

Vergaderjaar 1997–1998

25 439

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 maart 1998

Wij zijn erkentelijk voor de voortvarende wijze waarop de leden van de verschillende fracties hebben gereageerd op het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de uitbreiding van de taak van de Inspectie jeugdhulpverlening met het toezicht op de kwaliteit van de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en de inrichtingen voor justitiële kindbescherming, alsmede met het verlenen van toegang van de provincies/grootstedelijke regio's tot de inspectie.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag. De gemaakte opmerkingen en gestelde vragen geven ons het vertrouwen dat in constructief overleg met uw Kamer kan worden gekomen tot een verdere behandeling van het wetsvoorstel.

ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie merken naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat het toezicht op en de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid en kwaliteitssystemen met deze wetswijziging nog onvoldoende geregeld zijn. Volgens hen verdient het de voorkeur om deze taak van de inspectie van een wettelijke grondslag te voorzien. In het licht daarvan stellen zij de vraag of het in de bedoeling ligt het toezicht op en de uitvoering van kwaliteitsbeleid en kwaliteitssystemen een wettelijke basis te geven en zo ja, op welke termijn dat zal kunnen gebeuren. Daarbij wijzen deze leden erop dat de instellingen tot op heden niet wettelijk verplicht zijn tot het leveren van beleid inzake kwaliteitszorg. De leden zijn van oordeel dat de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen in dit kader (zelfregulering) eveneens van een wettelijke basis dient te worden voorzien. In dit verband merken zij op dat het hen, vooral met het oog op de totstandkoming van bureaus Jeugdzorg, waar zich forse veranderingen voordoen danwel hebben voorgedaan van belang lijkt het beleid inzake kwaliteitszorg wettelijk te verankeren, zodat ook getoetst kan worden in hoeverre de verleende hulp aan de geformuleerde normen voldoet. Ook verwijzen deze leden – in het kader van het waarborgen van een verantwoorde zorg – naar de Kwaliteitswet zorginstellingen en vragen zich daarbij af in welke mate de jeugdhulpverlening in dit verband verschilt van de zorg waar inmiddels wel een Kwaliteitswet zorginstellingen tot stand is gekomen. Zijn de bevindingen met deze Kwaliteitswet niet een

voorbeeld van hoe ook op het terrein van de jeugdhulpverlening een verantwoorde zorg kan worden gewaarborgd, zo vragen zij zich af?

De vraag van de leden van de PvdA-fractie naar wettelijke verankering is meerledig. Deze leden pleiten ervoor dat:

- a. het ontwikkelen van kwaliteitsbeleid en het hanteren van kwaliteits-systemen door de uitvoerders en instellingen expliciet als wettelijke eisen worden geformuleerd;
- b. de toezichtstaak van de inspectie op naleving daarvan wettelijk wordt verankerd;
- c. ten aanzien van kwaliteitswetgeving op het terrein van de jeugdhulpverlening de Kwaliteitswet zorginstellingen model zal staan.

Wij beantwoorden deze in elkaars verlengde liggende vragen als volgt. De kwaliteit van de voorzieningen van jeugdhulpverlening, waaronder de justitiële jeugdinrichtingen, en van de (gezins)voogdij-instellingen is geregeld in de Wet op de jeugdhulpverlening en in de op deze wet gebaseerde amvb's, te weten het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening, het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en het Besluit regels inrichtingen voor de justitiële kindbescherming. Uitgangspunt bij die regelgeving is dat het tot stand brengen en in stand houden van een adequaat kwaliteitsniveau van de jeugdhulpverlening primair tot de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf behoort. Om die reden zijn de in die regelgeving neergelegde kwaliteitsnormen deels globaal, en derhalve marginaal toetsbaar, van karakter. Daarnaast is er een aantal concrete normen. De instellingen dienen de globale kwaliteitsnormen zelf nader in te vullen en te operationaliseren in hun beleid. De inspectie houdt toezicht op de naleving van deze normen.

