

Ervaringen met toezicht van kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf

Eindrapport



NIVEL
Kennis voor betere zorg

Ervaringen met toezicht van kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf

Eindrapport

Alfons Fermin
Roland Friele
Tamara Coppenhagen

Januari 2019

ISBN 978-94-6122-538-2
<http://www.nivel.nl>
nivel@nivel.nl
Telefoon 030 2 729 700
Fax 030 2 729 729

© 2019 Nivel, Postbus 1568, 3500 BN UTRECHT

Gegevens uit deze uitgave mogen worden overgenomen onder vermelding van Nivel en de naam van de publicatie. Ook het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning in artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Opzet en uitvoering onderzoek	9
3 Toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf	11
3.1 Toezicht op kleinschalige aanbieders tussen 2015-2017	11
3.2 Verwachtingen, aanpak en ervaringen van inspecteurs	12
4 Ervaringen met het inspectiebezoek	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Ervaringen met het toezicht	16
4.3 Aankondiging inspectie	16
4.4 Bejegening door inspecteurs	18
4.5 Benadering jeugdigen	19
4.6 Conclusies en verbeterpunten	20
5 Ervaringen met de beoordeling	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Toetsingskader	21
5.3 Communicatie rondom beoordeling en rapportage	22
5.4 Ervaren nut van toezicht	24
5.5 Conclusies en verbeterpunten	25
6 Reflectie op toezicht	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Belang van onafhankelijk toezicht	29
6.3 Verhouding tot kwaliteitskeurmerken	29
6.4 Aandacht nodig voor complexe omgeving aanbieders	30
6.5 Inspectie en verantwoordelijkheid gemeenten	30
6.6 Professionalisering: stimuleren lerend vermogen	31
6.7 Conclusies	31
7 Slotbeschouwing	33
7.1 Inleiding	33
7.2 Betekenis van toezicht in deze sector	33
7.3 Passend toetsingskader	34
7.4 Vorm en inhoud van inspectiebezoek	35
7.5 Het inspectierapport	36
7.6 Tot slot	37
Referenties	39
Bijlage A Lijst met gebruikte afkortingen	41

Bijlage B Interviews en groepsgesprekken	42
B.1 Interviews en groepsgesprekken met geïnspecteerden	42
B.2 Groepsgesprekken met inspecteurs	42
Bijlage C Topiclijst interviews en programma groepsgesprek	43
Bijlage D Toetsingskader	45

Samenvatting

Dit rapport biedt een kwalitatief inzicht in de ervaringen van kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf met het toezicht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Op basis van deze ervaringen worden suggesties gedaan voor een betere aansluiting van het toezicht bij de ervaringen van de ondertoezichtstaanden. Het aantal kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf is sinds het van kracht worden van de Jeugdwet in 2015 sterk toegenomen. Deze toename in aanbieders stelt de Inspectie voor nieuwe uitdagingen. De IGJ - en haar voorgangers – heeft een gepaste vorm van toezicht ontwikkeld op basis van onder meer reflectie op haar ervaringen met toezicht op 49 kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf tussen 2016-2017 (IGJ, 2018). Ter aanvulling hierop wordt in dit rapport onderzocht hoe de geïnspecteerden zelf het toezicht hebben ervaren en hoe dit zich verhoudt tot de aanpak van de inspectie.

Ervaringen met het inspectiebezoek

Het onderzoek laat zien dat over het algemeen de geïnspecteerden redelijk tevreden zijn over het inspectiebezoek, met enkele uitschieters naar boven en naar beneden. De meest positieve ervaringen van geïnspecteerden hingen samen met (1) een van te voren aangekondigd bezoek, (2) een respectvolle bejegening door de inspecteurs, (3) een gepaste (pedagogisch verantwoorde) wijze van benaderen van de jeugdigen, en (4) helderheid over de doelen en opzet van het inspectiebezoek en het vervolg. Geïnspecteerden met minder positieve ervaringen relateren die aan een onaangekondigd bezoek, een formele bejegening en/of een niet gepaste benadering van de jeugdigen.

Ervaringen met de beoordeling

Geïnspecteerden verschillen wat betreft hun ervaringen met de beoordeling. Deze verschillen hangen samen met: (1) de ervaren geschiktheid van het toetsingskader, (2) de communicatie rondom de beoordeling, en (3) het ervaren nut van de beoordeling. Sommige geïnspecteerden hadden er begrip voor dat het toetsingskader waarmee de IGJ toezicht houdt maar in beperkte mate rekening kan houden met bijzonderheden van kleinschalige jeugdhulpaanbieders. Maar vaker was er kritiek op het toetsingskader dat geen recht zou doen aan de kleinschaligheid van de aanbieders. Heldere en duidelijke communicatie rondom de beoordeling werd door alle geïnspecteerden van belang geacht. Enkele geïnspecteerden - met name die geïnspecteerd zijn naar aanleiding van een signaal - hadden negatieve ervaringen met de communicatie: zij misten de transparantie over de aanleiding en een terugkoppeling aan het einde van het inspectiebezoek. Ten slotte varieerden de ervaring met het nut van de beoordeling sterk. Enkele geïnspecteerden vonden de beoordeling “nutteloos”, onder meer omdat de Inspectie zich zou hebben beperkt tot toezicht op “de papieren werkelijkheid” en omdat ze alle grijstinten reduceert tot een zwart-wit beoordeling. Anderen hadden het bezoek als “een leermoment” ervaren en waardeerden het dat de inspecteurs met hen in gesprek waren gegaan om zich een beeld te vormen van hoe het in de praktijk eraan toegaat.

Reflectie op de rol van toezicht

Tijdens de interviews en het groeps gesprek hebben we de geïnspecteerden gevraagd om te reflecteren op de vraag: hoe kan het toezicht door de IGJ op de kwaliteit en veiligheid van kleinschalige aanbieders van jeugdzorg met verblijf beter of anders? Periodieke inspectiebezoeken worden door alle respondenten belangrijk gevonden, om er zelf van te leren en om misstanden in de sector te voorkomen. Bij gebrek aan capaciteit kan de Inspectie selectief toezicht houden op basis van risicoprofielen en in afstemming met gemeenten, werd gesuggereerd. Weer anderen zinspeelden op een zwaarder accent op de adviserende rol van de Inspectie, om kleinschalige aanbieders te stimuleren om te blijven werken aan verbetering van de kwaliteit en veiligheid van het aanbod.

Verder vinden de geïnspecteerden dat de Inspectie meer dan nu het geval is oog moet hebben voor de complexe omgeving waarin kleine aanbieders van jeugdhulp opereren en waarin ze niet alleen rekening moeten voldoen aan de “eisen” van de IGJ maar bijvoorbeeld ook met die van zorgorganisaties, gemeenten en kwaliteitskeurmerken. Concreet gaat het hen vooral om het voorkomen of verminderen van conflicterende eisen en dubbel werk. De IGJ kan mogelijk ook een rol spelen bij de afstemming van kwaliteitskeurmerken met de eisen die de IGJ stelt.

Gevolgte werkwijze

Het onderzoek werd begonnen met twee gesprekken met inspecteurs van de IGJ, domein Jeugd. Het doel hiervan was een duidelijk beeld te krijgen van de verwachtingen, aanpak en ervaringen van de IGJ met het toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf. De Inspectie heeft haar aanpak van toezicht mede ontwikkelde op basis van haar ervaringen met het uitvoeren van toezicht op 49 kleinschalige jeugdhulpaanbieders tussen 2016-2017 (zie hoofdstuk 3).

We hebben tien van deze 49 geïnspecteerde kleinschalige jeugdhulpaanbieders geïnterviewd (*at random* geselecteerd) over hun ervaringen met het toezicht. Vervolgens is een groepsgesprek gehouden waaraan negen verschillende aanbieders deelnamen. Het doel van het groepsgesprek was zowel het verbreden van de empirische basis van het onderzoek (slechts een van de deelnemers van het groepsgesprek was eerder geïnterviewd) als het toetsen van de eerste conclusies uit de analyse van de interviewgegevens. De inzichten uit de interviews en het groepsgesprek worden gepresenteerd aan de hand van de hierboven genoemde indeling in drie thema's: (1) ervaringen met het inspectiebezoek, (2) ervaringen met het de beoordeling en (3) reflectie op de rol van inspectie bij toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders (hoofdstukken 4, 5 en 6).

1 Inleiding

Het landschap van de jeugdhulp is de laatste jaren grondig gewijzigd. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdhulp, waaronder de residentiële jeugdhulp. In geval van uithuisplaatsing heeft een plaatsing bij pleegouders de voorkeur. Indien dit niet mogelijk is vanwege een complexe problematiek, heeft een kleinschalige zorgvorm met een gezinssfeer de voorkeur, zoals een gezinshuis.¹ Sinds 2015 is het aantal jeugdigen in gezinshuizen met 50% toegenomen van 1.728 in 2014 naar 2.594 in 2016. Het merendeel van de plaatsingen in gezinshuizen is gericht op langdurig verblijf (Wunderink, 2017). Kleinschalige jeugdhulpaanbieders die jeugdigen begeleiding en 24-uursopvang bieden zijn divers in vorm – zoals logeerhuizen, gezinshuizen en zorgboerderijen - en bieden jeugdzorg aan cliënten met een verschillende problematiek. Het kan bij deze vorm van residentiële jeugdhulp gaan om vrijwillige maar ook om gedwongen plaatsing, zonder instemming van de ouders. De gemeente is verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, inclusief de residentiële jeugdhulp. Ouders die voor hun kind een persoonsgebonden budget krijgen kunnen zelf een aanbieder van jeugdhulp kiezen.

Het landschap van kleinschalige residentiële jeugdhulp is sinds 2015 aan voortdurende verandering onderhevig en complex. Dit maakt ook de taak van de Inspectie om hierop toezicht te houden niet eenvoudig. Terwijl in 2014 de Inspectie jeugdzorg nog te maken had met 120 grote instellingen, zouden er volgens een schatting in 2018 meer dan 3000 aanbieders van jeugdhulp zijn (Bezemer, 2017, 2018). Doordat registratie niet verplicht is, heeft de Inspectie geen zicht op het precieze aantal. Het aantal gezinshuizen is volgens een factsheet over gezinshuizen van het Gezinspiratieplein toegenomen van 587 in 2014 tot 764 in 2016 (Wunderink, 2017).² Deze aantallen hebben alleen betrekking op gezinshuizen waarbij de gezinshuisouders in loondienst zijn bij een zorgaanbieder of die aangesloten zijn bij een franchiseorganisatie. Er is een trend dat grote jeugdhulpaanbieders hun gezinshuizen afstoten en samenwerking voortzetten in franchiseconstructie, waarbij gezinshuizen werken als onderaannemer van een of meer jeugdhulpaanbieders die als hoofdaanbieder functioneren (IJZ, 2016). Daarnaast zijn er de zelfstandige of particuliere gezinshuizen die een contract hebben afgesloten met gemeenten en/of zelfstandig cliënten opnemen op basis van een persoonsgebonden budget (IJZ, 2016). In 2016 waren er 24 van zulke zelfstandig opererende gezinshuizen via het Keurmerk Gezinshuizen bekend. Naast gezinshuizen komen er ook steeds meer andere kleinschalige jeugdhulpaanbieders, zoals jeugdzorgboerderijen en logeerhuizen. Een zorgboerderij met woon- en/of logeeropvang voor jeugdigen biedt vaak ook nog andere vormen van hulpverlening aan (zoals dagbesteding en naschoolse opvang). Veel zorgboerderijen zijn aangesloten bij de federatie Landbouw en Zorg. De aanbieders bieden jeugdhulp aan diverse doelgroepen, op grond van de Jeugdwet maar ook andere wetten zoals de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet zorgverzekeringen (IGJ, 2018).

¹ Jeugdwet 2015, artikel 2.3, zesde lid: “Het college draagt er zorg voor dat de jeugdige in het geval van een uithuisplaatsing, indien redelijkerwijs mogelijk, bij een pleegouder of in een gezinshuis wordt geplaatst, tenzij dit aantoonbaar niet in het belang is van de jeugdige”.

² De Jeugdwet geeft geen duidelijke definitie van een gezinshuis. Het is in ieder geval een kleinschalige woonvorm waarbij jeugdigen 24 uur per dag en zeven dagen per week professionele verzorging, opvoeding en begeleiding ontvangen van de gezinshuisouder(s), die al dan niet samen met hun eigen kinderen in het gezinshuis wonen. Jeugdigen – gemiddeld zo'n 4 tot 6 jeugdigen per gezinshuis- worden in een gezinshuis geplaatst als hun problematiek dermate complex is, dat ze niet in een pleeggezin kunnen worden opgevangen. (IGJ, 2018). Ook geeft de Jeugdwet geen definitie van een zorgboerderij. In dit rapport worden de aanduidingen van de aanbieders aangehouden zoals gehanteerd in de inspectierapporten.

De veranderingen in de residentiele jeugdhulp stelt de Inspectie voor nieuwe vragen bij het uitvoeren van toezicht. De IGJ en haar voorgangers (Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg) hebben sinds medio 2015 toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf ontwikkeld, onderzocht en geëvalueerd, om zodoende te leren hoe deze kleinschalige aanbieders het best geïnspecteerd kunnen worden (IGJ, 2018; IJZ, 2016). Het onderzoek waarover in dit rapport wordt gerapporteerd bouwt daarop voort, maar vanuit een heel andere perspectief. In dit rapport wordt namelijk op een open wijze de ervaringen van geïnspecteerde kleinschalige jeugdhulpaanbieders onderzocht. Zodoende wordt niet alleen nagegaan welke effecten toezicht uitgevoerd bij kleinschalige jeugdhulpaanbieders heeft op het ontstaan van gewenste en beoogde effecten (zoals *compliance*), maar ook welke niet beoogde - gewenste of ongewenste – effecten het heeft.³ Kennis hiervan kan aanknopingspunten bieden voor verbetering van het toezicht.

Het doel van dit onderzoek is dus het verkrijgen van een kwalitatief inzicht in de ervaringen met het uitgevoerde toezicht op kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf. De bevindingen worden gelegd naast de uitgangspunten, strategie en ervaringen van de IGJ bij dit toezicht. De bedoeling is de Inspectie met deze inzichten aanknopingspunten te bieden om haar toezicht aan te scherpen, zodat dit beter aansluit bij deze specifieke groep aanbieders en daardoor bijdraagt aan de professionalisering en kwaliteitsverbetering.

De centrale vraagstelling van dit rapport is: wat zijn de ervaringen van de kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf met het toezicht door de Inspectie en hoe verhouden deze ervaringen zich tot de uitgangspunten en aanpak van de Inspectie met het toezicht op deze aanbieders? Bij de ervaringen van geïnspecteerden wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. de ervaringen met het inspectiebezoek en
2. de ervaringen met de beoordeling (in het inspectierapport).

Tevens is de geïnspecteerden gevraagd naar:

3. hun visie op de rol van Inspectie bij toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders.

³ Een vergelijkbare aanpak ligt ten grondslag aan het Nivel-onderzoek naar de Evaluatie derde ronde Toezicht Infectiepreventie in ziekenhuizen (Copenhagen, Bouwman, & Friele, 2018).

2 Opzet en uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in het kader van de Academische Werkplaats Toezicht en gefinancierd door ZonMw. Om een goed inzicht te krijgen in de manier waarop de IGJ vorm geeft aan haar toezicht, haar overwegingen hierbij en haar ervaringen met dit toezicht zijn allereerst twee gesprekken met inspecteurs van het domein Jeugd van de IGJ. De selectie van de inspecteurs voor de gesprekken verliepen via de senior inspecteur op dit terrein. In hoofdstuk 3 worden de visie, verwachtingen en praktijk van toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf beschreven.

We hebben gekozen voor een onderzoek onder tien geïnspecteerden⁴, vanuit de verwachting dat vanaf het tiende interview de gesprekken weinig nieuwe informatie zouden opleveren. Dit wordt ook wel “inhoudelijke verzadiging” (of saturatie) genoemd. Dit bleek inderdaad het geval bij de laatste afgenomen interviews. We hadden de verwachting dat niet elk van de geselecteerde geïnspecteerde mee zou willen werken aan het onderzoek, ook omdat de interviews in en rondom de zomervakantieperiode werden afgenomen. Daarom zijn we gestart met het telefonisch benaderen van een *at random* selectie van twintig van de 49 geïnspecteerde kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf die tussen 2016-2017 zijn geïnspecteerd. Hiervan hebben we uiteindelijk tien aanbieders bereid gevonden mee te werken aan een interview. Ze zijn geïnterviewd tussen juli en begin september 2018.

De interviews zijn meestal *face-to-face* afgenomen en in enkele gevallen telefonisch, vanwege een lange reistijd. De gesprekken zijn gevoerd met gezinshuisouders van zeven gezinshuizen en bestuurlijke verantwoordelijke(n) en leidinggevende(n) - en in een enkel geval ook een medewerker - van drie zorgboerderijen. De tien interviews (van 45-60 minuten) waren gestructureerd aan de hand van de volgende thema's:

1. De ervaringen met het inspectiebezoek;
2. De ervaringen met de beoordeling (in het inspectierapport);
3. Reflectie op de rol van IGJ bij toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders.

Van alle interviews zijn geluidsopnamen gemaakt die zijn getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd. Aan elk van de geïnterviewde aanbieder is een kort verslag van het interview gestuurd waarbij de mogelijkheid werd geboden om eventuele correcties door te geven. Vanwege het relatief kleine aantal respondenten en de gestructureerdheid van de interviews zijn de verslagen en transcripties met de hand geanalyseerd. Tevens zijn de inspectierapporten van alle geïnspecteerden bij het onderzoek betrokken.⁵

Vervolgens is op 19 september 2018 een groepsgesprek georganiseerd met kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf. Daarvoor zijn uitnodigingen gestuurd naar alle 49 aanbieders die tussen 2016 en 2017 zijn geïnspecteerd. Van de twintig aanmeldingen hebben uiteindelijk dertien mensen - van negen verschillende aanbieders - meegedaan aan de groepsdiscussie bij het Nivel te Utrecht. Ook deze groepsdiscussie is meegenomen in het onderzoek. Bij het groepsgesprek was slechts een gezinshuisouder aanwezig die al was eerder geïnterviewd. Dat betekent dat de ervaringen van in

⁴ In dit rapport wordt vooral over “geïnspecteerden” gesproken, omdat alleen onderzoek is gedaan onder ondertoezichtstaanden die zijn geïnspecteerd. Anders wordt gesproken over ondertoezichtstaanden.

⁵ Van een van de geïnspecteerde – die een klacht had ingediend - is er geen inspectierapport openbaar gemaakt.

totaal 18 van de 49 geïnspecteerde aanbieders in het onderzoek zijn meegenomen. Dit was ook een van de doelen van het groepsgesprek: het verbreden van de empirische basis van het onderzoek. Daarnaast was het groepsgesprek bedoeld om de bevindingen en eerste conclusies uit het onderzoek onder de 10 geïnterviewde aanbieders te toetsen.

Het onderzoek geeft een overzicht van de diversiteit aan ervaringen van kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf. Verschillende type aanbieders (zelfstandige en niet-zelfstandige gezinshuizen en zorgboerderijen) hebben meegedaan, met zowel positieve als negatieve ervaringen. Doordat de interviews en groepsgesprekken veel van de geïnspecteerden verlangden wat betreft tijdsinvestering, is het goede mogelijk dat vooral aanbieders hebben meegedaan die hun ervaringen kwijt wilden.

Het conceptverslag van het onderzoek is naar de IGJ gestuurd zodat feitelijk onjuistheden (met name wat betreft procedures en gebruikte terminologie) eruit konden worden gehaald. De eerste bevindingen van het onderzoek zijn tevens gepresenteerd tijdens een colloquium op 18 oktober 2018 van de Academische Werkplaats Toezicht. De discussie tijdens het colloquium met onderzoekers en inspecteurs heeft geholpen bij het aanscherpen van de analyse.

Het onderzoek onder geïnspecteerden is onafhankelijk van de IGJ uitgevoerd. Weliswaar is aan het begin en einde van het onderzoek contact geweest met de IGJ, maar dit was beperkt tot respectievelijk het ophalen van kennis over toezicht in de praktijk en het aanduiden van feitelijke onjuistheden in het rapport.

In het volgende hoofdstuk worden de verwachtingen, praktijk en ervaringen van de Inspectie met toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders besproken. De ervaringen en suggesties van geïnspecteerden zullen in de slotbeschouwing naast de praktijk van toezicht en verwachtingen van inspecteurs worden gelegd, om met suggesties voor aanscherping van het toezicht te komen. Conform de eerder genoemde driedeling in thema's worden achtereenvolgens de ervaringen met het inspectiebezoek (hoofdstuk 4), de ervaringen met de beoordeling (hoofdstuk 5) en opvattingen van geïnspecteerden over de rol van toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders (hoofdstuk 6) besproken. Het rapport sluit af met een slotbeschouwing (hoofdstuk 7) over de inzichten die het onderzoek heeft opgeleverd.

3 Toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf

Het onderzoek is van start gegaan met twee gesprekken met inspecteurs. Deze gesprekken gaven in combinatie met informatie uit documenten van het IGJ inzicht in hun verwachtingen, aanpak en ervaringen met het toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf. Aan het eind van het rapport worden de ervaringen van de geïnspecteerden naast de verwachtingen, aanpak en ervaringen van de IGJ gelegd, om tot suggesties te komen voor een aanscherping van het toezicht.

De Inspectie van Gezondheid en Jeugd (IGJ) en haar voorgangers hebben vanaf medio 2015 hun toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders ontwikkeld. Vanaf medio 2015 voerde de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en vanaf medio 2017 de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in oprichting⁶ onderzoek uit naar het toenemend aantal kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf. In dit hoofdstuk worden de verwachtingen, aanpak en ervaringen van de Inspectie beschreven op basis van informatie die is vergaard door twee gesprekken met inspecteurs⁷ van het domein Jeugd van de IGJ, in combinatie met relevante publicaties van de Inspectie (IGJ, 2018; IGZ & IJZ, 2017; IJZ, 2016).

3.1 Toezicht op kleinschalige aanbieders tussen 2015-2017

De Inspectie heeft sinds 2015 een strategie ontwikkeld voor toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf en deze tegelijkertijd geëvalueerd en herzien. Dit gebeurde in twee stappen.

1. In eerste instantie werden vanaf medio 2015 tot medio 2016 tien geheel zelfstandige gezinshuizen bezocht. Hierover is gerapporteerd in het rapport *Verantwoorde hulp voor jeugd in gezinshuizen* (IJZ, 2016).
2. Dit onderzoek is vervolgens uitgebreid met 49 inspectiebezoeken uitgevoerd tussen 2016 en het najaar van 2017 bij diverse typen kleinschalige jeugdhulpaanbieders. Over de ervaringen van de Inspectie met deze 49 inspectiebezoeken is gerapporteerd in *Zo thuis mogelijk opgroeien. Eén jaar toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf* (IGJ, 2018).

Naar aanleiding van de eerste inspectiebezoeken heeft de Inspectie in 2017 een factsheet opgesteld over de verwachtingen van de Inspectie (IGZ & IJZ, 2017). Deze factsheet is geplaatst op de website van de IGJ en is gestuurd naar organisaties zoals gezinshuis.com met het verzoek de factsheet verder te verspreiden onder de jeugdhulpaanbieders.

⁶ De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zijn op 1 oktober 2017 samengevoegd tot een werkorganisatie. Omdat er nog geen wettelijke fusie was werd de naam: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) i.o. De Eerste en Tweede Kamer moesten nog formeel besluiten over de benodigde wettelijke aanpassingen voor de fusie. Per 1 augustus 2018 is de wettelijke fusie een feit. In dit rapport wordt de term Inspectie gebruikt om naar zowel de IGJ als haar voorlopers te verwijzen.

⁷ Twee groepsgesprekken met inspecteur hebben plaatsgevonden: een gesprek van 3 onderzoekers met 6 inspecteurs over uitgangspunten, verwachtingen en ervaringen, en een gesprek van 2 onderzoekers met 2 inspecteurs over de uitvoering van inspecties.

De Inspectie ontwikkelde voor het toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf een toetsingskader gezinshuizen. Het toetsingskader werd in 2015 ontwikkeld op basis van het toetsingskader *Verantwoorde Hulp voor Jeugd*, door verwachtingen te selecteren die passen bij de kleinschalige setting van gezinshuizen en die ten minste op orde dienen te zijn. Het toetsingskader is gebaseerd op wet- en regelgeving, de kwaliteitskaders uit het veld en de richtlijnen voor professionals voor verantwoorde jeugdhulp (IGJ, 2018, p.9). Dit toetsingskader werd beproefd door inspectie van tien geheel zelfstandige gezinshuizen, vanuit de verwachting dat deze het meest risicovol zijn. Het algemene beeld dat uit deze tien inspecties naar voren kwam was redelijk positief (IJZ, 2016). De geïnspecteerde gezinshuizen ontvingen een oordeelbrief met een onderbouwing van punten waarop het gezinshuis verbetermaatregelen moest treffen. Bij alle gezinshuizen zijn de verbetermaatregelen uiteindelijk positief beoordeeld (IJZ, 2016). Op basis van deze ervaring is het toetsingskader voor *Kleinschalige Jeugdhulp met verblijf* ontwikkeld.

Vervolgens zijn de inspectiebezoeken uitgebreid naar andere typen gezinshuizen, inclusief niet-zelfstandige, en andersoortige kleinschalige aanbieders, zoals zorgboerderijen en logeerhuizen. Tussen 2016-2017 zijn 49 kleinschalige aanbieders geselecteerd voor inspectiebezoeken. Deze selectie gebeurde op basis van een analyse aan de hand van risico-indicatoren van vragenlijsten die aanbieders hadden ingevuld, aangevuld met een lijst van aanbieders waarover de Inspectie signalen had ontvangen van gemeenten, professionals en burgers. Kortom, een risico-gestuurde strategie. Het toezicht vond plaats op basis van 32 verwachtingen uit het toetsingskader voor *Kleinschalige Jeugdhulp met verblijf*, gericht op de thema's: uitvoering hulpverlening, veiligheid, leefklimaat, cliëntenpositie en organisatie.

Van de 49 geïnspecteerde voldeden er 41 aan minimaal 24 verwachtingen. Bij deze aanbieders "vertrouwt de Inspectie erop dat zij zonder verdere maatregelen de benodigde verbetermaatregelen doorvoert", behalve als het ernstige of risicovolle gebreken betreft. Bij aanbieders die aan minder dan 24 verwachtingen voldoen overweegt de Inspectie gewoonlijk zwaardere maatregelen en wordt de voortgang getoetst. Bij drie van de 49 aanbieders heeft de Inspectie de aanbieders een aanwijzing of bevel gegeven of een last onder dwangsom opgelegd (IGJ, 2018, p. 7-8).

Kortom, van de 49 geïnspecteerden voldeed – tegen de verwachting in, want ze zijn geselecteerd op grond van risico-indicatoren - het merendeel in redelijke tot voldoende mate aan de verwachtingen. Uiteraard zijn er wel punten waarop structurele verbetering nodig is. Het gaat dan vooral om het signaleren van veiligheidsrisico's (systematische risicotaxatie), het inzetten van geregistreerde professionals en het organiseren van een onafhankelijk vertrouwenspersoon en een onafhankelijke klachtencommissie. De Inspectie concludeert dat kleinschalige jeugdhulpaanbieders over het algemeen betrokken, persoonlijke en intensieve begeleiding bieden, maar acht vanwege de complexe problematiek van de jeugdigen verdere professionalisering gewenst. Ook moeten aanbieders soms duidelijker maken voor welk type jeugdigen zij passende hulp aanbieden met het oog op een goed matching; dat is voor gemeenten niet altijd duidelijk. Ten slotte ontbreekt een kwaliteitskader met veldnormen voor gezinsgerichte, kleinschalig jeugdhulp met verblijf. De huidige veldnormen en kwaliteitskaders zijn nog niet toegespitst op kleinschalige vormen van jeugdhulp. Het werkveld is ondertussen wel bezig met het opstellen van een kwaliteitskader (IGJ, 2018).

3.2 Verwachtingen, aanpak en ervaringen van inspecteurs

De Inspectie heeft sinds 2015 dus een strategie ontwikkeld voortoezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders op basis van het principe van al doende te leren. Om de verwachtingen, ervaringen, en de ontwikkeling van de aanpak van de Inspectie in kaart te brengen, hebben wij als

onderzoekers tweemaal gesproken met inspecteurs: eerst met zes en vervolgens met twee inspecteurs (GI)⁸. Die gesprekken gingen vooral over operationele aspecten van het toezicht; dat sloot aan bij de instrumentele vraag van de inspectie: aanknopingspunten bieden voor verbetering van haar aanpak.

Van begin af aan vonden de inspectiebezoeken plaats door duo's van inspecteurs. Binnen het domein Jeugd van de Inspectie vinden toezichtbezoeken altijd door twee inspecteurs plaats. Omdat bij kleinschalige aanbieders soms sprake is van jeugdigen die vanuit verschillende wettelijke kaders zijn geplaatst, is ook geregeld een inspecteur uit een van de andere sectoren (dan de Jeugdwet) van de IGJ als tweede inspecteur meegegaan.

In eerste instantie vonden inspectiebezoeken altijd onaangekondigd plaats; dit was de wens van de politiek. De inspecteurs ondervonden dat onaangekondigde bezoeken door veel geïnspecteerden als niet prettig werden ervaren, mede vanwege de impact op de jeugdigen. Daarnaast was het soms onpraktisch indien inspecteurs ver voor moesten reizen en dan voor een gesloten deur stonden. Vanwege deze redenen is besloten om het inspectiebezoek kort (veelal de middag) van te voren telefonisch aan te kondigen. Tijdens het inspectiebezoek wordt de locatie geïnspecteerd, wordt met de aanbieder en soms ook met de jeugdigen gesproken en worden cliëntdossiers en beleidsstukken van de aanbieder ingezien, om te kunnen beoordelen of aan de verwachtingen uit het toetsingskader wordt voldaan. In het toetsingskader staan vijf thema's centraal (zie het toetsingskader in Bijlage D):

1. uitvoering van de hulpverlening: "Jeugdigen krijgen de hulp die zij nodig hebben om zich onbedreigd te ontwikkelen";
2. veiligheid: "Jeugdigen worden beschermd tegen gevaren die hun ontwikkeling bedreigen";
3. leefklimaat: "Jeugdigen verblijven in een aandachtvolle omgeving";
4. cliëntenpositie: "De aanbieder beidt jeugdigen en hun ouders voldoende mogelijkheden om voor hun individuele en gemeenschappelijke belangen op te komen"; en
5. organisatie: "De aanbieder voorziet in de voorwaarden om verantwoorde hulp te leveren".

Indien niet aan alle verwachtingen wordt voldaan, beoordelen de inspecteurs tevens of er perspectief is tot verbetering. Vaak geven de inspecteurs al een eerste terugkoppeling aan het eind van het inspectiebezoek, behalve als er (veel) punten zijn die ze met collega's eerst willen bespreken.

Op basis van het inspectiebezoek komen de inspecteurs vervolgens tot een beoordeling. De inspecteurs stelden bij de eerste 10 inspecties in 2015-2016 een oordeelsbrief op over de aanbieder. Dat is bij het onderzoek naar 49 kleinschalige aanbieders gewijzigd in een inspectierapport. Eerst wordt een conceptrapport opgesteld met een oordeel over de getoetste verwachtingen bij de aanbieder. Indien aan de verwachtingen wordt voldaan, wordt dit verder niet gemotiveerd (een groen hokje). Bij verwachtingen waaraan niet wordt voldaan (een rood hokje), wordt in het rapport een toelichting gegeven, onderbouwd met de bevindingen uit het inspectiebezoek. Om de kwaliteit van het oordeel te verbeteren werd als snel een derde inspecteur als beoordelaar betrokken. Het conceptrapport gaat daarna nog naar de coördinerende inspecteur voor een laatste check. Hoewel de toelichting bij de als onvoldoende beoordeelde onderdelen in het rapport beknopt is, zit er dus een uitgebreide beoordeling achter.

De Inspectie stuurt het rapport met verbeterpunten binnen 4 weken naar de geïnspecteerde, die de gelegenheid krijgt het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden. In het begin moesten de geïnspecteerde vervolgens verbeterplannen indienen, en stuurden ze bijvoorbeeld foto's van de doorgevoerde verbeteringen. Op basis hiervan werd in het definitieve rapport aangegeven dat de betreffende punten verbeterd waren en kon een onvoldoende veranderen in een voldoende in het

⁸ Zie bijlage A voor een overzicht van de gesprekken en bijlage B voor een overzicht van de gebruikte afkortingen in het rapport.

definitieve rapport. Dit beleid is na verloop van tijd aangepast omdat de inspecteur deze onderdelen niet nogmaals inspecteerden. Nu hoeven geïnspecteerden geen verbeterplannen in te dienen, behalve als het om forste punten gaat, zoals wanneer de veiligheid van de jeugdigen in het geding is. In die gevallen vindt een heronderzoek plaats. In andere gevallen worden de verbeterplannen niet meer verwerkt in het definitieve rapport. Deze aanpak is conform het beleid van toezicht vanuit vertrouwen van de IGJ.

De wijze van inspecteren is in de loop van de tijd gewijzigd, wat terugkomt in het onderzoek naar ervaringen van geïnspecteerden. De Inspectie blijft op zoek naar een passende aanpak van toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders, rekening houdend met de bijzonderheden, beperkingen en mogelijkheden van het veld. Verandering in aanpak komen soms voort uit andere keuzes bij dilemma's zoals: moeten gezinshuizen en andere kleinschalige jeugdhulpaanbieders vooral benaderd worden als een instelling of meer als een gezinsverband? Zo was het medicatiebeleid een voortdurend punt van discussie, omdat hiervoor regels voor instellingen werden gehanteerd. Deze regels bleken moeilijk uitvoerbaar en niet altijd passend voor de kleinschaligheid en gezinssfeer van gezinshuizen. Daarom zijn deze eisen inmiddels aangepast. Ook proberen de inspecteurs risicotaxatie-instrumenten – een andere punt dat vaak niet in orde was - tegenwoordig praktischer in te vullen, zodat de kleinschalige jeugdhulpaanbieder er beter mee uit de voeten kan. Uiteraard zijn de inspecteurs voor alles handhavers, maar tijdens het inspectiebezoek zijn ze ook op zoek naar de balans tussen handhaven en adviseren. Bijvoorbeeld, als ze iets zien dat echt heel goed is, wordt dat sinds 2017 - slechts bij uitzondering - ook als *good practice* opgenomen in een rapport en zo in de etalage gezet. De Inspectie blijft hier voorzichtig mee; de *good practices* zijn immers niet bewezen effectief. Maar het past wel in het beleid om ontwikkelingen van professionalisering onder kleinschalige aanbieders te stimuleren. Met het oog daarop zijn de rapporten verder ontwikkeld, om de verbeterpunten helder te laten overkomen.

De IGJ blijft op zoek naar de meest effectieve en passende strategie van toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf, rekening houdend met de complexiteit van het veld, dilemma's waar ze tegen aanloopt en wat werkbaar is. Zij heeft zelf haar aanpak de afgelopen jaren bijgesteld op basis van eigen ervaringen. Dit onderzoek is bedoeld om input te leveren voor de verdere verbetering van de aanpak op basis van inzichten uit de ervaringen van de geïnspecteerden.

4 Ervaringen met het inspectiebezoek

Het onderzoek naar de ervaringen van geïnspecteerden laat zien dat deze over het algemeen redelijk tevreden zijn over het inspectiebezoek, met enkele uitschieters naar boven en naar beneden. Hun ervaring wordt in belangrijke mate bepaald door (1) het al dan niet aangekondigd zijn van het inspectiebezoek, (2) de bejegening door de inspecteurs, (3) de wijze van benadering van de jeugdigen, en (4) helderheid over de doelen en opzet van het inspectiebezoek en het vervolg.

4.1 Inleiding

Hoe hebben de geïnspecteerde kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf het inspectiebezoek ervaren? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord. Tijdens de interviews is gekozen voor een open benadering, zodat de geïnspecteerden alle ruimte krijgen om vanuit hun perspectief te vertellen over hun ervaringen met toezicht. Het is de verwachting dat dit nuttige kennis oplevert voor verbetering van het toezicht. Daarnaast hebben we een groepsgesprek georganiseerd, waarvoor alle 49 geïnspecteerden waren uitgenodigd. De meerwaarde van het groepsgesprek was tweeledig: (1) verhoging van de respons, omdat er maar 10 interviews zijn gehouden; en (2) toetsen van de eerste analyse van de interviews. Door de interactie tussen de gesprekspartners werd in het groepsgesprek duidelijk welke thema's het belangrijkste werden gevonden. Dit heeft geholpen bij de verdere analyse van de interviews.

De beschrijving en analyse in dit en de volgende hoofdstukken zijn gebaseerd op verslagen (transcripties) van tien interviews met geïnspecteerden, de rapporten van de Inspectie over deze geïnspecteerden en de een verslag van de groepsgesprek met 13 deelnemers vanuit 9 kleinschalige jeugdhulpaanbieders. Slechts een van de deelnemers aan het groepsgesprek was eerder geïnterviewd, dus in het onderzoek worden in totaal de ervaringen van 18 van de 49 tussen 2016-2017 geïnspecteerde aanbieders meegenomen.

We hanteren bij de beschrijving en analyse van de interviews en van het groepsgesprek de driedeling die ook bij de gesprekken zelf is aangehouden: (1) ervaringen met het inspectiebezoek, (2) ervaringen met de beoordeling en (3) reflectie op de rol van toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf. De beschrijving en analyse vinden thematisch plaats.

Tabel 1 Deelnemers interviews en groepsgesprek

Deelnemers	Aantal
	aantal eenheden
Individuele interviews:	
gezinshuis	7
zorgboerderij	3
Groepsgesprek:	
gezinshuis	6
zorgboerderij	3

De onderzochte aanbieders vormen een divers gezelschap (zie tabel 1 en bijlage B.1). Het gaat om verschillende typen gezinshuizen (in loondienst, franchisenemer en zelfstandig) en zorgboerderijen,

die hulp aanbieden aan kinderen met een verschillende complexe problematiek. Vooral de onderzochte zorgboerderijen vormen een diverse categorie. Sommige van hen zijn kleinschalig en andere iets groter, maar met een beperkt aantal jeugdigen in de woongroep (dus met verblijf). Zorgboerderijen hebben over het algemeen een meer bedrijfsmatig opzet met een team van medewerkers en bieden naast jeugdhulp met verblijf bijvoorbeeld dagbesteding, naschoolse opvang en weekendopvang aan. In dit onderzoek gaat het alleen om het toezicht op de jeugdhulp met verblijf. We maken geen onderscheid tussen gezinshuizen en zorgboerderijen in dit onderzoek; daarvoor was het aantal onderzocht zorgboerderijen te klein (en divers) om hierover gefundeerde uitspraken te doen. Bovendien kwamen er geen opvallende verschillen naar voren tussen de ervaringen van de zorgboerderijen en gezinshuizen in ons onderzoek. Ook maken we geen onderscheid tussen verschillende typen gezinshuizen; ook daarvoor waren de aantallen te klein.

Ook wat betreft de beoordeling betrof het een diverse groep van geïnspecteerden die aan de interviews en het groepsgesprek meededen. Over een van de geïnterviewde gezinshuizen is geen beoordeling gepubliceerd.⁹ Van de overige 17 geïnspecteerde kleinschalige jeugdhulpaanbieders die we hebben onderzocht voldeden er 13 aan minimaal 24 van de 32 verwachtingen. Van de vier aanbieders die aan minder dan 24 verwachtingen voldeden werd gevraagd om maatregelen te nemen en de inspecties hierover te informeren. Vervolgens heeft de Inspectie ze opnieuw onderzocht (hertoets) waarbij geconstateerd werd dat de aanbieder de zaken in voldoende mate op orde had.

4.2 Ervaringen met het toezicht

Kleinschalige jeugdhulpaanbieders zijn over het algemeen redelijk tevreden met het toezicht, met enkele uitschieters naar boven en naar beneden. Hoewel velen wel opkeken tegen het inspectiebezoek en schrokken als de inspecteurs onaangekondigd voor de deur stonden, vonden de meesten het inspectiebezoek meevallen en hadden ze de indruk dat de inspecteurs een redelijk beeld hadden gekregen van het gezinshuis of de zorgboerderij. Regelmatig werd de respectvolle bendering door de inspecteurs genoemd, en een enkeling vond het een erg nuttige ervaring. Anderen vonden het inspectiebezoek niet zo nuttig en in een enkel geval zelfs schadelijk voor de jeugdigen en de jeugdhulpaanbieder.

Tijdens de interviews en het groepsgesprek sprongen een paar thema's eruit: de aankondiging van het bezoek en helderheid over het doel en opzet van het bezoek, de bejegening van de geïnspecteerden door de inspecteurs en de benadering van de jeugdigen. Deze worden hieronder besproken.

4.3 Aankondiging inspectie

Toen de Inspectie medio 2016 begon met het inspecteren van 49 aanbieders, vonden de inspectiebezoeken in eerste instantie onaangekondigd plaats. Later werden de inspectiebezoeken kort – meestal de middag - van te voren aangekondigd. Een belangrijke reden hiervoor was dat de Inspectie had ervaren dat een onaangekondigd inspectiebezoek een grote impact kan hebben op een kleinschalig gezinshuis. Uit de interviews blijkt dat zelfs een kort van te voren aangekondigd inspectiebezoek een grote impact kan hebben.

⁹ Dit gezinshuis had een klacht ingediend over de uitvoering van het toezicht. Omdat er alleen jeugdigen verbleven op grond van de Wlz (en niet de Jeugdwet) is het gezinshuis later geïnspecteerd door inspecteurs van de afdeling gehandicaptenzorg.

Toch zijn er ook geïnspecteerden voor wie onaangekondigde inspectiebezoeken vanzelfsprekend zijn, ongeacht hun impact.

De inspecteurs stonden onaangekondigd op de stoep “Het lijkt heel stom, maar je schrikt wel (...). Dat is nergens voor nodig, want je hebt in principe niks te verbergen, maar dat is misschien gewoon het woord inspectie...[Maar] ik denk eerlijk gezegd wel dat het goed was dat ze het onverwachts doen (...) omdat dan eventueel zaken die je misschien niet in orde hebt ook aan het licht komen.” (I-2)

“Het inspectiebezoek vond ik ontzettend leuk”. Maar het voelde “eerst wel als een overval (...) Op vrijdagmiddag (...) stonden twee keurige mensen voor de deur (...) ik dacht eerst van: Jehova op vrijdagmiddag, omdat het zulke keurige mensen waren met een aktetas”. (I-7)

We kregen “de avond van tevoren een telefoontje(...) Aan de ene kant vind ik dat natuurlijk heel goed dat de Inspectie onverwacht langskomt (...) Je moet toch altijd zorgen dat je op elk moment van het jaar alles op orde hebt... [Maar] het heeft natuurlijk wel wat impact voor een kleine organisatie. (...) We hebben heel wat agenda's vrij moeten maken”. (I-10)

Sommigen vinden een onaangekondigd inspectiebezoek dus “logisch”, omdat je nu eenmaal altijd alles op orde moet hebben. Anderen zijn van mening dat het onnodig stressvol is, omdat je in een dag of zelfs enkele dagen gebreken in het pedagogisch klimaat en dossiers niet zomaar kan wegwerken. Volgens hen moet de Inspectie daarom van te voren bellen om te vragen of het geplande bezoek uitkomt. Dit wordt vooral benadrukt door geïnspecteerden voor wie een onaangekondigd of kort van te voren aangekondigd inspectiebezoek slecht uitkwam, bijvoorbeeld doordat het ongelegen kwam vanwege andere afspraken of op een onhandig moment plaats vond. Een voorbeeld van dit laatste is een inspectiebezoek terwijl er maar één gezinshuisouder aanwezig is samen met een zeer kwetsbaar kind waar tegelijk zicht op moest worden gehouden (I-7).

De weerstand van enkele geïnspecteerden tegen het niet of kort van te voren aangekondigde bezoek heeft overigens vaak ook te maken met hoe de inspecteurs binnen kwamen, dus hun houding en wijze van aankondiging. Bijvoorbeeld in het geval waar de gezinshuisouder aangeeft dat het erg ongelegen komt, maar dat de inspecteurs dit niet accepteren “omdat ze nu eenmaal van de Inspectie zijn” (I-8). Enkele keren werd het bezoek ervaren als een “inval” of alsof een deurwaarder of de belastingdienst langs komt (bijv. I-9). In een ander geval werd de geïnspecteerde de avond van te voren gebeld, en vroeg ze om het inspectiebezoek uit te stellen vanwege een geplande vakantieactiviteit met de jeugdigen. Dat werd niet als een goede reden beschouwd. Toch heeft dit het hele inspectiebezoek overschaduwd; de jeugdigen waren de hele dag boos omdat de activiteit waar ze naar hadden uitgekeken niet doorging, en weigerden met de inspecteurs te praten (I-3). In weer een ander geval had de geïnspecteerde het gevoel dat de inspecteurs niet open waren over de werkelijke reden van het inspectiebezoek:

“Op een gegeven moment stonden er twee mensen op de stoep (...) Ik vond het heel erg spannend (...). In principe wil je een gesprekspartner zijn op gelijkwaardig niveau, alleen dat was heel gauw voorbij toen ze (...) hun badge lieten zien en zeiden: leg alles maar neer (...) wij mogen alles (...). Dan is die gelijkwaardigheid gelijk verdwenen (...) het is een soort inval, je wordt als een klein jongetje op een stoel gezet en dan begint het verhoor eigenlijk. (...) Je merkt dat het gesprek een bepaalde kant op gaat en je voelt gewoon aan dat er iets is waarom ze daar zijn, maar daar krijg je geen duidelijkheid over. Ze waren overigens bijzonder vriendelijk, daar lag het niet aan. (...) En ze lieten ook helemaal niks los achteraf toen ze

weggingen (....) Naderhand bleek dat er een anonieme klacht via de gemeente bij de Inspectie was gekomen, vandaar het bezoek (...)” (I-4).

De ervaringen met een onaangekondigd of kort van te voren aangekondigd inspectiebezoek worden dus in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de geïnspecteerden benaderd worden. Een niet of kort van te voren aangekondigd inspectiebezoek kan een grote impact hebben op een kleinschalige setting als een gezinshuis en op de jeugdigen, en als de inspecteur hiervoor begrip toont en nagaat of het inspectiebezoek niet ongelegen komt, kan dit al meteen een positief effect hebben op hoe het bezoek wordt ervaren. Bijvoorbeeld:

“Ze belden een uurtje van tevoren (...) bij ons aan de deur werd aangegeven van: heeft u belangrijke afspraken staan, want dan kunnen we eventueel nog een andere afspraak maken (...) Ik vond het bezoek heel positief”. (I-6)

4.4 Bejegening door inspecteurs

De benadering door de inspecteurs – en vooral hoe die ervaren wordt - lijkt een bepalende factor voor de ervaring met het hele inspectiebezoek. Dit geldt al voor de aankondiging zoals we hiervoor zagen, maar strekt zich uit naar het hele inspectiebezoek. Het is een onderwerp dat steeds weer terugkwam in de interviews en het groepsgesprek.

Termen die vallen bij positieve ervaringen zijn “ruimte voor gesprek” en “vertrouwen” in de gezinshuisouder en zijn of haar professionaliteit. Het wordt als positief ervaren als er ruimte is voor gesprek en inspecteurs hen benaderen met een “open houding” in plaats van een “ondervraging”, indien geïnspecteerden zich als gelijken behandeld voelen, zij hun verhaal kwijt kunnen, de inspecteurs belangstellend zijn en suggesties doen (I-2, I-3, I-7, I-8, I-10). Geïnspecteerden waarderen een begripvolle houding als bij de geïnspecteerde “niet alles volgens het boekje gaat”, bijvoorbeeld als er problemen zijn met het inloggen in de digitale dossiers (I-7). Door een begripvolle houding van de inspecteurs hebben de geïnspecteerden soms ook eerder begrip voor de dilemma’s van de inspecteurs zelf. Bijvoorbeeld dat ze wel begrip hebben voor de jeugdhulpaanbieder “als mens”, maar dat ze vanuit de “letter van de wet” toch moeten beoordelen of het wel mag (I-10).

Het tegendeel van een respectvolle en begripvolle houding komt terug in verhalen van enkele andere geïnspecteerden (met name I-4, 8, 9). Het gaat dan om een formele en weinig open benadering. Een geïnspecteerde vindt dat ze door een van de inspecteurs op een “formele manier” en achterdochtig werd benaderd (I-8). Toen de geïnspecteerde daarover iets zei, onderstreepte de inspecteur dat hij recht had alles te onderzoeken. Het betreft de aanbieder die later een klacht indiende. Twee andere geïnspecteerden werden bezocht, mede naar aanleiding van een signaal van een oud-medewerker of iemand anders (I-4 en I-8). In beide gevallen werd hierover tijdens het inspectiebezoek niets gezegd door de inspecteurs en werd ook niets losgelaten bij de afronding. Maar de geïnspecteerden voelden wel dat er meer achter zat. Beide aanbieders hoorden pas later in de procedure van het signaal. Hieruit blijkt het belang van transparantie en openheid, ook indien geïnspecteerd wordt vanwege een signaal van derden. Dit wordt bevestigd door opmerkingen tijdens andere gesprekken, waar juist waarderende woorden werden uitgesproken over de duidelijkheid en openheid van de inspecteurs, vanaf de aankondiging en de aanvang van het inspectiebezoek (de procedure werd helder uitgelegd), tot aan het einde, als een (duidelijke) terugkoppeling wordt gegeven.

De benadering door de inspecteurs lijkt dus een van de meest bepalende factoren bij de ervaring van het inspectiebezoek. We baseren ons hier uiteraard alleen op één kant van het verhaal, die van de

geïnspecteerde. Deze kant van het verhaal is wel bepalend voor hoe het inspectiebezoek wordt ervaren en de bereidheid van de geïnspecteerde om eraan mee te werken. De verschillen in de ervaren benadering door de inspecteurs lijkt een spanning te reflecteren tussen verschillende rollen van inspecteurs: toezien op naleving (handhaven) en toezien op het bevorderen van het lerend vermogen van de aanbieder. Deze twee rollen vereisen verschillende competenties van inspecteurs (Leistikow, 2018, p.11-12) en zijn niet altijd makkelijk te verenigen. Wellicht dat de inspecteurs verschillende accenten hierin leggen. Maar ook kunnen de accenten verschillen per situatie; zo zal de handhavende rol snel dominant zijn indien geïnspecteerd wordt naar aanleiding van een signaal.

4.5 Benadering jeugdigen

De benadering van de jeugdigen door de inspecteurs was eveneens een terugkerend onderwerp in de interviews en het groeps gesprek. Deels ligt dit in het verlengde van de benadering van de aanbieders. Maar het heeft ook te maken met wat door verschillende geïnspecteerden als “een pedagogisch” juiste wijze van benaderen van jeugdigen met verschillende typen problematiek wordt genoemd. Tijdens het groeps gesprek werd dit uitgebreid besproken. Sommige van de geïnspecteerden twijfelden aan de deskundigheid van de inspecteurs wat betreft het benaderen van jeugdigen met een complexe problematiek: Inspecteurs lijken soms “weinig weet te hebben van hoe het er in de praktijk aan toegaat in een gezinshuis of zorgboerderij” en hoe jeugdigen in dergelijke jeugdhulpinstellingen het “beste benaderd” kunnen worden. Dat vereist ook kennis van de specifieke problematiek van de kinderen. Bij een van de geïnspecteerden kwam de Inspectie een dag nadat een van de jeugdigen was weggelopen en weer was teruggekomen. Daarom had de geïnspecteerde de inspecteurs gevraagd zich niet als inspectie voor te stellen aan de jeugdigen. Maar dat deden ze toch en dat versterkte de onrust bij de jongere. Hij vroeg achteraf aan de gezinshuisouder of hij nu overgeplaatst zou worden (I-9).

Ook andere geïnspecteerden vertelden over de grote impact van het bezoek op de kinderen. Een geïnspecteerde merkte ook angst bij de jeugdigen vanwege het inspectiebezoek van de inspecteurs. Na het inspectiebezoek vroegen ze of het gezinshuis nu dicht zou gaan (I-3). En bij weer een andere aanbieder voelde een van de jeugdigen zich onveilig en barste ze in tranen uit (I-8). Volgens de geïnspecteerde was het minder beangstigend geweest voor het kind als de gezinshuisouder haar op het inspectiebezoek had kunnen voorbereiden.

Tijdens het groeps gesprek kwam de vraag aan de orde of het überhaupt zinvol is dat bij het toezicht met de jeugdigen wordt gesproken. Over het algemeen werd het zinvol gevonden om jeugdigen die daar behoefte aan hebben hun verhaal te laten vertellen. Maar gesteld werd dat niet alle jeugdigen die behoefte hebben. Ook werd tijdens het groeps gesprek en tijdens een enkel interview benadrukt dat het beeld dat de inspecteurs krijgen door het spreken met de jeugdigen afhankelijk is van wie ze toevallig op welk moment spreken. Als een jongere bijvoorbeeld die die dag “chagrijnig” is; dan krijg je een “vervormd beeld” (I-5). Problemen kunnen zich voordoen bij het spreken met jeugdigen met trauma’s die tegen hun eigen wil en die van hun ouders in een gezinshuis zijn geplaatst. Bij hen zou je niet meteen moeten geloven wat ze zeggen (GA). Inspecteurs moeten wat ze horen in de context kunnen plaatsen, er met een “therapeutische blik” naar kijken, en “relativeren” indien nodig (I-7).

4.6 Conclusies en verbeterpunten

Het onderzoek laat zien dat de geïnterviewde geïnspecteerden over het algemeen redelijk tevreden zijn over het inspectiebezoek. Wel vinden ze dat er soms meer rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van de kleinschalige jeugdhulp met verblijf en dat inspecteurs in gesprek moeten gaan met de geïnspecteerden, om te achterhalen hoe zaken in de praktijk worden aangepakt. Ook dient volgens hen rekening te worden gehouden met de grote impact van het inspectiebezoek op een kleinschalige aanbieder en op de kinderen. Door het inspectiebezoek vooraf aan te kondigen wordt het minder ervaren als een “inval”. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, heeft de Inspectie zelf haar ervaringen met inspectiebezoeken intern geëvalueerd, inclusief gesignaleerde knelpunten, en haar strategie in de loop van de tijd aangepast. Zo worden inspectiebezoeken in de regel de middag van te voren aangekondigd, behalve bij signalen dat iets niet in orde zou zijn. Dit wordt gewaardeerd door de geïnspecteerden, al hadden de meesten geen weet van deze aanpassingen.

Het meest opvallende verschil in ervaringen vonden we tussen aanbieders die al dan niet bezocht zijn op grond van een signaal. Degenen die op grond van een signaal zijn bezocht, ervoeren het inspectiebezoek als een “ondervraging” en “formeel”. Ze hoorden tijdens het inspectiebezoek niet dat de aanleiding ervan, maar “voelden” wel dat er meer achter zat. Meer transparantie en een respectvolle benadering – ook als signalen de aanleiding zijn voor toezicht - zijn hun belangrijkste suggesties voor verbetering.

De in dit hoofdstuk besproken ervaringen geven aanwijzingen over welke punten volgens geïnspecteerden beter kunnen: een inspectiebezoek tijdig van te voren aankondigen en vragen of het uitkomt, een respectvolle houding naar de geïnspecteerden, niet alleen controleren aan de hand van een checklist maar ook het gesprek aangaan, op een passende manier met de jeugdigen omgaan en van te voren bespreken hoe ze het best benaderd kunnen worden, open en transparant zijn over het doel van het inspectiebezoek en bij de afronding een duidelijke terugkoppeling geven.

Soms worden de verbeterpunten ook expliciet geformuleerd door de geïnspecteerden:

- Een inspectiebezoek ruim van te voren aankondigen, flexibel zijn als het inspectiebezoek op een bepaalde dag niet uitkomt. Daardoor is het ook mogelijk om de jeugdigen voor te bereiden op het inspectiebezoek, zodat het inspectiebezoek voor hen minder bedreigend overkomt. Ook kunnen dan de benodigde stukken worden opgezocht. Als zaken echt niet in orde zijn, kan je die niet in een week op orde krijgen. (I-3; I-9)
- Inspecteurs zouden duidelijk moeten zijn bij de aankondiging over de telefoon en als ze op inspectiebezoek komen over wat ze komen doen en waarom ze bijvoorbeeld met een kind willen spreken (I-5; I-7; GGA)

5 Ervaringen met de beoordeling

Geïnspecteerden verschillen in hun ervaringen met het inspectiebezoek en deze hangen samen met: 1) de ervaren geschiktheid van het toetsingskader, 2) de communicatie rondom de beoordeling, en 3) het ervaren nut van het toezicht.

5.1 Inleiding

Het inspectiebezoek zelf is primair bedoeld om informatie te verzamelen die inzicht geeft in de kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp van een aanbieder. Vervolgens moet hierover een oordeel worden gevormd en moeten hieraan eventuele consequenties worden verbonden. De beoordeling zal deels al tijdens het inspectiebezoek plaatsvinden, maar de uitgebreide en onderbouwde beoordeling vindt pas plaats in het (concept) inspectierapport. Hoe hebben de geïnspecteerden de beoordeling door de Inspectie ervaren?

Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat er verschillende ervaringen zijn. De verschillen lijken onder meer samen te hangen met: 1) de ervaren geschiktheid van het toetsingskader, 2) de communicatie rondom de beoordeling, en 3) het ervaren nut van de beoordeling.

5.2 Toetsingskader

Het toetsingskader is een terugkerend onderwerp in de interviews en in het groepsgesprek. Het toetsingskader is volgens sommige geïnspecteerden niet passend voor gezinshuizen en zorgboerderijen en/of het wordt soms te weinig flexibel toegepast. Regelmatig wordt opgemerkt dat gezinshuizen te veel bekeken worden vanuit toetsingskader residentiele jeugdzorg, terwijl gezinshuizen “een open setting” zijn, waar jeugdigen “zo normaal mogelijk” opgroeien (bijv. I-3). Ook moet volgens geïnterviewden rekening worden gehouden met verschillen tussen de diverse typen kleinschalige aanbieders en de diversiteit in doelgroepen (verschillen in problematiek).

Als naar voorbeelden wordt gevraagd waar het toetsingskader niet voldoet, wordt bijna altijd het voorbeeld genoemd van het zorgvuldig omgaan met en gebruiken van medicatie: een toedienlijst van de apotheek en het bewaren van de medicatie in een afgesloten medicijnkast. Hier worden zowel principiële als praktische argumenten tegen aangevoerd: zo doe je ook niet in een thuissituatie en op deze wijze ontnem je een “leermoment” aan een jongere die eraan toe is om zelfstandigheid aan te leren (I-1; GGA). Het past niet bij het “zo gewoon mogelijk opgroeien” om medicijnen achter slot en grendel te zetten (I-3). Bovendien wordt het niet uitvoerbaar gevonden, omdat apotheken niet altijd meewerken. Maar telkens werd aangegeven dat hierover met de inspecteurs geen discussie mogelijk was. De verwachtingen over omgang met medicatie in het toetsingskader zijn overigens inmiddels aangepast; hiermee werd erkend dat deze niet helemaal geschikt waren voor kleinschalige aanbieders met verblijf. Indien we dit in het interview aangeven, bleken de geïnterviewden hiervan meestal geen weet te hebben.

Een ander voorbeeld betreft de verwachtingen over incidentenprotocollen. Een van de geïnspecteerden vond dat deze te veel waren toegesneden op wat een grote instelling als incident aanmerkt. Ook vond dit gezinshuis het systeem van een vertrouwenspersoon van het Advies- en

Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) die eens in de 14 dagen langskomt niet geschikt (praktisch) voor de jeugdigen, vanwege de afstand. Ze organiseerde een vertrouwenspersoon op loopafstand, met een passende opleiding, maar die wellicht wat minder onafhankelijk is omdat die ze in de straat woont. Ze besprak dit met de inspecteurs, die wel begrip toonden, maar er toch niet direct een goedkeuring aan wilden geven (I-7). Ook anderen bepleiten dat flexibeler met het toetsingskader wordt omgegaan, zodat meer rekening kan worden gehouden met de diversiteit in de sector.

De kritiek op het toetsingskader gaat vaak samen met een kritiek op de gerichtheid op regels en protocollen bij het toezicht. Daar wordt tegenin gebracht dat regels en protocollen praktisch uitvoerbaar moeten zijn voor een kleinschalige aanbieder. Bovendien kan je op papier alles in orde hebben, maar er in de praktijk niet aan houden.

“Kwaliteit vind ik belangrijk (...), maar ook zo min mogelijk bureaucratie. (...) want dat is toch te absurd voor woorden, dat je aan regels gebonden bent waar vaak niemand iets aan heeft.” (I-5). Overigens gaat het hier niet alleen om regels waar ze zich aan moeten houden van de Inspectie, maar ook van de gemeente(n).

Aan de andere kant begrijpen veel geïnspecteerden ook dat er nu eenmaal “regels” moeten zijn en dat op de naleving ervan toegezien moet worden. Ze snappen dat het soms voor inspecteurs zelf ook moeilijk kan zijn een oordeel te geven.

“je bent maatschappelijk bezig, het zijn kinderen van anderen, dus ik snap heel goed dat daar toezicht op gehouden moet worden, omdat er nog weleens wat misgaat in dergelijke bedrijven... (I-6).

Uiteraard bestaat een inspectiebezoek uit meer dan het nakijken van dossiers en protocollen, maar wordt ook de locatie bezichtigd en – als het goed is - ook in gesprek gegaan met de geïnspecteerden.

5.3 Communicatie rondom beoordeling en rapportage

De communicatie rondom de beoordeling is een tweede punt dat door de geïnspecteerden van belang wordt geacht. Goede communicatie, inclusief een terugkoppeling aan het einde van het inspectiebezoek en heldere verbeterpunten en termijnen waarbinnen ze moeten worden doorgevoerd bij het conceptrapport, worden gewaardeerd (bijv. I-1 en I-2).

“Ik heb tijdens het gesprek aantekeningen gemaakt en sommige dingen al direct doorgevoerd. En dan is het fijn dat je nog even de conceptversie krijgt, zodat je die nog een keer goed kan doorlezen. En dan dus ook kijken of je die verbeterpunten goed hebt aangepakt. Dan is het fijn om dat even gewoon op de mail te zetten van: hebben we nu alles? Dus die nazorg vanuit de Inspectie heb ik als zeer fijn ervaren.” (I-1) Wel werd het “naar” gevonden dat zaken die ze al verbeterd hadden toch vermeld werden in het rapport.

De motivering voor de beoordeling van de verwachtingen in het (concept-)rapport is beknopt, terwijl alleen de “onvoldoendes” worden toegelicht. Toch hebben we weinig bezwaren tegen deze vorm van rapportage gehoord. Wel werd onder meer tijdens de groepsdiscussie geopperd dat (kleur)nuances wenselijk zouden zijn: de ervaren grijstinten worden in het rapport omgezet in zwart-wit (of eigenlijk: rood-groen). Ook is het voor de aanbieders niet altijd duidelijkheid wat de normen zijn voor de beoordeling als voldoende of onvoldoende.

De beoordeling in het rapport is “redelijk zwart-wit, terwijl de werkelijke wereld natuurlijk gewoon grijs is (...). Ik snap dat (...). Je moet ergens gewoon ook een lijn trekken.” (I-10)

Tijdens het groepsgesprek werd gesuggereerd dat de Inspectie beter als regel kan hanteren: pas de regel toe of leg uit waarom je het anders doet, waarbij de Inspectie vervolgens beoordeelt of dat goede redenen zijn.

Soms kwamen de vele “rode hokjes” (onvoldoendes) in het rapport als een onaangename verrassing, vooral als bij de afronding van het inspectiebezoek geen terugkoppeling was gegeven. Dat gebeurt vooral als inspecteurs eerst willen overleggen over hun oordeel. Geïnspecteerden zagen twijfel- of grensgevallen – waarover de inspecteurs nog een oordeel moesten vormen – soms toch negatief beoordeeld in het rapport. Zoals het geval van de eis van een VOG voor een vrijwilliger die niet met de jeugdigen werkte. De inspecteurs waren bij het inspectiebezoek zelf nog niet eruit, ze moesten het nog bespreken. Maar dan zien de geïnspecteerden het wel als een rood hokje in het rapport terug zonder dat de inspecteurs hen daarover hadden geïnformeerd (I-5, I-6).

De meeste geïnspecteerden vinden een kort rapport uitstekend. Anders bevat het misschien ook te veel privacygevoelige gegevens. Een enkeling zou er meer beschrijving in willen hoe het toegaat in het gezinshuis.

Niemand is tegen openbaarmaking van het rapport op de website van de IGJ (uitgezonderd I-8), als maar voldoende ruimte wordt geboden om de verbeterpunten door te voeren en dit ook wordt vermeld in het rapport. Een geïnspecteerde beklagde zich om de korte termijn om verbeteringen door te voeren (I-4). Dezelfde geïnspecteerde maakte bezwaar tegen het publiceren van het inspectierapport over de aanbieder zonder vermelding van de doorgevoerde verbeteringen. Dat bezwaar is toegewezen, en achteraf ontving hij daarvoor excuses; wat weer werd gewaardeerd.

Het blijkt dat de geïnspecteerden zelden inspectierapporten van anderen bekijken. Ook merken ze niet vaak dat hun rapporten worden bekeken. Maar bij hele positieve rapporten, inclusief een *good practice*, en bij zeer negatief rapporten ligt het anders.

Een van de geïnspecteerden “schrok enorm” van het conceptrapport, terwijl het volgens hem vooral om zaken ging als het niet op orde zijn van de administratie en de problemen ook te maken hadden met de zorgorganisatie die net was gereorganiseerd. Ze schrokken helemaal toen er een negatief bericht – “met naam en toenaam” – in het regionale dagblad verscheen. “We raakten ook een beetje in paniek, want wij dachten: (...) we kunnen wel stoppen.” Ze werden erop aangesproken in het dorp en “iedereen kent ons wel een beetje”. (I-9)

Tijdens het groepsgesprek met aanbieders waren ze het erover eens: publicatie van een rapport moet geen “publieke terechtstelling” zijn. Er moet dus een tweede kans worden geboden, zodat zaken op orde kunnen worden gemaakt voordat het rapport online wordt gezet. Kleinschalige aanbieders zijn vaak gevestigd in kleine gemeenten, en dan kan zo’n rapport extra impact hebben. Ook kunnen gemeenten en ouders het rapport inzien. Je krijgt niet snel een herkansing, omdat de Inspectie niet regelmatig langs komt. Een ongunstig rapport blijf je dan jaren achtervolgen

Een van de geïnspecteerden had naar eigen zeggen een zeer negatieve ervaring met het bezoek, de beoordeling en de communicatie eromheen en erna. Er werd naar aanleiding daarvan door de geïnspecteerde een klacht en een schadeclaim ingediend. Het conflict werd uiteindelijk na velen maanden opgelost. De geïnspecteerde benadrukt naar aanleiding van deze ervaring dat een goede klachtenprocedure van groot belang is (I-8).

5.4 Ervaren nut van toezicht

Het toezicht (inspectiebezoek en de beoordeling) kan in tweeërlei opzicht als nuttig worden ervaren. Het is uiteraard bedoeld om nuttig te zijn voor het toetsen van de naleving van wet- en regelgeving, maar het kan daarnaast ook nuttig zijn voor de geïnspecteerde zelf zodat hij of zij ervan kan leren.

Indien we ons richten op het nut van het inspectiebezoek voor het toezicht, is een belangrijke vraag of de inspecteurs volgens de geïnspecteerde een goed beeld heeft gekregen van de kleinschalige jeugdhulpaanbieder en of dit tot uiting komt in het inspectierapport. Ongeveer de helft van de geïnspecteerden vonden dat de inspecteurs een redelijk beeld hadden gekregen door hun inspectiebezoek. Wel werd geregeld benadrukt dat het onvermijdelijk een beperkt beeld is en een momentopname. Het beeld dat inspecteurs krijgen is ook beperkt door de gerichtheid op dossiers, regels en protocollen. Velen vinden het geen probleem dat aan de hand van een checklist wordt gecontroleerd, als daarnaast ook maar ruimte is voor een gesprek om te achterhalen hoe het in de praktijk eraan toe gaat. Anderen vinden dat inspecteurs die een checklist afgaan onvoldoende oog hebben voor de bijzondere omstandigheden van gezinshuis. Deze geïnspecteerden benadrukken de discrepantie tussen de wereld van de regels (de “papieren werkelijkheid”) en de bijzondere praktijken van kleinschalige aanbieders. In praktijk beperkt een inspectiebezoek zich niet tot een onderzoek of alles op papier in orde is, immers ook de locatie wordt geïnspecteerd en met de gezinshuishouders en vaak ook enkele jongeren wordt gesproken. Uit enkele interviews kwam echter naar voren dat het gesprek meer als een ondervraging was ervaren. Vooral bij de drie aanbieders waar inspecteurs langsgingen naar aanleiding van een signaal, was volgens de geïnspecteerden geen sprake van een open gesprek. Maar ook enkele anderen hadden de indruk dat de inspecteurs te zeer gefocust waren op regelnaleving en controleren van papieren en dossiers. Tijdens de groepsdiscussie kwam eveneens naar voren dat verschillende geïnspecteerden de ervaring hebben dat de Inspectie alleen langskomt om na te gaan of al het papierwerk in orde is, en verder weinig aandacht heeft voor meer “inhoudelijke” zaken en de uitvoering in de praktijk.

“Ik vond het nogal formeel (...) dat alles was gericht op controle en beheersen. Er zit niet een vraag bij over de kwaliteit van het inhoudelijke. Alleen regels. Wat ben je aan het doen, wanneer ben je het aan het doen, hoe zijn je protocollen. (...) [Terwijl] onze kracht is de flexibiliteit (...) [maar] zo'n inspectie zit juist aan de andere kant te trekken. Dat is een beetje het contrast.” (I-5)

Een reden waarom inspecteurs in gesprek moeten gaan, is dat de praktijk “natuurlijk weleens wat weerbarstiger is dan inspecteurs denken dat het op papier is” (I-10). Over het algemeen verwachten geïnspecteerden ook enig begrip voor het omgaan met dilemma's van enerzijds strikte regels en anderzijds het creëren van een gezinssfeer en de kleinschaligheid van een aanbieder. Sommige van de geïnspecteerden zitten met vragen of ambivalente gevoelens of dilemma's die ze graag met de inspecteurs bespreken. Zo worstelde een van de geïnspecteerden met de regels betreffende de omgang met medicatie, en besprak die met de inspecteurs. Hoewel de inspecteurs begrip hadden voor de bezwaren, moesten volgens hen de regels gewoon worden toegepast (I-3). In de groepsdiscussie kwamen dilemma's over vrijheidsbeperkende maatregelen aan de orde, zoals de jeugdigen na het eten verplicht een half uur naar hun kamer sturen (kamertijd). Ook kwam tijdens de groepsdiscussie het dilemma naar voren van gezinshuishouders die elke zondag naar de kerk gingen. Ze konden de jeugdigen niet alleen thuis laten, vanuit veiligheidsoverwegingen, maar meenemen naar de kerk werd door de inspecteurs aangemerkt als een vrijheidsbeperkende maatregel. Hoe hiermee omgaan? Verder werd tijdens het groeps gesprek gesproken over het dilemma tussen veiligheid (camera's ophangen in de gang) en eisen van de privacywetgeving. De aanbieders vonden tijdens dat gesprek dat veiligheid altijd de topprioriteit zou moeten zijn, maar dat privacy soms belangrijker

wordt gevonden door de inspectie. Over zulke dilemma's willen geïnspecteerden graag in gesprek met de inspecteurs, en hierin zien ze een meerwaarde van het inspectiebezoek. Ze vinden het belangrijk om van de Inspectie te horen of de gekozen handelswijze volgens de regels is toegestaan. Tegelijk zijn aanbieders zich ervan bewust dat het ook voor een inspecteur lastige vragen betreft, waar ze niet altijd zomaar een antwoord op hebben.

In hoeverre was het inspectiebezoek en de beoordeling voor de geïnspecteerden nuttig? Veel van de geïnterviewden zeiden meteen aan de slag te zijn gegaan met de verbeterpunten uit het conceptrapport, of eerder al, als die punten ook tijdens het inspectiebezoek al naar voren waren gekomen. Soms alleen om aan de regels te voldoen, ook al zijn ze het er niet mee eens (zoals die over de omgang met de medicatie), maar ook omdat ze inzien dat hierdoor de kwaliteit en veiligheid wordt verbeterd. Enkelen geven daarbij ook aan dat de Inspectie in zijn totaliteit heeft gezorgd voor bewustwording (bijv. I-4, I-10). Enkelen vonden het toezicht een echt leermoment:

Het bezoek is aan de ene kant “een checklist van de Inspectie” om te kijken of het gezinshuis aan de normen en de eisen voldoet. Aan de andere kant is het “vanuit het gezinshuis eigenlijk ook zo'n checkmoment, van: hoe doen we het eigenlijk? Hebben we onze aandacht er nog bij of zijn we aan het versloffen?[...] Het biedt “een leermoment (...) [door] de mogelijkheid om even te kunnen sparren (...) het gesprek aan te gaan met elkaar en daar over en weer een verweer op te geven en elkaar aan het denken te zetten. Dat vond ik wel heel erg prettig.” (I-1)

Het bezoek was nuttig...[om] “even gespiegeld te worden. Dat is hetzelfde ook waarom wij graag jonge mensen [stagiaires] in onze omgeving hebben (...) want die zijn gewoon kritisch. En dat vind ik ook met een kwaliteitskeurmerk. (...). Wij doen dit al jaren en op een gegeven moment heb je je blinde vlekken...” (I-7)

Een andere geïnspecteerde zag het bezoek en de beoordeling als “de bevestiging” dat ze “gewoon goed bezig zijn”. Ze hadden de beoordeling ingelijst: “hier kan ik mee voor de dag komen” (I-2).

Er waren ook enkele geïnspecteerden die het toezicht van weinig nut vonden, omdat het een beperkt beeld geeft en ze geen tips hadden ontvangen waar ze iets mee konden (bijv. I-5). Maar dan nog was de positieve beoordeling waardevol bij de communicatie naar de ouders en naar het bestuur (van de zorgboerderij) (I-5).

In het groepsgesprek kwam naar voren dat een goed inspectierapport vooral voor grotere of zelfstandige aanbieders voordelen heeft: ze kunnen ermee pronken op hun website, en als opdrachtgevers vragen naar hun kwaliteit, kunnen ze naar het rapport verwijzen. Van een van de geïnspecteerden werd een *good practice* in het rapport vermeld: “Dat vond ik echt een cadeautje.” Ze zien het als voorbeeld van hoe gezinshuizen van elkaar kunnen leren (I-7). Ze kregen positieve reacties op het rapport, het werd op de website van de zorgorganisaties gezet en de voorzitter van de raad van bestuur (en later ook de divisiedirecteur) wilde graag een keer op bezoek komen.

5.5 Conclusies en verbeterpunten

Ervaringen van geïnspecteerden met de beoordeling door de inspecteurs (tijdens en na het inspectiebezoek) verschilden van nutteloos tot een leermoment. Deze verschillen in ervaringen kunnen verbonden worden met hun oordeel over de geschiktheid van het toetsingskader, de communicatie rondom de beoordeling en het ervaren nut van het toezicht.

De geschiktheid van toetsingskader voor kleinschalige aanbieders was een terugkerend onderwerp. Het betreft zowel problemen met de uitvoerbaarheid, als de vraag of de verwachtingen wel passend zijn voor kleinschalige jeugdhulpaanbieders. Anderen hadden er overigens weinig problemen met de geschiktheid van het toetsingskader.

De geïnspecteerden verschilden van mening over het nut van het inspectiebezoek voor het toezicht zelf en voor henzelf. Sommigen vonden dat de inspecteurs geen goed beeld hadden gekregen van het gezinshuis of zorgboerderij, omdat zij zich te veel beperkten tot het controleren van de papieren werkelijkheid, terwijl anderen vonden dat de inspecteurs echt met hen in gesprek gingen en daardoor ook een beeld hebben gekregen van hoe het in de praktijk eraan toegaat.

Het beeld dat de inspecteurs van de aanbieder hebben gekregen, komt maar in beperkt mate tot uiting in het inspectierapport. Geïnspecteerden merkten soms een verschil op tussen de terugkoppeling aan het einde van het inspectiebezoek en het inspectierapport. Daarvoor was soms begrip, terwijl anderen vonden dat de nuances uit de werkelijkheid in het rapport waren verdwenen. De werkelijkheid kent vele grijstinten, die in het rapport verdwijnen. De beoordeling komt te absoluut over. Daarnaast is er in het rapport vooral aandacht voor wat niet goed is en wordt wat wel goed is aangegeven zonder verdere toelichting. Velen vonden het overigens goed dat het rapport kort was; een enkeling zou er meer beschrijving in willen hoe het toegaat in het gezinshuis.

Iedereen (op een na) vond openbaarmaking van het rapport op de website van de IGJ geen probleem, als maar voldoende ruimte wordt geboden om de verbeterpunten door te voeren en dit wordt vermeld in het definitieve rapport. Vooral heel positieve of sterk negatieve rapporten hebben gevolgen bij relevante anderen, zoals gemeenten.

Enkele suggesties voor verbetering van de beoordeling zijn:

- Heldere en duidelijke communicatie:
 - o De Inspectie moet helder en duidelijk communiceren over wat verbeterd moet worden, maar ook hoe je het op orde kan maken en hoeveel tijd je ervoor krijgt (I-3);
 - o De taal van het toetsingskader en het rapport moet toegankelijker, minder formeel en ingewikkeld. Immers, 60% van gezinshuisouders zou mbo-niveau hebben (I-3);
 - o De Inspectie kan zelf geen veranderingen bij de aanbieder doorvoeren, en moet daarom samen met hen eruit komen; dus dialoog is nodig (I-3)
 - o De Inspectie zou duidelijker moeten aangeven hoe de aanbieder contact kan opnemen met de Inspectie en bij wie ze voor vragen over het toezicht terecht kunnen (GA)
 - o Kleinschalige aanbieders zouden vanuit de Inspectie op de hoogte moeten worden gehouden over aanpassingen in haar beleid; die communicatie zou via organisaties als gezinshuis.com kunnen lopen (GA).

- Rekening houden met specifieke kenmerken en mogelijkheden aanbieders:
 - o Heroverwegen van regels die niet passen bij kleinschalige zorgaanbieders of op z'n minst flexibiliteit hierbij en open staan voor discussie erover.
 - o De Inspectie moet oog hebben voor de diversiteit tussen kleinschalige aanbieders, ook wat betreft hun doelgroepen; dus in gesprek gaan en niet veronderstellen en alleen een checklist aflopen.(I-1; I-3).
 - o Iemand van een franchiseorganisatie of zorgorganisatie bij het gesprek uitnodigen, of eerst bij de franchiseorganisatie of hoofdaannemer langsgaan voordat de franchisenemer of onderaannemer wordt bezocht.

- Het onderzoek moet “breder” zijn, door ook de keten waar zij deel van uitmaken mee te nemen, zoals gemeenten die kinderen bij hen plaatsen (I-5).
- Nut van het toezicht:
- Door echt in gesprek te gaan met het team kan ook de inhoudelijke kant van kwaliteit en veiligheid mee worden genomen (I-7). Zo kan de Inspectie zich een beter beeld van de aanbieder vormen.
 - Een andere suggestie om een beter beeld te krijgen was: naast een inspectiebezoek op een ander moment terug te komen, als de jeugdigen er zijn, bijvoorbeeld bij een “tafelmoment”, tijdens het eten en drinken, “, want dan zie je echt hoe ze met elkaar omgaan” (I-2).

6 Reflectie op toezicht

Wat zou de rol van toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf moeten zijn volgens de geïnspecteerden? Periodiek inspecteren van alle aanbieders wordt belangrijk gevonden, maar gaat de capaciteit van de IGJ te boven. De handhavende rol is essentieel, maar er kan daarnaast sterker worden ingezet op het lerend vermogen van de aanbieders of zelfs van de gehele sector.

6.1 Inleiding

Tijdens de interviews en het groepsgesprek hebben we de geïnspecteerden gevraagd te reflecteren op de rol van toezicht. Hoe kan het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van kleinschalige aanbieders van jeugdzorg met verblijf beter of anders? Of meer algemeen: wat willen jullie als geïnspecteerden de Inspectie meegeven? Velen kwamen met verbeterpunten die in de twee eerdere hoofdstukken zijn gepresenteerd. Maar daarnaast werd ook nader ingegaan op het belang en de rol van toezicht.

6.2 Belang van onafhankelijk toezicht

De geïnspecteerden – zelfs de meest kritische - zijn het erover eens dat toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de kleinschalige jeugdhulp met verblijf van groot belang is. Sommige voegen daar aan toe dat het belangrijk is voor het tegengaan van misstanden in de jeugdhulp (I-6, I-7).

Toezicht is nodig, want "je werkt met andermans kinderen (...).Dat is gewoon een hele grote verantwoordelijkheid.(...) Als er niet zoveel misstanden waren, zoals de laatste tijd opduiken, dan was het allemaal niet nodig."(I-2)

Volgens velen van de geïnterviewden zouden alle kleinschalige aanbieders regelmatig geïnspecteerd moeten worden, bijvoorbeeld om de 4 of 5 jaar. Tegelijk zijn de geïnspecteerden zich ervan bewust dat de Inspectie daarvoor onvoldoende capaciteit heeft. De criteria voor selectie van aanbieders voor toezicht die door de geïnspecteerden geopperd worden, komen in grote lijnen overeen met die welke Inspectie al hanteert, zoals toezicht op basis van een risicoanalyse en naar aanleiding van signalen uit het veld en van burgers. Maar lang niet alle geïnterviewde geïnspecteerden wisten dat de Inspectie op dit moment al toezicht houdt op basis van risicoanalyses. Verder verschillen de opvattingen over wat de meest risicovolle aanbieders zijn. Een geïnterviewde meent dat risico's mede bepaald kunnen worden aan de hand van criteria als het hebben van een kwaliteitskeurmerk en vallen onder een zorgorganisatie (I-7). Anderen suggereren de Inspectie om zich via franchiseorganisaties als Gezinhuis.com te oriënteren (I-6) of gemeenten, omdat die een beter overzicht zouden hebben (I-10). Weer een andere beval de Inspectie aan om alleen enkele essentiële aspecten van veiligheid en kwaliteit te controleren (I-5), zodat het inspecteren van aanbieders minder tijd kost.

6.3 Verhouding tot kwaliteitskeurmerken

Veel van de geïnspecteerden hebben regelmatig audits voor kwaliteitskeurmerken en willen graag meer helderheid over hoe het toezicht van IGJ zich verhoudt tot de kwaliteitskeurmerken binnen de branche. Van de geïnspecteerden die een keurmerk hebben vinden sommigen het toezicht van de

Inspectie waardevoller, want “onafhankelijker” en “uitgebreider”. Anderen vinden de kwaliteitskeurmerken waardevoller, omdat die naar hun mening verder gaan dan dossiers, protocollen en afvinken van een checklist (I-7). Weer anderen vinden dat ze elkaar aanvullen.

De grootste ergernis geïnspecteerden is dat audits voor keurmerken en inspectiebezoeken dubbel werk met zich meebrengt. Daarnaast kunnen eisen ook conflicteren, bijvoorbeeld over medicatie. Dan ziet de aanbieder zich voor de vraag gesteld: aan welke eisen moet je voldoen? Ook tijdens de groepsdiscussie werd dit onderwerp uitgebreid besproken. Geïnspecteerden met een keurmerk hebben de indruk dat de inspecteurs de informatie van de keurmerken aan de kant schuiven, om vervolgens ongeveer dezelfde zaken te controleren. Dit voelt voor hen als een verspilling van tijd van beide kanten. Tijdens de groepsdiscussie kwam de suggestie naar voren van een algemeen, onafhankelijk keurmerk dat in samenwerking met de Inspectie wordt vormgegeven. Hierdoor zou het toezicht van de aanbieders efficiënter kunnen verlopen.

6.4 Aandacht nodig voor complexe omgeving aanbieders

Enkele van de geïnspecteerden benadrukken dat de Inspectie meer rekening kan houden met de complexe omgeving waarin kleinschalige aanbieders opereren. Bij niet-zelfstandige aanbieders die in loondienst zijn bij een zorgaanbieder of die via een franchiseconstructie als franchisenemer aangesloten zijn bij een zorgorganisatie zou de Inspectie deze hoofdaannemer of zorgaanbieder bij het toezicht moeten betrekken. Enkele malen werden bij geïnspecteerden gebreken geconstateerd die (vooral) te maken hadden met de hoofdaannemer of zorgorganisatie. Ook wordt gesuggereerd de gemeente bij het onderzoek te betrekken, omdat die ook allerlei eisen stelt aan gezinshuizen en zorgboerderijen. In het groepsgesprek wordt zelfs geopperd om te overwegen de voogd “in goed overleg” erbij te betrekken. Het is duidelijk dat geïnspecteerden vinden dat dat inspectie oog moet hebben voor de complexe omgeving waarin kleinschalige jeugdhulpaanbieder met verblijf opereren, terwijl deze omgeving tegelijk benut kan worden om het toezicht efficiënter uit te voeren.

6.5 Inspectie en verantwoordelijkheid gemeenten

Met de decentralisatie van de jeugdhulp spelen gemeenten een centrale rol bij de inkoop van zorg in gezinsvervangende voorzieningen. De IGJ houdt geen toezicht op gemeenten, maar probeert wel meer aansluiting bij gemeenten te vinden. De Inspectie gaf aan dat als er echt problemen zijn met een aanbieder, ze vaak ook de gemeente benaderen (G1).

Het is niet alle geïnspecteerden duidelijk wat de verhouding is tussen de gemeenten en de Inspectie en daarover zouden ze meer helderheid willen. Daarnaast zijn er zorgen over de kwaliteit van de zorg vanwege de decentralisatie. Gemeenten lijken in hun ogen vaak eerder voor de goedkoopste dan voor de beste oplossing te kiezen. De Jeugdwet laat gemeenten de ruimte voor een eigen nadere invulling van kwaliteit van zorg. Daar komt bij dat gemeenten volgens de geïnspecteerden vaak niet goed de verschillen begrijpen tussen pleeggezinnen, gezinshuizen en jeugdzorgboerderijen (GA). Is hier een rol van informatievoorziening van de IGJ naar gemeenten?

In ieder geval worstelen veel kleinschalige jeugdhulpaanbieders met de complexiteit van het veld en vinden ze dat de inspecteurs hiervoor begrip moeten hebben. Zoals een geïnspecteerde (I-10) van een iets grotere kleinschalige aanbieder (een zorgboerderij) het stelde: de praktijk is weerbarstiger dan inspecteurs denken. De hoeve heeft te maken met inkoop door vele gemeenten en zorgkantoren, met contracten met verschillende gemeenten die elk hun eigen eisen hebben, terwijl elk jaar weer

opnieuw moet worden aanbesteed. “En dan komt er weer een SKJ-register waar mensen ingeschreven moeten staan, dan weer een HKZ-normering”, dan moet je weer naar een (andere) ISO certificering overstappen, “dan stelt de gemeente weer andere eisen, en dan komen tarieven onder druk te staan en moeten groepen [bij de hoeve] worden samengevoegd”. De Inspectie kan vanuit haar kantoor denken “dat de wereld overal hetzelfde is, maar dat is niet zo”. Zo zijn er tegenstrijdige eisen over het gebruik van afvinklijsten voor medicatie van de Inspectie en van sommige gemeenten, terwijl apotheken weer elk op hun eigen wijze werken met aftekenlijsten of zo’n lijst helemaal niet willen leveren (I-10). Overigens vond de geïnspecteerde dat inspecteurs er over het algemeen voldoende begrip voor hadden, terwijl hij begreep dat er door de Inspectie ook “ergens een grens moet worden getrokken van wat wel en niet mag”.

6.6 Professionalisering: stimuleren lerend vermogen

De Inspectie kan verschillende rollen vervullen, zowel als handhaver die toeziet op de naleving van wet- en regelgeving en normen, en als het bevorderaar van het lerend vermogen en professionalisering van de kleinschalige jeugdhulpaanbieders. Bij signalen is de eerste rol uiteraard de meest gepaste, maar bij de reguliere inspectiebezoeken achten veel geïnspecteerden meer van de tweede rol wenselijk. In praktijk lijkt dit al vaak te gebeuren. Maar de geïnspecteerden is het niet altijd duidelijk vanuit welke rol de Inspectie bij hen langskomt: voor het afvinken van een checklist en indien nodig het uitdelen van sancties, of in gesprek gaan met de professionals om te begrijpen hoe ze het in de praktijk aanpakken en suggesties te doen voor verbetering?

Het beeld van de Inspectie dat circuleert onder de kleinschalige jeugdhulpaanbieders blijkt er een te zijn van een strenge handhaver die je maar beter niet op bezoek kan krijgen. Uit de interviews en groeps gesprekken kwam naar voren dat aanbieders onderling (bijv. via platforms of een franchiseorganisatie) al van te voren een bepaald beeld hadden gevormd van inspectiebezoeken. Ze hoorden daar dat er veel angst voor de Inspectie was bij aanbieders en er doen zich vervelende verhalen de ronde. Enkelen geven aan dat het door de naam komt en hoe de Inspectie aanbieders benaderen voorafgaand aan het bezoek. Een suggestie was dat de Inspectie in haar contacten met aanbieders veel meer moet benadrukken dat ze voor kwaliteit gaat en de aanbieders helpt te professionaliseren, in plaats van het accent te leggen op “controleren en straffen” (I-2) Ze moeten een positieve draai geven aan het toezicht, door ook de meerwaarde voor betrokkenen te benadrukken: we helpen jullie de kwaliteit en veiligheid te verbeteren (I-3).

Ook andere suggesties sloten aan bij een sterkere rol van de Inspectie bij het stimuleren van professionalisering, bijvoorbeeld het idee om over enkele onderwerpen een kennisbank samen te stellen op de website van de IGJ op basis van informatie uit inspectiebezoeken (I-1). Of om kwaliteitsverbetering te bevorderen via afstemming met kwaliteitskeurmerken, hoofdaannemers en franchiseorganisaties (GA).

6.7 Conclusies

Periodieke inspecties worden door alle respondenten belangrijk gevonden, voor zichzelf en om misstanden in de sector te voorkomen. Tegelijk zijn de aanbieders zich ervan bewust dat de Inspectie niet de capaciteit heeft alle aanbieders regelmatig te controleren. Werken met risicoprofielen en afstemming met gemeenten waren suggesties om gericht te inspecteren, maar dat gebeurt al. Weer anderen zinspeelden op een andere rol van de inspectie, naast de handhavende, door veel meer dan nu het geval is het lerend vermogen van de aanbieders te stimuleren. Dat zou eventueel

gecombineerd kunnen worden met het bevorderen van het zelfregulerend vermogen van de branche via kwaliteitskeurmerken en hoofdaannemers en franchiseorganisaties.

Geïnspecteerden hadden vooraf regelmatig een beeld van de Inspectie als strenge handhaver. In praktijk valt het dan vaak erg mee. Soms werd het zelfs als leermoment ervaren en wensen ze andere aanbieders een zelfde inspectiebezoek toe. In deze lijn gaven de geïnspecteerden aan dat de Inspectie veel meer de meerwaarde van een inspectiebezoek voor de aanbieders moet benadrukken: dat het hen helpt om hun kwaliteit van zorg en veiligheid te verbeteren

Ook wordt aandacht gevraagd voor de complexe omgeving waarin kleinschalige aanbieders opereren. Van allerlei kanten worden eisen aan hen gesteld, door grotere zorgorganisaties waar ze bij in loondienst zijn, hoofdaannemers, kwaliteitskeurmerken en gemeenten die kinderen plaatsen. En dan komt de Inspectie soms met andere eisen. Behalve dat het voor veel dubbel werk zorgt, worstelen de kleinschalige aanbieder met tegenstrijdige en moeilijk of niet uitvoerbare eisen. Geïnspecteerde vinden dat de Inspectie op zijn minst begrip voor deze realiteit moet hebben en mogelijk ook een rol zou kunnen spelen bij een afstemming van eisen die aan hen vanuit verschillende instanties worden gesteld. Betere afstemming werd gewenst gevonden, vooral tussen de Inspectie en kwaliteitskeurmerken. Bij kleinschalige aanbieders die niet zelfstandig zijn kan het inspectiebezoek samen met een vertegenwoordiger van de hoofdaanbieder worden georganiseerd of kan eerst bij die hoofdaanbieder langs worden gegaan. De Inspectie kan ten slotte deze omgeving ook benutten om de professionalisering in de sector te bevorderen.

7 Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

De Inspectie heeft de afgelopen jaren een strategie voor en aanpak van toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf ontwikkeld om de kwaliteit en veiligheid van deze aanbieders te bewaken en te bevorderen. Deze aanpak is verder ontwikkeld en bijgesteld op basis van het toezicht op 49 aanbieders uitgevoerd in 2016 en 2017. Nivel heeft als aanvulling op het eigen onderzoek van de Inspectie de ervaringen van geïnspecteerden met toezicht onderzocht en deze gelegd naast de verwachtingen, aanpak en ervaringen van de inspectie, om zodoende de Inspectie aanknopingspunten te bieden voor het verbeteren van haar toezicht. Concrete aanknopingspunten hiervoor zijn aangegeven in de conclusies bij de vorige hoofdstukken. Dit afsluitende hoofdstuk gaat een stap verder en biedt een reflectie op de onderzoeksbevindingen en de mogelijke implicaties hiervan voor het toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf. Enkele thema's, die overigens onderling sterk samenhangen, verdienen vanuit het perspectief van de geïnspecteerden aandacht van de IGJ: de betekenis van toezicht in deze sector, de aanscherping en toepassing van het toetsingskader, de vormgeving van het inspectiebezoek en de vorm van de beoordeling in het inspectierapport. Deze thema's worden in dit afsluitende hoofdstuk besproken.

7.2 Betekenis van toezicht in deze sector

In de gesprekken met de geïnspecteerden kwam naar voren dat zij het idee hebben dat het toeval in grote mate bepaalt of een aanbieder wordt geïnspecteerd, terwijl een inspectiebezoek tegelijk grote gevolgen kan hebben voor die individuele aanbieder. Volgens hen komt dit toeval voort uit het feit dat de Inspectie zich geconfronteerd ziet met een groot aantal (rond de 3000) kleinschalige jeugdhulpaanbieders waar ze maar in een beperkte mate overzicht van heeft, terwijl ze onvoldoende capaciteit heeft om ze in het kader van toezicht allemaal regelmatig te onderzoeken. In de praktijk baseert de Inspectie de keuze van aanbieders waar ze langsgaat op een risicoanalyse van gegevens van aanbieders (voor zover beschikbaar) en/of op signalen van burgers of professionals. Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven stellen sommige aanbieders een dergelijke op een risicoanalyse gebaseerde methode van selectief toezicht voor als een mogelijkheid om toezicht te houden bij een beperkte capaciteit van de inspectie, zonder dat ze weten dat dit in de praktijk al gebeurt. Op grond hiervan kan overwogen worden transparanter te zijn over de selectie van de ondertoezichtstaanden.

Toch is het de vraag of meer transparantie over de strategie en aanpak van de Inspectie zou helpen om het gevoel bij alle geïnspecteerden weg te nemen dat zij mede op grond van "toeval" zijn geselecteerd voor toezicht. Zij zullen ook wel begrijpen dat de gegevens op basis waarvan de Inspectie selecteert zijn beperkingen heeft. Zo werd enkele malen tijdens de interviews gesteld dat de Inspectie geen overzicht kan hebben van alle aanbieders, omdat er geen registratieplicht is. Ook de Inspectie lijkt zich van bewust van de beperkingen van haar strategie om aanbieders te selecteren voor toezicht (Bezemer, 2017, 2018). De Inspectie heeft geen overzicht van alle aanbieders. Daarnaast beschikt de Inspectie niet over (voldoende) gegevens op grond waarvan risico's kunnen worden ingeschat. Tevens is niet altijd duidelijk welke gegevens van belang zijn voor het schatten van risico's. Bij de selectie van de 49 kleinschalige jeugdhulpaanbieders voor het toezicht door de Inspectie heeft de Inspectie gebruik gemaakt van een vorm van risicoselectie op basis van een analyse van ingevulde vragenlijsten aan de hand van risico-indicatoren. Toch bleek dat van de 49 geïnspecteerde aanbieders er 42 aanbieders de zaken in voldoende mate op orde hadden om er vertrouwen in te hebben dat zij zonder

verdere maatregelen verbeteringen zouden doorvoeren. Een selectie op grond van mogelijke risico's is dus niet hetzelfde als een selectie van slecht presterende aanbieders.

Het gevoel dat toeval bepaalt of een aanbieder voor een inspectiebezoek wordt geselecteerd weegt vooral zwaar vanwege de met het toezicht verbonden mogelijke positieve en negatieve effecten. Uit het onderzoek blijkt dat aanbieders een positieve beoordeling door de Inspectie goed kunnen gebruiken in hun gesprekken met gemeentes over plaatsing van kinderen. Ook wordt door enkelen het inspectiebezoek en de beoordeling zeer gewaardeerd vanwege de goede adviezen en als een spiegelmoment. Zij wensen ook andere aanbieders zo'n kans toe. Daarentegen ervaren aanbieders met een negatieve beoordeling hier ook de gevolgen van, bijvoorbeeld dat gemeenten er vanaf zien om daar jeugdigen te plaatsen en aanbieders op een negatieve beoordeling aangesproken worden in het dorp. Hieruit is af te leiden dat de Inspectie zich moet afvragen of de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van toezicht wel gerechtvaardigd zijn gezien de beperkingen van de risicoanalyse. Er is weliswaar geen sprake van zuiver "toeval", maar evenmin is het zeker dat (alleen) de meest risicovolle aanbieders voor toezicht worden geselecteerd.

Kortom, het gevoel bij geïnspecteerden dat toeval mede bepaalt of ze worden geselecteerd voor toezicht, in combinatie met de beperkte informatie waarop de Inspectie haar risicoanalyse kan baseren, vraagt om reflectie op de selectie van ondertoezichtstaanden voor een inspectiebezoek en de manier waarop hierover met het veld wordt gecommuniceerd.

7.3 Passend toetsingskader

De Inspectie heeft voor de ontwikkeling van haar toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders in de loop van de tijd een toetsingskader voor Kleinschalige Jeugdhulp met verblijf ontwikkeld. Uit het onderzoek onder geïnspecteerden komt naar voren dat het toetsingskader niet op alle punten als passend wordt ervaren.

Geïnspecteerden gaven regelmatig aan dat bepaalde normen volgens hen niet goed aansluiten bij "de werkelijkheid" van gezinshuizen en zorgboerderijen. Een voorbeeld hiervan zijn regels (verwachtingen) van de Inspectie over de omgang met medicatie. De geïnspecteerden hebben ervaren dat het niet altijd mogelijk was om de betrokken inspecteur te overtuigen van de redelijkheid van de gekozen werkwijze. Door de geïnspecteerden werd opgemerkt dat het handhaven van normen geen doel op zichzelf moet zijn, maar een middel voor het bevorderen van kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp. Daarnaast werd geconstateerd dat er behoefte is aan een toetsingskader dat beter past bij deze vorm van jeugdhulp met verblijf. Een complicerende factor daarbij is dat sprake is van een grote diversiteit binnen de sector: tussen zorgboerderijen, gezinshuizen en andere kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf zoals logeerhuizen, maar ook binnen elk van de categorieën. Dat betekent dat een toetsingskader nog steeds met begrip voor de specifieke situaties gehanteerd zou moeten worden. Beter aansluiten bij specificiteit van aanbieders en doelgroepen kan zorgen voor meer vertrouwen in de inspectie. Maar te veel rekening houden met de specificiteit kan weer strijdig zijn met het principe van gelijke behandeling. Deze laatste constatering lag ten grondslag aan de reactie van enkele andere geïnspecteerden, die juist begrip ervoor hebben dat de Inspectie niet met alle bijzonderheden rekening houdt. Op dit punt lijkt sprake van een tweedeling binnen de groep van geïnspecteerden die we hebben gesproken. Het impliceert voor de Inspectie dat ze moet balanceren tussen responsiviteit en consistentie in beoordeling (Stoopendaal & Bouwman, 2018, p.41).

Geïnspecteerden gaven regelmatig aan dat de Inspectie haar verwachtingen en normen beter zou moeten afstemmen met ander instanties die de kwaliteit en veiligheid van aanbieders beoordelen,

zoals franchiseorganisaties, kwaliteitskeurmerken binnen de branche en gemeenten. In het verlengde hiervan ligt de vraag hoe de Inspectie gebruik kan maken van zulke vormen van zelfcontrole binnen de branche. In ieder geval is er voor de geïnspecteerden het probleem dat de normen die de Inspectie en die van anderen (gemeenten, kwaliteitskeurmerken) kunnen verschillen. Vanwege de beperkte middelen die de Inspectie heeft voor effectief toezicht binnen deze sector, stellen de onderzoekers de Inspectie voor om te overwegen zich in te zetten voor de harmonisatie en verbetering van keurmerken en afstemming hiervan op de normen van de inspectie.

Ook bij een toetsingskader dat wel gebaseerd is op ontwikkelde veldnormen zijn twijfelgevallen en dilemma's onvermijdelijk. Sommige dilemma's hebben te maken met de spanningsverhoudingen die inherent zijn aan toezicht op kleinschalige jeugdhulpaanbieders. De kracht van een gezinshuis is dat het een gezinssfeer kan scheppen, maar tegelijk heeft het ook kenmerken van een instelling dat jeugdhulp biedt. Ook is er een spanningsverhouding tussen het bevorderen van professionalisering en de kleinschaligheid en gezinssfeer bij deze aanbieders. Geïnspecteerden gaven enkele malen aan dat ze bij dilemma's een verlossend woord of advies van de inspecteur verwachtten, of gewoon de mogelijkheid om te sparren zoals bij de keuze tussen veiligheid (beveiligingscamera's in de gang) en het respecteren van de privacy van de kinderen. Uit onder meer het groeps gesprek met inspecteurs kwam naar voren dat inspecteurs deze dilemma's ook zien, en soms twijfelen wat de "juiste" keuze is. In zo'n situatie lijkt een meer responsieve vorm van inspectie passend, om recht te doen aan de ambivalenties in de praktijk. Maar ook hier geldt weer dat slechts een klein aantal dit voordeel (sparren over dilemma's) van een inspectiebezoek kan krijgen. Uiteraard is ook inbreng van het veld nodig bij de ontwikkeling van een passend toetsingskader. Op dit moment wordt er vanuit het veld gewerkt aan de ontwikkeling van een kwaliteitskader met veldnormen voor gezinshuizen (IGJH 2018) en bereidt de Federatie Landbouw en Zorg de ontwikkeling van een kwaliteitskader voor. Zulke kaders bieden de Inspectie handvatten om het toetsingskader beter af te stemmen op de praktijk van het veld.

7.4 Vorm en inhoud van inspectiebezoek

Niet alleen de beoordeling door de Inspectie heeft gevolgen voor de aanbieders, ook het inspectiebezoek zelf heeft een directe impact. Die invloed betreft dan niet alleen de aanbieders van jeugdhulp maar ook de kinderen die bij hen verblijven.

De vraag of een inspectiebezoek al dan niet van te voren wordt aangekondigd en de gevolgen daarvan voor de aanbieders en de kinderen is uitgebreid besproken met de geïnspecteerden. De allereerste inspectiebezoeken werden onaangekondigd uitgevoerd. Dit leidde bij een aantal jeugdhulpaanbieders tot problemen. De Inspectie heeft haar beleid op dit punt gewijzigd en kondigt inspectiebezoeken nu aan.

Aanbieders hadden soms het idee dat de inspecteur vooral bezig waren een afvinklijst af te werken. Anderen vertelden dat de inspecteur ruimte bood voor een echt gesprek, naast het aflopen van een checklist. Geïnspecteerden waren minder positief over het nut van het inspectiebezoek als ze vonden dat de inspecteurs zich te veel beperkten tot het onderzoeken van de "papieren werkelijkheid". Veel positiever waren ze over het inspectiebezoek als er ook ruimte was voor het gesprek, over hoe het in de praktijk toegaat. In het verlengde hiervan ligt de vraag naar de rol van de inspecteur: is hij alleen handhaver of ook adviseur? Iedereen wil een adviseur op (inspectie)bezoek krijgen, maar een handhaver niet altijd. Toch wordt erkend dat die handhavende taak van de Inspectie van groot belang is voor de sector, met het oog op het tegengaan van misstanden en bevorderen van kwaliteit en veiligheid. Door die onafhankelijkheid en haar juridisch mandaat onderscheidt de Inspectie zich juist

van kwaliteitskeurmerken. Maar die handhavende functie kan ook samengaan met een respectvolle benadering. Geïnspecteerden beoordelen het inspectiebezoek in belangrijke mate naar de mate waarin ze als gelijkwaardige zijn behandeld, met respect voor hun professionaliteit. Dat is volgens hen het geval als inspecteurs met hen in gesprek gaan.

Indien de Inspectie signalen ontvangt van mogelijke risicovolle situaties bij een aanbieder, dan ligt een meer handhavende rol voor de hand volgens geïnspecteerden. Maar wantrouwen is ook dan niet altijd op zijn plaats en effectief. Bij enkele van de geïnspecteerden die op grond van een signaal werden geïnspecteerd nam de Inspectie een handhavende rol aan. Deze werd ervaren als formeel en als “een politie-inval”. In één geval is een klacht ingediend. De geïnspecteerden voelden zich benaderd vanuit wantrouwen en de inspecteurs waren niet open over het signaal. Door gebrek aan transparantie, een kenmerk van toezicht op basis van wantrouwen, kan het vertrouwen in de Inspectie verminderen.

Een andere vraag bij de inspectiebezoeken is wie daar het best kunnen worden aangesproken om een goed beeld te krijgen, ook vanuit het oogpunt van effectiviteit. De geïnspecteerden gaven zelf aan dat ze het soms nuttig zouden vinden als de franchisegever of hoofdaannemer bij het gesprek had gezeten. Of wellicht eerst de hoofdaannemer en franchisegever benaderen? Dit is overigens een strategie waarmee de Inspectie al experimenteert. Een andere vraag die geïnspecteerden enkele keren stelden, is wat het nut is om ook de jeugdigen te spreken. Het inspectiebezoek kan soms een behoorlijke impact op hen hebben, zeker als ze niet op een pedagogisch verantwoorde wijze worden benaderd. Ook werd opgemerkt dat het nogal willekeurig overkomt, want het verhaal dat de inspecteurs horen hangt af van wie ze toevallig spreken en of die in een goede of slechte stemming is. In ieder geval wordt duidelijkheid over het waarom met de kinderen wordt gesproken gewaardeerd.

Uit de opmerkingen van de geïnspecteerden kan worden opgemaakt dat volgens hen bij een passend inspectiebezoek hoort dat geïnspecteerden respect ervaren en er ruimte is voor het gesprek en de inspecteur zich niet alleen als handhaver opstelt, maar ook als adviseur.

7.5 Het inspectierapport

Naast de impact van het inspectiebezoek en de inhoud van het toetsingskader ervaren de geïnspecteerden ook dat het inspectierapport als zodanig invloed en gevolgen heeft.

Een belangrijk oorzaak hiervoor ligt in het feit dat de inspectierapporten op de website van de Inspectie worden gepubliceerd. Het effect is vooral negatief als het gaat om een rapport met een behoorlijk aantal onvoldoendes bij de beoordeling (rode hokjes). Het voor onbepaalde tijd toegankelijk maken van de rapporten op de website van de IGJ, terwijl er weinig kans is op een herkansing, wordt als oneerlijk ervaren. Ondertussen kan de aanbieder de zaakjes immers wel op orde hebben, maar niet meer geïnspecteerd worden. Daarbij geldt dat de IGJ haar beoordeling niet meer aanpast ook als een aanbieder verbeteringen heeft doorgegeven. De overweging hierachter is dat de verbeteringen niet zijn gecontroleerd. Dit is op zich een geldig punt, maar het heeft wel gevolgen voor de geïnspecteerde. Het kan de motivatie bij de aanbieder wegnemen om de verbeterpunten door te voeren of te continueren. En, ondanks verbeteracties blijven de geïnspecteerden op de website met een negatieve beoordeling staan. Geïnspecteerden merkten dit overigens niet over zichzelf op, maar meer in het algemeen, over “anderen”. Omgekeerd kunnen aanbieders die een positief rapport hebben op hun lauweren rusten, omdat zij voorlopig niet meer voor een inspectie hoeven te “vrezin”. Hoe zijn zulke ongewenste, onbedoelde effecten te voorkomen?

Openbaarmaking van het rapport lijkt mede te worden ingezet om het lerend vermogen en kwaliteitsverbetering te bevorderen. Maar juist dan zou overwogen moeten worden een mogelijkheid te bieden om de beoordeling te verbeteren en dat in het rapport op te nemen. Juist omdat geïnspecteerden over het algemeen niet snel opnieuw zullen worden geïnspecteerd – als de Inspectie vertrouwen in hen heeft – moet, vanuit het perspectief van de geïnspecteerden, tevens worden nagedacht over de uiterste houdbaarheidsdatum van een inspectierapport: tot wanneer moet het op de website van het IGJ toegankelijk blijven?

Een ander punt dat aandacht verdient is de vorm van het rapport en de relatie met de terugkoppeling tijdens het inspectiebezoek. Enkele malen werd opgemerkt dat er een opvallend verschil was tussen het rapport en de mondelinge rapportage aan het eind van het inspectiebezoek. Het verschil is het grootst bij inspectiebezoeken naar aanleiding van signalen of als er veel niet in orde is; dan willen inspecteurs eerst onderling en met collega's overleggen voordat ze een oordeel geven. Daarnaast is het rapport vrij zakelijk en beknopt. De positieve punten worden niet nader toegelicht, de punten die onvoldoende zijn wel. Dat laatste helpt de geïnspecteerden om verbeterpunten door te voeren en wordt door hen gewaardeerd. Maar enkele malen werd aangegeven dat het een evenwichtiger beeld van de aanbieder zou geven als ook wat wel goed is wordt toegelicht. Vanuit een perspectief van stimulerend of waarderend toezicht kan het waardevol zijn om aan te geven wat wel goed gaat, omdat het de ondertoezichtstaanden informatie geeft over zijn sterke kanten (Stoopendaal & Bouwman, 2018).

Een laatste punt uit de interviews en het groepsgesprek met betrekking tot de rapportage dat nadere aandacht vraagt, is de wijze waarop de Inspectie omgaat met de vele grijze gebieden in de praktijk. Die worden zwart-wit weergegeven in het rapport. Enerzijds geeft dat duidelijkheid en past het bij de rol van de Inspectie als handhaver van normen, anderzijds voelen geïnspecteerden regelmatig dat het geen recht doet aan de nuances in hun situatie. Een suggestie was om te kiezen voor meer (kleur)nuances. Een mogelijke andere optie is dat bij grijze gebieden of bij afwezigheid van overeenstemming over een duidelijke norm in het veld de Inspectie haar oordeel in het rapport achterwege laat. Deze laatste optie sluit aan bij het instrument van “spiegelen zonder advies”: terugkoppeling van bevindingen van de Inspectie zonder daarbij een oordeel wordt gegeven (Leitstikow 2018, p. 21). Dat kan in sommige situaties een effectieve interventie zijn en tot verbetering leiden. Het lijkt met name een gepaste aanpak in gevallen waar de inspecteurs zelf twifelen. In de interviews kwam deze wijze van toezicht enkele malen al in vergelijkbare bewoordingen naar voren: “de Inspectie hield ons een spiegel voor” en dat het leerzaam is als buitenstaanders zoals inspecteurs met hun observaties komen, omdat dat je bewust maakt van je blinde vlekken.

7.6 Tot slot

Op de achtergrond van de gesprekken speelde steeds de vraag hoe de Inspectie om zou moeten gaan met de spanning die ontstaat door het grote aantal kleinschalige jeugdhulpaanbieders en de beperkte inspectiecapaciteit. Het levert, zoals hierboven beschreven, een gevoel van willekeur bij de aanbieders die wel een bezoek krijgen van een inspecteur. Soms pakt dat positief uit voor een aanbieder, bijvoorbeeld bij een positieve beoordeling, soms ook negatief.

De vraag naar de meest effectieve inzet van beperkte toezichtmiddelen is een vraag die bij vrijwel alle activiteiten van de inspectie aan de orde is. De theorie van het risico-gestuurd toezicht is hier één van de antwoorden op (zie bijvoorbeeld (Ayres & Braithwaite, 1992)). Deze theorie heeft zijn praktische beperkingen bij het toezicht op de kleinschalige jeugdhulpaanbieders, omdat het onduidelijk is hoe

inzicht verkregen kan worden in de relevante risico's op grond waarvan een risicoselectie gemaakt kan worden. Dit inzicht wordt in dit geval in het bijzonder bemoeilijkt doordat de inspectie geen volledig overzicht heeft van alle kleinschalige jeugdhulpaanbieders met verblijf. Dit betekent dat een risico-gestuurd model minder passend is voor deze sector, in ieder geval op dit moment.

Tegelijk roept het de vraag op wat de betekenis is van dit toezicht voor de sector als geheel. Immers, de meeste aanbieders worden niet – of incidenteel- geïnspecteerd, terwijl wel wordt verwacht dat de inspectie hier ook een rol speelt. Gezocht zou kunnen worden naar andere wijzen om kwaliteitsverbetering binnen deze sector te bevorderen. Inspectierapporten lijken maar een beperkt positief uitwaaiend effect te hebben op de kwaliteitsverbetering van de gehele sector. Geïnspecteerden gaven aan zelden inspectierapporten van andere aanbieders te bekijken. Een suggestie van de geïnspecteerden is om meer aan te sluiten bij en af te stemmen met de bestaande kwaliteitskeurmerken. Hierbij kan gedacht worden aan het bevorderen van harmonisering van de keurmerken of de ontwikkeling van een overall keurmerk. In dat geval is een kwaliteitsslag nodig, want sommige van de keurmerken komen te veel erop neer dat “de slager zijn eigen vlees keurt” (zoals een enkele geïnspecteerde zelf opmerkte). Ook kan gedacht worden aan afstemming met gemeenten die nu al regelmatig zelf aanbieders controleren waar ze jeugdigen plaatsen. Deze strategie kan mogelijk een bijdrage leveren aan het vergroten van het zelfregulerend vermogen van de sector. Geïnspecteerden deden ook de suggestie om op de website van de Inspectie aan geïnspecteerden handvatten te bieden bij spanningsverhoudingen en dilemma's, zoals richtlijnen bij en *good practices* om hiermee om te gaan.

Bovenstaande suggesties zijn voortgekomen uit de interviews en het groepsgesprek waar dit onderzoek op is gebaseerd. Zij bieden, vanuit het perspectief van de kleinschalige jeugdhulpaanbieders, een mogelijk aanvulling op de instrumenten van de Inspectie in dit veld.

Referenties

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Bezemer, M. (2017, 20 juni). Versnippering jeugdzorg maakt controle op zorgboerderijen en gezinshuizen lastig. *TROUW*.
- Bezemer, M. (2018, 16 april). Inspectie: jeugdhulp in gezinshuis en zorgboerderij moet professioneler. *TROUW*.
- Copenhagen, T., Bouwman, R., & Friele, R. (2018). Evaluatie derde ronde toezicht infectiepreventie (TIP-3), vanuit het perspectief van ziekenhuismedewerkers. Utrecht: NIVEL.
- IGJ. (2018). Zo thuis mogelijk opgroeien. Eén jaar toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Ministerie VWS.
- IGZ, & IJZ. (2017). Naar zichtbare kwaliteit bij kleinschalige jeugdhulp met verblijf. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie Jeugdzorg, Ministerie VWS.
- IJZ. (2016). Verantwoorde hulp voor jeugd in gezinshuizen. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, Ministerie VWS.
- Leistikow, I. (2018). The proof of the pudding. De waarde van overheidstoezicht op kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus University Rotterdam,.
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). Ruimte voor vertrouwen. De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, ESHMP.
- Wunderink, A. (2017). Factsheet Gezinshuizen 2016. De Glind: Gezinspiratieplein.

Bijlage A Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	omschrijving
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en jeugd
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
I-1, 2, enz.	Verwijzing naar interview 1, 2, enz.
GA	Verwijzing naar groepsgesprek met aanbieders
GI	Verwijzing naar groeps gesprekken met inspecteurs

Bijlage B Interviews en groepsgesprekken

B.1 Interviews en groepsgesprekken met geïnspecteerden

Tabel 2 Deelnemers interviews en groepsgesprek

Deelnemers	aantallen	
	Aantal eenheden	Aantal deelnemers
Individuele interviews:		
gezinshuis	7	11
zorgboerderij	3	6
Groepsgesprek:		
gezinshuis	6	8
zorgboerderij	3	5

Respondentnummers interview en groepsgesprek:

Interviews (I):

- Gezinshuis: I-1, I-2, I-3, I-6, I-7, I-8, I-9
- zorgboerderij: I-4, I-5, I-10

Groepsgesprek: GA

B.2 Groepsgesprekken met inspecteurs

Twee groepsgesprekken met inspecteurs (GI):

- Groepsgesprek van 3 onderzoekers met 6 inspecteurs
- Groepsgesprek van 2 onderzoekers met 2 inspecteurs

Bijlage C Topiclijst interviews en programma groepsgesprek

Interviewleidraad kleinschalige jeugdhulpaanbieders

Openingsvragen:

- Kunt u kort iets vertellen over het gezinshuis/de zorgboerderij?
- Kunt u heel kort aangeven hoe u het inspectiebezoek van de Inspectie heeft ervaren?

Verwachtingen vooraf:

1. Wat waren de verwachtingen van het Inspectiebezoek? (indien vooraf aangekondigd)
 - a. Welk beeld van inspectie?
 - b. Werd het inspectiebezoek aangekondigd? Hoe?
 - c. Was u al voorbereid? Had u al informatie via andere aanbieders?
2. Wat zijn de ervaringen met het inspectiebezoek
 - a. Hoe de inleiding van de inspecteurs ervaren?
 - b. Hoe werd het inspectiebezoek uitgevoerd?
 - Met wie heeft de Inspectie gesproken?
 - Waar was verder aandacht voor: locatie, cliëntendossiers?
 - Voor welke elementen (van het toetsingskader) had de Inspectie aandacht tijdens het inspectiebezoek? Hoe werd dit ervaren (gepast)?
 - c. Hoe heeft u het inspectiebezoek ervaren? Voelde u zich gelijk behandeld (als andere aanbieders)?
 - Wat vond u van de vragen die gesteld werden?
 - Wat vond u van de wijze waarop u, de medewerkers en kinderen werden aangesproken?
 - d. Heeft u de indruk dat de Inspectie een goed beeld heeft gekregen van uw gezinshuis enz.?
 - e. Hoe werd het inspectiebezoek afgerond? Heeft de inspecteur duidelijk kunnen maken waarom bepaalde zaken belangrijk zijn?
 - f. Heeft het inspectiebezoek invloed gehad? Was het nuttig? Welke onderdelen vooral? Zijn verbetermaatregelen genomen tussen het inspectiebezoek en de rapportage?
3. Wat zijn de ervaringen met de rapportage van de inspectie?
 - a. Wat vond u van het concept-rapport? Kwam het overeen met uw verwachtingen? Kwamen ze overeen met de mondelinge aanbevelingen aan het eind van het inspectiebezoek?
 - b. Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aanvulling te geven op het rapport?
 - c. Hoe ervaart u het gehanteerde toezichtskader?
 - d. Heeft u vertrouwen ervaren van de Inspectie dat de verbetermaatregelen door u worden doorgevoerd?
 - e. Wat vindt u van de openbare publicatie van het rapport op de website van IGJ?
 - f. Leert u ook van andere rapporten?
 - g. In hoeverre geeft u de aanbevelingen door in uw netwerk? En andersom, via uw netwerk?
 - h. Had u de mogelijkheid om verbetermaatregelen terug te koppelen naar IGJ?

4. Hoe zou het toezicht volgens u eruit moeten zien?
 - a. Wat is volgens u de rol van de Inspectie bij het houden van toezicht?
 - b. Hoe kan zo'n inspectiebezoek zo nuttig mogelijk worden gemaakt voor de aanbieder?
 - c. Hoe kan zo'n inspectiebezoek in praktijk het beste worden vormgegeven? Hoe kan het best met de kinderen worden gesproken?
 - d. Of zijn er volgens u andere manieren om toezicht te houden?

5. Heeft u nog onderwerpen gemist in het interview? Wilt u nog wat meegeven aan de inspectie?

Programma Groepsgesprek over ervaringen met toezicht op kleinschalige jeugdhulp met verblijf

1. Welkom en kennismaking

2. Inleiding: het onderzoek en het groepsdiscussie

3. Reflectie van geïnspecteerden over de rol van de inspectie. Presentatie van eerste resultaten van de interviews over dit onderwerp gevolgd door een discussie met de groep.

4. Ervaringen van geïnspecteerden met het inspectiebezoek en inspectierapport. Presentatie van eerste resultaten van de interviews over dit onderwerp gevolgd door een discussie met de groep.

5. Afsluiting

Bijlage D Toetsingskader Jeugdhulp met verblijf

Het toetsingskader Verantwoorde hulp voor jeugd vormt het kader voor het toezicht op de Jeugdwet door de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en is hieronder in zijn geheel opgenomen. Het toetsingskader bestaat uit de vijf thema's uitvoering hulpverlening, veiligheid, leefklimaat, cliëntenpositie en organisatie.

Voor het toezicht bij kleinschalige aanbieders van jeugdhulp met verblijf hebben de inspecties 32 verwachtingen geselecteerd. Deze zijn hieronder vetgedrukt en vormen samen het toetsingskader Jeugdhulp met verblijf.

Het toezicht bij een kleinschalige aanbieder van jeugdhulp met verblijf resulteert in een openbaar rapport waarin staat in hoeverre de aanbieder voldoet aan het toetsingskader Jeugdhulp met verblijf.

1. UITVOERING HULPVERLENING

Jeugdigen krijgen de hulp die zij nodig hebben om zich onbedreigd te kunnen ontwikkelen.

1.1. Professionals bieden passende hulp.

Verwachtingen:

- 1. Professionals bieden hulp die aansluit bij de relevante ontwikkelingstaken en de problematiek van de jeugdigen en hun ouders.**
- 2. Professionals bieden hulp die aansluit bij de achtergrond, eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdigen, hun ouders en hun netwerk.**
- 3. Professionals zorgen voor continuïteit van de hulp.*

1.2. Professionals werken volgens professionele standaarden.

Verwachtingen:

- 1. Professionals werken volgens de richtlijnen van de beroepsgroep.**
- 2. Professionals werken doelgericht en planmatig.**
- 3. Professionals zettende hulp tijdig in.*
- 4. Professionals nemen kernbeslissingen in multidisciplinair verband.*

1.3. Professionals betrekken jeugdigen en hun ouders bij de hulp.

Verwachtingen:

- 1. Professionals werken met een plan dat door of in overleg met jeugdigen en hun ouders is opgesteld.**
- 2. Professionals bieden de jeugdigen en hun ouders duidelijkheid over de inhoud en uitvoering van de hulp.*
- 3. Professionals bejegenen jeugdigen en hun ouders met respect en nemen hen serieus bij de uitvoering van de hulp.**
- 4. Professionals zorgen ervoor dat de jeugdigen contact kunnen (onder)houden met hun ouders en hun netwerk.**

- 1.4. Professionals stemmen af met de bij de jeugdigen en hun ouders betrokken instanties.

Verwachtingen:

- 1. Professionals stemmen het plan af met de plannen van de overige betrokken instanties.**
2. Professionals evalueren regelmatig het resultaat van de geboden hulp met de overige betrokken instanties.
3. Professionals zorgen voor een tijdige en volledige overdracht van zorg en informatie naar de overige betrokken instanties.

- 1.5. Professionals passen vrijheidsbeperkende maatregelen verantwoord toe.

Verwachtingen:

1. Professionals nemen in de plannen van de jeugdigen op welke vrijheidsbeperkende maatregelen op hen toegepast kunnen worden.
2. Professionals passen vrijheidsbeperkende maatregelen alleen toe na de instemming van een gedragswetenschapper.
3. Professionals passen vrijheidsbeperkende maatregelen toe conform de geldende instructies en procedures.
4. Professionals zijn in het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen getraind.

- 1.6. Professionals kennen verlof verantwoord toe.

Verwachtingen:

1. Professionals nemen verlof op in het plan van de jeugdigen.
2. Professionals schatten de risico's van het verlof in aan de hand van een gestandaardiseerd risicotaxatie-instrument.
3. Professionals verlenen alleen verlof na instemming van een gedragswetenschapper.

2. VEILIGHEID

Jeugdigen worden beschermd tegen gevaren die hun ontwikkeling bedreigen.

- 2.1. Professionals houden goed zicht op de veiligheid van jeugdigen.

Verwachtingen:

- 1. Professionals hebben een actueel beeld van de veiligheid van de jeugdigen.**
- 2. Professionals schatten de veiligheidsrisico's van de jeugdigen systematisch in.**
- 3. Professionals beoordelen de veiligheidsrisico's in multidisciplinair verband.**

- 2.2. Professionals beperken de veiligheidsrisico's voor jeugdigen.

Verwachtingen:

- 1. Professionals bepalen mede op basis van de veiligheidsrisico's de in te zetten hulp.**
- 2. Professionals bewaken de gemaakte afspraken over het beperken van de veiligheidsrisico's.**
- 3. Professionals treden bij acute onveiligheid actief op.**

- 2.3. De aanbieder zorgt ervoor dat jeugdigen op een veilige wijze medicatie ontvangen.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder organiseert het omgaan met medicatie zorgvuldig.**
- 2. Professionals gebruiken een actueel medicatieoverzicht.**
- 3. Professionals bewaren medicijnen verantwoord.**

3. LEEFKLIAMAAT

Jeugdigen verblijven in een aandachtvolle omgeving.

- 3.1. De fysieke leefomgeving is van goede kwaliteit.

Verwachtingen:

- 1. De fysieke leefomgeving is schoon, passend en veilig.**
- 2. Jeugdigen hebben invloed op de inrichting van de fysieke leefomgeving.*

- 3.2. Het leefklimaat is passend bij de jeugdigen.

Verwachtingen:

- 1. Het leefklimaat past bij de leeftijd en de ontwikkelingsfase van de jeugdigen.**
- 2. De dagelijkse routine en de huisregels dragen bij aan de ontwikkeling van de jeugdigen.**
- 3. Jeugdigen leiden een voor hen zo gewoon mogelijk leven, inclusief onderwijs en vrijetijdsbesteding.**

- 3.3. Professionals hebben een respectvolle houding naar de jeugdigen.

Verwachtingen:

- 1. Jeugdigen vertrouwen de professionals.*
- 2. Professionals hebben tijd en aandacht voor de jeugdigen.**
- 3. Professionals belonen positief gedrag van kinderen.*
- 4. Professionals tonen voorbeeldgedrag.*
- 5. Professionals respecteren de privacy van de jeugdigen.**

4. CLIËNTENPOSITIE

De aanbieder biedt jeugdigen en hun ouders voldoende mogelijkheden om voor hun individuele en gemeenschappelijke belangen op te komen.

- 4.1. De aanbieder geeft jeugdigen en hun ouders de mogelijkheid om voor hun individuele belangen op te komen.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder onderneemt actie indien jeugdigen en/of hun ouders aangeven ontevreden te zijn over de geboden hulp.**
- 2. Jeugdigen en hun ouders kunnen gebruikmaken van een onafhankelijke vertrouwenspersoon.**
- 3. Jeugdigen en hun ouders kunnen een klacht indienen bij een onafhankelijke klachtencommissie.**

- 4.2. De aanbieder draagt zorg voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen van de jeugdigen en hun ouders.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder de medezeggenschap van de jeugdigen en hun ouders geregeld.*
- 2. De aanbieder gebruikt de medezeggenschap van de jeugdigen en hun ouders om de kwaliteit te verbeteren.*
- 3. De aanbieder informeert de jeugdigen en hun ouders actief over de wijze waarop zij medezeggenschap binnen de aanbieder heeft georganiseerd.*

- 4.3. De aanbieder gaat zorgvuldig om met de gegevens van de jeugdigen en hun ouders. *Verwachtingen:*

- 1. De aanbieder waarborgt de bescherming van persoonsgegevens van de jeugdigen en hun ouders.*
- 2. De aanbieder draagt zorg voor waarheidsgetrouwe verslaglegging.*
- 3. De aanbieder heeft een regeling met betrekking tot inzage-, afschrift-, of wijzigingsverzoek van de jeugdigen en hun ouders.*

5. ORGANISATIE

De aanbieder voorziet in de voorwaarden om verantwoorde hulp te leveren.

5.1. De aanbieder voert systematisch kwaliteitsmanagement uit.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder heeft een visie op hoe zij verantwoorde hulp biedt.*
- 2. De aanbieder verzamelt systematisch informatie en rapporteert over de kwaliteit van de hulp.*
- 3. De aanbieder brengt op basis van de analyse van de verzamelde informatie veranderingen aan om de kwaliteit van de hulp te verbeteren.*
- 4. De aanbieder registreert en analyseert incidenten en voert naar aanleiding van de analyse verbeteringen door.**
- 5. De aanbieder waarborgt dat de professionals werken volgens de professionele standaarden.*

5.2. De aanbieder zet gekwalificeerde professionals in.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder werkt met geregistreerde professionals, tenzij de inzet van een niet geregistreerde professional niet afdoet aan de kwaliteit van hulp of noodzakelijk is voor de kwaliteit.**
- 2. De aanbieder zet professionals in die aantoonbaar zijn geschoold voor de functie die zij uitoefenen.**
- 3. De aanbieder biedt professionals de mogelijkheid kennis en vaardigheden actueel te houden.**

5.3. De aanbieder voldoet aan de geselecteerde nalevingsnormen.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder beschikt over de Verklaring Omtrent het Gedrag van personen die structureel contact hebben met jeugdigen of hun ouders.**
- 2. De aanbieder heeft een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.**
- 3. De aanbieder past geen vrijheidsbeperkende maatregelen toe op jeugdigen zonder rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp (of BOPZ), tenzij er sprake is van een noodsituatie.*
- 4. De aanbieder past geen vrijheidsontneming toe op jeugdigen zonder rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp (of BOPZ).*
- 5. De aanbieder voor gesloten jeugdhulp zorgt ervoor dat jeugdigen zonder rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp (of BOPZ) geen getuige zijn van de toepassing van zware vrijheidsbeperkende maatregelen bij jeugdigen met een rechterlijke machtiging, tenzij er sprake is van een noodsituatie.*

5.4. De aanbieder zorgt voor jeugdhulp in samenhang met andere hulp.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder heeft samenwerkingsafspraken met haar ketenpartners vastgelegd.*
- 2. De aanbieder stelt haar professionals in staat samen te werken met ketenpartners.*

5.5. De aanbieder werkt volgens de Zorgbrede Governancecode.

Verwachtingen:

- 1. De aanbieder beschikt over een Raad van Toezicht die intern toezicht houdt.*
- 2. De aanbieder beschikt over een Raad van Toezicht die het externe toezicht door een accountant regelt.*
- 3. De aanbieder beschikt over een Raad van Toezicht die aan belanghebbenden verantwoording aflegt.*