



Foto: Martine Sprangers

Over het visgedrag van de inspecteur

Inspectie Jeugdzorg baseert toezicht op risicoanalyse

Door Kees Reedijk en Ester Nieuwhuis

De Inspectie Jeugdzorg stuurt haar inspecteurs naar de plaatsen waar toezicht nodig is. Die plaatsen kiest de inspectie door in kaart te brengen welke risico's waar de kwaliteit van de zorg bedreigen. Dit risicogestuurde toezicht is ingevoerd in 2009. De eerste ervaringen zijn positief, maar het duurt nog zeker vijf jaar voordat de inspectie beschikt over een robuust en stabiel risicomodel met indicatoren die een 100 procent betrouwbaar verband kunnen leggen met de kwaliteit van de zorg.

Net als een visser is een inspecteur er altijd op uit om te vissen op de stek waar de kans op een vangst het grootst is. Een visser vindt die stek op basis van eigen ervaring en verhalen van andere vissers. Een inspecteur gaat systematischer te werk. Hij kiest zijn stek door in te schatten waar de risico's het grootst zijn dat bijvoorbeeld regels worden overtreden of waar signalen zijn dat de kwaliteit van zorg gevaar loopt.

Van de inspecties in Nederland wordt tegenwoordig verwacht dat ze denken in termen van risico's en hun werk daarop afstemmen. Voorzieningen en bedrijven waarop toezicht wordt gehouden, maken bezwaar als een inspectie met een vaste regelmaat langskomt met steeds hetzelfde lijstje vragen. En medewerkers op de werkvloer klagen dat ze door alle interne en externe controles nauwelijks toe-komen aan hun eigenlijke werk. De overheid vindt inspecteren nodig, maar wil niet dat daardoor onnodige kosten en lasten ontstaan

voor instellingen en bedrijven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

Ook de inspecties zelf vonden dat het tijd werd voor vernieuwing van hun toezicht. Er zijn eigenlijk altijd te weinig inspecteurs voor het werk dat ze moeten doen en dat worden er de komende tijd ook steeds minder (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Bovendien is het niet efficiënt om overal op dezelfde manier en met dezelfde regelmaat toe te zien. Wie het goed doet, krijgt dan onnodig toezicht en wie het slecht doet krijgt te weinig.

Een inspectie moet prikkelen en op de goede manier degenen uitdagen die dat het hardste nodig hebben. De taak van de Inspectie Jeugdzorg is niet alleen toezien op hoe de jeugdzorg haar taak uitvoert maar ook stimuleren dat die uitvoering verbetert. Daarom is de inspectie overgestapt op risicogestuurd toezicht.

Inspectie Jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg is in 1988 bij wet ingesteld en houdt toezicht op de jeugdzorg in Nederland. De inspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar is inhoudelijk onafhankelijk.

De Wet op de jeugdzorg geeft de Inspectie Jeugdzorg de volgende taken:

- onderzoek doen naar de kwaliteit van de jeugdzorg;
- toezicht houden op de naleving van de kwaliteitseisen die in de wet staan;
- voorstellen doen voor verbetering.

De inspectie houdt toezicht op verzoek van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Veiligheid en Justitie en voor Immigratie en Asiel, en op verzoek van de provincies. De inspectie kan ook uit eigen beweging toezicht houden.

Toezicht houden betekent dat de inspectie informatie verzamelt over de kwaliteit van de jeugdzorg, zich een oordeel vormt en zo nodig ingrijpt. Ook kijkt de inspectie of het beleid voor de jeugdzorg in de praktijk goed werkt. Daarover adviseert de inspectie gevraagd en ongevraagd.

De rapporten van de inspectie zijn in principe openbaar.

De openbaar gemaakte rapporten staan op de website van de inspectie: www.inspectiejeugdzorg.nl.

Risicogestuurde selectie

In haar jaarwerkprogramma maakt de inspectie bekend welke onderzoeken zij dat jaar wil uitvoeren. Die keuze is steeds meer gebaseerd op informatie die zij verzamelt over mogelijke risico's bij de instellingen waarop zij toezicht houdt. Sinds het jaarwerkprogramma voor 2009 selecteert de inspectie instellingen die op grond van inschatting van risico's met voorrang moeten worden onderzocht. Binnen een aantal jaren wil de inspectie voor alle instelling en voorzieningen waarop zij toezicht houdt via risicoanalyse komen tot een risicogestuurde selectie.

