp aan kinderen eruit ziet. De inspecteurs praten daarom met de kinderen. En ook met ouders, medewerkers en met het bestuur van een organisatie. Ook bekijken inspecteurs cliëntdossiers en de locaties waar kinderen verblijven.

De inspecteurs letten tijdens het bezoek vooral op de thema's die zijn beschreven in het JIJ-kader. Soms kiest de IGJ ervoor om een onderwerp of specifieke vorm van zorg uitgebreider te onderzoeken. Bijvoorbeeld: de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM) of de JeugdzorgPlus. De bevindingen van een inspectiebezoek verwerken de inspecteurs in een rapport dat daarna meestal ook gepubliceerd wordt op de website van de IGJ.

Interventies

Als de IGJ vaststelt dat de kwaliteit van zorgverlening onvoldoende is of de kans op vermijdbare schade groot, grijpt ze in. Het interventiebeleid van de IGJ beschrijft de maatregelen die genomen kunnen worden nadat de zorgverlening ondermaats is gebleken en hoe deze interventies worden toegepast. Interventies van de IGJ zijn altijd gericht op het opheffen van de geconstateerde tekortkoming(en) en op leren en verbeteren door de aanbieder.

Bijlage 2: Toezicht op de ZIKOS en JeugdzorgPlus

Het toezicht op de ZIKOS en JeugdzorgPlus kreeg op verschillende manieren vorm. Zonder volledigheid na te streven volgt hieronder een toelichting op activiteiten en bevindingen.

Thematisch toezicht

In 2019 startte de IGJ twee toezichttrajecten die in deze context relevant zijn:

De IGJ startte in 2019 een meerjarig toezicht traject met de focus op het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de JeugdzorgPlus. Dit naar aanleiding van signalen afgegeven door onder andere belangenvertegenwoordigers in de pers dat sprake was van veel vrijheidsbeperking in de JeugdzorgPlus. Op basis van een verkennend toezicht in dat jaar constateerde de IGJ dat instellingen zelf invloed hadden op een aantal factoren om vrijheidsbeperking minder in te zetten. Dit gaat bijvoorbeeld over de bestaande cultuur in een organisatie en de keuze voor methodieken waarmee gewerkt wordt. De oplossing voor andere factoren lag deels buiten de instellingen, zoals het niet mogen weigeren van deze kinderen, schaarste op de arbeidsmarkt en financiële dekking voor de zorg. De IGJ benoemde dat dit een gezamenlijke opdracht was voor het Rijk, de gemeenten, de brancheorganisaties en de instellingen om te werken aan de voorwaarden voor een ontwikkelingsgericht klimaat in de instellingen.

Binnen het programma Passende Hulp voert de IGJ sinds 2019 veel toezicht uit op de jeugdbeschermingsketen met de conclusie dat kwetsbare kinderen in het huidige stelsel onvoldoende beschermd worden. Het ontbreekt voor deze kinderen aan tijdige en passende hulp. Dit adresseert de IGJ nu vijf jaar op verschillende plekken en verschillende niveaus. Oplossingen voor de geconstateerde knelpunten liggen (deels) buiten de invloedsfeer van individuele instellingen. De IGJ stelt dat vanuit toezicht de problemen die worden veroorzaakt door de inrichting van de jeugdbeschermingsketen wel geagendeerd kunnen worden, maar niet verholpen. De IGJ blijft daarom het Rijk en de gemeenten aanspreken op hun taak. De onderliggende oorzaken van de ernstige tekortkomingen die de IGJ in 2019 heeft benoemd liggen op stelselniveau en zijn nog steeds niet opgelost.

In februari 2024 publiceerde de IGJ de factsheet 'Onvoldoende passende hulp in de JeugdzorgPlus' over het toezicht op de om- en afbouw van de JeugdzorgPlus, waar ook de ZIKOS afdelingen onder vallen.

Hierin constateert de IGJ onder meer dat:

- Er onvoldoende passende hulp is voor jeugdigen in de JeugdzorgPlus;
- GGZ-hulp in de JeugdzorgPlus onvoldoende beschikbaar is waardoor jeugdigen maanden wachten op behandeling en therapie;
- Het onvoldoende lukt om tijdige hulp in te zetten;
- De samenwerking en toereikend (vervolg)aanbod onvoldoende is;
- Het niet bij alle voorzieningen lukt om de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen terug te dringen;
- Dat de balans tussen het bieden van veiligheid en het geven van autonomie een zoektocht is;
- Elke voorziening gebruik moet maken van zzp'ers als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt;

Het toezicht op de instellingen met ZIKOS-afdelingen

Naast het agenderen van knelpunten in de sector heeft de IGJ ook op instellingsniveau toezicht uitgevoerd op de ZIKOS-afdelingen.

2021-2022

In de afgelopen jaren heeft de IGJ meerdere bezoeken gebracht aan de ZIKOS afdelingen. Zo heeft de IGJ in 2021 een onderzoek ingesteld naar een mogelijk repressief klimaat op 't Anker. Hierop is een verbetertraject ingezet. De IGJ concludeerde in 2022 onder meer dat er maatregelen waren doorgevoerd die de onderliggende oorzaken die het repressieve klimaat in stand hielden, aanpakten. De groepsgrootte is in die periode onder meer verkleind waardoor medewerkers meer

tijd en aandacht konden besteden aan de jeugdigen. Ook was het aantal plaatsingen in de isoleercel en de frequentie van het toepassen van vrijheidsbeperking zoals vasthouden en fixeren sterk afgenomen. De IGJ sloot het verbetertraject af maar bleef aandacht vragen voor investering in het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Sinds dit verbetertraject ontving de IGJ geen actuele signalen over de ZIKOS die wezen op een klimaat waarin sprake was van (verbaal) grensoverschrijdende bejegening. Tot de ontvangen signalen voorafgaand aan de publicatie 'Eenzaam gesloten'.

2023-2024

De inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen zoals plaatsing op de kamer heeft de inspectie geconstateerd in het toezicht rond de Af- en Ombouw van de JeugdzorgPlus in 2024. Zie onder meer de rapporten over af- en ombouw gesloten jeugdhulp die de IGJ in januari en februari 2024 publiceerde.

Zowel bij 't Anker als bij Pactum heeft de IGJ geconstateerd dat de instellingen nog niet voldoen aan de Veldnormen terugdringen VBM.

Specifiek bij de ZIKOS van 't Anker constateerde de inspectie dat de jongeren op hun kamer moesten verblijven met de deur op slot als gevolg van het ontbreken van de juiste randvoorwaarden.

De inspectie heeft de instellingen gevraagd een verbeterplan te maken en vervolgens resultaatverslagen. Daar waar verbeteringen niet (alleen) door de instellingen zelf kunnen worden gerealiseerd, heeft de inspectie de verwachting uitgesproken dat zij dit samen met opdrachtgevende gemeenten en ketenpartners oppakken. In oktober voert de inspectie een vervolgtoezicht uit bij alle JeugdzorgPlusvoorzieningen.

Spreken met jeugdigen

Het toezicht van de IGJ is altijd in ontwikkeling. De IGJ geeft de laatste jaren steeds meer gewicht aan de stem van jeugdigen en belangrijke mensen om hen heen. Het rapport van Commissie de Winter toelichten heeft dit noodzakelijke belang ook sterk blootgelegd.

In het toezicht op de jeugdhulp wordt onder meer daarom gebruik gemaakt van het JIJ-kader. Dit is een toetsingskader waarin de kinderen en jeugdigen in jeugdhulp centraal staan. In dit kader is opgenomen dat tijdens toezicht altijd met kinderen wordt gesproken.

Voorbeelden van het betrekken van ervaringen of het perspectief van jeugdigen bij het toezicht:

- In het toezicht op de gesloten jeugdhulp in 2023/2024, waar de ZIKOS-afdelingen onderdeel van uitmaakten, sprak de IGJ met veel jeugdigen. Ook jeugdigen die op de ZIKOS verbleven. Ter voorbereiding op het toezicht sprak de IGJ met 81 jeugdigen en tijdens het toezicht in het najaar van 2023 met 85 jeugdigen die op dat moment in de JeugdzorgPlus verbleven. Dit probeert de IGJ zo goed als mogelijk te doen. Inspecteurs worden opgeleid om dergelijke gesprekken met jeugdigen te kunnen voeren. Op basis van deze gesprekken heeft de IGJ niet geconstateerd dat er sprake was van een patroon van (verbale) grensoverschrijdende bejegening van deze jeugdigen.
- De IGJ heeft samenwerkingsafspraken met Jeugdstem (voorheen AKJ).
- Via Jeugdstem hebben alle cliënten (jeugdigen, ouders/verzorgers en pleegouders) in de jeugdhulp toegang tot vertrouwenswerk. Jeugdigen en (pleeg)ouders kunnen zelf contact opnemen met Jeugdstem. Daarnaast bezoeken vaste vertrouwenspersonen de jeugdigen in de (semi-) residentiële jeugdhulp. Zo kan jeugdstem onder meer signalen bij de IGJ neerleggen of ouders naar de IGJ doorverwijzen. IGJ betrekt Jeugdstem bij de inrichting van het toezicht.

Bijlage 3: Overzicht van organisaties en stakeholders waarmee gesproken is in de reflectie

- IGJ
- Ervaringsdeskundigen via Expex
- Ouder van jongere
- Harreveld
- iHUB
- Pactum
- Inspectie van het Onderwijs
- VNG
- Jeugdautoriteit
- Universiteit Leiden
- Stuurgroep hervormingsagenda jeugd
- BGZJ
- Karakter kinder- en jeugdpsychiatrie
- Jeugdzorg Nederland
- Jeugdstem
- Kinderombudsman
- Staatstoezicht op de Mijnen
- Toezicht Sociaal Domein