

# Toezicht en handhaving in de jeugdzorg

Procesafspraken, P&C-kalender en risicoanalyse

Den Haag, april 2004

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
**Directie Jeugdbeleid**

# Inhoud

## Woord vooraf 4

<b>1</b>	<b>Procesafspraken toezicht en handhaving in het kader van de wet op de jeugdzorg</b>	<b>6</b>
1.1	Uitgangspunten	6
1.2	Procesafspraken	7
A	Reguliere toezichts- en handhavingsactiviteiten	8
B	Toezichts- en handhavingsactiviteiten bij calamiteiten	11
C	Toezicht op kwaliteit in algemene zin	14
<b>2</b>	<b>Planning &amp; control cyclus wet op de jeugdzorg</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>Toelichting op P&amp;C kalender jeugdzorg</b>	<b>20</b>
3.1	Beleidskaders en uitvoeringsprogramma's op hoofdlijnen	21
3.2	Beleidsinformatie	22
<b>4</b>	<b>Notitie Werkmodel Risicoanalyse Jeugdzorg</b>	<b>30</b>
4.1	Uitwerking van het instrument risicoanalyse	31
4.2	Doel van risicoanalyse voor de jeugdzorg	31
4.3	Werkdefinitie risicoanalyse	31
4.4	Werkmodel risicoanalyse jeugdzorg	31
4.5	Werkdefinitie risicofactoren	33
4.6	Toelichting op scoreformulier	35
4.7	Het (gebrek aan) naleefgedrag	35

# Woord vooraf

## Aanleiding

Mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Borghouts, het kabinetsstandpunt "Kaderstellende visie op toezicht" en het rapport van de Algemene Rekenkamer over rijksinspecties, is geconstateerd dat op het terrein van de jeugdzorg nadere samenhang gebracht dient te worden in het proces van toezicht en handhaving. Teneinde tot een betere afstemming van toezichts- en handhavingsactiviteiten te komen is op 15 januari 2003 door de overheden, de inspectie en de Maatschappelijk Ondernemers Groep besloten dat gekomen moet worden tot een set van procesafspraken (protocol) inzake de wijze waarop de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de verschillende betrokken partijen op elkaar worden afgestemd. Daarnaast is afgesproken dat de P&C-cyclus van de inspectie afgestemd dient te worden op die van het rijk en de provincies en dat de prioriteiten voor het toezicht in de toekomst vastgesteld dienen te worden op basis van een risicoanalyse. Genoemde partijen hebben vorm gegeven aan deze voornemens door middel van de drie bijgevoegde documenten (protocol, p&c-kalender en risico-analyse).

## Reikwijdte

De reikwijdte van de drie stukken is verschillend. Zo heeft het protocol alleen betrekking op het toezicht en de handhaving van de kwaliteit bij de op grond van de Wet op de jeugdzorg gefinancierde zorgaanbieders en de bureaus jeugdzorg. De risicoanalyse beslaat het gehele terrein van de jeugdzorg en heeft daarnaast betrekking op de opvang- en voogdijvoorzieningen voor ama's, de raad voor de kindbescherming en de adoptievoorzieningen. De P&C-cyclus van de inspectie betreft het totale toezichtdomein van de inspectie jeugdzorg (de zorgaanbieders, de bureaus jeugdzorg, de opvang- en voogdijvoorzieningen voor ama's, de raad voor de kindbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen en de adoptievoorzieningen). De P&C-cyclus van de provincies en het rijk, waarop de P&C-cyclus van de inspectie is afgestemd, heeft betrekking op de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders die op grond van de Wet op de jeugdzorg worden gefinancierd.

## Status van de stukken

Bij het protocol gaat het om werkafspraken die in onderling overleg tussen partijen zijn gemaakt en welke nu bestuurlijk worden bekrachtigd. Het is een werkdocument/groeidocument in die zin dat partijen zich zullen inzetten om de afspraken zoveel als mogelijk na te komen. Indien afwijking geboden is dient dit in onderling overleg tussen partijen plaats te vinden. Na twee jaar zullen de afspraken geëvalueerd worden. Er zal dan worden bezien of in deze twee jaar van bepaalde afspraken is afgeweken en in hoeverre aanpassing daarvan wenselijk dan wel nodig is.

De P&C-cyclus betreft een stuk waarbij de nieuwe P&C cyclus, die is neergelegd in de Wet op de jeugdzorg is afgestemd met de P&C-cyclus van de Inspectie jeugdzorg. De afstemming heeft zich gericht op het vaststellen van de momenten waarop afstemming nodig is tussen het Rijk, IPO en de inspectie. In het stuk 'de P&C kalender jeugdzorg', zijn de 'informatiesporen' neergelegd van Rijk (VWS en Justitie), provincies en inspectie. Deze 'sporen' zijn bestuurlijk bekrachtigd.

De risicoanalyse is een stuk van de inspectie. Het stuk is bijgevoegd ten behoeve van de duidelijkheid en het totaaloverzicht van de stukken die zijn opgesteld om aan het toezicht- en handhavingsbeleid invulling te geven.

De inspectie zal jaarlijks aan partijen vragen om de risicoanalyse te gebruiken bij het bepalen van hun wensen voor het toezicht in het komende jaar en voor de langere termijn. De andere partijen dienen derhalve als informant van de inspectie.

# 1 Procesafspraken toezicht en handhaving in het kader van de wet op de jeugdzorg

## 1.1 Uitgangspunten

- a De hierna volgende procesafspraken hebben in de eerste plaats betrekking op het toezicht op en handhaving van de wettelijke kwaliteitseisen die worden gesteld aan de door de provincies en grootstedelijke regio's op grond van de Wet op de jeugdzorg gefinancierde zorgaanbieders en de bureaus jeugdzorg. In de Wet op de jeugdzorg is eveneens het toezicht op de door het Ministerie van Justitie gefinancierde jeugdzorg (Raad voor de Kinderbescherming, Justitiële Jeugdinstellingen) en het NIDOS en contractpartners (naleving van artikel 7 wet coa voor zover het betreft minderjarigen die onder voogdij staan van de rechtspersoon bedoeld in artikel 302, tweede lid boek 1 van het burgerlijk wetboek) geregeld. De wettelijke eisen zelf zijn echter in andere wet- en regelgeving geregeld. In verband hiermee is het toezicht en de handhaving op deze organisaties niet in de onderhavige afspraken meegenomen. Hierover zullen tussen de inspectie en het Ministerie van Justitie separaat procesafspraken worden gemaakt.
- b De inspectie heeft eveneens tot taak om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit in algemene zin. De onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin kenmerken zich doordat er niet over een specifieke instelling gerapporteerd wordt, maar over (onderdelen van) de sector als geheel. De handhaving naar aanleiding van dit toezicht zal, voor zover noodzakelijk, bestaan uit een beleidsmatige follow-up, welke zijn beslag zal krijgen in het landelijk beleidskader en in de voortgangsrapportage.
- c Doel van de afspraken is om te komen tot een zodanig samenspel van toezicht en handhaving, dat hiermee de keten van toezicht en handhaving op een meer samenhangende, transparante en eenduidige wijze functioneert.
- d De afspraken hebben primair betrekking op de procesaspecten in het kader van toezicht en handhaving. De afspraken hebben daarom betrekking op de wijze waarop de verschillende betrokken actoren in het kader van het toezicht op en handhaving van de kwaliteit met elkaar omgaan.
- e Inhoudelijk vormen de kwaliteitseisen in het kader van de Wet op de jeugdzorg het kader voor toezicht en handhaving van de kwaliteit van de jeugdzorg. Toezichtsonderzoeken door de inspectie vinden plaats op basis van een toetsingskader. Over de inhoud van dit toetsingskader vindt op landelijk niveau nader overleg plaats.
- f Uitgangspunt voor nadere invulling van het toezichts- en handhavingsproces is de Wet op de jeugdzorg. Deze regelt reeds een aantal procesaspecten die in dit kader van belang zijn.
- g De afspraken sluiten aan op de eigenstandige verantwoordelijkheden van de met het toezicht en handhaving belaste actoren (cq de Inspectie Jeugdzorg, de provincies/grootstedelijke regio's en het rijk).

- h De instellingen voor jeugdzorg zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden hulpverlening, alsmede de wijze waarop zij deze inhoudelijk vormgeven. Dit dient te voldoen aan wettelijke eisen die hieraan gesteld worden. De Inspectie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op de wettelijke eisen en toezicht op de kwaliteit in algemene zin, alsmede de wijze waarop zij dit inhoudelijk vorm geeft. De financierende overheden (rijk en provincies/grootstedelijke regio's) zijn verantwoordelijk voor de handhaving met betrekking tot de wettelijke eisen en de wijze waarop zij dit inhoudelijk vorm geven.
- i De afspraken dienen bij te dragen aan de minimaal gewenste uniformiteit in de wijze waarop het toezicht en de handhaving door deze actoren procesmatig wordt vormgegeven.
- j De afspraken moeten in het licht worden gezien van de ontwikkeling van een certificeringssysteem. Een dergelijk systeem kan echter eerst over enkele jaren operationeel zijn. Naar verwachting zal implementatie van een systeem van certificering van invloed zijn op de rol van de Inspectie en mogelijke van andere actoren. De afspraken dienen op dat moment dan ook opnieuw tegen het licht gehouden te worden.

## 1.2 Procesafspraken

In dit deel zijn de procesafspraken opgenomen.

Deel A en B hebben betrekking op toezicht en handhaving met betrekking tot artikel 47 lid b (stichtingen en zorgaanbieders). Deel A heeft betrekking op het reguliere toezicht. Deel B bevat afspraken voor het geval van toezicht en handhaving in geval van calamiteiten.

Deel C heeft betrekking op toezicht en handhaving met betrekking tot artikel 47 lid a (onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin) voor zover het gaat om de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders.

Wellicht kunnen in de nabije toekomst delen D, E en F aan het protocol worden toegevoegd die betrekking hebben op JJI's, de kwaliteit in algemene zin van de Raad voor de Kinderbescherming en de opvang en voogdij van AMA's (artikel 47 lid c en d).

Maximaal twee jaar na inwerkingtreding van de procesafspraken met betrekking tot de onderdelen A, B, en C en de eventueel later toe te voegen onderdelen D, E en F, worden deze door betrokken partijen geëvalueerd. Tussentijdse afwijkingen dienen eerst op ambtelijk niveau tussen partijen te worden besproken. Indien de afwijkingen leiden tot aanpassing van de procesafspraken dient dit bij de evaluatie te worden vastgesteld. De, na de evaluatie, aangepaste afspraken dienen uiteindelijk bestuurlijk te worden geaccordeerd.

## A Reguliere toezichts- en handhavingsactiviteiten m.b.t. naleving wet

### A.1 Opdrachtverlening

*Toelichting: De Inspectie verricht in principe toezichtactiviteiten op basis van de in het jaarwerkplan vastgestelde planning van activiteiten. Bij de voorbereiding van het jaarwerkplan worden de verschillende overheden in staat gesteld om wensen ten aanzien van de te ondernemen toezichtsactiviteiten aan te geven. Het Jaarwerkplan wordt door de Hoofdinspecteur vastgesteld en door de Ministers goedgekeurd, nadat bestuurlijke afstemming met de bij de jeugdzorg betrokken partijen (waaronder de provincies/grootstedelijke regio's en de landelijke vertegenwoordigers van de zorgaanbieders en de bureaus jeugdzorg) heeft plaatsgevonden.*

- 1 Door middel van toezending van het Jaarwerkplan door de Inspectie worden alle betrokken actoren (rijk, IPO, provincies/grootstedelijke regio's, landelijke vertegenwoordigers van de zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg en cliënten-organisaties) geïnformeerd over de geplande toezichtactiviteiten in het betreffende jaar.

### A.2 Start, uitvoering en afronding

*Toelichting: Bij de uitvoering van toezichtactiviteiten gericht op toetsing van wettelijke eisen hanteert de Inspectie een werkwijze die is gebaseerd op landelijk door de Inspectie vastgelegde visie. Deze visie is in communicatie met betrokken partijen tot stand gekomen. De inspectie is ervoor verantwoordelijk dat deze visie met betrekking tot haar werkwijze algemeen bekend is. Toezichtsonderzoek door de inspectie vindt plaats op basis van een toetsingskader. Over de inhoud hiervan vindt voorafgaand overleg plaats met het betreffende provinciaal bestuur.*

#### Start en uitvoering

- 2 De Inspectie stelt ten behoeve van een onderzoek een plan van aanpak op. Het plan van aanpak heeft betrekking op de wijze waarop zij voornemens is het onderzoek uit te voeren, de planning van de uitvoering en de wijze van rapporteren.
- 3 Over het plan van aanpak vindt overleg plaats met het provinciaal bestuur of het bestuur van de grootstedelijke regio<sup>1</sup>. Indien geen overeenstemming gerealiseerd kan worden over het plan van aanpak kan het provinciaal bestuur op grond van artikel 47, vierde lid van de Wet op de jeugdzorg de inspectie aanwijzingen geven.
- 4 Het provinciaal bestuur stelt de betreffende instelling<sup>2</sup> tijdig in kennis van het feit dat het onderzoek zal worden uitgevoerd.

<sup>1</sup> Daar waar in het vervolg van dit protocol wordt gesproken over provinciaal bestuur, wordt hieronder tevens verstaan het bestuur van de grootstedelijke regio.

<sup>2</sup> Daar waar gesproken wordt over "instelling" geldt te allen tijde dat dit betreft degene die de instelling in rechte vertegenwoordigt.

- 5 De Inspectie stelt voorafgaand aan het onderzoek de betreffende instellingen schriftelijk in kennis van het plan van aanpak voor de uitvoering van het onderzoek. Daarbij geeft zij aan wanneer het onderzoek zal plaatsvinden en welke activiteiten en informatie van de instelling verwacht worden in het kader van het onderzoek.

#### Rapportage

- 6 Op basis van de bevindingen uit het onderzoek stelt de Inspectie een concept instellingsrapportage op. De betreffende instelling(en) worden in de gelegenheid gesteld binnen 14 dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden of conclusies. Desgewenst vindt overleg over het rapport tussen inspectie en instelling plaats.
- 7 De inspectie stelt met inachtneming van de schriftelijke reactie het instellingsrapport binnen 14 dagen na ontvangst van de instellingsreactie vast. De instellingsreactie wordt als bijlage aan het rapport gevoegd.
- 8 Indien aan de orde, zijn in het rapport aanbevelingen tot verbetering opgenomen.
- 9 Bij het rapport is gevoegd een reactie van de inspectie op de schriftelijke reactie van de instelling.
- 10 De inspectie zendt direct na vaststelling het instellingsrapport aan de betreffende instelling en aan het provinciaal bestuur.
- 11 In het instellingsrapport geeft de inspectie een oordeel over de mate waarin de instelling voldoet aan de wettelijke eisen, zoveel mogelijk in relatie tot hetgeen hieromtrent landelijk gezien gangbaar is.
- 12 Met het oog op de noodzakelijke actualiteit wordt een geaggregeerde inspectierapportage over meerdere instellingen zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 3 maanden na afloop van het onderzoek aan het provinciaal bestuur aangeboden.

### A.3 Vervolgstappen naar aanleiding van de inspectierapportage

- 13 Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft, overlegt de inspectie met de instelling over de aanbevelingen tot verbetering en maakt zij afspraken over een eventueel vervolgonderzoek.
- 14 De inspectie stelt het provinciaal bestuur op de hoogte van haar voornemen tot overleg met de instelling, de resultaten van dit overleg en haar eventuele voornemen inzake een vervolgonderzoek.
- 15 Het provinciaal bestuur verzoekt de betreffende instelling om binnen 14 dagen een formeel standpunt aan haar kenbaar te maken inzake de bevindingen en aanbevelingen van de inspectie. Dit formele standpunt wordt terstond ter kennisneming in afschrift aan de inspectie gezonden.
- 16 De inspectierapportage en het standpunt van de instelling wordt door het provinciaal bestuur besproken met de betreffende instelling. Indien het provinciaal bestuur dit wenselijk acht, neemt de inspectie deel aan dit overleg.

- 17 Op grond van de uitkomsten van het overleg stelt het provinciaal bestuur zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 1 maand na het gevoerde overleg de instelling schriftelijk in kennis van haar reactie op de inspectierapportage en het hierover gevoerde overleg. De reactie wordt in afschrift aan de inspectie gezonden.
- 18 Indien het provinciaal bestuur voornemens is om maatregelen te treffen teneinde de handhaving van wettelijke eisen te bevorderen, worden deze maatregelen in de reactie opgenomen.
- 19 De betreffende instelling wordt in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren op de reactie en de eventueel voorgenomen maatregelen.
- 20 Maatregelen van het provinciaal bestuur gericht op handhaving van de wettelijke eisen worden zo spoedig mogelijk genomen, doch uiterlijk binnen drie maanden na de ontvangst van de inspectierapportage door het provinciaal bestuur. De maatregelen worden schriftelijk aan de betreffende instelling meegedeeld, in afschrift aan de inspectie.
- 21 Indien de door het provinciaal bestuur getroffen maatregel een aanwijzing betreft als bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, neemt zij daarbij de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt met betrekking tot het nemen van besluiten, in acht.

#### A.4 Publiciteit

- 22 Zowel de inspectie, het provinciaal bestuur als de betreffende instelling kunnen besluiten om naar aanleiding van het rapport een persbericht uit te brengen. Indien hiertoe wordt besloten zal de inhoud van het/de persbericht(en) en de planning daarvan tussen betrokken partijen worden afgestemd.
- 23 In het provinciaal uitvoeringsprogramma wordt per instelling beknopt verslag gedaan van de uitkomsten van het toezicht op de wettelijke eisen en het daarover gevoerde overleg. Daarbij wordt tevens aangegeven of en zo ja welke maatregelen ter handhaving van de wettelijke eisen zijn getroffen.
- 24 De inspectie publiceert met inachtneming van de wetgeving inzake privacy minimaal 3 maanden nadat het door haar vastgestelde onderzoeksrapport aan het provinciaal bestuur is aangeboden, het rapport op internet.

## B Toezichts- en handhavingsactiviteiten met betrekking tot naleving van de wet bij calamiteiten

*Toelichting: Naast de in het jaarwerkplan geplande toezichtactiviteiten kan de Inspectie tevens toezichtactiviteiten uitvoeren op ad-hoc basis. Het betreft hier onderzoek in geval van acute calamiteiten, welke betrekking zullen hebben op individuele instellingen. Naast onderzoek uit eigen beweging zal dergelijk onderzoek doorgaans plaatsvinden op basis van een daartoe verstrekte opdracht van het provinciaal bestuur. Het rijk zal in deze gevallen geen opdrachtgever van de inspectie zijn. In geval van calamiteiten richt de inspectie het onderzoek in eerste plaats op de maatregelen die door de instelling zijn genomen om de veiligheid van het kind/ de kinderen te waarborgen en beziet verder of toezichtactiviteiten op eigen initiatief aan de orde zijn. Het uitvoeren van een onderzoek door de inspectie in geval van calamiteiten laat onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken instelling(en) om zelf terstond alle in verband met de situatie noodzakelijke acties, te ondernemen. In het jaarplan reserveert de inspectie een deel van de inspectiecapaciteit ten behoeve van deze toezichtactiviteiten. Indien door een samenloop van dergelijke situaties onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de noodzakelijke toezichtactiviteiten adequaat uit te voeren, legt de inspectie dit voor aan Secretaris Generaal onder wiens verantwoordelijkheid de inspectie functioneert. Uitgangspunt daarbij is dat – conform de Memorie van Toelichting bij de wet – opdrachten in geval van calamiteiten altijd worden uitgevoerd. Dit kan in het uiterste geval betekenen dat andere geplande toezichtactiviteiten niet of vertraagd worden uitgevoerd.*

### B.1 Opdrachtfase inzake toezichtactiviteiten in geval van calamiteiten

- 1 In geval van calamiteiten stelt de instelling het provinciaal bestuur en de inspectie op de hoogte van de calamiteit en van de acties die zij in vervolg hierop hebben ondernomen.
- 2 De inspectie vergewist zich ervan dat de instelling terstond zorg draagt voor opheffing van een eventueel bedreigende situatie voor een jeugdige.
- 3 De inspectie stelt de instelling in de gelegenheid zelf een onderzoek uit te voeren.
- 4 Als de situatie daartoe aanleiding geeft doet de inspectie uit eigen beweging onderzoek.
- 5 Indien het provinciaal bestuur van oordeel is dat een onderzoek door de inspectie aangewezen is, verstrekt zij de inspectie daartoe een schriftelijke opdracht.
- 6 Het provinciaal bestuur heeft voorafgaand aan het verstrekken van een onderzoeksopdracht aan de inspectie tenminste overleg met de betreffende instelling. Indien in vervolg hierop een opdracht aan de inspectie wordt gegeven informeert de opdrachtgever de betreffende instelling over de vraagstelling.
- 7 Opdrachten worden door de opdrachtgever schriftelijk vastgelegd. De opdracht heeft tenminste betrekking op de vraag in hoeverre is voldaan aan wettelijke eisen.

- 8 De schriftelijk vastgelegde opdracht van het provinciaal bestuur wordt door deze in afschrift gezonden aan de instellingen waarop de betreffende opdracht betrekking heeft.

## B.2 Start, uitvoering en afronding van toezichtactiviteiten in geval van calamiteiten

Evenals bij de uitvoering van toezichtactiviteiten gericht op toetsing van wettelijke eisen hanteert de Inspectie bij toezichtactiviteiten in geval van calamiteiten een werkwijze die is gebaseerd op landelijk door de Inspectie vastgelegde werkwijze. Indien in verband met de speciale omstandigheden van het geval door de inspectie van deze werkwijze wordt afgeweken, maakt de inspectie dit voorafgaand aan de het onderzoek schriftelijk bekend aan de betreffende instelling(en) en overheid.

### Start en uitvoering

- 9 De Inspectie stelt voorafgaand aan het onderzoek de betreffende instelling schriftelijk in kennis van het plan van aanpak voor de uitvoering van het onderzoek. Het plan van aanpak wordt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zeven werkdagen opgesteld. Het plan van aanpak is zoveel mogelijk afgestemd met het provinciaal bestuur.
- 10 Onderzoek door de inspectie vindt niet plaats dan nadat de betreffende instelling door de inspectie is geïnformeerd over het plan van aanpak.

### Rapportage

- 11 Op basis van de bevindingen uit het onderzoek stelt de Inspectie een concept instellingsrapport op.
- 12 In de rapportage vormt de inspectie zich een oordeel op basis van haar bevindingen en de uitkomst van eventueel door de instelling zelf verricht onderzoek.
- 13 De betreffende instelling wordt in de gelegenheid gesteld binnen 14 dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden of conclusies. De instellingsreactie wordt als bijlage aan het rapport gevoegd. Desgewenst vindt overleg over het rapport tussen inspectie en instelling plaats.
- 14 In het door de inspectie aan het provinciaal bestuur uit te brengen rapport, is een weergave van het gevoerde overleg opgenomen. Tevens geeft de inspectie in het rapport aan of en waarom de reactie van de instelling en het gevoerde overleg daarover voor de inspectie al dan niet aanleiding is geweest tot aanpassing of aanvulling van de rapportage. Tevens bevat de rapportage de aan de instelling verstrekte aanbevelingen tot verbetering.
- 15 In het door de inspectie vastgestelde rapport over de betreffende instelling, geeft de inspectie een oordeel over de mate waarin de instelling voldoet aan de wettelijke eisen en wordt, indien daarvan sprake is, een antwoord gegeven op de overige vragen uit de opdracht van het provinciaal bestuur.
- 16 Het inspectierapport wordt terstond na vaststelling, doch uiterlijk binnen twee weken na afloop van het onderzoek aan het provinciaal bestuur en de betreffende instelling aangeboden.

- 17 Indien de inspectie van oordeel is dat uitvoering gegeven dient te worden aan artikel 17 van de Wet op de jeugdzorg stelt de inspectie de Minister van Justitie en/of de Staatssecretaris van VWS op de hoogte van haar bevindingen.

## B.3 Vervolgstappen naar aanleiding van inspectierapportage in geval van calamiteiten

- 17 De inspectierapportage wordt door het provinciaal bestuur besproken met de betreffende instelling. Desgewenst zal de inspectie aan dit overleg deelnemen.
- 18 Op grond van de uitkomsten van het overleg stelt het provinciaal bestuur zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twee weken na het gevoerde overleg de instelling schriftelijk in kennis van haar reactie op de inspectierapportage en het hierover gevoerde overleg. De reactie wordt terstond in afschrift aan de inspectie gezonden.
- 19 Indien het provinciaal bestuur voornemens is om naar aanleiding van de rapportage en het hierover gevoerde overleg maatregelen te treffen teneinde de handhaving van wettelijke eisen te bevorderen, worden deze maatregelen in de reactie opgenomen.
- 20 De betreffende instelling wordt in de gelegenheid gesteld binnen maximaal veertien dagen schriftelijk te reageren op de reactie en de eventueel voorgenomen maatregelen.
- 21 Maatregelen van het provinciaal bestuur gericht op handhaving van de wettelijke eisen worden zo spoedig mogelijk genomen, doch uiterlijk binnen drie maanden na de ontvangst van de inspectierapportage door het provinciaal bestuur. De maatregelen worden schriftelijk aan de betreffende instelling meegedeeld, in afschrift aan de inspectie.
- 22 Indien de door het provinciaal bestuur getroffen maatregel een aanwijzing betreft als bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, neemt zij daarbij de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt met betrekking tot het nemen van besluiten, in acht.
- 23 Indien de Minister van Justitie of de Staatssecretaris van VWS een aanwijzing overweegt ten opzichte van het provinciaal bestuur, hanteren deze een vergelijkbare wijze van communicatie hierover als hiervoor is weergegeven tussen het provinciaal bestuur en een instelling.

## B.4 Publiciteit in geval van calamiteiten

- 24 Zowel de inspectie, het provinciaal bestuur als de betreffende instelling kunnen besluiten om naar aanleiding van het rapport een persbericht uit te brengen. Indien hiertoe wordt besloten zal de inhoud van het/de persbericht(en) en de planning daarvan tussen betrokken partijen worden afgestemd.
- 25 Het provinciaal bestuur doet in het uitvoeringsprogramma in algemene zin verslag van de toezichtbevindingen en handhavingactiviteiten naar aanleiding van calamiteiten.
- 26 De inspectie publiceert minimaal 3 maanden nadat het door haar vastgestelde onderzoeksrapport aan het provinciaal bestuur is aangeboden, haar bevindingen op internet.

## C Toezicht op de kwaliteit in algemene zin

Krachtens artikel 47a kan de inspectie onderzoeken verrichten naar de kwaliteit in algemene zin van de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, de justitiële jeugdinrichtingen en de raad voor de kindbescherming. Op basis van dit onderzoek heeft de inspectie krachtens dit artikel tot taak waar nodig middelen tot verbetering van de kwaliteit aan te geven en te bevorderen. Onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin kenmerken zich door het gegeven dat niet op instellingsniveau maar over een sector als geheel wordt gerapporteerd. Dit impliceert dat alle, of een representatieve steekproef van de, instellingen in het onderzoek zijn betrokken. Onderstaande afspraken hebben hierop betrekking. De afspraken hebben niet betrekking op de kwaliteit in algemene zin van de JJI's en de Raad voor de Kinderbescherming en evenmin op de opvang van AMA's.

### C.1 Opdrachtverlening

*Toelichting: De Inspectie verricht in principe toezichtactiviteiten op basis van de in het jaarwerkplan vastgestelde planning van activiteiten. Bij de voorbereiding van het jaarwerkplan worden de verschillende overheden in staat gesteld om wensen ten aanzien van de te ondernemen toezichtactiviteiten aan te geven. Het Jaarwerkplan wordt door de Hoofdinspecteur vastgesteld en door de Minister goedgekeurd, na bestuurlijk overleg hierover met de bij de jeugdzorg betrokken partijen (waaronder de provincies/grootstedelijke regio's en de landelijke vertegenwoordigers van de zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg). De aldus vastgestelde toezichtactiviteiten kunnen op initiatief van de Inspectie zelf plaatsvinden, dan wel op verzoek van de betrokken overheden.*

- 1 Door middel van toezending van het Jaarwerkplan door de Inspectie worden alle betrokken actoren (rijk, IPO, provincies/grootstedelijke regio's, landelijke vertegenwoordigers van zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg en cliënten-organisaties) geïnformeerd over de geplande toezichtactiviteiten in het betreffende jaar.

### C.2 Start, uitvoering en afronding

*Toelichting: Bij de uitvoering van toezichtactiviteiten gericht op kwaliteit in algemene zin hanteert de Inspectie een werkwijze die is gebaseerd op landelijk door de Inspectie vastgelegde visie. Deze visie is in communicatie met betrokken partijen tot stand gekomen. De inspectie is ervoor verantwoordelijk dat deze visie met betrekking tot haar werkwijze algemeen bekend is. Toezichtsonderzoek door de inspectie vindt plaats op basis van een toetsingskader. Over de inhoud hiervan vindt voorafgaand overleg plaats met de ministeries van Justitie en van VWS.*

### Start en uitvoering

- 2 De Inspectie stelt ten behoeve van een onderzoek een plan van aanpak op. Het plan van aanpak heeft betrekking op de wijze waarop zij voornemens is het onderzoek uit te voeren, de planning van de uitvoering en de wijze van rapporteren.
- 3 Over het plan van aanpak vindt overleg plaats met de ministeries van VWS en Justitie. Indien geen overeenstemming gerealiseerd kan worden over het plan van aanpak kunnen de ministeries op grond van artikel 47, vierde lid van de Wet op de jeugdzorg de inspectie aanwijzingen geven.
- 4 De ministeries stellen de betreffende instellingen en provincies tijdig in kennis van het feit dat het onderzoek zal worden uitgevoerd.
- 5 De Inspectie stelt voorafgaand aan het onderzoek de betreffende instellingen schriftelijk in kennis van het plan van aanpak voor de uitvoering van het onderzoek. Daarbij geeft zij aan wanneer het onderzoek zal plaatsvinden en welke activiteiten en informatie van de instelling verwacht worden in het kader van het onderzoek.

### Rapportage

- 6 Op basis van de bevindingen uit het onderzoek stelt de Inspectie concept-rapportages op. De betrokken instelling(en) worden in de gelegenheid gesteld binnen 14 dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden of conclusies. Desgewenst vindt overleg over het rapport tussen inspectie en instelling (en) plaats.
- 7 De inspectie stelt met inachtneming van de schriftelijke reacties het rapport binnen 14 dagen na ontvangst van de reacties vast. De instellingsreacties worden als bijlage aan het rapport gevoegd.
- 8 Indien aan de orde, zijn in het rapport aanbevelingen tot verbetering opgenomen.
- 9 Bij het rapport is gevoegd een reactie van de inspectie op de schriftelijke reactie van de instellingen.
- 10 De inspectie zendt direct na vaststelling het rapport aan de instellingen uit de betreffende sector, aan de provincies en aan de ministeries van Justitie en van VWS.
- 11 Naast instellingsrapporten stelt de inspectie een landelijk rapport op. Evenals bij de instellingsrapporten, zijn in het landelijk rapport waar nodig middelen tot verbetering van de kwaliteit opgenomen.

### C.3 Vervolgstappen naar aanleiding van de inspectierapportage

- 12 Na aanbidding van het rapport door de inspectie aan de ministeries van VWS en/of Justitie geeft het ministerie van VWS en/of Justitie zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een maand een reactie op het rapport.

Deze reactie wordt aan de provincies en in afschrift aan de inspectie gezonden. Indien gewenst zal het rapport samen met de reactie aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

- 13 Indien de ministeries voornemens zijn om naar aanleiding van het rapport maatregelen te treffen ten einde de handhaving van wettelijke eisen te bevorderen, worden deze maatregelen in de reactie opgenomen.
- 14 Indien de door de ministeries getroffen maatregel een aanwijzing betreft als bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, neemt zij daarbij de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt met betrekking tot het nemen van besluiten, in acht.
- 15 In het landelijk beleidskader en voortgangsrapportage wordt aangegeven welke rapporten de inspectie in de voorgaande periode heeft aangeboden en welke vervolgstappen het rijk daarop heeft ondernomen.

#### C.4 Publiciteit

- 16 Zowel de inspectie, de ministeries als de betreffende instelling(en) kunnen besluiten om naar aanleiding van het rapport een persbericht uit te brengen. Indien hiertoe wordt besloten zal de inhoud van het/de persbericht(en) en de planning daarvan tussen betrokken partijen worden afgestemd.
- 17 Indien het rapport aan de Tweede Kamer wordt aangeboden zal tegelijkertijd de publicatie van het rapport plaatsvinden. Indien het rapport niet aan de Tweede Kamer wordt aangeboden publiceert de inspectie maximaal 1 maand nadat het door haar vastgestelde onderzoeksrapport aan de ministeries van Justitie en VWS is aangeboden, het rapport op internet.

## 2 Planning & control cyclus wet op de jeugdzorg

Maand	Jaar	Rijk (Jaar T)	Provincies (Jaar T)	Inspectie (Jaar T)	Begroting (Jaar T)	
1 januari	t		Provincies sturen beleidsinformatie 1 oktober t-2 tot 1 oktober t-1 naar Rijk en Inspectie	Uitkomsten risico-analyse klaar voor gebruik		1e kwartaal
15 januari	t		Inspectie houdt bilateraal overleg met Rijk en IPO over Toezicht & Handhaving	jaar t+1 t/m jaar t+4 (Periodiek Overleg)	SLOTWET JAART-1 JAARVERSLAG JAART-1	
1 februari	t					
15 februari	t	Rijk stelt hoofdlijnen Landelijk Beleidskader/ Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 op		Aanschrijving door inspectie van Rijk en Provincies om wensen jaar t+1 t/m jaar t+4 kenbaar te maken aangaande Toezicht. Daarbij geeft Inspectie aan wat zijn concepthoofdlijnen jaar t+1 t/m jaar t+4 zijn	KADERBRIEF JAART+1; VOORJAARSNOTA T; DIRECTIEJAARVERSLAG T-1	2e kwartaal
februari	t			Concept Jaarverslag inspectie jaar t-1 gereed. Hoofdinspecteur stuurt dit concept ter informatie aan VWS, JUS, IPO en provincies		
1 maart	t		BJZ's sturen beleidsinformatie 1 oktober jaar t tot 1 januari jaar t naar provincies			
15 maart	t	Rijk informeert Inspectie per brief over haar wensen t+1 t/m jaar t+4 aangaande Toezicht.				3e kwartaal
maart	t					
1 april	t	In Bestuurlijk Overleg worden de hoofdlijnen van Landelijk Beleidskader/Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 vastgesteld. Het Rijk informeert de inspectie over deze hoofdlijnen.		Hoofdinspecteur stuurt Ontwerp Jaarverslag inspectie jaar t-1 voor commentaar aan VWS, Justitie en IPO		
15 april	t	Rijk stuurt commentaar op Ontwerp Jaarverslag jaar t-1 aan Inspectie (Rijk: opstellen Ontwerp Landelijk Beleidskader/Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4)	IPO stuurt commentaar op Ontwerp Jaarverslag jaar t-1 aan Inspectie (Provincies: opstellen Ontwerp provinciaal Beleidskader/Uitvoeringsprogramma jaar t+1 t/m jaar t+4)			4e kwartaal
april	t			Hoofdinspecteur stelt Jaarverslag inspectie jaar t-1 vast en stuurt dit naar de Tweede Kamer, het Rijk, IPO en provincies		
1 mei	t	Rijk en provincies/GSR's voeren overleg over beleidsinformatierapportage van 1 januari jl (eventueel voorontwerpen provinciale beleidskaders c.q. provinciale uitvoeringsprogramma's)			BUDGETRAPPORTAGE JAART+1; BELEIDSAGENDA JAART+1 CONCEPT ONTWERPBEGROTING JAART+1	
15 mei	t		Provincies informeren Inspectie per brief over hun wensen t+1 t/m jaar t+4 aangaande Toezicht.			1e kwartaal
mei	t					
1 juni	t	Rijk heeft Concept Ontwerp Landelijk Beleidskader Rijk beschikbaar	BJZ's sturen beleidsinformatie 1 januari t tot 1 april t naar provincies			
15 juni	t			Inspectie heeft Ontwerp Hoofdlijnen jaar t+1 t/m jaar t+4 /Jaarwerkprogramma jaar t+1 inspectie beschikbaar		2e kwartaal
juni	t	Inspectie houdt bilateraal overleg met Rijk en Provincies over Toezicht & Handhaving jaar t+1 t/m jaar t+4 (Periodiek Overleg)				
1 juli	t		Provincies sturen beleidsinformatie 1 april t-1 tot 1 april t naar Rijk en Inspectie			
15 juli	t					3e kwartaal
juli	t					
1 augustus	t	Rijk heeft Concept Landelijk Beleidskader/Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 beschikbaar				
augustus	t	Rijk bespreekt Concept Landelijk Beleidskader/Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 met IPO in bestuurlijk overleg				4e kwartaal
augustus	t	Landelijk Beleidskader/Voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 naar Vormgever				
1 september	t		BJZ's sturen beleidsinformatie 1 april jaar t tot 1 juli jaar t naar provincies		TWEDE SUPPLETORE JAART	
15 september	t	Aanbieding Landelijk Beleidskader jaar t+1 t/m jaar t+4/Voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal en provinciebesturen			AANBIEDING ONTWERP BEGROTING JAART+1 AAN STATEN-GENERAAL ("PRINSJESDAG") ALGEMENE POLITIEKE BESCHOUWING VOOR JAART+1	1e kwartaal
september	t					
1 oktober	t	Toetsing Ontwerp provinciaal Uitvoeringsprogramma door Rijk	Provincies sturen ontwerp-provinciaal beleidskader jaar t+1 t/m jaar t+4 /ontwerp uitvoeringsprogramma jaar t+1 naar Rijk (aanvraag doeluitkeringen BJZ en ZA jaar t+1 / verantwoordings doeluitkeringen BJZ en ZA jaar t-1)	Inspectie heeft zijn Ontwerp Meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4/ Jaarwerkprogramma jaar t+1 gereed en stelt dit beschikbaar aan VWS, JUS en IPO voor commentaar		
15 oktober	t	Rijk geeft zijn commentaar op Ontwerp Meerjarenplan/ Jaarwerkprogramma door aan de Inspectie	IPO geeft zijn commentaar op Ontwerp Meerjarenplan/ Jaarwerkprogramma door aan de Inspectie			2e kwartaal
oktober	t					
1 november	t	Rijk stelt beschikkingen jaar t+1 / Vaststelling verantwoording jaar t-1 op		Hoofdinspecteur stelt Meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4/Jaarplan jaar t+1 Inspectie vast en stuurt dit voor goedkeuring aan Minister van VWS en Minister van Justitie		
15 november	t			Laatste bestuurlijk overleg: vaststelling Meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4/Jaarwerkprogramma jaar t+1 Inspectie		3e kwartaal
november	t					
1 december	t		Provinciale Staten stellen Provinciaal Beleidskader jaar t+1 t/m jaar t+4 /Uitvoeringsprogramma jaar t+1 vast; BJZ's sturen beleidsinformatie 1 juli jaar t tot 1 oktober jaar t naar provincies	Minister van VWS en Minister van Justitie keuren Meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4/Jaarwerkprogramma jaar t+1 Inspectie goed		
15 december	t	Rijk stuurt beschikkingen doeluitkeringen BJZ en ZA naar provincies (SLUITINGSDATUM IFIS)		Hoofdinspecteur stuurt Meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4/Jaarwerkprogramma jaar t+1 aan de Tweede Kamer, het Rijk, IPO en provincies		4e kwartaal
december	t					

## 3 Toelichting op P&C kalender jeugdzorg

### Inleiding

In het kader van de bijeenkomst toezicht en handhaving heeft de werkgroep P&C-cyclus de opdracht gekregen één jaarcyclus te ontwerpen waarbij de cyclus van de inspectie is afgestemd op die van de provincies en het Rijk.

De jaarcyclus moet voor de planning 2004 kunnen worden gebruikt en dus beschikbaar zijn in juni 2003.

De werkgroep bestaat uit de volgende personen:

- Deelname IPO: Loek Schipper
- Deelname VWS: Frank Klomp
- Deelname Justitie: Jos Puts
- Deelname inspectie: Pie Tjarks

De werkgroep P&C heeft als doelstelling om de nieuwe P&C cyclus, die is neergelegd in de Wet op de jeugdzorg af te stemmen met de P&C-cyclus van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (hierna: inspectie). Deze afstemming heeft zich gericht op het vaststellen van de momenten waarop afstemming nodig is tussen het Rijk, IPO en de inspectie. Het product dat de werkgroep daarvoor heeft opgeleverd, is een P&C kalender jeugdzorg, waarin de 'informatiesporen' zijn neergelegd van Rijk (VWS en Justitie), provincies en inspectie.

Daarnaast zijn de belangrijkste momenten uit de Rijksbegrotingscyclus vermeld. Deze momenten c.q. tijdstippen hebben als grondslag gefungeerd voor de P&C kalender jeugdzorg.

Voor het opstellen van de P&C-kalender heeft de werkgroep volgende documentatie geraadpleegd:

- De Rijksbegrotingscyclus
- De Wet op de jeugdzorg, hoofdstuk V planning
- Het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg (algemene maatregel van bestuur)
- Jaarcyclus Inspectie jeugdzorg

Om een goede afstemming tussen de P&C-cyclus van het Rijk en de provincies en de P&C-cyclus van de inspectie te realiseren, zijn de volgende vragen beantwoord:

- 1 Hoe dienen de cycli van Rijk en provincies op elkaar te worden afgestemd?
- 2 Op welke momenten dient afstemming plaats te vinden tussen de P&C-cyclus van het Rijk en de provincies en de P&C-cyclus van de inspectie en op welke wijze moet dat gebeuren?

Deze vragen zullen achtereenvolgens ter sprake komen.

### Hoe dienen de cycli van Rijk en provincies op elkaar te worden afgestemd?

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven, is voor de beantwoording van deze vraag gebruik gemaakt van de Rijksbegrotingscyclus, hoofdstuk V (Planning) van de Wet op de jeugdzorg en het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg.

De Rijksbegrotingscyclus ligt vast en heeft als uitgangspunt gediend voor het beantwoorden van de vraag op welke momenten het Rijk informatie dient te krijgen van provincies. De informatie die provincies leveren, gebruikt het Rijk voor het opstellen van het jaarverslag (van het afgelopen jaar), de voorjaarsnota (het lopende jaar) en de kaderbrief (het komende jaar).

Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg zal een nieuwe planning en control-cyclus van kracht worden. Deze P&C-cyclus jeugdzorg wordt op hoofdlijnen beschreven in Hoofdstuk V (Planning) van de Wet op de jeugdzorg. In dit hoofdstuk is geregeld wanneer het Landelijk beleidskader jeugdzorg gereed moet zijn en wanneer de provincies hun ontwerp provinciale beleidskaders en hun ontwerp provinciale uitvoeringsprogramma's moeten indienen bij het Rijk.

In het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg wordt geregeld welke gegevens de bureaus jeugdzorg onder het regime van de nieuwe wet moeten gaan registreren. Wanneer we spreken over beleidsinformatie dan hebben we het over die beleidsinformatie die verkregen moet worden uit de primaire processystemen van de bureaus jeugdzorg. Met het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg wordt geregeld dat de bureaus jeugdzorg de benodigde gegevens op uniforme wijze gaan vastleggen. De tijdvakken waarop de gegevens, die worden verstrekt, betrekking hebben én de termijnen waarbinnen de gegevens worden verstrekt c.q. de indieningsdata zullen worden neergelegd in een ministeriële regeling, die nader wordt gespecificeerd in een informatieprotocol. De uitkomsten van de werkgroep Planning & Control jeugdzorg dienen als input voor de ministeriële regeling. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat deze ministeriële regeling betrekking heeft op de P&C-cyclus van het rijk en de provincies en niet op die van de inspectie. Dit betekent dat de P&C-cyclus van de inspectie afgestemd zal worden op de inhoud van de ministeriële regeling.

### 3.1 Beleidskaders en uitvoeringsprogramma's op hoofdlijnen

De planning rondom de verschillende beleidskaders en rapportages van Rijk en provincies (respectievelijk de landelijke en provinciale beleidskaders en de landelijke voortgangsrapportage en de provinciale uitvoeringsprogramma's) wordt geregeld in hoofdstuk V van de nieuwe Wet op de jeugdzorg (artikelen 26 tot en met 32).

Eenmaal in de vier jaar stelt het Rijk een Landelijk beleidskader jeugdzorg op voor de komende vier jaar. Provincies en grootstedelijke regio's stellen hun eigen beleidskader op. Dit is gebaseerd op het landelijk beleidskader.

Het Rijk monitort het Landelijk beleidskader jeugdzorg jaarlijks aan de hand van de voortgangsrapportage. In de Voortgangsrapportage jeugdzorg (die in jaar t verschijnt)

vindt de verantwoording plaats van het landelijk beleid over de jaren t-2 en t-1, wordt de stand van zaken ten aanzien van het lopende jaar t weergegeven en wordt vooruitgeblikt naar het komende jaar t+1. Met andere woorden, met de voortgangsrapportage wordt gezien of nog in de pas wordt gelopen met de verschillende doelen die in het landelijk beleidskader zijn gesteld. Indien dit niet het geval is wordt hiervoor een verklaring gegeven en vindt bijstelling van het landelijke beleidskader plaats in de voortgangsrapportage.

Provincies monitoren hun provinciale beleidskaders aan de hand van hun provinciale uitvoeringsprogramma's. De ontwerpen van de provinciale uitvoeringsprogramma's dienen de provincies jaarlijks vóór 1 oktober in bij het Rijk. Deze uitvoeringsprogramma's dienen tevens als aanvraag voor de doeluitkering bureau jeugdzorg en zorgaanbod.

Deze ontwerp provinciale uitvoeringsprogramma's gebruikt het Rijk als input voor zijn voortgangsrapportage. Er is dus sprake van een kruisbestuiving tussen Rijk en provincies op het gebied van beleidsvoering.

### 3.2 Beleidsinformatie

Zoals gezegd zullen de wijze en tijdstippen waarop beleidsinformatie verstrekt moet worden, in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Dit gebeurt middels een informatieprotocol, dat onderdeel is van de ministeriële regeling.

De bureaus jeugdzorg leveren beleidsinformatie aan provincies en provincies leveren de afgesproken set beleidsinformatie<sup>1</sup> aan het Rijk en sturen een afschrift daarvan aan de Inspectie jeugdzorg. In onderstaand schema is aangegeven wanneer enerzijds de provincies en anderzijds Rijk en inspectie beleidsinformatie ontvangen.

In het kader van de beleidsinformatie worden drie soorten informatievragen onderscheiden:

- a Informatie gerelateerd aan de benodigde omvang van jeugdzorg (halfjaarlijks);
- b Informatie gerelateerd aan centrale beleidsdoelstellingen (jaarlijks)
- c Informatie over de doelgroep (jaarlijks)

Artikelen uit het besluit beleidsinformatie die van belang zijn voor de P&C-cyclus zijn artikel 13 en 17 (zie de bijlage: Besluit beleidsinformatie jeugdzorg). Deze artikelen vormen de basis voor het vastleggen van de tijdvakken waarop de gegevens die worden verstrekt, betrekking hebben en de termijnen waarbinnen de gegevens worden verstrekt in het informatieprotocol. Momenteel wordt in overleg tussen bestuurlijke partijen (VWS, Justitie, IPO/provincies en MOgroep) gewerkt aan een informatieprotocol, dat onderdeel is van genoemde ministeriële regeling. De P&C kalender jeugdzorg (eindproduct van de werkgroep P&C jeugdzorg) dient als input voor het bepalen van de tijdvakken en de termijnen.

<sup>1</sup> Het is niet per definitie zo dat alle beleidsinfo die de provincie vraagt ook wordt geleverd aan het Rijk.

Ook het gegevenswoordenboek jeugdzorg wordt onderdeel van het informatieprotocol. In het gegevenswoordenboek worden de definities vastgelegd op grond waarvan de bureaus jeugdzorg de beleidsinformatie moeten gaan registreren.

#### Tijdvakken en termijnen

Het Rijk heeft behoefte aan beleidsinformatie zoals deze is gedefinieerd in het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg op 2 momenten: 1 januari jaar t en 1 juli jaar t. Deze momenten zijn volgens de werkgroep het meest geschikt om als beleidsdirectie op een doeltreffende wijze input te kunnen leveren voor de belangrijkste beslismomenten in de Rijksbegrotingscyclus, te weten:

- Jaarverslag t-1
- Voorjaarsnota t
- Kaderbrief t+1

De tijdvakken waarop de beleidsinformatie betrekking moet hebben die provincies op 1 januari jaar t en 1 juli jaar t bij het Rijk indienen, zijn gezien in relatie tot de vraag op welke momenten provincies informatie ontvangen van de bureaus jeugdzorg en over welke tijdvakken de bureaus richting de provincies rapporteren. In onderstaande tabel zijn de tijdvakken en de bijbehorende indieningsdata aangegeven.

Tabel 1  
Levering beleidsinformatie bureaus jeugdzorg aan provincies

	Tijdvak (kwartaalrapportages)	Indieningsdatum
4e kwartaal	1 oktober jaar t-2 t/m 31 december jaar t-2	1 maart jaar t-1
1e kwartaal	1 januari jaar t-1 t/m 31 maart jaar t-1	1 juni jaar t-1
2e kwartaal	1 april jaar t-1 t/m 30 juni jaar t-1	1 september jaar t-1
3e kwartaal	1 juli jaar t-1 t/m 30 september jaar t-1	1 december jaar t-1
4e kwartaal	1 oktober jaar t-1 t/m 31 december jaar t	1 maart jaar t
1e kwartaal	1 januari jaar t t/m 31 maart jaar t	1 juni jaar t

Provincies krijgen de beleidsinformatie van de bureaus jeugdzorg 4 keer per jaar aangeleverd in de vorm van kwartaalrapportages. Het rapportagemodel voor het aanleveren van de beleidsinformatie wordt tevens nader geregeld in een informatieprotocol.

Provincies verstrekken deze beleidsinformatie vervolgens aan het Rijk (VWS, Justitie) en sturen een afschrift daarvan aan de inspectie op 1 januari en 1 juli jaar t. In onderstaande tabel zijn nogmaals de tijdvakken met de bijbehorende indieningsdata weergegeven waarover provincies aan het Rijk rapporteren.

Tabel 2  
Levering beleidsinformatie Provincies aan Rijk

Tijdvak (jaarrapportages)	Indieningsdatum
1 oktober jaar t-2 t/m 30 september jaar t-1	1 januari jaar t
1 april jaar t-1 t/m 31 maart jaar t	1 juli jaar t

### Toelichting

Op 1 januari jaar t en 1 juli jaar t ontvangt het Rijk van provincies en grootstedelijke regio's respectievelijk de informatie betreffende de tijdvakken 1 oktober jaar t-2 t/m 31 september jaar t-1 én 1 april jaar t-1 t/m 31 maart jaar t. Deze gegevens worden gespecificeerd per kwartaal en getotaliseerd aangeleverd. De inspectie ontvangt een afschrift.

Voor de duidelijkheid: in de aanlevering van deze gegevens over de genoemde periodes zit een overlap van informatie, namelijk de periode 1 april jaar t-1 t/m 30 september jaar t-1. Echter, deze informatie dient tevens onderdeel te zijn van de rapportage, die het Rijk op 1 juli jaar t van provincies ontvangt, zodat het Rijk op beide indieningsdata de beschikking heeft over een volledige jaarrapportage<sup>2</sup>.

Het is van groot belang dat er met betrekking tot rapportages waarmee de bureaus jeugdzorg de beleidsinformatie aanleveren aan provincies en provincies aan het Rijk duidelijke afspraken worden gemaakt. Zo zal er een uniform rapportagemodel<sup>3</sup> ten behoeve van de basisset beleidsinformatie moeten worden ontwikkeld op grond waarvan de bureaus jeugdzorg gaan rapporteren aan provincies en provincies aan het Rijk. Dit zal moeten leiden tot een integraal format waarmee niet alleen de beleidsinformatie aangeleverd wordt maar tevens een beleidsmatige toelichting op de beleidsinformatie (bijvoorbeeld een beleidsmatige toelichting op stijgingen en dalingen in de beleidsinformatie ten opzichte van eerdere periodes).

### Inspectie jeugdzorg

In hoofdstuk 8 van de Wet op de jeugdzorg worden de taken en bevoegdheden van de Inspectie jeugdzorg geregeld. Het is van belang dat er afstemming plaatsvindt tussen het Rijk, provincies en de inspectie met betrekking tot beleid, toezicht en handhaving. Het totstandbrengen van één P&C kalender jeugdzorg is daarvan een onderdeel.

Hoofdpunten van de nieuwe p&c cyclus van de inspectie zijn:

- Jaarlijks opstellen van een meerjarenplan en een jaarwerkprogramma
- De procedure start met een risicoanalyse
- Inventariseren toezichtwensen van Rijk en provincies, met een voorzet van de inspectie
- Overleg met Rijk, provincies en enkele landelijke organisaties, w.o. IPO
- Voorleggen van concept meerjarenplan en jaarwerkprogramma aan Rijk en IPO
- Vaststellen van meerjarenplan en jaarwerkprogramma door de hoofdinspecteur
- Goedkeuring door bewindslieden, na bestuurlijke afstemming
- De hoofdinspecteur stuurt het goedgekeurde meerjarenplan en het jaarwerkprogramma aan de Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Deze jaarrapportages komen niet overeen met een zuiver kalenderjaar. Op basis van de ingediende cijfers kan wel een rapportage voor een zuiver kalenderjaar worden samengesteld.

<sup>3</sup> De opdracht voor het opstellen van het informatieprotocol is op 16 mei 2003 verleend aan Ordina Organisatie Adviseurs BV). Onderdeel van deze opdracht is het definiëren van de bovengenoemde rapportageformats.

De p&c cyclus van de inspectie is ingericht aan de hand van de Wet op de jeugdzorg (Wjz). In deze p&c wordt het toezicht op andere domeinen meegenomen (justitiële jeugdinrichtingen; interlandelijke adoptie; zorg voor ama's).

In de volgende paragraaf wordt een toelichting gegeven op de P&C kalender jeugdzorg. Daarbij zal ook ingegaan worden op de afstemming van de P&C-cyclus van Rijk en Provincies met de P&C-cyclus van de inspectie.

### Op welke momenten dient afstemming plaats te vinden tussen de P&C-cyclus van het Rijk en de provincies en de P&C-cyclus van de inspectie en op welke wijze moet dat gebeuren?

De informatie uit paragraaf 1 heeft als input gediend voor het opstellen van de P&C kalender jeugdzorg. In deze paragraaf zal een toelichting worden gegeven op de P&C kalender jeugdzorg. Voor elke maand zal worden aangegeven welke activiteiten plaats moeten vinden.

#### Januari jaar t

Uiterlijk 1 januari jaar t sturen provincies de beleidsinformatie over de periode 1 oktober jaar t-2 tot 1 oktober jaar t-1 naar het Rijk (VWS en Justitie) en in afschrift aan de Inspectie jeugdzorg. Het betreft de beleidsinformatie zoals deze is neergelegd in het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg. Het Rijk gebruikt deze informatie als input voor het jaarverslag jaar t-1, de Voorjaarsnota jaar t en de kaderbrief jaar t+1. De inspectie gebruikt de dan beschikbare beleidsinformatie als input voor de risico-analyse en de afstemming van beleid, toezicht en handhaving.

In een informatieprotocol worden aangaande de beleidsinformatie het volgende geregeld:

- Afspraken omtrent de wijze van verstrekking van de beleidsinformatie
- Het gegevenswoordenboek op grond waarvan de bureaus jeugdzorg de beleidsinformatie moeten registreren
- Rapportagemodel op grond waarvan de gegevens aangeleverd moeten worden

Per 1 januari heeft de inspectie de uitkomsten van de risicoanalyse klaar voor gebruik. Jaarlijks verricht de inspectie voorafgaande aan het nieuwe kalenderjaar in november een risico-analyse a.h.v. het werkmodel; VWS, Justitie en enkele landelijke organisaties zijn informanten. In januari t-1 overlegt de inspectie met VWS en Justitie gezamenlijk en IPO (afzonderlijk) over toezicht en handhaving (in periodiek overleg). Met Justitie vindt nog afzonderlijk overleg plaats over de toezichtterreinen die uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van Justitie vallen.

De uitkomsten van de risicoanalyse worden betrokken bij het overleg.

De uitkomsten van de risico-analyse en het periodiek overleg resulteren in een eerste concept hoofdlijnen meerjarenplan/jaarwerkprogramma van de inspectie.

### Februari jaar t

Eenmaal in de vier jaar stelt het Rijk in februari de hoofdlijnen op voor het landelijk beleidskader/voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4. Daarin geeft het Rijk ook de beleidsvoornemens voor de komende vier jaar weer. De inspectie betreft bij het opstellen van zijn meerjarenplan/ jaarwerkprogramma ook het landelijke beleidskader/voortgangsrapportage en de beleidsinformatie, die provincies hebben aangeleverd.

Half februari ontvangen het Rijk (VWS en Justitie) en de provincies een aanschrijvingsbrief van de inspectie om hun wensen aangaande toezicht voor de jaren t+1 t/m jaar t+4 kenbaar te maken. In de aanschrijving geeft de inspectie aan wat de concepthoofdlijnen aangaande toezicht voor de jaren t+1 t/m jaar t+4 zijn.

Eind februari is het jaarverslag jaar t-1 van de inspectie in conceptvorm gereed. De hoofdinspecteur stuurt dit concept (stand waarin het is) ter informatie naar Rijk (VWS en Justitie), IPO en provincies.

### Maart jaar t

VWS en Justitie maken half maart de wensen voor toezicht voor de jaren t+1 t/m jaar t+4 schriftelijk bekend aan de inspectie (deze termijn sluit aan bij de planning totstandkoming landelijk beleidskader/voortgangsrapportage). Het Rijk stuurt tevens het concept hoofdlijnen landelijk beleidskader/ voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 in afschrift aan de hoofdinspecteur (in de staat waarin het op dat moment is).

### April jaar t

In bestuurlijk overleg van Rijk en IPO begin april worden de hoofdlijnen van het landelijk beleidskader/voortgangsrapportage jaar t+1 t/m jaar t+4 vastgesteld.

Begin april stuurt de inspectie het ontwerp jaarverslag jaar t-1 voor commentaar (binnen 14 dagen) aan VWS, Justitie en het IPO. Rijk en IPO sturen in de tweede helft van april hun commentaar op het ontwerp jaarverslag jaar t-1 aan de inspectie. Eind april stelt de inspectie (hoofdinspecteur) het jaarverslag vast en stuurt dit aan de Tweede Kamer (art 47, Wjz).

### Mei jaar t

Vanaf begin mei vindt er op ambtelijk niveau een bilaterale gespreksronde plaats van het Rijk met de provincies en grootstedelijke regio's (15 gesprekken), waarbij de rapportages met beleidsinformatie, die de provincies en grootstedelijke regio's op 1 januari (zie hierboven) hebben ingediend, zullen worden besproken. Indien provincies en grootstedelijke regio's al een voorontwerp beschikbaar hebben van hun provinciaal beleidskader en provinciaal uitvoeringsprogramma en dit hebben ingediend bij het Rijk, kunnen deze tevens onderwerp van gesprek<sup>4</sup> zijn.

<sup>4</sup> In de werkgroep P&C is gebleken dat afhankelijk van de inspraakprocedure bepaalde provincies reeds eerder een concept van hun ontwerp provinciaal beleidskader c.q. ontwerp provinciaal uitvoeringsprogramma kunnen aanleveren bij het Rijk dan andere provincies.

De provincies maken half mei hun wensen voor toezicht voor de jaren t+1 t/m jaar t+4 per brief bekend aan de hoofdinspecteur, met afschrift aan het betrokken regionale bureau van de inspectie (de termijn sluit zo goed mogelijk aan bij de totstandkoming van de provinciale beleidskaders/ uitvoeringsprogramma's; vanaf 1 april hebben provincies de beschikking over de vastgestelde hoofdlijnen landelijk beleidskader/ voortgangsrapportage).

Aan de hand van de dan beschikbare informatie stelt de inspectie de hoofdlijnen voor toezicht voor jaar t+1 t/m t+4 op.

(Bij het opstellen van het landelijke beleidskader c.q. voortgangsrapportage, de provinciale beleidskaders c.q. uitvoeringsprogramma's en het meerjarenplan/jaarwerkprogramma van de inspectie dienen keuzen gemaakt te worden: er is altijd méér nodig en wenselijk dan met de beschikbare middelen kan worden uitgevoerd; de inspectie gebruikt daarvoor de uitkomsten van de risicoanalyse).

### Juni jaar t

Vanaf 1 juni heeft het Rijk het Concept Ontwerp Landelijk beleidskader beschikbaar. Tevens heeft de inspectie vanaf dat moment het Concept Ontwerp Hoofdlijnen Meerjarenplan en het jaarwerkprogramma gereed.

Vanaf de tweede helft van juni tot half juli voert de inspectie overleg met VWS en Justitie gezamenlijk, IPO (in periodiek overleg) en met de provincies (op afspraak) over de hoofdlijnen voor toezicht in t+1 t/m t+4 (stuurt de inspectie vooraf toe) en de vooraf schriftelijk kenbaar gemaakte wensen voor toezicht. Over de andere toezichtsterreinen overlegt de inspectie afzonderlijk met Justitie.

Doel van overleg met partijen is te komen tot een goede afstemming tussen beleid, toezicht en handhaving door:

- Nadere informatie over de ingediende wensen van overheden (toelichting op inhoud, motieven, prioritering; specificatie van gewenste informatie uit toezicht)
- Bespreken van planningsvraagstukken en mogelijke oplossingen met betrekking tot enerzijds de hoofdlijnen Meerjarenplan / jaarwerkplan t+1 t/m t+4 en anderzijds de wensen van de rijksoverheid en van provincies

De informatie is input voor het opstellen van het ontwerp meerjarenplan/ jaarwerkprogramma t+1 t/m t+4 (eventueel bijstellen van keuzen; aanpassen van prioritering; specificeren van toezicht in t+1). Bovendien kan de informatie worden benut voor de voorbereiding van het toezicht in t+1.

### Juli jaar t

Uiterlijk 1 juli doen provincies het Rijk en in afschrift de inspectie de afgesproken set beleidsinformatie toekomen die betrekking heeft op de periode van 1 april jaar t-1 tot

1 april jaar t. Indien de ingediende beleidsinformatie daartoe aanleiding geeft, dan worden deze gehanteerd als input voor de komende rijksbegroting en voortgangsrapportage (t+1).

#### **Augustus/september jaar t**

Begin augustus heeft het Rijk het Ontwerp landelijk beleidskader/ voortgangsrapportage jaar t+1 t/m t+4 gereed en beschikbaar. In de tweede helft van augustus wordt het landelijk beleidskader/voortgangsrapportage in bestuurlijk overleg besproken met het IPO, waarna het door de Ministers van VWS en Justitie wordt vastgesteld, zodat het met Prinsjesdag (derde dinsdag in september), tezamen met de Rijksbegroting aan de Staten-Generaal, de provinciebesturen kan worden aangeboden. Het landelijk beleidskader/ voortgangsrapportage wordt tevens aan de inspectie gezonden.

#### **Oktober jaar t**

Vóór 1 oktober jaar t sturen de provincies hun ontwerp provinciale beleidskaders jaar t+1 t/m jaar t+4 (één keer in de vier jaar) c.q. ontwerp provinciale uitvoeringsprogramma's voor het jaar t+1 naar het Rijk (VWS en Justitie) en in afschrift aan de inspectie. De provinciale beleidskaders moeten gebaseerd zijn op het landelijke beleidskader. In het ontwerp uitvoeringsprogramma vindt de verantwoording plaats over jaar t-1 (financieel en beleidsmatig) van de beide doeluitkeringen bureau jeugdzorg en zorgaanbod en wordt de stand van zaken aangegeven met betrekking tot het lopende jaar t. Tevens is de aanvraag voor de beide doeluitkeringen voor het komende jaar t+1 onderdeel van het ontwerp provinciaal uitvoeringsprogramma.

Na de indiening van de ontwerpen van de provinciale beleidskaders provinciale uitvoeringsprogramma's door provincies en grootstedelijke regio's start het Rijk met de toetsing c.q. beoordeling van deze beleidskaders en uitvoeringsprogramma's op grond van de criteria die daarvoor in wet- en regelgeving zijn neergelegd.

Tevens heeft de inspectie begin oktober zijn ontwerp meerjarenplan jaar t+1 t/m jaar t+4 en jaarwerkprogramma jaar t+1 gereed. De inspectie stuurt deze stukken voor commentaar naar VWS, Justitie en IPO. In de tweede helft van oktober (twee weken na ontvangst) geven Rijk en IPO hun commentaar op het meerjarenplan c.q. jaarwerkprogramma door aan de inspectie. Zonodig vindt nog bijstelling plaats.

#### **November jaar t**

Begin november stelt de hoofdinspecteur het meerjarenplan en het jaarwerkprogramma van de inspectie vast en stuurt dit voor goedkeuring aan de Ministers van VWS en Justitie. De ministers keuren het goed, nadat bestuurlijke afstemming heeft plaatsgevonden. De inspectie ontvangt vóór 1 december jaar t-1 het schriftelijk bericht van goedkeuring door bewindslieden, gehoord het bestuurlijk overleg. Als de bewindslieden hun goedkeuring aan het meerjarenplan en het jaarwerkprogramma onthouden, dan delen zij dat binnen 4 weken schriftelijk mee aan

de hoofdinspecteur, onder opgave van redenen. Vervolgens stelt de hoofdinspecteur binnen 4 weken een gewijzigd meerjarenplan en het jaarwerkprogramma vast. In dat geval wordt de procedure voor goedkeuring herhaald, afgerond met toezending aan de Tweede Kamer door de hoofdinspecteur.

Gedurende de maanden november en december is het Rijk bezig met het opstellen van de beschikkingen voor het verlenen van de doeluitkeringen bureau jeugdzorg en aanbod jeugdzorg voor het komende jaar t+1. De inspectie maakt de risicoanalyse t.b.v. het jaar t+2.

#### **December jaar t**

Voor 1 december stellen provinciale staten het provinciaal beleidskader jaar t+1 t/m t+4 / provinciaal uitvoeringsprogramma jaar t+1 vast. Het Rijk stuurt de beschikkingen inzake de doeluitkering BJJ en ZA naar provincies en grootstedelijke regio's (vóór sluitingsdatum van het financiële systeem: half december).

De hoofdinspecteur stuurt half december het goedgekeurde meerjarenplan en het jaarwerkprogramma aan de Tweede Kamer.

## 4 Notitie Werkmodel Risicoanalyse Jeugdzorg

### Inleiding

Bij het bepalen waar het toezicht van de Inspectie jeugdzorg (officieel nu nog de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming) zich in enig jaar op gaat richten, worden tot op de dag van vandaag ervaringsgegevens van de inspectie en andere betrokken partijen (met name rijks- en provinciale overheid) gebruikt om uit een grote hoeveelheid gewenste onderzoekstrajecten een keuze te maken (prioriteitstelling).

Voor het jaar 2002-2003 is daarbij uitgegaan van een drietal factoren om richting te geven aan dit keuzeproces per wettelijk toezichtdomein:

- Waar komt de kwaliteit zichtbaar in het gedrang?
- Welke kennis heeft de inspectie over het betreffende werkveld?
- Welke 'externe' maatschappelijke nieuwe ontwikkelingen spelen er?

Naar aanleiding van onder andere een rapport van de Algemene Rekenkamer (Handhaving door rijksinspecties)<sup>1</sup> is geconstateerd, dat het stellen van prioriteiten voor toezicht door de inspectie niet systematisch inzichtelijk gebeurt.

Om dit euvel te verhelpen en om een bijdrage te leveren aan een samenhangend toezicht- en handhavingsbeleid vindt de inspectie het gewenst te komen tot een meer systematische risicobepaling voor het domein van de jeugdzorg in brede zin.

In deze notitie wordt daarom een aanzet gegeven voor het invoeren van een eenvoudig toepasbaar instrument voor systematische, periodieke risicoanalyse. Het ontwikkelingsniveau van dit instrument is thans nog in het stadium dat gesproken wordt van een werkmodel. Voor de kortere termijn is het bruikbaar maar het zal in de loop der tijd werkende weg worden aangepast aan de ontwikkelingen die zich voordoen. Daarbij zal ook onderzocht moeten worden of de juiste risicofactoren (zowel kwantitatief als kwalitatief) in het instrument zijn opgenomen. Het instrument zal daardoor een dynamisch karakter behouden.

Om misverstanden te voorkomen wordt hier opgemerkt dat het instrument alleen door de inspectie gebruikt gaat worden bij het bepalen van (de prioriteiten) het toezicht. De inspectie (de gebruiker) benut daarbij wel de input die door andere relevante organisaties (de informanten, zie hieronder) wordt gegeven.

De risicoanalyse wordt in de toekomst niet het enige keuze bepalende element voor het vaststellen en prioriteren van de toezichtcapaciteit. Bij de rijks- en provinciale overheid leeft ook een continue behoefte aan algemene (het veld 'dekkende') informatie over de geleverde kwaliteit (zijn de door de overheden aan het veld van de jeugdzorg gevraagde beleidsprioriteiten daadwerkelijk uitgevoerd). Daarnaast kunnen er verzoeken vanuit de hoek van de cliëntenorganisaties betrokken worden bij de toedeling van het toezicht in enig jaar en kunnen er wensen en ideeën vanuit het veld van de jeugdzorg zelf naar voren komen die mogelijk betrokken kunnen worden in het toezicht.

Dit alles laat onverlet, dat er binnen de inspectie altijd enige capaciteit moet worden gereserveerd om in te zetten voor acute situaties of calamiteiten.

### 4.1 Uitwerking van het instrument risicoanalyse

Allereerst wordt in deze notitie ingegaan op risicoanalyse voor de jeugdzorg, het werkmodel en het scoren op de gekozen risicofactoren. Vervolgens wordt toegelicht op welke wijze de resultaten kunnen worden gebruikt in het proces van 'toezicht en handhaving'.

### 4.2 Doel van risicoanalyse voor de jeugdzorg

Het doel van de risicoanalyse is het in kaart brengen van geschatte risico's in de onderscheiden domeinen van de jeugdzorg en daarmee een bijdrage leveren aan de onderbouwing van de toewijzing van toezichtactiviteiten van de inspectie jeugdzorg.

Het instrument risicoanalyse is een middel om dit doel te bereiken.

De risicoanalyse wordt gebruikt bij het opstellen van het jaarwerkprogramma van toezichtactiviteiten binnen het meerjarenperspectief van de inspectie.

Het inzicht in het effect van toezicht en handhaving en de door de overheid te bepalen beleidsprioriteiten zijn daarnaast medebepalend voor de opstelling van het jaarwerkprogramma van de inspectie. Op basis van deze keuzes kan de werklast voor de inspectie mede worden bepaald en de inzet concreet toegewezen.

### 4.3 Werkdefinitie risicoanalyse

Risicoanalyse: Het samenstel van werkzaamheden dat leidt tot inzicht in de risico's die zijn verbonden aan activiteiten (en het nalaten daarvan) bij het uitvoeren van het (primaire) proces van hulpverlening en bescherming van jeugdigen en hun opvoeders.

Uitgangspunten voor een werkmodel risicoanalysemodel voor de jeugdzorg:

- Eenvoudig model, dat snel toepasbaar is en ervaring met risicoinschatting voor inspecteurs en andere gebruikers oplevert
- Het kiezen van een aantal voor de hand liggende risicofactoren (dus niet op basis van uitgebreid onderzoek, wel gebruik maken van beschikbare kennis)
- Een model, dat zo goed mogelijk gebruik maakt van de beschikbare expertise van de betrokkenen
- Aansluiting zoeken bij ervaringen en modellen van andere inspecties

### 4.4 Werkmodel risicoanalyse jeugdzorg

Na een rondgang door de beschikbare risico-analyse modellen is uiteindelijk gekozen voor het vertalen van een algemeen model dat is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving (Ministerie van Justitie). In dit model worden voor diverse gebieden, domeinen, organisaties of onderdelen daarvan inschattingen

<sup>1</sup> ARK, 2001 (2)

gemaakt door experts, of beleidsmakers van de hoogte van het risico. Dit wordt gedaan voor een aantal gekozen risicofactoren. Bij gebruik van dit model door VROM is bijvoorbeeld uitgegaan van de risicofactoren veiligheid, gezondheid en duurzaamheid en de inschattingen zijn gemaakt voor de wettelijke takenlijst van de VROM inspectie<sup>2</sup>

Voor de jeugdzorg is op basis van het uitgangspunt 'eenvoudig en breed toepasbaar' gekozen voor een indeling in (sub) domeinen op basis van de diverse wetten, waarop toezicht bestaat:

- Wet op de jeugdzorg: toegang en zorgaanbod
- Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen: opvang en behandeling
- Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie: vergunninghouders interlandelijke adoptie
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers: opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers

De risicofactoren voor de jeugdzorg zijn schier eindeloos, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het verslag van de bijeenkomst Synergie in Toezicht. Daar zijn aan de hand van de group decision room methode een groot aantal risicofactoren gegenereerd. Dit is als onderbouwing voor beleidskeuzen en het opzetten van (breed) onderzoek ook bruikbaar.

Voor de jeugdzorg in engere zin zoals bedoeld in de hierboven genoemde wetten is het in combinatie met het uitgangspunt voor de hand liggende risicofactoren gekozen voor een vijftal risicofactoren:

- Mate van afhankelijkheid jeugdige en ouders (cliëntensysteem)
- Aansluiting van zorg op de (geëxpliciteerde) hulpvraag van de jeugdigen en ouders
- Professionaliteit van het hulpverleningsproces
- Externe omgeving en afstemming in de keten
- Functioneren van het kwaliteitsbeleid

Deze factoren zijn gekozen op basis van diverse discussies binnen de sector en in een zodanige mate van abstractie geformuleerd, dat er een globaal inzicht mee kan worden bereikt. Bovendien zijn deze factoren gekozen voor risico's gezien vanuit het perspectief van de jeugdige en zijn opvoeders (het cliëntensysteem). De laatste factor het functioneren van het kwaliteitsbeleid (kwaliteitssysteem) is voor de inspectie van groot belang, omdat de mate waarin de organisaties hun eigen kwaliteit 'in de hand' hebben medebepalend is voor de inrichting van het toezicht.

Tot dusver hebben de eerste beproevingen van het toepassen (binnen de inspectie) van het model aangetoond, dat er goed mee te werken valt. Het model leent zich voor scoren van de hoogte van het risico binnen een sector (of functie) van de jeugdzorg in het algemeen (de stand van zaken landelijk gezien), idem voor de jeugdzorg binnen

een provincie/ grootstedelijke regio. Voor het prioriteren van beleidskeuzen en toezichtvragen van een provincie kan de inschatting worden toegespitst op de afzonderlijke instellingen (cq functies daarvan).

Bij het toepassen van dit model, het inschatten van de zwaarte van de risicofactoren wordt gebruik gemaakt van de expert- en ervaringskennis van degenen die scoren in de diverse gremia en voor de onderscheiden niveaus.

Dit betekent dat voor de inschatting van de inspectie (voor alle niveaus) gebruik gemaakt wordt van de bij de inspecteurs aanwezige expliciete en ervaringskennis.

Voor de inschattingen op landelijk niveau kan het worden voorgelegd aan de informanten (VWS: DG Welzijn, DJB, Justitie: DGPS, DJC, DSRS, DJJI, provincies en grootstedelijke regio's : IPO, MOGroep en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties).

Teneinde het invullen onderling vergelijkbaar te houden en op het 'jargon' van de gebruikers aan te sluiten is het van belang dat de aspecten waarop een factor scoort worden gedefinieerd. Hieronder volgen werkdefinities per factor, geïllustreerd met een aantal aspecten waaraan degene, die op de risico's scoort moet denken. In het voorliggende model is het van belang op een vrij hoog abstractieniveau te blijven denken bij het scoren. Het gaat om het maken van een inschatting per (sub) domein van de jeugdzorg.

Bij het verder toepassen van het model kan een nader onderscheid worden gemaakt binnen de diverse (sub) domeinen (in de verticale kolom).

## 4.5 Werkdefinitie risicofactoren

### Mate van afhankelijkheid jeugdige en opvoeders (cliëntensysteem)

De mate waarin een jeugdige (c.s.) afhankelijkheid ervaart van de 'hulpverlener/ hulpverlening' en daaruit negatief effect op de (kwaliteit van de) relatie kan ontstaan:

- Communicatie tussen hulpverleners en cliëntensysteem (wijze van bejegening, taal cliënt als uitgangspunt, geen jargon)
- Leeftijd van de jeugdige, residentiele afhankelijkheid, contacten met ouders
- (On)vrijwilligheid in hulpverleningsrelatie (beleving te weinig in te brengen te hebben t.o.v. de basis waarop de relatie is aangevangen)
- Aanwezigheid vertrouwenspersoon, medezeggenschap en het functioneren van het klachtrecht
- Mate van crisis waarin cliënt zich bevindt, (mogelijke) mishandelingssituatie

### Aansluiting van zorg op de (geëxpliciteerde) hulpvraag van jeugdige en ouders

De mate waarin de zorg, het hulpaanbod aansluit op de (echte) hulpvraag van de cliënt(en), het cliëntensysteem en deze zich effectief en naar tevredenheid behandeld weet:

- Duidelijke instemming van cliënt met geformuleerde hulpvraag (betrokken worden bij, overleggen met en - in ieder geval bij vrijwillig aangegane hulpverleningsrelaties- instemmen van cliënt)

<sup>2</sup> Zie Nota Nalevingstrategie VROM, januari 2003

- Invloed c.q. instemming van cliënt op keuze van gewenste zorg
- Doelen van zorgaanbod concreet en meetbaar in goed overleg met cliënt
- Cliënttevredenheid (met doorloopsnelheid, verloop); (gegevens cliëntenevaluaties
- Geen/weinig uitval uit hulpverleningsproces (goede match cliënt - hulpaanbod)

### Professionaliteit van het hulpverleningsproces

De mate waarin het (primaire) hulpverleningsproces methodisch, systematisch en verantwoord is ingericht:

- Er wordt gebruik gemaakt van een helder theoretisch referentiekader
- Bruikbare hulpverlenings/ begeleidingsplannen
- Vaste interdisciplinaire evaluatie momenten (intern en met cliënten)
- Bijdragen van cliënt, hulpverlener(s) en overige betrokkenen duidelijk
- Er is systematische effectmeting van de geboden hulp

### Externe omgeving en afstemming in de keten

De mate waarin de externe omgeving de hulpverleningsprocessen in het te beoordelen (sub) domein beïnvloedt en de mate waarin de afstemming met andere partners in de zorgketen is gewaarborgd:

- De omgeving heeft een duidelijk beeld van wat er aan zorg geleverd wordt (imago)
- Afstemming tussen alle bij het cliëntsysteem betrokken hulpverleners (coördinatie)
- Overdracht van gegevens en hulpverleningsrelatie bij elke schakel in het proces (ketenkwaliteit) in goed overleg met c.q. instemming van de cliënt
- Er is duidelijkheid over de beschikbaarheid van voldoende (geïndiceerde) zorg
- Er is afstemming in de betrokken ketenorganisaties (samenhangend stelsel) en verantwoordelijke overheden
- Er is zicht op de mate van bureaucratie in de totale keten en bij de afzonderlijke schakels in de keten
- De totale doorlooptijd in de keten geeft een indicatie over de cliëntgerichtheid en de effectiviteit van de keten

### Functioneren kwaliteitsbeleid

De mate waarin binnen de betrokken organisaties het kwaliteitsbeleid<sup>3</sup> ontwikkeld en geïmplementeerd is:

- Er is een helder geformuleerd en door de organisaties gedragen (hulpverlenings) beleid
- Het primaire proces (van toegang, zorgaanbod, begeleiding of bemiddeling) is systematisch en evalueerbaar geregeld
- Het personeel is adequaat professioneel en hun competenties worden op peil gehouden
- Er vindt systematisch cliëntevaluatie en effectmeting plaats
- Er is een duidelijke verdeling in de organisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

<sup>3</sup> Referentie: Basiscriteria kwaliteit in de jeugdzorg, HKZ certificatieschema

## 4.6 Toelichting op scoreformulier (zie afzonderlijke bijlage in Excel)

In de linker verticale kolom zijn opgenomen de (sub)domeinen onderverdeeld naar de betreffende wetten zoals die ook voorkomen in het jaarwerkplan van de inspectie en de Voortgangsrapportage Jeugdzorg (VWS cs, 2002). De onderverdeling zal te zijner tijd geactualiseerd worden.

Horizontaal zijn de risicofactoren vermeld (en nog een aantal onderwerpen zie hierna) Het is de bedoeling dat gebruikers per (sub)domein een score geven van 1 (weinig, laag, komt niet voor oid) tot 4 (veel, groot, gevaarlijk oid), met in het achterhoofd de hierboven genoemde aspecten van een risicofactor.

Als er weinig of niets bekend is over een subdomein wordt vaak de behoefte gevoeld een nul (of 9) in te vullen. Dit verdraagt het systeem van berekenen echter niet. In dat geval zal de gebruiker af moeten gaan op wat de gemiddelde burger, krantenlezer kan inschatten voor het betreffende veld en de risicofactor. Met andere woorden scoren moet!

In de zesde kolom worden de scores opgeteld en gemiddeld.

Nogmaals wordt opgemerkt, dat dit risicomodel bedoeld is om globaal een onderlinge vergelijking te maken tussen de subdomeinen onderling, opdat het gebruikt kan worden om de prioritering van toezicht mede mogelijk te maken.

## 4.7 Het (gebrek aan) naleefgedrag

Een andere factor, die een rol speelt bij het bepalen van de ranking van subdomeinen is het naleefgedrag van de betrokken organisaties en personen werkzaam binnen dat domein. De risicofactoren kunnen over het algemeen een lage score krijgen, maar als men binnen het domein alle wettelijke bepalingen niet kent en niet naleeft is het van belang dat er wel toezicht gehouden wordt of anderszins maatregelen genomen worden.

Derhalve wordt in de zevende kolom een inschatting van het gebrek aan naleefgedrag gevraagd. Als wordt ingeschat dat het naleefgedrag goed is, van voldoende niveau (bijvoorbeeld 80 % of hoger) scoort de gebruiker een 1. Als hij/zij inschat dat het naleefgedrag abominabel is wordt een 4 gescoord.

De naleving in een bepaald domein kan worden ingeschat op basis van harde feitelijke gegevens uit onderzoeksrapporten, toezichtgegevens van de inspectie rapportages, ervaringsgegevens van de invuller, het kwaliteitsjaarverslag van de betrokken organisatie(s) en gegevens uit bijvoorbeeld monitoring rapporten van het Landelijk Platform Jeugdzorg (LPJ) en de voortgangsrapportage van VWS/Justitie. Voor alle genoemde voorbeelden geldt voor zover aanwezig en voor zover bekend bij de betrokken invuller. Bij gebrek aan dit soort bronnen blijft over wat de invuller als gewone burger, krantenlezer aan beeldvorming heeft opgedaan. Met andere woorden ook hier geldt: scoren moet!

De achtste kolom berekent de vermenigvuldiging van de gemiddelde score en (het gebrek aan) naleefgedrag. Hiermee is de ranking bepaald op basis van de risicofactoren en het naleefgedrag.

### Er kan een indeling gemaakt worden van domeinen met een:

- Laag risico en een goed naleefgedrag: weinig toezicht of reactie nodig (standaard afweging)
- Laag risico, maar slecht naleefgedrag: toezicht of reactie nodig? (afzonderlijke afweging)
- Hoog risico, maar goed naleefgedrag: toezicht of reactie nodig? (afzonderlijke afweging)
- Hoog risico en slecht naleefgedrag: toezicht of reactie nodig! (standaard afweging)

Dit kan een hulpmiddel zijn bij het nader prioriteren van toezicht of reacties. Bij die keuzes, het wordt nogmaals opgemerkt, spelen ook gepercipieerde risico's mee. In een als zeer gevaarlijk beleefde situatie verwacht de burger toch toezicht van de overheid, ook al is het naleefgedrag nog zo goed.

### Keuze voor inzet van middelen van toezicht of anderszins

Als bekend is welke domeinen het hoogst scoren moeten er nog keuzes gemaakt worden voor het inzetten van welke middelen en tegen welke prijs of capaciteit. Een van de hulpmiddelen, die gebruikt kan worden is de Tafel van Elf<sup>4</sup> aan de hand waarvan een analyse gemaakt kan worden van de redenen waarom met niet naleeft in het betreffende domein. De dimensies waarlangs de analyse gemaakt wordt bestaan uit de volgende drie categorieën:

#### Dimensies voor spontane naleving:

- 1 Kennis van de regels (bekendheid, duidelijkheid)
- 2 Kosten / baten afweging (financieel, immaterieel)
- 3 Acceptatie van de regels (redelijkheid)
- 4 Waarden van de doelgroep (gezagsgetrouwheid, integriteit)
- 5 Informele controle (sociale sanctie)

#### Controle (toezicht) dimensies:

- 6 Informele meldingskans (bekend waar, kliklijn)
- 7 Perceptie van controlekans (op overtreding)
- 8 Perceptie van detectiekans (bij controles)
- 9 Selectiviteit toezichthouder (bedrijven, personen)

#### Sanctiedimensie:

- 10 Perceptie sanctiekans (gedoogbeleid)
- 11 Sanctie-ernst (formele sanctie, immaterieel)

Als blijkt, dat men de regels niet naleeft omdat men ze niet kent is een voorlichtingsronde meer op zijn plaats, dan scherper toezicht.

<sup>4</sup> Zie de tafel van Elf van het Expertisecentrum rechtshandhaving, 2002