Kwaliteitsbeleid en het ontwikkelen van kwaliteitssystemen binnen de sectoren van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming bevinden zich thans nog in een beginfase. In het kader van Regie in de Jeugdzorg – die o.a. beoogt te komen tot een samenhangende regeling van kwaliteitsbeleid binnen de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming én geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen – is er langs twee lijnen een kwaliteitsverbeteringstraject jeugdzorgbreed in gang gezet. Zo is er inmiddels vanuit de gezamenlijke werkgeversorganisaties (SOJN) een Programma Kwaliteitszorg in de Jeugdzorg ontwikkeld, met als doel de instellingen in de jeugdzorg te voorzien van instrumenten die de basis kunnen vormen van een kwaliteitssysteem. De instrumenten zijn vooral gericht op de verbetering van het primaire proces van hulpverlening. Het programma bestaat uit een aantal onderdelen, te weten de kwaliteit van planning en registratie, basiscriteria en kwaliteitssystemen en cliëntenbeleid. Voorts is op bestuurlijk niveau de Coördinatiecommissie Kwaliteitsbeleid Jeugdzorg (CKJ) bezig om voorstellen te ontwikkelen voor de hoofdlijnen van kwaliteitsbeleid en voor de wijze waarop de overheden daaraan gestalte kunnen geven. Uitgangspunt daarbij blijft dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het aanbod bij de instellingen zelf ligt. Het model van de zorgsector (Kwaliteitswet zorginstellingen) vormt in dit verbeteringstraject een cruciaal uitgangspunt. De lopende kwaliteitsprojecten van het Ministerie van Justitie bij de justitiële jeugdinrichtingen en (gezins)voogdij-instellingen zijn op dit brede traject afgestemd. De inspectie zal bij dit kwaliteitsverbeteringstraject jeugdzorgbreed nadrukkelijk worden betrokken.

De werkgeversorganisaties hebben zich in het kader van dit verbeteringstraject tot bepaalde resultaten verplicht. Dit houdt in dat zij ernaar toe werken dat alle instellingen, jeugdzorgbreed, per 31 december 1999 (de

datum waarop de genoemde werkzaamheden van de SOJN en de CKJ ophouden te bestaan) beschikken over:

- een adequaat kwaliteitsgericht informatiesysteem, dat op hoofdlijnen voldoet aan een landelijke leidraad;
- procedures, systemen en instrumenten die noodzakelijk zijn voor een systematische planning, uitvoering en bewaking van de hulp- en zorgverlening;
- criteria en systemen waarmee de kwaliteit van de jeugdzorg getoetst, verbeterd en verantwoord kan worden en
- procedures, regelingen en instrumenten die een optimale betrokkenheid en de (rechts)positie van de cliënt en/of zijn representant waarborgen.

Wij stellen ons op het standpunt dat de termijn waarop wetgeving op het terrein van kwaliteitszorg in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming aan de orde is, bezien moet worden in samenhang met de resultaten van dit kwaliteitsverbeteringstraject dat zich, zoals gezegd, nog in een ontwikkelingsfase bevindt. De samenhang met de overige trajecten in het kader van Regie in de Jeugdzorg vormt daarbij een punt van aandacht. Wij overwegen in het wetgevingstraject tot het eindbeeld te komen, dat in de wet op het terrein van kwaliteit binnen de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming «het voeren van kwaliteitsbeleid en het hanteren van kwaliteitssystemen» expliciet als kwaliteitseisen worden geformuleerd. Instellingen zijn dan verplicht tot naleving van deze eisen. De wettelijke verankering van deze kwaliteitseisen brengt met zich mee dat het toezicht op kwaliteitsbeleid en het hanteren van kwaliteitssystemen automatisch tot de toezichtstaak van de inspectie behoort. Immers, de inspectie is belast met het toezicht op de naleving van wetgeving betreffende kwaliteit en dus op de naleving van de wettelijke eisen dat er binnen de instellingen kwaliteitsbeleid moet zijn en kwaliteitssystemen dienen te worden gehanteerd.

Wij zijn van mening dat (kwaliteits)wetgeving in tijd gezien gefaseerd tot stand moet komen, afgestemd op de resultaten van het SOJN- en CKJ-traject. De inspectie is nauw bij dit wetgevingstraject betrokken. Ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de andere betrokken partijen zullen in dit traject nader worden geëxpliciteerd.

Onze opvatting brengt met zich mee dat – nu kwaliteitsbeleid en kwaliteitssystemen nog in een ontwikkelingsfase verkeren – de inspectie zich niet, conform de bedoeling uit het Reorganisatierapport Inspectie 1994, vanaf 1997 kan gaan concentreren op het toezicht op de aanwezigheid van kwaliteitsbeleid en de werking van kwaliteitssystemen bij de instellingen. Met andere woorden, de inspectie zal de komende jaren een vervolg blijven geven aan het toezicht op de naleving van kwaliteitseisen zoals thans neergelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening en de daarop gebaseerde amvb's.

De leden van de VVD-fractie merken naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie zowel afzonderlijk als gezamenlijk bepaalde bevoegdheden hebben ten aanzien van de inspectie.

Zij vragen zich af of de regering van deze bevoegdheden een overzicht kan verstrekken. In het verlengde daarvan stellen zij de vraag of de verantwoordelijkheden van beide ministeries ten aanzien van de inspectie (voorzover deze niet gezamenlijk worden uitgeoefend) voldoende duidelijk van elkaar zijn onderscheiden. Bij wie rust de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de inspectie, zo luidt hun vraag?

Daarnaast wijzen deze leden erop dat de inspectie vanwege de taakuitbreiding direct te maken heeft met verschillende overheden: het Rijk (twee ministeries) en de provincies/grootstedelijke regio's. Deze leden

vragen zich af of de regering kan aangeven welke relaties de inspectie in het wetsvoorstel tot de verschillende overheden onderhoudt.

Wij merken in antwoord op bovengestelde vragen het volgende op. De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ressorteert organisatorisch onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De formatie en uitgaven van de inspectie zijn ondergebracht op de begroting van voornoemd ministerie.

Omdat de Minister van Justitie belanghebbende is bij de personeelsformatie van de inspectie, zullen wijzigingen daarin uiteraard plaats vinden in overeenstemming met die minister.

In verband met het belang dat beide ministers hebben bij een goed functionerende inspectie wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld dat beide ministers gezamenlijk regels kunnen stellen omtrent de organisatie van de inspectie (artikel 54, vijfde lid, door de nota van wijziging thans achtste lid).

De inspectie neemt bij de vervulling van haar taak de aanwijzingen van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie in acht. Ten aanzien van de justitiële jeugdinrichtingen en de (gezins)voogdij-instellingen ligt deze aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend bij de Minister van Justitie.

De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming voert haar werkzaamheden uit op basis van een jaarwerkplan. De inspectie stelt het jaarwerkplan op, uitgaande van de kenbaar gemaakte wensen voor toezicht van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en van de provincies/grootstedelijke regio's alsmede op basis van haar eigen inzichten. Het jaarwerkplan voorziet in een ruimte voor ad hoc-vragen van de financierende overheden die zich in de loop van het jaar voordoen. Na bespreking van het concept-jaarwerkplan met de betrokken partijen stelt de inspectie het jaarwerkplan vast en legt het plan ter goedkeuring voor aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie.

Goedkeuring van het jaarwerkplan vindt plaats na bespreking ervan in het bestuurlijk Gestructureerd Overleg Jeugdbeleid.

De inspectie brengt, indien zulks voor dat overheidsorgaan van belang is, naar aanleiding van een concreet onderzoek bij een instelling of inrichting verslag van haar bevindingen uit aan:

- de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie gezamenlijk als het gaat om een landelijke voorziening van jeugdhulpverlening, niet zijnde een justitiële jeugdinrichting,
- de Minister van Justitie indien het betreft een justitiële jeugdinrichting of een (gezins)voogdij-instelling.
- de betrokken provinciale overheden/grootstedelijke regio indien het gaat om een regionale voorziening van jeugdhulpverlening, samenwerkingsverband of plaatsende instantie.

Over instellingsgebonden rapportage aan financierende overheden zijn nadere afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen.

De naleving van de kwaliteitseisen is een voorwaarde voor de bekostiging van de voorzieningen van jeugdhulpverlening. Voor de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen gelden deze eisen als voorwaarde voor de aanvaarding van die instellingen door de Minister van Justitie. Voor de plaatsende instanties is het een voorwaarde voor de erkenning. De sanctie op niet-naleving is dan ook beëindiging van de subsidiëring, de intrekking van de aanvaarding of van de erkenning.

De bevoegdheid tot het treffen van sancties (beëindiging van de subsidiëring) ligt voor de landelijke voorzieningen van jeugdhulpverlening, niet zijnde de justitiële jeugdinrichtingen, bij de Minister van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport, die deze voorzieningen subsidieert. Gezien zijn gezamenlijke verantwoordelijkheid met de Minister van Justitie zal een dergelijk besluit alleen worden genomen met instemming van die minister. Ten aanzien van de justitiële jeugdinstellingen en de (gezins)voogdij-instellingen berust deze bevoegdheid (beëindiging van de subsidiëring danwel intrekking van de aanvaarding) bij de Minister van Justitie.

Ten aanzien van de regionale voorzieningen van jeugdhulpverlening, samenwerkingsverbanden en plaatsende instanties hebben de provincies/grootstedelijke regio's sanctie-mogelijkheden (beëindiging van de subsidiëring en intrekken van de erkenning als plaatsende instantie). De inspectie is toezichthouder en heeft geen bevoegdheid tot het treffen van sancties.

Artikel 54

De leden van de VVD-fractie vragen of bewust gekozen is voor de formulering «de inspectie kan onderzoeken verrichten op verzoek van het provinciaal bestuur». (art. 54, tweede lid). Zij vragen zich af of de beslissing al dan niet een onderzoek te verrichten aan de inspectie wordt overgelaten, of dat het hier gaat om een reguliere taak of zelfs verplichting van de inspectie ten opzichte van de provincies/grootstedelijke regio's.

Wij herhalen in dit verband nog eens dat de provincies/grootstedelijke regio's via de procedure van totstandkoming en goedkeuring van het jaarwerkplan van de inspectie op verschillende momenten invloed hebben op de toezichtsactiviteiten van de inspectie.

Daarnaast hebben de financierende overheden de bevoegdheid om, indien noodzakelijk, op ad hoc-basis een aantal vragen voor onderzoek aan de inspectie voor te leggen.

Het jaarwerkplan biedt ruimte voor het uitvoeren van deze niet voorzienbare toezichtsactiviteiten. De in het tweede lid (door de nota van wijziging thans vijfde lid) door het kabinet bewust gekozen «kan-formulering» ziet op deze ruimte. De gedachte hierachter is de inspectie een afwegingsmogelijkheid te geven om deze ad hoc-verzoeken al dan niet uit te voeren. Bij deze afweging neemt de inspectie een aantal criteria in aanmerking. Daarbij stelt de inspectie zich de vraag of het betreffend verzoek behoort tot haar kerntaken en aandachtsgebieden, alsmede of er voldoende beschikbare kwaliteitsnormen voorhanden zijn. Ook eerdere bevindingen en beschikbare personeelscapaciteit spelen bij die afweging een rol.

Zowel de leden van de VVD-fractie als van de D66-fractie vragen het Kabinet om duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de in art. 54, derde lid, gebezigde restrictie «indien zulks voor dat overheidsorgaan van belang is».

De leden van de D66-fractie vragen zich in dit verband voorts af hoe de inspectie gaat bepalen welke bevindingen van belang zijn om te melden bij de verantwoordelijke beleidsorgaan. Welke criteria worden daarbij gebruikt, zo luidt hun vraag.

Krachtens art. 54, derde lid (door de nota van wijziging thans zesde lid), van het wetsvoorstel brengt de inspectie van haar bevindingen verslag uit aan degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd en doet daarbij eventueel voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden. De inspectie stelt het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd op de hoogte van haar bevindingen, indien zulks voor dat overheidsorgaan van belang is.

Wij hebben gemeend de onderhavige restrictie te moeten aanbrengen omdat de primaire verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen of het in stand houden van een adequaat kwaliteitsniveau voor de feitelijke hulpverlening bij de instellingen ligt. De inspectie brengt de instelling derhalve altijd op de hoogte van haar bevindingen.

De financierende overheid wordt – zo blijkt uit de Memorie van Toelichting – eveneens altijd op de hoogte van deze bevindingen gebracht indien het onderzoek van de inspectie aanleiding geeft danwel kan geven tot discussie over de kwaliteit van de voorziening, het samenwerkingsverband of de plaatsende instantie in relatie tot sanctionering (subsidie-maatregelen, erkenning, aanvaarding). In dat geval zijn de bevindingen van de inspectie voor de financierende overheid immers van belang. Thans zijn wij met de inspectie en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in gesprek om te komen tot een nadere concretisering van de onderhavige restrictie.

Overigens moet in dit verband nog worden opgemerkt dat via de jaarverslagen van de inspectie de relevante informatie over het functioneren van de voorzieningen van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming de financierende overheden jaarlijks in samengevoegde vorm bereikt.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte om een korte toelichting met betrekking tot het vervallen van hoofdstuk XII.

Het doen vervallen van hoofdstuk XII vindt zijn grond in aanwijzing 228 van de «Aanwijzingen voor de regelgeving», waarin is bepaald dat bij wijziging van een regeling (in casu de wet) overgangsbepalingen van de regeling die inmiddels zijn uitgewerkt, worden geschrapt. Hoofdstuk II is al geruime tijd uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz