

Ook het particuliere zorgaanbod moet verantwoord zijn

*Signalement van de Inspectie jeugdzorg
augustus 2010*

Inleiding

In deze nota zal de Inspectie jeugdzorg naar voren brengen dat zij op dit moment grote risico's signaleert ten aanzien van de kwaliteit van de jeugdzorg en dat deze risico's voortvloeien uit de beperkingen van het huidige wettelijke stelsel.

De inspectie is van mening dat daar, waar in een georganiseerd verband zorg wordt verleend aan kinderen, te allen tijde sprake dient te zijn van verantwoorde zorg. Sinds enige tijd treft de inspectie steeds vaker situaties aan waarin door andere dan reguliere (jeugd)zorgaanbieders of reguliere zorginstellingen in een georganiseerd verband zorg aan kinderen wordt verleend. De inspectie noemt dit 'particulier zorgaanbod'. Dit particulier zorgaanbod valt niet onder de directe werking van enig wettelijk kwaliteitskader, hetgeen volgens de inspectie onacceptabele risico's met zich brengt voor de betreffende kinderen.

De inspectie zal hierna kort uiteenzetten wat zij verstaat onder particulier zorgaanbod en wanneer hiervan gebruik wordt gemaakt. Vervolgens zal de inspectie toelichten welke risico's zij signaleert en wat volgens haar de oorzaken hiervan zijn. Ten slotte zal de inspectie u voorstellen om te komen tot een oplossing waarin alle zorg die in een georganiseerd verband aan kinderen wordt geboden, ongeacht het wettelijke domein of de financieringsstructuur, valt onder een systeem van wettelijke kwaliteitseisen en onafhankelijk toezicht.

Probleemschets

Particulier zorgaanbod

De inspectie bemerkt dat er de laatste jaren in toenemende mate door andere dan reguliere (jeugd)zorgaanbieders of reguliere zorginstellingen in een georganiseerd verband zorg wordt geboden aan kinderen. De inspectie noemt dit zorgaanbod 'particulier zorgaanbod'. Het gaat vaak om, op een kleine of middelgrote schaal georganiseerde, opvang van kinderen, die voor jeugdzorg of AWBZ-zorg zijn geïndiceerd. Deze organisaties pretenderen crisiszorg, overbruggingszorg, verblijf, begeleiding en/of behandeling te bieden. Dit vindt plaats in een huiselijke setting, in een instelling of op een boerderij, in Nederland of in het buitenland.

De inspectie heeft tijdens haar toezicht geconstateerd dat het particulier zorgaanbod met name in de volgende drie situaties voorkomt.

Allereerst is er de situatie waarin een bureau jeugdzorg ter overbrugging van de wachtlijsten bij een reguliere jeugdzorgaanbieder een jeugdige plaatst bij een

organisatie met particulier zorgaanbod. Het betreffende bureau jeugdzorg financiert deze plaatsing veelal uit het beschikbare flexbudget. De duur van de plaatsing varieert van enkele weken tot enkele maanden en, in uitzonderlijke gevallen, enkele jaren.

Ook komt het regelmatig voor dat een reguliere jeugdzorgaanbieder een jeugdige die zich met een aanspraak op jeugdzorg tot haar heeft gewend, doorplaatst bij een organisatie met particulier zorgaanbod. Voor een dergelijke constructie wordt de term 'onderaannemerschap' gebruikt. Een reguliere jeugdzorgaanbieder maakt gebruik van een onderaannemer, hetzij omdat zij zelf geen plaats vrij heeft, hetzij omdat zij van mening is dat zij geen passende zorg voor de betreffende jeugdige kan bieden.

Verder is er de situatie waarin een jeugdige door middel van een persoonsgebonden budget (pgb) bij een organisatie met particulier zorgaanbod wordt geplaatst. De reden hiervoor is niet zelden een gebrek aan beschikbare plekken bij de reguliere jeugdzorginstellingen.

Risico's van particulier zorgaanbod

Uit het vorenstaande blijkt, dat er bij het gebruik van particulier zorgaanbod sprake is van een onoverzichtelijke samenloop van (indirecte) financieringsstromen. Vast staat in ieder geval dat geen sprake is van directe provinciale subsidiëring, reden waarom deze particuliere aanbieders niet rechtstreeks vallen onder de werking van de Wet op de jeugdzorg en het toezicht van de Inspectie jeugdzorg. Een en ander betekent derhalve dat 1) niet gewaarborgd is dat de aldaar verblijvende kinderen de zorg ontvangen die ze nodig hebben, 2) niet gewaarborgd is dat de verleende zorg van een voldoende verantwoord, veilig en deskundig niveau is en 3) er geen onafhankelijk toezicht is op de particuliere zorgaanbieders. Dit alles maakt dat onverantwoorde situaties onopgemerkt kunnen blijven, iets wat naar de mening van de Inspectie jeugdzorg niet in het belang is van de betrokken kinderen. Daar komt bij dat bij veel particuliere organisaties het winst oogmerk een dermate belangrijke drijfveer lijkt te zijn, dat zij er weinig belang bij hebben om de periode van (crisis)opvang zo kort mogelijk te houden. In de ogen van de inspectie is er dan ook sprake van onacceptabele risico's voor kinderen die zorg nodig hebben.

Redenen voor gebruik particulier zorgaanbod

De inspectie heeft geconstateerd dat het gebruik van particulier zorgaanbod de afgelopen jaren sterk is toegenomen en dat het afgelopen jaar zeer frequent gebruik is gemaakt van dit zorgaanbod. Zoals hiervoor is beschreven, lijkt de

wachttijstproblematiek en het gebrek aan passende (crisis)zorg binnen de jeugdzorg en de gezondheidszorg hieraan debet te zijn.

Aanhoudende tendens

De inspectie kan geen exacte opgave doen van de omvang van het particulier zorgaanbod. Dit vloeit voort uit het hiervoor geschetste gebrek aan wettelijke kwaliteitseisen en onafhankelijk toezicht. Op dit moment kan een ieder besluiten particulier zorgaanbod te organiseren, zonder dat hij gecontroleerd of geregistreerd hoeft te worden. Voor zover de inspectie thans bekend is, zijn er in Nederland minstens honderd organisaties met een particulier zorgaanbod voor jeugdigen in een huiselijke setting. Verder zijn er in Nederland enkele honderden boerderijen met een particulier zorgaanbod voor jeugdigen.

De inspectie gaat ervan uit dat sprake is van een aanhoudend en toenemend gebruik van particulier zorgaanbod. Dit geldt zowel voor het gebruik door bureaus jeugdzorg ter overbrugging van de wachtlijsten, voor het onderaannemerschap, als voor het gebruik door middel van pgb's. De laatste tijd constateert de inspectie in toenemende mate dat bureaus jeugdzorg die de ondertoezichtstelling over een kind uitoefenen, wegens de wachtlijsten bij de reguliere jeugdzorgaanbieders het betreffende kind door middel van een pgb bij een organisatie met particulier zorgaanbod plaatsen.

Weliswaar hebben zowel het IPO als u zich op het standpunt gesteld dat bureaus jeugdzorg en jeugdzorgaanbieders kinderen met een jeugdzorgindicatie alleen dienen te plaatsen in instellingen die voldoen aan de eisen van de Wet op de jeugdzorg en de afspraken zoals vastgelegd in het Protocol Nieuwe zorgaanbieders, maar de signalen die de inspectie ook thans nog uit het veld opvangt, wekken de indruk dat niet alle provincies, bureaus jeugdzorg en jeugdzorgaanbieders zich aan dit standpunt conformeren. De inspectie heeft de indruk dat zolang de wachttijstproblematiek en het gebrek aan passend zorgaanbod blijven bestaan, particulier zorgaanbod voortgaand en wellicht in andere constructies haar weg zal blijven zoeken en vinden naar de vraag naar jeugdzorg en dat provincies, bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders naar mogelijkheden zullen blijven zoeken om hiervan gebruik te kunnen maken.

Analyse en voorstel Inspectie jeugdzorg

Hiervoor is uiteengezet dat het gebruik van particulier zorgaanbod leidt tot onacceptabele risico's voor kinderen, doordat het binnen het particulier zorgaanbod ontbreekt aan een wettelijk kwaliteitskader en onafhankelijk toezicht.

Het gebrek aan wettelijke kwaliteitskaders en onafhankelijk toezicht is, daar waar het de jeugdzorg betreft, het gevolg van een gesloten wettelijk systeem, dat tot gevolg heeft dat de eisen van de Wet op jeugdzorg slechts directe werking hebben voor de provinciaal gefinancierde zorgaanbieders en niet voor de particuliere zorgaanbieders waarvan door bureaus jeugdzorg en jeugdzorgaanbieders gebruik wordt gemaakt. Daar waar het gaat om het particulier zorgaanbod dat wordt gefinancierd door middel van een pgb, stelt het kabinet zich op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor het stellen van eisen aan de te leveren zorg en het houden van toezicht op deze zorg in de eerste plaats ligt bij de houder van het pgb, zodat ook in dit geval geen sprake is van directe werking van wettelijke kwaliteitskaders of onafhankelijk toezicht.

De inspectie is van mening dat daar, waar in een georganiseerd verband zorg wordt verleend aan kinderen, te allen tijde sprake dient te zijn van zorg van een voldoende verantwoord, veilig en deskundig niveau, ongeacht de bestuurlijke relatie of de financiële grondslag. Daarom beveelt de inspectie u aan te komen tot een oplossing waarin alle zorg die in een georganiseerd verband aan kinderen wordt geboden, valt onder een systeem van wettelijke kwaliteitseisen en onafhankelijk toezicht. De inspectie kan zich voorstellen dat dit een plaats krijgt in een vernieuwd toekomstig stelsel van jeugdzorg. Daarop vooruitlopend zou u er nu al toe over kunnen gaan om het particuliere zorgaanbod onder een registratieplicht te brengen vergelijkbaar met die in de gezondheidszorg, zodat alle jeugdzorgaanbieders bij de inspectie bekend zijn. Daarnaast zou u nu al ertoe kunnen overgaan voor de organisaties met particulier zorgaanbod een systeem van toelating en verwijdering in te stellen, zodat de kwaliteit van de jeugdzorg gehandhaafd kan worden.