

Meerjarenplan en Jaarwerkprogramma 2005

Inspectie jeugdzorg

December 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord	5	
Deel I		
Meerjarenplan 2005 – 2007		
1	Inleiding	7
2	Effectief toezicht	7
3	Kwaliteit centraal	7
4	Kwaliteit van het toezicht	9
5	Toezicht in de beleidscyclus	9
6	Inspectie jeugdzorg: de bouwstenen	9
7	Toezichtprojecten in de komende jaren	11
Deel II		
Jaarwerkprogramma 2005		
1	Inleiding	13
2	Keuzes voor toezicht	13
3	Jaarwerkprogramma 2005	14
4	Nadere toelichting en motivering van keuzes	19
5	Communicatie over het Meerjarenplan en Jaarwerkprogramma 2005 naar overheden	21
Bijlage 1:		
Gebruikte afkortingen	23	

Voorwoord

Dit document bevat het meerjarenplan 2005 - 2008 en het jaarwerkprogramma voor 2005 van de Inspectie jeugdzorg.

U kunt hierin lezen welke uitgangspunten de inspectie hanteert voor haar toezicht en welke projecten de inspectie van plan is te gaan uitvoeren. Ook komt de ontwikkelingsrichting van de inspectie voor de komende jaren aan bod.

Bij de keuze van haar prioriteiten heeft de inspectie gebruik gemaakt van een risico-analyse. Zij heeft ook een aantal informanten gevraagd om deze risico-analyse in te vullen. Graag dank ik de informanten voor hun bijdrage.

De informatie uit deze risico-analyse is gelegd naast de wensen voor toezicht die de verschillende overheden hebben ingediend. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet opnemen in het inspectieprogramma is genomen op basis van specifieke criteria.

Voor de inspectie-organisatie is 2005 een bijzonder jaar. De inspectie is centraal gehuisvest, werkt met een nieuwe organisatievorm en organiseert haar werk projectmatig.

Dit alles met als doel om efficiënter en effectiever te kunnen werken en inhoudelijk een bijdrage te kunnen leveren aan verbetering van de zorg aan jeugdigen.

De Hoofdinspecteur van de Inspectie jeugdzorg,

Mw drs. J.F. de Vries

Deel I Meerjarenplan 2005 - 2008

1 Inleiding

De Inspectie wil haar toezicht zo effectief mogelijk laten zijn. Centraal staat toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg. De uitgangspunten voor toezicht en de voornemens voor toezicht in de komende jaren staan in de paragrafen 2 t/m 5.

Bij de Inspectie jeugdzorg is het afgelopen jaar veel veranderd. De basis voor de hernieuwde organisatie is klaar en het is duidelijk hoe de inspectie zich verder gaat ontwikkelen. In paragraaf 6 zijn de bouwstenen voor de nieuwe organisatie op een rij gezet.

De prioritering voor toezichtprojecten 2005 – 2008 is te vinden in paragraaf 7.

2 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.

De inspectie streeft naar effectief toezicht. Dat 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 jeugdzorg zichtbaar in het gedrang 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 wil de komende jaren bereiken dat toezicht effectiever en efficiënter wordt ingezet. Die ontwikkeling vindt plaats langs verschillende, deels parallel lopende lijnen. Centrale huisvesting, projectmatig werken, planning en control, risico-analyse, toezichtarrangementen en procesafspraken dragen daaraan bij. Versteving en uitbouw vindt plaats in werkontwikkeling en deskundigheidsbevordering.

In het toezicht wil de inspectie het accent verschuiven naar effecten van jeugdzorg. In onderzoek en rapportages gaat de inspectie goede voorbeelden bij instellingen meer naar voren halen.

Het overleg met overheden wordt geïntensiveerd en meer gestructureerd, gericht op samenhang in beleid, toezicht en handhaving, vanuit de onderscheiden verantwoordelijkheden van partijen.

3 Kwaliteit centraal

Het toezicht door de inspectie is gericht op de kwaliteit van jeugdzorg. Het vertrekpunt daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor de kwaliteit van het werk dat zij doen. Dat geldt voor instellingen onder alle domeinen van toezicht, elk op eigen wijze, naar gelang de wettelijke regelingen. Het gaat om de kwaliteit van bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders; Raad voor de kindbescherming; justitiële jeugdinrichtingen; vergunninghouders voor bemiddeling bij interlandelijke adoptie; instelling voor kindbeschermingsmaatregelen voor (alleenstaande) minderjarige asielzoekers en opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Met haar werk wil de Inspectie jeugdzorg bijdragen aan:

- Het behouden en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdzorg;
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving;
- Het versterken van de positie van de cliënten (de jeugdige en diens ouders of verzorgers).

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

Kwaliteit van de jeugdzorg

Toezicht houden op de kwaliteit van de jeugdzorg betekent dat de inspectie vooral kijkt naar de volgende factoren:

- effectiviteit van de zorg, met concrete doelen die voor alle betrokkenen (m.n. jeugdigen en hun ouders) duidelijk zijn;
- samenwerking in de keten;
- merkbare inbreng van ouders en kinderen.

Het basisniveau (de 0-lijn) voor jeugdzorg wordt gevormd door de veiligheid van kinderen. Die moet te allen tijde zijn gewaarborgd door instellingen.

De bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders zijn verplicht calamiteiten te melden aan de inspectie en aan de provincie. Die afspraak is opgenomen in de procesafspraken Wet op de jeugdzorg. De Raad voor de kindbescherming en de justitiële jeugdinrichtingen melden calamiteiten aan het ministerie van Justitie. De betrokken overheid kan de inspectie vragen onderzoek te doen. De inspectie kan ook op eigen initiatief een onderzoek starten als daar een gerede aanleiding voor is.

Uitgangspunt bij onderzoek naar calamiteiten is: instellingen doen eerst zelf onderzoek, dat wordt beoordeeld door de inspectie, met aanvullend inspectieonderzoek als dat nodig blijkt. De inspectie volgt hierbij de procesafspraken.