De inspectie houdt toezicht op zeven soorten instellingen en voorzieningen:

- de bureaus jeugdzorg;
- de jeugdzorgaanbieders;
- de justitiële jeugdinrichtingen;
- de vergunninghouders voor interlandelijke adoptie;
- de Raad voor de Kinderbescherming;
- de opvang en voogdij van alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- de schippersinternaten.

De inspectie kan naast instellingen en voorzieningen ook thema's opnemen in haar jaarwerkprogramma als uit de risicoanalyse blijkt dat ze urgent en relevant zijn voor de kwaliteit van de zorg. Zo heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het omgaan met seksualiteit in residentiële instellingen en de toepassing van beperkende maatregelen in de jeugdzorg.

De inspectie gebruikt voor haar risicogestuurd toezicht drie risicokwalificaties: normaal, gemiddeld of verhoogd. Dat sluit aan bij de kwalificaties in de risicomodellen van andere inspecties. Een verfijning is uiteraard denkbaar, maar voorlopig volstaat de inspectie met deze driedeling.

De risicogestuurde programmering van het toezicht gebeurt met behulp van twee instrumenten: data-analyse aan de hand van informatiebronnen, en actualiteitenmonitoring, via het bijhouden van de actualiteit en recente ontwikkelingen.

Data-analyse

De data-analyse levert per instelling een risicoprofiel. Het profiel wordt gebaseerd op verschillende bronnen: het 'accountbeeld', gebaseerd op het accountmanagement van de inspecteurs; de HKZ-

certificering van de instelling; de analyse van drie soorten jaarverslagen; de patroonanalyse van klachten en meldingen, en de beantwoording door de instelling van de vragenlijst risico-indicatoren. Eén bron is nog in ontwikkeling: de rol en de invloed van de raad van toezicht van een instelling op de kwaliteit van de zorg.

Accountbeeld

De inspecteurs hebben ieder een provincie met een groep voorzieningen toegewezen gekregen waarvoor zij eerste aanspreekpunt zijn en die zij volgen als hun aandachtsgebied. Zo'n groep van voorzieningen vormt een account. In dit onderdeel van het risicoprofiel schetst de accountinspecteur zijn beeld van de instellingen. De accountinspecteur baseert dat beeld op de contacten die hij in de loop der tijd heeft met de instelling en de informatie die wordt verzameld over de jeugdzorg in de provincie.

HKZ-certificering

Geregistreerd wordt of een instelling wel of niet beschikt over een geldige certificering door de stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ). Certificering speelt in het risicoprofiel een rol omdat het een systeem van zelfregulering is voor de kwaliteit van de instelling. Een gecertificeerde instelling loopt minder risico op slechte kwaliteit dan een niet-gecertificeerde instelling. Op termijn wil de inspectie ook certificering op onderdelen benutten. Zo kunnen instellingen zich sinds kort certificeren op het onderdeel cliënt- en patiëntveiligheid.

Kwaliteitsjaarverslag

Aan de hand van een standaardchecklist scoort de inspectie het door de Wet op de jeugdzorg voorgeschreven kwaliteitsjaarverslag. De inspectie kijkt naar de formele vereisten voor het kwaliteitsjaarverslag, het informatiegehalte en het inhoudelijk oordeel over het kwaliteitsjaarverslag.

Jaarverslag klachtencommissie

Ook het jaarverslag van de klachtencommissie is voorgeschreven door de Wet op de jeugdzorg. Het wordt net als het kwaliteitsjaarverslag geanalyseerd en gescoord aan de hand van een checklist over formele vereisten, het informatiegehalte en een inhoudelijk oordeel.

Financieel jaarverslag

Geld en kwaliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dus zijn de financiële risico's en de inschatting daarvan relevant voor de

inspectie. Aan het financiële jaarverslag wordt de risico-informatie onttrokken door een analyse te maken van financiële gegevens zoals liquiditeit en winstontwikkeling. Er wordt ook gekeken naar de ontwikkeling van kostenposten zoals scholing en het inhuren van externen. Die informatie is vooral belangrijk om in te schatten hoe het gesteld is met de continuïteit van de instelling, maar ook met de haalbaarheid van kwaliteitsverbeteringen.

Patroonanalyse klachten en meldingen

De inspectie analyseert de klachten en meldingen die zij in de loop van een jaar krijgt van of over de instelling.

Vragenlijst risico-indicatoren

De vragenlijst risico-indicatoren wordt eens in de twee jaar door de inspectie voorgelegd aan de instelling. De lijst vult informatie aan die nodig is voor het risicoprofiel en die niet uit de andere bronnen te halen is.

Samen met jongeren, jeugdzorginstellingen, het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ) en Jeugdzorg Nederland heeft de inspectie gezocht naar risico-indicatoren die informatie geven over de veiligheid van jongeren in instellingen. In maart 2007 begon de inventarisatie van mogelijke risico-indicatoren. In mei van dat jaar is een voorstel besproken met instellingen, het LCFJ en Jeugdzorg Nederland, toen nog MOgroep Jeugdzorg. Tijdens die bijeenkomst hebben jongeren onder leiding van Stichting Alexander gepresenteerd wat zij van belang vinden voor hun veiligheid in residentiële instellingen. De inbreng van jongeren was een belangrijk richtpunt voor de uiteindelijke keuze van indicatoren.

In november 2007 volgde een testfase bij acht instellingen: Cardea, de Base-groep, jongerenhuis Harreveld, Rentray en vier locaties van de Leo Stichting Groep: Nieuw Veldzicht, Valkenheide, Commujon en Bredervoort. De resultaten uit de testfase waren over het algemeen herkenbaar en informatief voor de instellingen en leidden tot verdere verbetering van de vragenlijst. In het najaar van 2008 is de nieuwe werkwijze ingevoerd in de residentiële jeugdzorg (zie kader op pagina 40).

Een soortgelijk overlegtraject heeft indicatoren opgeleverd voor de bureaus jeugdzorg, die sinds april 2010 in gebruik zijn. Inmiddels wordt gewerkt aan risico-indicatoren voor de pleegzorg en de ambulante zorg.

Risico-indicatoren residentiële jeugdzorg

De risico-indicatoren voor de residentiële jeugdzorg zijn gebaseerd op drie doelen:

- Het personeel beschermt en ondersteunt de jongere in zijn ontwikkeling;
- De groep is een veilige plek voor de jongere;
- De instelling biedt de zorg die de jongere nodig heeft.

Doel 1: Het personeel ondersteunt de jongere in zijn ontwikkeling

	A Stabiliteit personeel
	Personeelsverloop
	Ziekteverzuim en zwangerschapsverlof
	B Kwaliteit sturing
	Aantal uur leidinggevende per pedagogisch medewerker per week
	Aantal uur behandelcoördinator per pedagogisch medewerker per week

Doel 2 De groep is een veilige plek voor de jongere

	C Stabiliteit groep: randvoorwaarden
	Gemiddelde groepsgrootte
	Aantal verschillende gezichten per groep per maand
	Aantal uur pedagogisch medewerker per groep per week
	Aantal deeltijdwerkers
	D Stabiliteit groep: gebeurtenissen in de groep
	Aantal tijdelijke verwijderingen uit de groep
	Aantal uitplaatsingen niet conform behandelplan
	Aantal geweldsincidenten

Doel 3 De instelling biedt de zorg die de jongere nodig heeft

	E Kwaliteit aanbod
	Aantal effectieve gedragsinterventies
	Ambulante thuisbegeleiding
	Vrije toegang tot internet
	Vervolgtraject dagbesteding/woonplek

		Structurele risico-inschatting
		Aandacht voor de inbreng van de jongere
		Veiligheid van jongeren 's nachts
	F	Kwaliteit deskundigheid personeel
		Het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker en het middenkader
		Ingewerkte medewerkers
		Kwaliteit opleidingsprogramma voor nieuwe medewerkers

Risicoprofiel

Voor de data-analyse weegt de inspectie de informatie uit de verschillende bronnen en bepaalt ze via zogenaamde beslisregels of een instelling op een onderdeel en als geheel een laag, gemiddeld of verhoogd risicoprofiel krijgt. Deze beslisregels zijn tot nu toe vooral gebaseerd op gemiddelden van de sector, bijvoorbeeld het gemiddelde aantal klachten over de hele sector in een jaar gedeeld door het aantal instellingen of door het aantal plaatsen. Voor sommige indicatoren, zoals het jaarlijkse percentrage ziekteverzuim, gebruikt de inspectie streefcijfers die binnen de branche gelden of afspraken met de sector.

De beslisregels kunnen verder worden verfijnd wanneer over een reeks van jaren historische gemiddelden per instelling als norm beschikbaar zijn. Voor een effectieve risicoanalyse is het waardevoller om de trendmatige ontwikkeling van een indicator goed in kaart te brengen dan de score op een specifiek moment: de 'film' zegt meer over het risico dan de 'foto'.

Basisregistratiesysteem

De gegevens uit de verschillende informatiebronnen worden in de loop van een jaar verzameld en dienen goed opgeslagen en toegankelijk te worden gemaakt. Daarom heeft de inspectie een systeem ontwikkeld waarin deze informatie voor eigen gebruik wordt bijeengebracht. Dit Basisregistratiesysteem bevat naast contactinformatie ook het risicoprofiel van alle instellingen waar de inspectie toezicht op houdt.

Het risicoprofiel wordt gevisualiseerd met kleuren die per onderdeel van het risicoprofiel en voor het risicoprofiel als geheel de scores aangeven: rood voor een hoog risico, oranje voor een gemiddeld risico en groen voor een laag risico. Een medewerker die contact heeft met een instelling of daar informatie over krijgt, kan in het Basisregistratiesysteem in één oogopslag het risicoprofiel zien en daar eventueel zijn acties op afstemmen.

Jaarlijks wordt rond de zomer de informatie over de risicoprofielen uit het Basisregistratiesysteem geanalyseerd om te komen tot de risicobepalingen van instellingen waar de inspectie haar jaarwerkprogramma voor het komende jaar op baseert.

Actualiteitenmonitoring

De monitoring van de actualiteit is het tweede instrument dat de inspectie gebruikt voor de risicogestuurde programmering van haar onderzoeken. Zo worden trends en ontwikkelingen zichtbaar die relevant zijn voor de programmering.

Binnen de inspectie houden ongeveer vijftien medewerkers de actualiteit rond zo'n vijftien onderwerpen in de gaten. Dat kunnen inhoudelijke onderwerpen zijn als pleegzorg en interlandelijke adoptie, maar ook bestuurlijke onderwerpen zoals een wetswijziging. Iedere zes weken komen de medewerkers die de actualiteit monitoren bijeen. Zij bespreken wat hen is opgevallen in de actualiteit rond hun onderwerp. Die trends en ontwikkelingen worden vastgelegd op een 'groslijst' met actualiteiten. Daarop staan gemiddeld twintig actuele ontwikkelingen kort beschreven. De onderliggende bronnen – krantenartikelen, rapporten, bulletins – worden digitaal opgeslagen voor later gebruik. Een keer per jaar houdt de monitorgroep de groslijst tegen het licht en bepaalt welke onderwerpen meedingen als relevant onderwerp voor het onderzoeksprogramma van het komend jaar.

Resultaten

Door het werken met risicoprofielen kwam in 2011 een aantal thema's in de programmering terecht die anders waarschijnlijk buiten de boot waren gevallen omdat zij niet op een andere manier waren opgepikt. Zo wordt op grond van de scores bij een aantal instellingen onderzoek gedaan naar het leefklimaat op de groep en bij de bureaus jeugdzorg naar de bejegening van cliënten.

Verhoudingsgewijs hebben weinig instellingen tot nu toe een verhoogd risicoprofiel gekregen. Omdat de risicogestuurde aanpak relatief jong is, is de inspectie nog voorzichtig met het toedelen van de kwalificatie verhoogd risico. Het risicomodel laat overigens toe dat inspecteurs voorlopige scores op het risicoprofiel kunnen corrigeren als een recent bezoek aan de instelling aantoonbare contra-indicaties heeft opgeleverd die erop wijzen dat de eventuele bedreiging van de kwaliteit van de instelling meevalt.

Naast het sturen van de programmering van de inspectie heeft het risicomodel ook een ander, meer indirect effect. In de periodieke contacten met de instelling kunnen inspecteurs ingaan op ontwikkelingen in het profiel. Zo brengen zij de risico-ontwikkelingen in dialoog onder de aandacht van de instelling. De risicoanalyse wordt dan ook gebruikt als een waarschuwing en een instrument om ongewenste trends in de kwaliteit of een bedreiging van de kwaliteit te signaleren.

De inspectie werkt nog niet lang genoeg met deze aanpak om al echte trends te ontdekken in de risicoanalyses. Er is nog veel werk te verzetten vóór het risicomodel robuust en stabiel genoeg is om er 100 procent op te vertrouwen. Een risicogestuurde benadering zal tot op zeker hoogte altijd een zoeken blijven naar nog betere indicatoren.

Verder bestaat nog niet voor alle werksoorten een risicoprofiel. Momenteel werkt de inspectie aan de risicovragenlijst voor de pleegzorg en de ambulante zorg. Zo ontstaat gaandeweg een dekend model voor alle instellingen en voorzieningen waarop de inspectie toezicht houdt.

De inspectie moet ook nog significante statistische verbanden zien te leggen tussen de indicatoren uit het risicomodel en de feitelijke kwaliteit. Welke indicatoren zeggen nu werkelijk iets over de resultaten en de kwaliteit die de instelling levert?

Een belangrijke belemmering is dat de jeugdzorg nog steeds niet beschikt over goede prestatie-indicatoren. Om de resultaten van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg in beeld te brengen, is de branche al in 2006 begonnen afspraken te maken over een aantal prestatie-indicatoren. Voor elk van die prestatie-indicatoren moet landelijk worden afgesproken hoe die gemeten gaan worden en hoe de gegevens verzameld en geregistreerd worden. Gekozen is voor resultaat- of uitkomstindicatoren, omdat die de vraag kunnen beantwoorden of de hulp zin heeft gehad. Zijn de hulpvragen van de cliënt beantwoord? Is de autonomie van de cliënt versterkt? Is de veiligheid van het kind hersteld? Is de jongere geen bedreiging meer voor de veiligheid van de samenleving? Tien van dergelijke prestatie-indicatoren zijn in de maak, maar ze zijn nog niet beschikbaar.

Al met al is het ontwikkelen en voluit werken met risicogestuurd toezicht een kwestie van tijd. Hoe lang het precies gaat duren is niet helemaal duidelijk, maar de praktijk in bijvoorbeeld de gezondheidszorg wijst uit dat het gemiddeld vijf tot zeven jaar duurt voordat duidelijk is of een set van indicatoren robuust genoeg is en voldoende geldingskracht heeft om te kunnen spreken van een goed risicomodel. De inspectie is van plan om die tijd te nemen, om te komen tot een efficiënt en effectief risicogestuurd toezicht.

De brochure *Risico-indicatoren voor de residentiële jeugdzorg* geeft een uitgebreide beschrijving van de vragenlijsten en risico-indicatoren voor de residentiële jeugdzorg. Te downloaden via www.inspectiejeugdzorg.nl (zoek 'risico-indicatoren').

Dit artikel is, net als de andere artikelen in dit nummer, gratis te downloaden via www.jeugdenco.nl > Kennis > Jaargang 2011 > No 3/2011.

Verder lezen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Wet op de jeugdzorg*. Den Haag. VVD & CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag, VVD/CDA

Kees Reedijk (c.j.reedijk@inspectiejz.nl) is deskundige op het gebied van methode en techniek van toezicht bij de Inspectie Jeugdzorg.

Ester Nieuwhuis (e.nieuwhuis@inspectiejz.nl) is stafmedewerker kwaliteitsontwikkeling bij de Inspectie Jeugdzorg.