

Inspectie jeugdzorg in zicht

Inhoud

	pagina
Voorwoord	3
1. Toezicht: een wettelijke taak	4
2. Relevante wetten	7
3. Organisatie en werkwijze	10

Voorwoord

Voor u ligt de nota 'Inspectie jeugdzorg in zicht'. De Inspectie jeugdzorg houdt toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg. De inspectie oordeelt op basis van onderzoek over de kwaliteit van de zorg die instellingen bieden. Ook doet zij aanbevelingen om de kwaliteit te verbeteren. De inspectie werkt in opdracht van ministeries en provincies/grootstedelijke regio's.

Toezicht vormt een belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering. Toezichthouders controleren immers of de uitvoering voldoet aan de normen die het beleid heeft vastgesteld. Daarnaast melden zij signalen over de uitvoering aan het beleid. Toezicht kan zo een bijdrage leveren aan het vertrouwen dat de samenleving stelt in de overheid.

Deze nota geeft aan vanuit welke achtergrond de inspectie keuzes maakt en bevat informatie over onze taken en werkwijze. 'Inspectie jeugdzorg in zicht' illustreert de ambitie van de Inspectie jeugdzorg om op te treden als onafhankelijke, transparante en professionele toezichthouder.

Mw. drs. J.F. de Vries
hoofdinspecteur



1 Toezicht: een wettelijke taak

De Inspectie jeugdzorg is opgericht in 1988 en houdt toezicht op de jeugdzorg in Nederland. De inspectie is inhoudelijk onafhankelijk en werkt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Justitie.

De Wet op de jeugdzorg vormt het wettelijk kader voor het toezicht door de Inspectie jeugdzorg. Deze wet geeft de Inspectie jeugdzorg de volgende taken:

- onderzoek verrichten naar de kwaliteit van de jeugdzorg in algemene zin en voorstellen doen tot verbetering.
- toezicht houden op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

De Inspectie jeugdzorg houdt toezicht op verzoek van het bevoegd gezag of uit eigen beweging. De inspectie dient te beschikken over alle informatie die van belang is voor de uitoefening van haar taak. Daarom is zij bevoegd om gebouwen te betreden, om informatie te ontvangen en om zakelijke gegevens in te zien.

De inspectie is belast met het toezicht op de volgende organisaties:

- de bureaus jeugdzorg.
- de zorgaanbieders.
- de raad voor de kinderbescherming.
- de justitiële jeugdinrichtingen.
- de vergunninghouders voor interlandelijke adoptie.
- de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.

De regelgeving voor deze organisaties staat beschreven in diverse wetten. In hoofdstuk twee vindt u hierover informatie.

Effectief toezicht

De Inspectie jeugdzorg werkt met de volgende definitie van toezicht: 'toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'¹.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). De kaderstellende visie op toezicht.

De inspectie streeft naar effectief toezicht. Dit betekent dat het toezicht moet voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- het toezicht richt zich in het bijzonder op die onderdelen van de jeugdzorg, waar de kwaliteit van de zorg zichtbaar in het gedrag is of het risico daarop groot is.
- de opzet en uitvoering van elk toezichtproject is zodanig, dat de rapportage een helder beeld biedt van de kwaliteit van de zorg en aanbevelingen bevat die tot daadwerkelijke verbeteringen kunnen leiden.

De inspectie verricht onderzoek op basis van een afgesproken norm en verbindt hieraan een onafhankelijk oordeel. Het vertrekpunt is steeds de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisaties. De inspectie verwacht dat alle werkprocessen voldoen aan de geldende normen en dat organisaties goed samenwerken in de jeugdzorgketen. De inspectie heeft een signalerende functie en streeft naar actieve openbaarmaking van haar rapporten. Een inspectierapport kan reden zijn voor het bevoegd gezag om maatregelen te treffen zodat instellingen voldoen aan de wettelijke eisen. De inspectie bekijkt of overheden hun rol als handhaver waarmaken. De inspectie meldt in haar jaarverslag welke onderzoeken zij heeft uitgevoerd en tot welke effecten dit heeft geleid.

Met haar werk wil de Inspectie jeugdzorg bijdragen aan:

- het behouden en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdzorg.
- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving in de jeugdzorg.
- het versterken van de positie van cliënten. Het begrip 'cliënt' omvat overigens niet alleen de jeugdige, maar ook zijn ouders of anderen die de jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden.



Kwaliteit centraal

De ontwikkelingen in de jeugdzorg zijn zeer divers. In alle provincies/grootstedelijke regio's zijn in de afgelopen jaren bureaus jeugdzorg opgezet. Veel zorginstellingen zijn gefuseerd, soms tot een grote multifunctionele organisatie per provincie. Deze instellingen hebben de afgelopen jaren hun toegangstaken overgedragen aan de bureaus jeugdzorg. Er is aandacht voor cliëntenbeleid en voor vraaggerichte hulpverlening. Kortom, er is hard gewerkt aan de voorbereidingen van de Wet op de jeugdzorg.

Bij alle veranderingen in de jeugdzorg vinden veel organisaties het lastig om ook nog een eigen kwaliteitsbeleid te ontwikkelen. De inspectie blijft aandacht vragen voor het investeren in kwaliteit, zowel door de individuele instelling als door de sector. Dit is in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg, die instellingen verplicht jaarlijks verslag te doen van hun inspanningen en resultaten op het gebied van kwaliteit.

De komende jaren kijkt de inspectie met bijzondere aandacht naar de invoering van (gecertificeerde) kwaliteitssystemen bij jeugdzorginstellingen. Indien instellingen beschikken over een goed werkend kwaliteitssysteem zal de inspectie daar rekening mee houden. Het toezicht kan zich dan vooral richten op het functioneren van het kwaliteitssysteem binnen de organisatie.

De inspectie besteedt steeds vaker expliciet aandacht aan de kwaliteit van de samenwerking in de jeugdzorgketen. In sommige gevallen zijn de algemene voorzieningen voor jeugdigen, zoals het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg, ook relevant voor het toezicht. Daarom werkt de Inspectie jeugdzorg steeds meer samen met andere toezichthouders, zoals de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.



2 Relevante wetten

De inspectie onderzoekt of organisaties onder toezicht de relevante wetgeving naleven. Hieronder volgt een beknopte toelichting op deze wetten.

Wet op de jeugdzorg

De Wet op de jeugdzorg heeft tot doel om een passend en samenhangend zorgaanbod te realiseren, waarin de behoefte van de cliënt centraal staat. De wet regelt de aanspraak op jeugdzorg, de toegang tot de jeugdzorg en de financiering. Een jeugdige heeft recht op zorg indien het bureau jeugdzorg hiervoor een indicatie heeft gesteld. De Wet op de jeugdzorg beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincies/grootstedelijke regio's, de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders.

Rijk

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het inrichten en instandhouden van het stelsel van jeugdzorg en legt hierover verantwoording af aan het parlement. De minister van VWS en de minister van Justitie stellen wet- en regelgeving vast en formuleren de hoofdlijnen van het beleid. Ook regelen de ministers de financiering van de jeugdzorg door een doeluitkering aan provincies/grootstedelijke regio's. Het Rijk verzamelt informatie over het functioneren van het jeugdzorgstelsel en vraagt verantwoording van provincies/grootstedelijke regio's over de besteding van de middelen.

Provincies/grootstedelijke regio's

Provincies/grootstedelijke regio's hebben een belangrijke regiefunctie in de Wet op de jeugdzorg. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van het bureau jeugdzorg en spelen een belangrijke rol bij de aansluiting van de jeugdzorg op het lokale jeugd-beleid. Ook zorgen provincies/grootstedelijke regio's voor een toereikend aanbod aan jeugdzorg; zij kopen daartoe zorg in bij zorgaanbieders. Provincies/grootstedelijke regio's handhaven wet- en regelgeving bij individuele instellingen.

Bureaus jeugdzorg

De bureaus jeugdzorg vormen per provincie/grootstedelijke regio de toegang tot de jeugdzorg. Zij hebben een uiteenlopend takenpakket:

- het beoordelen van een verzoek om hulp.
- het maken van een indicatiebesluit voor de juiste zorg voor een jeugdige.
- het organiseren van het advies- en meldpunt kindermishandeling.
- het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregelen.
- het uitvoeren van de jeugdreclassering.
- het ondersteunen van algemene voorzieningen en het bevorderen van vroege signalering van problemen, bijvoorbeeld op scholen.

De bureaus jeugdzorg dragen zorg voor een verantwoorde uitvoering van hun taken binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Zorgaanbieders

Zorgaanbieders verschaffen verantwoorde zorg aan cliënten. Zij werken altijd op basis van een hulpverleningsplan en informeren het bureau jeugdzorg over de voortgang van de zorgverlening. De zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg die zij leveren. Dit betreft zowel de inhoud van de zorg als het hulpverleningsproces en de professionaliteit van de medewerkers. Zorgaanbieders moeten zich daarbij houden aan wet- en regelgeving en onderlinge kwaliteitsafspraken.

Burgerlijk Wetboek, Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering

Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg houdt de inspectie ook toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming. De taken van de Raad zijn verspreid over verschillende wetten, waarvan het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering de belangrijkste zijn. De Raad voor de Kinderbescherming doet onderzoek, adviseert in juridische procedures en kan maatregelen of sancties voorstellen. De Raad is een onderdeel van het ministerie van Justitie.



Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de opvang en behandeling van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. De wettelijke taken van de justitiële jeugdinrichtingen staan beschreven in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Deze regelgeving bevat de randvoorwaarden die justitiële jeugdinrichtingen moeten scheppen voor jeugdigen op het gebied van onderwijs, opvoeding, zorg, ontspanning en sport. Plaatsing van jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting kan gebeuren als strafmaatregel (strafrecht) of als maatregel om een jeugdige te beschermen (civiel recht). De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie

Het toezicht door de inspectie op de interlandelijke adoptie is geregeld in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie. De minister van Justitie verleent op basis van deze wet vergunningen aan particuliere organisaties voor bemiddeling bij interlandelijke adoptie. Het toezicht van de inspectie richt zich onder andere op het voldoen aan de voorwaarden die wet- en regelgeving stellen aan het verkrijgen en behouden van een vergunning.

Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA)

De Wet op de jeugdzorg draagt het toezicht op de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) op aan de Inspectie jeugdzorg, onder verwijzing naar de Wet COA.

De Wet COA bepaalt dat aan asielzoekers materiële en immateriële opvang moet worden geboden op een doelmatige en efficiënte wijze. De Inspectie jeugdzorg verricht het toezicht op de opvang van AMA's voor de minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie en de minister van Justitie.

Voor elke wet waar de Inspectie jeugdzorg een toezichttaak heeft stelt de verantwoordelijke minister een toezichtarrangement vast. In een toezichtarrangement geven de minister en de toezichthouder uitleg over de manier waarop zij het toezicht invullen. Dit is van belang voor alle partijen die direct betrokken zijn bij het toezicht. Daarnaast is het toezichtarrangement een verantwoordingsinstrument van de minister aan het parlement.

3 Organisatie en werkwijze

Het toezicht van de Inspectie jeugdzorg bestaat uit twee soorten activiteiten:

- gepland toezicht (landelijk en provinciaal).
- reactief toezicht (op basis van calamiteiten en meldingen van mogelijke misstanden).

De inspectie streeft naar een systematische keuze van de activiteiten. Met een periodieke risicoanalyse worden de risico's voor een cliënt in de diverse onderdelen van de jeugdzorg in kaart gebracht. Daarnaast houdt de inspectie rekening met de wensen van overheden. De combinatie van beide instrumenten leidt tot een aantal toezichtprojecten in het jaarwerkprogramma en het meerjarenplan. Het jaarwerkprogramma biedt ruimte voor het uitvoeren van reactief toezicht. Het uitgangspunt is dat toezicht in geval van calamiteiten altijd voorrang heeft. Dit kan in het uiterste geval betekenen dat andere activiteiten niet of vertraagd worden uitgevoerd.

Werkwijze

Het merendeel van de activiteiten van de inspectie is projectmatig georganiseerd. De medewerkers nemen deel aan projectteams op basis van competenties en beschikbaarheid. Bij de start van elk project komen vragen aan de orde als:

Wat wil de betreffende overheid met het onderzoek van de inspectie bereiken?

Welke andere inspecties of instanties zijn betrokken bij het onderwerp?

Welke klachten en signalen zijn bekend?

Vervolgens maakt de inspectie een toetsingskader op basis van relevante wet- en regelgeving en beleid. Hieraan wordt de praktijk getoetst.

Hieronder vindt u een overzicht van de bronnen die de inspectie kan gebruiken bij het maken van toetsingskaders:

- het Verdrag voor de rechten van het kind en Europese afspraken over jeugdbeleid.
- alle toepasselijke wetten zoals de Wet op de jeugdzorg, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, de Wet COA, het Burgerlijk Wetboek en nadere regelgeving.
- het landelijk beleidskader, de voortgangsrapportage jeugdzorg en overige landelijke beleidsafspraken.
- de landelijke afspraken in het kader van de planning & control cyclus.
- de provinciale/grootstedelijke beleidskaders.
- de provinciale/grootstedelijke subsidievoorwaarden voor individuele instellingen.
- de afspraken die de sector zelf vastlegt, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit en samenwerking.
- de beleidsstukken van de organisaties onder toezicht, zoals jaarplannen, jaarverslagen en statuten.

De inspectie maakt naast het toetsingskader ook een plan van aanpak. Het plan van aanpak bevat informatie over de methodiek, de wijze van rapporteren en de planning. De inspectie bespreekt het toetsingskader en het plan van aanpak met het bevoegd gezag en stelt beide documenten ter beschikking aan de organisatie die onderzocht wordt. Zo weten alle betrokkenen wat de inspectie van hen verwacht. De inspectie toetst bij het toezicht onder meer de gevolgen van het hulpverleningsproces voor de cliënt en het waarborgen van de rechten van de cliënt. Ook maakt zij in toenemende mate gebruik van de cliënt als bron van informatie.

De inspectie rapporteert over de aangetroffen situatie en de mate waarin de instelling voldoet aan de normen. De rapportage bevat tevens aanbevelingen tot verbetering. De inspectie verzendt het vastgestelde rapport naar de instelling en naar het bevoegd gezag. Bij landelijke onderzoeken maakt de inspectie naast de instellingsrapporten ook een landelijk rapport met aanbevelingen op stelselniveau.

De inspectie kan een schriftelijk bevel geven om onmiddellijk maatregelen te nemen, indien zij een situatie aantreft die acuut bedreigend is voor een cliënt. Een bevel wordt na zorgvuldige afweging gegeven en alleen aan bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders. De inspectie maakt melding van het bevel bij het bevoegd gezag.

De Inspectie jeugdzorg streeft voortdurend naar verbetering van het toezicht om optimaal effect te bereiken. Zo kan toezicht bijdragen aan de kwaliteit van de zorg die instellingen bieden aan cliënten.