Kwaliteitszorg

Op alle domeinen van toezicht zijn systemen voor kwaliteitszorg aan de orde. De stand van zaken in de ontwikkeling daarvan is per domein verschillend. Bovendien is het zo dat instellingen in beginsel vrij zijn te kiezen voor een bepaalde aanpak, maar dat landelijk wordt gestreefd naar eenzelfde aanpak per domein. De inspectie sluit met het toezicht aan bij die stand van zaken en de gekozen aanpak voor kwaliteitszorg. Het toezicht wordt dan ingericht op vragen als:

- wordt er gewerkt met kwaliteitszorg op de werkvloer;
- is de kwaliteit van de uitvoering geborgd;
- leidt de kwaliteitszorg tot het gewenste effect.

Voor dit soort 'toezicht op toezicht' oftewel tweedelijns toezicht moet de inspectie aan het werk met een andere benadering van onderzoek doen en is werkontwikkeling noodzakelijk. De inspectie maakt een start 2005, niet alleen in de werkontwikkeling, maar meteen ook in enkele provinciale toezichtprojecten. Dan kunnen ontwikkeling en uitvoering elkaar ondersteunen. Daarnaast doet de inspectie op verzoek van VWS in 2005 een tweede lijns toezichtproject bij schippersinternaten. Kwaliteitszorg van zorgaanbieders is in 2007 onderwerp van toezicht. In 2008 volgt de kwaliteitszorg van de bureaus jeugdzorg.

Samenwerking in de keten

De inspectie besteedt steeds vaker expliciet aandacht aan de kwaliteit van de samenwerking in de keten. Die lijn wordt voortgezet en uitgebouwd. Samenwerking in de keten is niet beperkt tot de jeugdzorg. De inspectie volgt de keten van instellingen die in de praktijk met elkaar te maken hebben in de zorg voor cliënten. Waar dat aan de orde is zoekt de Inspectie jeugdzorg de samenwerking met andere toezichthouders.

Integraal Toezicht Jeugdzaken

In het project Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) is een integraal en sectoroverstijgende methodiek ontwikkeld. Het project richt zich op ketens van voorzieningen voor kinderen en gezinnen met grote problemen. Bekeken wordt hoe deze ketens kunnen bijdragen aan het oplossen van problemen. In 2005 wordt de methodiek getest in enkele pilots. Afhankelijk van de resultaten wordt die methodiek geïmplementeerd binnen de inspectie en vormt dan een onderdeel van het inspectiewerk. Dat betekent een programmatische samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie openbare orde en veiligheid.

Inbreng van cliënten

De positie van cliënten verschilt per domein, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving. Door het voornemen toezicht meer te richten op effectiviteit van hulpverlening komen cliënten beter in beeld. De inspectie zal ouders en kinderen vaker betrekken bij onderzoek. Werkontwikkeling van de inspectie is mede daarop gericht.

4 Kwaliteit van het toezicht

Randvoorwaarden voor goed toezicht zijn gelegen in onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit². De inspectie is inhoudelijk onafhankelijk en werkt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van VWS en van Justitie. Die onafhankelijkheid komt vooral tot uitdrukking in het oordelen en aanbevelingen doen op basis van toezicht, alsmede advisering en signalering vanuit die basis.

De inspectie is ondergebracht bij VWS, valt hiërarchisch rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal van dat ministerie en staat organisatorisch gezien los van de beleidsdirecties.

Transparantie betekent voor de inspectie in ieder geval dat de positie van de inspectie, procedures en werkwijzen duidelijk zijn voor betrokken partijen. Met de toezichtarrangementen, procesafspraken, p&c kalender en risicoanalyse is in dit opzicht al veel bereikt. Publiciteit is onderdeel van de procesafspraken. De rapporten van de inspectie worden zo veel mogelijk openbaar gemaakt, daarbij rekening houdend met de bescherming van het recht op privacy. De inspectie heeft een eigen website: Inspectiejeugdzorg.nl. De Inspectie jeugdzorg wil een professionele toezichthouder zijn. Die ambitie vraagt om een inspectie-organisatie die daarop is toegerust.

5 Toezicht in de beleidscyclus

Uitgangspunt van de inspectie is dat toezicht steeds achteraf plaatsvindt. Eerst moet duidelijk zijn welk beleid wordt gevoerd door betrokken overheden. Instellingen moeten reëel de tijd hebben dat beleid door te laten werken in de uitvoering. Daarna kan de inspectie toezicht uitoefenen, aan de hand van toetsbare normen.

Dat betekent dat nieuwe taken op basis van regelgeving en beleid eerst tot ontwikkeling moeten zijn gekomen, vóór toezicht aan de orde is. Dat is onder meer aan de hand op onderdelen van de nieuwe Wet op de jeugdzorg, bijvoorbeeld de toegang via bureaus jeugdzorg tot de jeugdgezondheidszorg en de ondersteuning van bureaus jeugdzorg aan lokale voorzieningen. Bovendien kunnen maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot nieuw beleid en nieuwe toezichtwensen, bijvoorbeeld het toetsen van de kwaliteit van (nieuwe) particuliere zorgaanbieders die werken zonder reguliere overheids subsidie voor de organisatie. Op de andere domeinen van toezicht is er sprake van ingrijpende beleidswijzigingen. Steeds geldt: eerst heldere beleidseisen, daarna tijd voor uitvoering, dan pas toezicht.

'Is er al beleid gemaakt', 'zijn er eisen gesteld aan instellingen' en 'zijn er toetsbare normen beschikbaar' zijn dan ook criteria die de inspectie gebruikt bij het maken keuzen voor de inzet van de beschikbare capaciteit voor toezicht.

Deze algemene lijn kan worden doorbroken als op enig moment blijkt dat de veiligheid van kinderen (de 0-lijn) in het geding is. De inspectie bekijkt dan of en hoeverre toezicht binnen de grenzen van de Inspectie jeugdzorg ligt, overlegt met de daarvoor in aanmerking komende overheidsinstantie en benadert zo nodig een andere toezichthouder.

6 Inspectie jeugdzorg: de bouwstenen

Met een ontwikkelingstraject voor de hele organisatie is de basis gelegd waarop de inspectie de komende jaren voort kan bouwen. De reorganisatie van de Inspectie jeugdzorg is afgerond. Iedereen zit op zijn nieuwe plek en de meeste vakatures zijn ingevuld, op een enkele uitzondering na.

Eén gezamenlijke vestiging

De inspectie is sinds kort gevestigd in Utrecht, op een centrale locatie. De vier regionale bureaus zijn opgeheven. Werken vanuit één gezamenlijke vestiging bevordert het eenduidig werken en verbetert de bereikbaarheid. Goede communicatiekanalen met de regio's zijn gewaarborgd door een taakverdeling onder inspecteurs (accountinspecteur per provincie en daarin gevestigde instellingen). Voor de Haagse contacten blijft een werkruimte in het gebouw van VWS beschikbaar.

² De kaderstellende visie op toezicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.

Projectmatig werken

Het uitvoeren van toezicht bij instellingen door een inspecteur per provincie is omgezet in projectmatig werken waarbij inspecteurs werken in een groter gebied. Voordeel daarvan is meer flexibiliteit bij de inzet van beschikbare capaciteit. Bovendien draagt projectmatig werken bij aan eenduidig werken. De werkprocessen zijn op schrift gesteld.

Werkontwikkeling

De komende jaren staat de inspectie voor het verbeteren van eenduidig uitvoeren van de toezichttaken en voor methodieontwikkeling. Onderdeel van methodieontwikkeling is het opstellen van bijpassende toetsingskaders, uitgaande van afgesproken normen (regelgeving en beleid, professionele normen, algemeen aanvaarde normen).

'Meer doen met minder gegevens' op een verantwoorde manier staat hoog in het vaandel. Dat betekent bijvoorbeeld duidelijke keuzes maken in toezichtprojecten: meer concentreren op kritieke momenten in hulpverleningsproces. En nagaan of nieuwe toezichtmethodieken moeten worden toegevoegd aan het huidige toezicht-instrumentarium, mede met het oog op het in beeld brengen van de effectiviteit van de jeugdzorg. De inspectie maakt hierbij gebruik van instrumenten van andere toezichthouders en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

Deskundigheidsbevordering

De inspectie stelt jaarlijks een plan op voor deskundigheidsbevordering voor de hele inspectie, met name gericht op het primair proces van toezicht houden, in relatie tot werkontwikkeling, voor de daarbij betrokken functiegroepen. Daarnaast werken individuele medewerkers aan competenties voor de functie, op basis van competentie management.

Nota 'Inspectie jeugdzorg in zicht'

Wat de inspectie doet en waar ze voor staat is vastgelegd in de nota 'Inspectie jeugdzorg in zicht'. Deze nota is goedgekeurd door de Staatssecretaris van VWS en de Minister van Justitie, met instemming van de provincies. 'Inspectie jeugdzorg in zicht' is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Toezichtarrangementen

Voor het brede terrein van de jeugdzorg heeft de inspectie toezichtarrangementen opgesteld, in overleg met betrokken partijen. Voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg (bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders) hebben partijen procesafspraken gemaakt. Vervolgens zijn toezichtarrangementen opgesteld met betrekking tot de Raad voor de kindbescherming, de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen (opvang- en behandelinrichtingen) en de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers (zorg voor alleenstaande minderjarige asielzoekers). Elk toezichtarrangement heeft een bijlage met daarin de procesafspraken toezicht en handhaving. De formele afronding van deze toezichtarrangementen vindt binnenkort plaats.

Het opstellen en formaliseren van het toezichtarrangement bij de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (vergunninghouders) komt in 2005 aan bod, na de wetsevaluatie. Op deze manier kunnen de uitkomsten van deze evaluatie worden verwerkt.

Risico-analyse en p&c cyclus

In de p&c kalender jeugdzorg is de jaarcyclus van de inspectie afgestemd op die van het Rijk en de provincies, voor de Wet op de jeugdzorg. De inspectie gebruikt die jaarcyclus voor alle vier de domeinen. De inspectie werkt met een instrument voor risico-analyse om te kunnen bepalen waar en wanneer toezicht wordt ingezet. Die analyse wordt jaarlijks uitgevoerd, met inbreng van alle partijen, voor alle domeinen.

Vervolgens vraagt de inspectie het Rijk en de provincies naar hun wensen voor toezicht, gerelateerd aan de beleidsvoering. Bij dat verzoek doet de inspectie een voorzet voor toezicht, verdeeld over een periode van vier jaar, aan de hand van de uitkomsten van de risico-analyse (zie verder onder par. 7). Met deze gegevens stelt de inspectie een meerjarenplan voor toezicht op en werkt het eerste jaar uit tot een concreet jaarwerkprogramma, aan de hand van criteria (zie hiervoor deel II, jaarwerkprogramma 2005). Door deze jaarlijkse cyclus is de inzet van toezicht duidelijk en blijft er voldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen op ontwikkelingen.

Informatieverspreiding over afspraken

Over de procesafspraken bij de Wet op de jeugdzorg (bjz en zorgaanbieders) en de breder geldende p&c-kalender en risicoanalyse heeft het ministerie van VWS een brochure 'Toezicht en handhaving in de jeugdzorg' uitgebracht. De tekst staat ook op de website 'jeugdzorg.nl'.

Al deze instrumenten voor het uitoefenen van toezicht worden twee jaar na invoering geëvalueerd met de daarbij betrokken partijen.

7 Toezichtprojecten in de komende jaren

Voor prioritering in het toezicht 2005-2008 zijn de scores van de risicoanalyse ingezet, zoals die in 2004 is uitgevoerd. De eerste kolom in het schema hieronder geeft de uitkomsten weer van de inspecteurs en de informanten, die dat jaar voor de eerste keer hebben meegewerkt aan de risicoanalyse. De inspectie heeft als informant uitgenodigd: VWS; Justitie; IPO; MO-groep; Cliëntentafel; AKJ.

De onderdelen waarop gescoord is hebben betrekking op de taken van de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders en de justitiële jeugdinrichtingen. De domeinen interlandelijke adoptie en alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn afzonderlijk aan de orde geweest.

Vervolgens heeft de inspectie bij het opstellen van de meerjarenplanning naast de uitkomsten van de risicoanalyse rekening gehouden met een aantal factoren:

- resultaten van overleg met de rijksoverheid en het IPO naar aanleiding van de uitkomsten van de risicoanalyse;
- wensen van de rijksoverheid en van provincies;
- stand van zaken in het toezicht en beleid;
- nieuwe taken in de Wet op de jeugdzorg.

De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de tweede en derde kolom van het schema.

Volgorde onderdelen ahv gemiddelde scores	Planning	Toelichting planning
Crisisinterventie	2005 (bjz) 2006 (zorgaanbieders)	Loopt
Bjz / taken (gezins)voogdij	2007	recent getoetst, veel rt's, nieuw beleid
Jji opvang	2007	recent getoetst
Jji behandeling	2005, 2006 en 2008	Loopt
Bjz / taken mbt het vaststellen jeugdzorg	2004-2005	Loopt
Bjz / AMK	2004-2005	Loopt
Zorgaanbieders residentiëel	2007	Toezicht volgt nieuw beleid
Zorgaanbieders pleegzorg	2007	recent getoetst
Bjz / taken bijstaan cliënten tijdens en na jeugdzorg	2008	nieuw beleid
Bjz / taken mbt (vastleggen) niet-jeugdzorg	PM	nieuwe taak Wjz
Bjz / taken jeugdreclassering en scholings- en trainingsprogramma's	2005 (in combinatie met jji behandeling)	Loopt
Raad voor de kindbescherming	2006	Verzoek justitie
Bjz / lokale voorzieningen	2006	nieuwe taak Wjz / verzoek provincies
Bureaus jeugdzorg	2008	Toezicht volgt nieuw beleid

De ervaringen met het gebruik van het instrument risicoanalyse zijn wisselend, maar overwegend positief. Het instrument is inmiddels naar aanleiding van alle opmerkingen aangepast voor gebruik ten behoeve van de prioritering van toezicht in 2006.

Naast het jaarlijks uitvoeren van de risicoanalyse door inspecteurs en informanten blijft er steeds ruimte voor uitvoering van toezichtwensen van Rijk en provincies, op basis van gevoerd beleid. Die toezichtwensen vraagt de inspectie ook jaarlijks op, zoals vastgelegd in de p&c kalender jeugdzorg. Nadere keuzes voor toezicht in het eerstvolgende jaar maakt de inspectie aan de hand van criteria (zie hiervoor Deel II, jaarwerkprogramma 2005). Op die manier blijft de inzet van toezicht de nodige flexibiliteit behouden en kan de inspectie inspelen op actualiteiten.

Deel II Jaarwerkprogramma 2005

1. Inleiding

Het jaarwerkprogramma 2005 geeft aan waarom en wanneer de inspectie bepaalde toezichtactiviteiten uitvoert. Daarvoor moet de inspectie keuzes maken. Dit heeft te maken met twee aspecten:

- kwantiteit: voor het uitvoeren van toezicht heeft de inspectie een beperkte capaciteit;
- kwaliteit: niet elk verzoek van overheden leent zich voor toezicht (op dat moment).

Paragraaf 2 laat zien welke overwegingen de inspectie bij haar keuze maakt. In paragraaf 3 presenteert de inspectie het jaarwerkprogramma voor 2005. In de afsluitende vierde paragraaf licht zij deze keuzes toe.

2. Keuzes voor toezicht

Keuzes op basis van risicoanalyse

In 2003 heeft de inspectie voor het eerst gewerkt met een werkmodel risicoanalyse³. Toen is de risicoanalyse alleen door de inspectie zelf toegepast. Dit jaar heeft de inspectie de ministeries van VWS en Justitie, het IPO, de MO-groep, de Cliëntentafel en het AKJ als informant betrokken bij de risicoanalyse⁴. De inspectie heeft gevraagd een inschatting te maken van de risico's voor jeugdigen op zes aspecten:

- *afhankelijkheid*: de mate waarin een jeugdige (c.s.) afhankelijkheid ervaart van de 'hulpverlener/hulpverlening' met de kans dat de hulpverlening niet effectief uitwerkt;
- *kwaliteitsbeleid*: de mate waarin binnen de betrokken organisaties het kwaliteitsbeleid⁵ is ontwikkeld en geïmplementeerd;
- *professionaliteit*: de mate waarin het (primaire) hulpverleningsproces methodisch, systematisch en verantwoord is ingericht;
- *omgeving*: de mate waarin de externe omgeving de hulpverleningsprocessen in het te beoordelen (sub)domein negatief beïnvloedt;
- *vraag-aanbod*: de mate waarin het aanbod beschikbaar is;
- *naleefgedrag*: de mate waarin instellingen geneigd zijn de regelgeving na te leven.

De uitkomsten van de risicoanalyse zijn weergegeven in paragraaf 7 van Deel I, meerjarenplan.

Keuzes op basis van wensen overheden

Naast de resultaten van de risicoanalyse heeft de inspectie aan VWS, Justitie en de provincies⁶) verzocht om hun wensen voor toezicht aan te geven, met aandacht voor de volgende elementen:

- de aanleiding voor de overheid om toezicht in te zetten;
- het doel voor het toezicht;
- specifieke vragen die de overheid beantwoord wil zien;
- het beleid van de desbetreffende overheid op het onderwerp;
- de manier waarop dat beleid door de overheid gecommuniceerd is naar instellingen;
- wanneer het resultaat van het toezicht beschikbaar moet zijn.

Aan de hand van deze vragen kunnen overheden aangeven wat zij, gerelateerd aan het gevoerde beleid, concreet aan toezichtinformatie nodig hebben. Het antwoord op de vragen biedt de inspectie de benodigde informatie om het toezicht effectief in te kunnen zetten. Bovendien is de opbrengst van de informatie-uitwisseling tussen provincies en inspecteurs te gebruiken bij de voorbereiding van toezichtprojecten.

³ Het werkmodel risicoanalyse is afgeleid van het basismodel risicoanalyse van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

⁴ Afspraken over het gebruik van de risicoanalyse staan in de brochure 'Toezicht en handhaving in de jeugdzorg, procesafspraken, p&c-kalender en risicoanalyse', VWS, mei 2004.

⁵ Referentie: Basiscriteria kwaliteit in de jeugdzorg, HKZ certificatieschema

⁶ Met provincie wordt ook telkens bedoeld grootstedelijke regio

Criteria

Alle toezichtwensen van overheden voor 2005 heeft de inspectie bekeken om te beoordelen of toezichtwensen voor dat jaar in beginsel in aanmerking komen voor onderzoek.

De inspectie gebruikt daarvoor vijf criteria:

1. Hebben rijk/provincies zelf beleid opgesteld of afspraken met instellingen gemaakt (uitgangspunt: toezicht is achteraf).
2. Sluit de wens voor toezicht aan bij de inspectietaak?
3. Is er een toetsingskader op te stellen met concrete, toetsbare elementen?
4. Zijn er ontwikkelingen in het domein waar de toezichtwens betrekking op heeft, die van invloed zijn op de zinvolheid van toezicht?
5. Sluit de toezichtwens aan op signalen die de inspectie heeft over de stand van zaken bij instellingen.

De criteria heeft de inspectie toegepast om te komen tot een zo effectief en efficiënt mogelijk werkprogramma. De uitkomst is dat alle wensen die volgens de criteria in beginsel voor 2005 in aanmerking komen voor toezicht in dat jaar kunnen worden uitgevoerd.

3. Jaarwerkprogramma 2005

In de navolgende schema's presenteert de Inspectie jeugdzorg de toezichtprojecten die zij in 2005 uitvoert. Per toezichtproject is aangegeven:

- wat de inspectie onderzoekt;
- voor welke overheid;
- met welk doel het toezicht wordt uitgevoerd;
- hoeveel rapporten het toezicht oplevert;
- hoeveel uren voor het project zijn gepland.

In tabel 1 staan de toezichtprojecten 2004 die nog doorlopen in 2005.

Tabel 1 Doorlopende projecten 2004 - 2005

Object van toezicht en voor welke overheid	Onderwerp	Doel	Rapport	opleverdatum	uren
Alle provincies VWS en Justitie	Zorgaanbieders Module begeleid wonen	Quick-scan kwaliteit geboden zorg	1 landelijk rapport 15 provinciale rapporten	November 2005	1000
Bureau jeugdzorg Zorgaanbieders Provincie	Samenhang in de keten	Inzicht in welke mate en wijze waarop er binnen de keten van jeugdzorg wordt samengewerkt	1	Januari 2005	100

Object van toezicht en voor welke overheid	Onderwerp	Doel	Rapport	opleverdatum	uren
Bureau jeugdzorg Zorgaanbieders provincie	Kwaliteit van de crisisinterventie en samenhang in de keten	Inzicht in kwaliteit van de crisisinterventie	Doorloop voorbereiding 2004	Zie verder tabel 2, tweede rij	350
Bureau jeugdzorg VWS Provincie	Kwaliteit van de geboden zorg binnen het AMK	Inzicht in kwalitatieve uitvoering van protocol AMK	1 landelijk rapport 15 provinciale rapporten	Maart 2005	360
Zorgaanbieders Provincie	Levensbeschouwing	Borging van recht op zorg gerelateerd aan levensbeschouwing	1	Januari 2005	100
Schippersinternaten VWS	Kwaliteit getoetst	Toezicht op interne en externe kwaliteitstoets op geboden zorg schippersinternaten	1	Juli 2005	250
Totaal doorlopende projecten 2004 – 2005					2160

In de volgende tabellen 2 t/m 5 zijn de nieuwe toezichtprojecten 2005 opgenomen, uitgesplitst per domein. In tabel 6 staan de overige geplande uren, voor het project Integraal Toezicht Jeugdzaken, reactief toezicht en overleg met overheden.

Tabel 2 Wet op de jeugdzorg

Voor welke overheid	Object van toezicht	Onderwerp	Rapport		Opleverdatum	Uren
Alle provincies VWS en Justitie	Bureau jeugdzorg Zorgaanbieders module crisisinterventie	Kwaliteit van de crisisinterventie en samenhang in de keten	Landelijk provinciaal	1 15	Juni 2005	1150
VWS Provincie	Experiment zorgaanbieder Horizon	Toets op naleving van waarborgen voor veiligheid va kinderenbij het experiment gesloten plaatsingen in reguliere jeugdzorg		1	Nader overeen te komen	Pm
Groningen	Zorgaanbieder 24 uurshulp	Voldoet kwaliteit geboden zorg aan gestelde kwaliteitseisen	Provinciaal	1	Juni 2005	200

Voor welke overheid	Object van toezicht	Onderwerp	Rapport		Opleverdatum	Uren
Friesland	Zorgaanbieder module daghulp	Vervolgonderzoek naar actieve betrokkenheid jeugdige/ouders bij uitvoering van de hulp	Provinciaal	1	december 2005	220
Drenthe		Nader overleg noodzakelijk				Pm
Overijssel	Bureau jeugdzorg Zorgaanbieder module jeugdzorgboerderij	Relatie indicatie en geboden hulpverlening, kwaliteit van de geboden zorg	Provinciaal	1	Maart 2005	180
	Pleegzorg	Kwaliteit van de geboden zorg na aangebrachte verbeteringen	Provinciaal	1	Augustus 2005	130
Gelderland	Zorgaanbieder Pension zwerfjongeren	Kwaliteit van de geboden zorg	Provinciaal	1	Oktober 2005	130
Flevoland	Zorgaanbieder 2 modules	Toets aanwezigheid en functionaliteit van de hulpverleningsplannen	Provinciaal	1	Juli 2005	80
Utrecht	Zorgaanbieders	Kwaliteitssystemen en de effecten van de geboden zorg	Provinciaal	1	November 2005	270
Noord-Holland		Nader overleg noodzakelijk				pm
ROA Amsterdam	Zorgaanbieders	Doelrealisatie zorgaanbieders	Instellingsrapport	4	Oktober 2005	220
	Bureau jeugdzorg Amsterdam	Toezicht op toezicht: Kwaliteit uitvoering van kindbeschermingszaken	provinciaal	1	December 2005	120
Haaglanden	Zorgaanbieder module residentieel	Intensiteit van de hulp: relatie tussen het door de zorgaanbieder omschreven zorgaanbod en de inzet van hulp in de dagelijkse praktijk	Provinciaal	1	Juli 2005	100
	Zorgaanbieders	Kwaliteit afsluiting van de hulpverlening en nazorg	Provinciaal	1	December 2005	250
Zuid-Holland	Nieuwe zorgaanbieders	Nader overleg noodzakelijk				Pm
Rotterdam	Nieuwe zorgaanbieders	Nader overleg noodzakelijk				Pm
Zeeland	Zorgaanbieder	Toets aanwezigheid en functionaliteit van de hulpverleningsplannen	Provinciaal	1	Juli 2005	100

Voor welke overheid	Object van toezicht	Onderwerp	Rapport	Opleverdatum	Uren
Noord Brabant	Nieuwe Zorgaanbieder	Kwaliteit geboden zorg aan de hand van eisen van de provincie	Provinciaal 1	Maart 2005	160
	Zorgaanbieder	Toets aanwezigheid en functionaliteit van de hulpverleningsplannen	Provinciaal 1	Oktober 2005	130
	Bureau jeugdzorg jeugdbescherming	Toezicht op toezicht: Kwaliteit uitvoering van kindbeschermingszaken	provinciaal 1	November 2005	120
Limburg	Zorgaanbieder	Toets aanwezigheid en functionaliteit van de hulpverleningsplannen	Provinciaal 1	Juni 2005	40
	Bureau jeugdzorg	Kwaliteit indicatiebesluit: specifieke aandacht voor coördinatie van zorg	Provinciaal 1	December 2005	100
	Zorgaanbieder	Kwaliteit van de geboden zorg	Provinciaal 1	Juni 2005	180
	Nieuwe zorgaanbieders	Nader overleg noodzakelijk			pm
Totaal Wjz					3880

Tabel 3 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Object van toezicht	Onderwerp	Doel	Rapport	Opleverdatum	Uren
Behandel- inrichtingen bureaus jeugdzorg	Uitvoering Scholings en trainingsprogramma in relatie uitvoering jeugdreclassering	Inzicht in werking en doelgerichtheid van programma en de samenwerking tussen genoemde instanties	Landelijk	November 2005	2000
Totaal Bij					2000

Tabel 4 Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie

Object van toezicht	Onderwerp	Doel	Rapport	Opleverdatum	uren
Vergunninghouder		kader: tussentijdse evaluatie	1	Februari 2005	50
Vergunninghouders	Het belang van het kind, in het primair proces (nader af te bakenen in overleg met Justitie).	Inzicht in waarborgen van uitgangspunt: het belang van het kind staat voorop	7	Nader overeen te komen.	950
Totaal Wobka					1000

Tabel 5 Wet COA

Object van toezicht	Onderwerp	Doel	Rapport	Opleverdatum	uren
COA-locaties en kleinschalige wooneenheden bij contractpartners van voogdij-instelling (nader te bepalen)	Nader overleg met Justitie over onderwerp en doel.				2000
Totaal Wet COA					2000

Tabel 6 Overige geplande uren

Object van toezicht	Onderwerp	Reservering	Uren
Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ)	Samenwerking en ontwikkeling nieuw toezichtkader integraal toezicht op jeugd (incl. pilots)	2,5 fte	2500
Reactief toezicht	Toezicht naar aanleiding van signalen/meldingen/calamiteiten	20% van de beschikbare uren	4400
Account	Overleg tussen inspectie en overheden en veld.	10% van de beschikbare uren	2200
Totaal overig			8510

4. Nadere toelichting en motivering van keuzes

Voor het jaarwerkprogramma heeft de inspectie vastgesteld hoeveel uren beschikbaar zijn op de verschillende domeinen. Voor vergunninghouders interlandelijke adoptie en opvangvoorzieningen alleenstaande minderjarige asielzoekers staan deze uren vast omdat het hier om geormerkte gelden gaat.

Daarnaast zijn een aantal andere aspecten bepalend voor de beschikbare uren. Deze zijn hieronder aangegeven. Vervolgens benoemt de inspectie de toezichtwensen die als gevolg van toepassing van de criteria niet hebben geleid tot onderzoek in 2005, met daarbij de motivatie.

Verhouding extern/intern

Nu de reorganisatie is afgerond, rekent de inspectie voor 2005 weer met de gebruikelijke verhouding 70% extern (toezicht) en 30% intern. Het interne deel bevat onder meer werkontwikkeling, scholing, overleg.

Reactief toezicht

De planning van de inspectie komt elk jaar onder druk te staan doordat de verzoeken om reactief toezicht de hiervoor geplande tijd overtreffen. Daarom reserveert de inspectie in 2005 voor reactief toezicht meer uren, namelijk 20% van de totale capaciteit in plaats van de gebruikelijke 15%. Omdat ook het totale aantal uren van de inspectie door personeelsuitbreiding hoger is, betekent dit een substantiële vermeerdering van het aantal uren voor reactief toezicht. De inspectie hoopt hiermee beter volgens afspraken het geplande toezicht te kunnen uitvoeren.

Accounttijd

De inspectie werkt al jaren met contactinspecteurs/-medewerkers voor landelijke en provinciale overheden. Wat tot op heden niet is gebeurd is het expliciet aangeven hoeveel de inspectie reserveert voor deze contact- of accounttijd en welke werkzaamheden hieronder vallen.

Voor de accounttijd is 10% van de totale capaciteit gereserveerd. In de accounttijd worden de volgende soorten werkzaamheden verricht:

- werkbezoeken (thematisch) bij instellingen om het zicht op het totale veld te vergroten;
- overleg met provincies over toezicht, jaarwerkplan, instellingen;
- voorbereiden van toezicht door overleg met instellingen en overheid;
- contacten in het veld: presentatie van onderzoeken, follow up na toezicht;
- representatie (bezoek conferenties, themadagen e.d.).

De accounttijd wordt voor een belangrijk deel gebruikt om toezicht voor te bereiden. Voor de provincies Drenthe, Noord-Holland, Rotterdam en Zuid-Holland zet de inspectie extra accounttijd in om te overleggen over mogelijkheden voor toezicht. Dat geldt ook voor het overleg met Justitie, voor toezicht op de zorg voor ama's, om duidelijkheid te krijgen over kwaliteitseisen voor de opvang.

Niet gehonoreerde toezichtwensen

De inspectie heeft in paragraaf 3 schematisch aangegeven welke toezichtwensen zijn gehonoreerd. Hierbij heeft de inspectie gebruik gemaakt van de criteria, weergegeven in paragraaf 2. De inspectie heeft de van de gehonoreerde toezichtwensen een inschatting gemaakt van het aantal uren dat deze in beslag zullen nemen. De inspectie heeft alle gehonoreerde toezichtwensen binnen de beschikbare capaciteit kunnen inplannen.

Hierna geeft de inspectie per provincie aan welke toezichtwensen niet zijn gehonoreerd voor 2005.

Drenthe

1. Scheiding tussen kernfuncties van het AMK en eventuele vervolghulp

Onderzoek naar het AMK en samenwerking met andere voorzieningen is uitgevoerd in 2004.

2. Gevolgen van de Wet op de jeugdzorg voor de toegang tot jeugdzorg op lokaal niveau

Meerdere provincies hebben een dergelijk onderwerp aangegeven. Dit onderwerp is actueel maar ook zeer nieuw in de Wet op de jeugdzorg. Ontwikkelingen zijn nog volop in gang. Toezicht in 2005 is daarmee naar het oordeel van de inspectie te vroeg en minder zinvol. De inspectie wil 2005 gebruiken om in accounttijd met de provincie aan te scherpen welke toezichtinformatie wordt verlangd. In 2006 zal toezicht in alle provincies worden uitgevoerd naar de aansluiting tussen bureau jeugdzorg en het voorliggende veld.

Overijssel

1. Betrokkenheid cliënt bij indicatieproces

Hierover levert de inspectie in 2004 al informatie door het onderzoek naar indicatiebesluiten en hulpverleningsplannen. Toezicht is daarom voor 2005 niet gehonoreerd.

2. Aansluiting bureau jeugdzorg en lokale voorzieningen

Meerdere provincies hebben dit onderwerp aangegeven. Dit onderwerp is actueel maar ook zeer nieuw in de Wet op de jeugdzorg. Ontwikkelingen zijn nog volop in gang. Toezicht in 2005 is daarmee naar het oordeel van de inspectie te vroeg en minder zinvol. De inspectie wil 2005 gebruiken om in accounttijd met de provincie aan te scherpen welke toezichtinformatie wordt verlangd. In 2006 zal toezicht in alle provincies worden uitgevoerd naar de aansluiting tussen bureau jeugdzorg en het voorliggende veld.

Gelderland

1. Provincie als regisseur van de jeugdzorg: hoe om te gaan met aanbevelingen van de inspectie?

Dit is een relevant onderwerp, maar overstijgt afzonderlijke toezichttrajecten. Zoals afgesproken met de provincie zal de inspectie in accounttijd met de provincie afstemmen over de mogelijkheden om aanbevelingen om te zetten in afspraken met instellingen.

Flevoland

1. Pleegzorg: indien (her)toets 2004 onvoldoende scoort dan bezien welke maatregelen.

Voor een vervolg wacht de inspectie af welke maatregelen de provincie treft naar aanleiding van de uitkomsten van toezicht in 2004. De instelling heeft vervolgens tijd nodig om de door de provincie gewenste verbeteringen uit te voeren. Voorlopig wordt deze wens daarom niet als toezichtproject ingepland. In accounttijd kunnen afspraken met de provincie worden gemaakt over toezicht op die verbeteringen.

2. Casemanagement van bureau jeugdzorg: houdt zij zich aan wettelijke (Wjz) taken?

De inspectieonderzoeken in 2004 (onderzoek naar indicatiestellingen en hulpverleningsplannen en het AMK onderzoek) leveren enige informatie over de casemanagementfunctie van bureau jeugdzorg. Voor het overige geldt dat het onderwerp actueel maar de eisen eraan ook nieuw zijn in de Wet op de jeugdzorg. Toezicht in 2005 is daarmee naar het oordeel van de inspectie minder zinvol. De inspectie wil 2005 gebruiken om in accounttijd met de provincie aan te scherpen welke toezichtinformatie verlangd wordt.

Noord-Holland

1. Uitval jeugdzorg: Wat levert de evaluatie van uitvalsregistratie (waarom uitval in deze zaak) de instellingen op?

In dit geval is toezicht afhankelijk van de acties van instellingen (die de uitvalsregistratie leveren) en de specifieke toezichtwens die de provincie hierop aan de inspectie formuleert. Toezicht is in principe achteraf, aan de hand van een toetsingskader met concrete, toetsbare elementen.

2. Nulmeting afstemming Bureau jeugdzorg en lokale voorzieningen

Dit onderwerp is actueel maar ook zeer nieuw in de Wet op de jeugdzorg. Toezicht in 2005 is daarmee naar het oordeel van de inspectie minder zinvol. De inspectie wil 2005 gebruiken om in accounttijd met de provincie aan te scherpen welke toezichtinformatie wordt verlangd. In 2006 zal toezicht in alle provincies worden uitgevoerd naar de aansluiting tussen bureau jeugdzorg en het voorliggende veld.

Zuid-Holland

1. Kwaliteit van het indicatiebesluit.

In het toezicht van 2004 over indicatiebesluiten en hulpverleningsplannen dat in alle provincies is uitgevoerd levert de inspectie hierover informatie. Deze toezichtvraag is daarom in 2005 niet opgenomen.

Haaglanden

1. Kwaliteit van de toegang tot de geïndiceerde zorg

Toezicht is uitgevoerd in 2002. Het onderzoek over indicatiebesluiten en hulpverleningsplannen in 2004 geeft hierover (op onderdelen) actuele informatie. Als dit aanvullende concrete toezichtvragen oplevert kan de grootstedelijke regio hierover met de inspectie in 2005 overleggen.

Rotterdam

1. Kwaliteit van de indicatie van bureau jeugdzorg voor de GGZ- en LVG-sector

Het betreft hier een nieuwe taak voor bureau jeugdzorg vanaf 1 januari 2005, waarvan eerst zal moeten blijken hoe daaraan invulling wordt gegeven. Van toezicht achteraf kan op dit moment naar het oordeel van de inspectie dan ook geen sprake zijn. Wel zal de inspectie dit onderwerp als aandachtspunt opnemen in het overleg met Rotterdam in 2005.

3. Onderzoek naar het AMK

De inspectie heeft in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het AMK.

4. Heronderzoek naar kwaliteit en uitvoering van de voogdij

Een hernieuwd onderzoek naar de voogdij is naar het oordeel van de inspectie in 2005 te vroeg. Op grond van het eerste onderzoek is Justitie bezig met het formuleren van een visie op de voogdij, hetgeen zeker ook uitwerking zal vragen door instellingen. Als er een concrete aanleiding is tot specifieke toezichtvragen dan kan de grootstedelijke regio hierover met de inspectie in overleg treden.

Noord-Brabant

1. Primair proces AMK en samenwerking met andere instellingen

Dit onderzoek heeft de inspectie in 2004 uitgevoerd.

2. Stand van zaken cliëntenraden in bureau jeugdzorg en zorgaanbieders

Toezicht is in principe achteraf. Als er een concrete aanleiding is tot specifieke toezichtwensen dan kan de provincie hierover met de inspectie in overleg treden.

3. Primair proces van de jeugdreclassering en samenwerking met andere instellingen

De inspectie voert in 2005 een onderzoek uit bij jji's over scholing- en trainingsprogramma's. Hierbij wordt aandacht besteed aan de rol van de jeugdreclassering.

4. Toezicht op de wijze waarop de instelling toezicht houdt op haar kwaliteit

In 2004 zijn hierover afspraken gemaakt tussen de instelling en de provincie. Toezicht achteraf is pas mogelijk wanneer de instelling concrete acties heeft ondernomen. De inspectie blijft in accounttijd de ontwikkelingen wel volgen.

Limburg

1. Ondersteuning vanuit BJZ naar lokale voorzieningen

Meerdere provincies hebben dit onderwerp aangegeven. Dit onderwerp is actueel maar ook zeer nieuw in de Wet op de jeugdzorg. Toezicht in 2005 is daarmee naar het oordeel van de inspectie minder zinvol. De inspectie wil 2005 gebruiken om in accounttijd met de provincie aan te scherpen welke toezichtinformatie verlangd wordt. In 2006 zal dan een toezicht in alle provincies worden uitgevoerd naar de aansluiting tussen bureau jeugdzorg en het voorliggend veld.

3. Hertoets indicatiebesluiten

De inspectie heeft in 2004 onderzoek uitgevoerd naar de afstemming tussen indicatiebesluiten en hulpverleningsplannen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij zorgaanbieders, maar levert ook informatie op over kwaliteitsaspecten van indicaties van bureau jeugdzorg. De inspectie zal bij de voorbereiding van onderzoek in 2005 met de provincie overleg voeren over de noodzaak tot een hertoets naar indicatiebesluiten.

5. Communicatie over het Meerjarenplan en Jaarwerkprogramma 2005 naar overheden

Ter voorbereiding op het opstellen van het jaarwerkprogramma heeft de inspectie met de verschillende overheden overleg gevoerd. Ter afronding van het proces van planning van het Jaarwerkprogramma 2005 stuurt de inspectie een brief aan de afzonderlijke overheden. In deze brief licht de inspectie de gemaakte keuzes toe.

In het eerste kwartaal van 2005 zal de inspectie met de provincies in overleg treden over de uit te voeren toezichtprojecten en de (planning van de) concrete uitvoering ervan.

BIJLAGE 1

Gebruikte afkortingen

AKJ	Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg
AMA	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
Bjz	Bureau Jeugdzorg
fte	Full-time equivalent
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
JJI	Justitiële jeugdinrichting
IPO	Interprovinciaal Overleg
LVG	Licht verstandelijk gehandicapten
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemers Groep
P&C	Planning en control
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
STP	Scholing- en trainingsprogramma
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet COA	Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Wjz	Wet op de jeugdzorg
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie