Samenwerkend Toezicht Jeugd

Toezicht Sociaal Domein

Meerjarenvisie 2016-2019

Samenwerkend Toezicht Jeugd
Toezicht Sociaal Domein



Inhoudsopgave

1	Inleiding	**3**
1.1	Samenhang in zorg en ondersteuning	3
1.2	Samenhang in rijkstoezicht	4
2	Toezicht in het sociaal domein	**5**
2.1	Toezichthouders in wetgeving	6
2.2	Rijkstoezicht in het sociaal domein	7
2.3	In verbinding met gemeenten	9
3	Toezicht naar de werking van het stelsel	**11**
3.1	Meerjarige doelstellingen	12
3.1.1	Kwetsbare burgers zijn in beeld	12
3.1.2	Integraliteit in zorg en ondersteuning	13
3.1.3	Signaleren van (on)gewenste effecten	13
3.1.4	Calamiteitentoezicht	14
3.2	De wijze waarop toezicht wordt gehouden	14
3.2.1	Stimuleren van een lerend stelsel	14
3.2.2	Toezichtkaders, instrumenten en bronnen	15
3.2.3	Openbaarheid van rapporten	15
4	Meerjarenprogramma 2016-2019	**17**
4.1	Programma 2016-2017	18
4.2	Programma 2017-2018	21

1 Inleiding

In deze Meerjarenvisie Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016-2019 lichten de vijf samenwerkende rijksinspecties hun visie toe op de invulling van hun gezamenlijke integrale toezicht in het sociaal domein.

Het gezamenlijke (integrale) toezicht dat door de samenwerkende rijksinspecties in het sociaal domein wordt uitgevoerd staat in nauwe verbinding met zowel het sectorale toezicht van de (individuele) rijksinspecties als het gemeentelijk toezicht. In dit document gaan de samenwerkende inspecties in op de uitgangspunten, doelstellingen en werkwijze(n) en wordt eveneens ingegaan op de onderwerpen waarop de samenwerkende inspecties zich in de periode 2016-2019 zullen richten.

De Meerjarenvisie Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016-2019 vormt samen met de notitie *Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties* (mei 2015, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de *Aanwijzingen over rijksinspecties* (oktober 2015, brief minister voor Wonen en Rijksdienst) de basis voor het toezicht van de samenwerkende inspecties in het sociaal domein.

1.1 Samenhang in zorg en ondersteuning

De decentralisaties in het sociaal domein worden ook wel aangemerkt als de grootste omwenteling in het binnenlands bestuur van de laatste decennia. Met ingang van 1 januari 2015 zijn taken op het gebied van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen overgeheveld naar gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten, sinds 1 augustus 2014, te maken met de invoering van passend onderwijs.[1]

Het maatschappelijk hoofddoel van de verschillende wetten is een inclusieve participatiesamenleving, met de volgende subdoelen:

- Meer preventie; eerder de juiste hulp op maat bieden ter voorkoming van (ernstig) geweld, schulden, eenzaamheid, grote zorgbehoefte (beroep op dure gespecialiseerde hulp voorkomen);
- Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren; bijvoorbeeld door het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen;
- Bevorderen van eigen regie, eigen kracht en zelfredzaamheid; bijvoorbeeld door inzet van het eigen sociaal netwerk;
- Meer participatie van kwetsbare groepen (bijvoorbeeld mensen met een (licht verstandelijke) beperking, met chronisch psychische en/of psychosociale problematiek).

Van gemeenten wordt verwacht dat zij bovenstaande doelen realiseren door binnen het sociaal domein een samenhangend en integraal beleid te voeren, waarbij een goede balans tussen preventie en hulpverlening er voor moet zorgen dat passende zorg en ondersteuning (vroeg)tijdig, en waar nodig, wordt ingezet. De zorg en ondersteuning die op lokaal niveau is georganiseerd moet bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers en het bevorderen van de participatie in de samenleving.

Van burgers wordt verwacht dat zij actief participeren in de samenleving, in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, eigen regie voeren over hun leven en een bijdrage leveren aan het welbevinden van hun sociale omgeving. Voor de meeste burgers is dit een vanzelfsprekend iets. Maar voor sommige burgers geldt dat zij hier ondersteuning bij nodig hebben. Het gaat dan vaak om burgers die in een kwetsbare positie verkeren omdat zij kampen met (vaak een combinatie van) fysieke, verstandelijke, geestelijke, economische en/of leeftijdsafhankelijke (jeugdigen, ouderen) problematiek.

De zorg, hulp en ondersteuning die op lokaal niveau is georganiseerd vereist voor deze kwetsbare groepen veelal inzet vanuit meerdere sectoren. Gemeenten dienen aan deze kwetsbaren groepen integrale, continue en laagdrempelige zorg en ondersteuning te leveren. Dit houdt in een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde dienstverlening (1gezin1plan1regisseur, de burger centraal) waarbij sprake is van zo min mogelijk bureaucratie en regeldruk, ontschotting van budgetten, het kunnen delen van benodigde informatie en ruimte voor professionals.

[1] Wmo 2015, Participatiewet, Jeugdwet en de Wet passend onderwijs.

1.2 Samenhang in rijkstoezicht

De decentralisaties in het sociaal domein vragen, zoals gezegd, ook van de betrokken rijksinspecties een meer sectoroverstijgende (integrale) aanpak, om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten op de wijze waarop de uitvoeringspraktijk is georganiseerd en resultaten voor burgers worden gerealiseerd.

In het sociaal domein zijn, naast gemeentelijk toezichthouders, vijf rijksinspecties actief: de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naast de vraag of uitvoerende partijen in het sociaal domein zich aan de wet houden, richten de inspecties zich ook nadrukkelijk op het beoordelen en bevorderen van de werking van het stelsel. Vanuit een gezamenlijke integrale blik kunnen de inspecties goed zicht krijgen op het resultaat van de gezamenlijk inspanningen in de uitvoering. Belangrijk uitgangspunt in het gezamenlijk toezicht van de inspecties zijn de maatschappelijke opbrengsten vanuit de belangen van de kwetsbare burgers. De samenwerkende inspecties richten zich hierbij op de vraag of zij in de praktijk kunnen zien of het stelsel werkt zoals het beoogd is. Hierbij staat steeds de vraag centraal of de kwetsbare burger (op geaggregeerd niveau) in de praktijk (vroeg)tijdig de benodigde zorg en ondersteuning krijgt, of deze voldoende passend is en waar nodig integraal wordt aangeboden.

De inspecties bouwen voort op de ervaring die zij de afgelopen jaren hebben opgedaan binnen Samenwerkend Toezicht Jeugd. Naast jeugd richten de samenwerkende inspecties hun focus nu ook op andere kwetsbare groepen binnen het sociaal domein. Door de verschillende bevoegdheden van de samenwerkende inspecties kan een mix van toezichtinstrumenten worden ingezet: van het toetsen van het naleven van de wetten en beroepsrichtlijnen, het laten zien van goede voorbeelden, tot het bieden van inzicht in het bereiken van de doelen van de wet door de uitvoering.[2]

De rol en uitvoering van het gezamenlijk toezicht in het sociaal domein passen in de besturingsfilosofie van de decentralisaties. De samenwerkende inspecties in het sociaal domein houden toezicht op de uitvoeringspraktijk en niet op de gemeentelijke kaders of de gemeentelijke aansturing van de uitvoerders. Het toezicht van de samenwerkende inspecties voldoet aan de eisen zoals die zijn omschreven in de *Kaderstellende visie op toezicht*: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Met de *Aanwijzigingen over rijksinspecties* (oktober 2015) is de ruimte van de rijksinspecties om zelf op basis van een werkprogramma informatie te verzamelen, een oordeel te vormen, te rapporteren en te adviseren, verankerd. De *Aanwijzigingen* hebben betrekking op de uitoefening van toezichttaken door de rijksinspecties en leiden ertoe dat rijksinspecties gemakkelijker kunnen samenwerken.

[2] Uit *Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties.*

Toezicht in het sociaal domein



2 Toezicht in het sociaal domein

2.1 Toezichthouders in wetgeving

Aan de decentralisaties in het sociaal domein ligt een viertal wetten ten grondslag: de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Participatiewet en de Wet passend onderwijs. In het sociaal domein is er zowel sprake van rijks- als gemeentelijk toezicht. Naast de rijksinspecties is er, binnen de context van het sociaal domein, dus ook een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentelijk toezichthouders. Hieronder wordt kort per wet weergegeven waar het toezicht is belegd.

De Jeugdwet

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdhulp. Het gaat hierbij om ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de advisering en verwerking van meldingen inzake huiselijk geweld en kindermishandeling. Het toezicht in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). De inspecties zien toe op de kwaliteit van de jeugdhulp die door de jeugdhulpaanbieders wordt geboden, de naleving van de wettelijke eisen en de kwaliteit in algemene zin (stelseltoezicht). De inspecties hebben er, conform artikel 9, lid 1 van de Jeugdwet, voor gekozen het toezicht naar de kwaliteit in algemene zin binnen het samenwerkingsverband Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) uit te voeren. Het toezicht op de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen ten aanzien van jeugdigen is belegd bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. Als uitvoerende partijen zich niet houden aan de wettelijke regels, dan kunnen de inspecties handhavend optreden.

De Wmo 2015

Gemeenten moeten er voor zorgen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Op basis van de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning thuis aan mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om begeleiding en dagbesteding, een plaats in een beschermde omgeving voor mensen met een psychische stoornis, ondersteuning om mantelzorgers tijdelijk te ontlasten en opvang in geval van huiselijk geweld.

In de Wmo 2015 is bepaald dat het gemeentebestuur toeziet op de naleving van wat bij of krachtens de wet is geregeld. Het college van burgemeester en wethouders wijst personen aan die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de wet: de gemeentelijke toezichthouder. Op het moment dat de gemeentelijke toezichthouder een oordeel geeft over de kwaliteit van de uitvoering, is het vervolgens aan het college om hieraan passende (handhavende) maatregelen te verbinden. Tot de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving heeft de IGZ toezicht op de betreffende uitvoering gehouden. Vanaf 2015 rapporteert de IGZ over de uitvoering van het gemeentelijke toezicht in het kader van de Wmo 2015 en het effect daarvan op de maatschappelijke ondersteuning. IGZ kan de gemeentelijke ambtenaren over het toezicht en de handhaving adviseren.

De Participatiewet

Iedereen die kan werken maar daarbij ondersteuning nodig heeft, valt onder de Participatiewet. De wet is er om zoveel mogelijk mensen met of zonder arbeidsbeperking werk te laten vinden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Met de decentralisatie van de taken op het terrein van werk en inkomen zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, het toezicht op de naleving ervan en de handhaving in het geval dat de naleving tekort schiet. Ambtenaren voeren, naast het uitoefenen van de controle op de rechtmatigheid van het verstrekken van een uitkering, ook het toezicht in het kader van de Participatiewet uit. Opsporing van fraude en mogelijke strafrechtelijke handhaving wordt door buitengewoon opsporingsambtenaren verricht. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) voert toezicht uit naar de werking van het stelsel van sociale zekerheid en signaleert ontwikkelingen en risico's.

De Wet passend onderwijs

Het doel van de Wet passend onderwijs is dat alle leerlingen, dus ook leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplek krijgen. De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) houdt toezicht op de uitvoering van de taken van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. De inspectie houdt toezicht op de onderwijskwaliteit, de financiën en de naleving van wet- en regelgeving. Als blijkt dat een samenwerkings-

verband zijn wettelijke taken niet nakomt, dan handhaaft de inspectie. Als een samenwerkingsverband zijn taken verwaarloost en dit niet verbetert, kan de minister 'noodzakelijke' voorzieningen treffen, bijvoorbeeld door een bekostigingssanctie op te leggen of het aanstellen van een regievoerder. Het samenwerkingsverband organiseert zelf het interne toezicht op het bestuur en de kwaliteit van de uitvoering van de taken.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de toezichthouders in het sociaal domein.

Wet	Toezicht-houder	Toezicht op werking van het stelsel	Handhavende taak
Jeugdwet	IJZ IGZ IVenJ	IJZ / IGZ / IVenJ voeren dit samen met IvhO en ISZW in STJ-verband uit	IJZ IGZ IVenJ
Wmo 2015	Gemeentelijke toezicht-houder	IGZ (2e lijns)	Gemeente
Participatie-wet	Gemeentelijke toezicht-houder	ISZW (2e lijns)	Gemeente
Passend onderwijs (PO en VO)	IvhO	IvhO	IvhO

Behalve de wetgeving in het kader van de decentralisaties is ook andere relevante wetgeving op het sociaal domein van toepassing op basis waarvan rijksinspecties een toezichtrol vervullen. Zo voert IGZ toezicht uit in het kader van de Wet langdurige zorg, op basis waarvan mensen met een (zeer) ernstige verstandelijke, zintuigelijke of meervoudige beperking zorg en ondersteuning krijgen. ISZW houdt op basis van de Wet SUWI toezicht op het stelsel van werk en inkomen, dat wil zeggen op de gezamenlijke bijdragen van de uitvoerders van de sociale zekerheid aan het doelbereik van het stelsel. En IVenJ voert toezicht uit op de taakuitvoering door organisaties binnen het brede terrein van veiligheid en justitie, zoals de politie (op basis van de Politiewet 2012) en de reclasseringsorganisaties. Daarnaast onderzoekt IVenJ bijvoorbeeld ook of de behandeling van justitiabelen met een psychiatrische stoornis of psychische problemen die in aanmerking komen voor forensische zorg (ambulant of klinisch) tijdig aan kunnen vangen (binnen de duur van een opgelegde maatregel in combinatie met een passend beveiligingsniveau) en hoe de samenwerking tussen ketenpartners verloopt.

2.2 Rijkstoezicht in het sociaal domein

De belangrijkste functie van het rijkstoezicht is het geven van een onafhankelijk oordeel over (ontwikkelingen in) de kwaliteit van de dienstverlening (zorg, hulp, ondersteuning en bemoeienis). Dit doen de inspecties door het uitvoeren van toezicht naar de kwaliteit en naleving van wettelijke eisen en het uitvoeren van toezicht naar de werking van het stelsel in de praktijk. Hierbij beantwoorden de inspecties de vraag of sectoraal de wet- en regelgeving wordt nageleefd en of (op geaggregeerd niveau) het stelsel in de praktijk werkt zoals het bedoeld is. De inspecties geven hun oordeel zodat uitvoerende partijen en professionals, maar ook beleidsverantwoordelijken op landelijk en gemeentelijk niveau, de gewenste verbeteringen kunnen doorvoeren. Als uitvoerende partijen zich niet houden aan de wettelijke regels, dan kunnen de daartoe bevoegde inspecties binnen het sociaal domein handhavend optreden. Als op basis van rijkstoezicht blijkt dat wet- en regelgeving en de inrichting van het stelsel tot ongewenste effecten leidt, waardoor kwetsbare burgers geen verantwoorde zorg en ondersteuning krijgen, dan is het de verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten om aanpassingen door te voeren.

Kort samengevat hanteren inspecties in het sociaal domein de volgende doelstellingen:

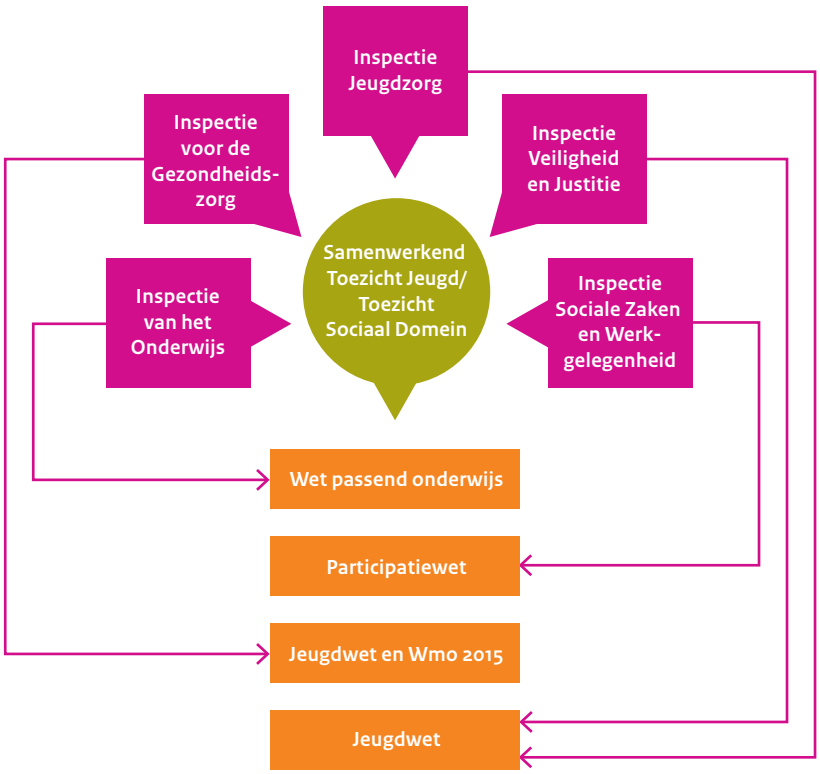
1. Het geven van een adequaat beeld voor het rijk en de gemeenten van de naleving van wettelijke eisen en van de werking van het stelsel;
2. Het onafhankelijk oordelen over het functioneren en presteren van uitvoerende partijen en professionals die zorg, hulp of ondersteuning leveren in het sociaal domein;
3. Het tijdig signaleren van relevante ontwikkelingen in en (on)gewenste effecten van de werking van het stelsel of in de naleving;
4. Het doen naleven van de wettelijke eisen en professionele richtlijnen;
5. Het stimuleren en aanzetten tot lerend verbeteren van partijen, gemeenten en professionals in het stelsel;
6. Partijen, professional en gemeenten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid aanzetten tot lerend verbeteren van de kwaliteit en kwaliteitszorg;
7. Handhavend optreden tegen disfunctionerende zorgverleners.

Door de decentralisaties heeft de aanpak van sociale problemen op lokaal niveau steeds vaker een domeinoverstijgend karakter. De decentralisaties in het sociaal domein hebben niet alleen gevolgen voor burgers, gemeenten en partijen in de uitvoering, maar ook

voor de werkwijze(n) van de vijf inspecties. Door de decentralisaties zal de aanpak van sociale problemen steeds vaker een sectoroverstijgend (integraal) karakter hebben. Er kunnen in de samenhang van problemen van (kwetsbare) burgers goede argumenten zijn om af te wijken van normen die binnen afzonderlijke sectoren zijn ontwikkeld. Soms is het beter dat een hulpverlener uit de ene sector niet in actie komt, omdat een hulpverlener uit een andere sector met een meer kansrijke aanpak bezig is die verstoord zou kunnen worden door activiteiten van de eerstgenoemde hulpverlener. Om goed zicht te kunnen krijgen op het resultaat van de gezamenlijke inspanningen in de uitvoering voeren de inspecties hun toezicht steeds meer vanuit een gezamenlijk (integraal) perspectief uit.[3]

Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat het gezamenlijk toezicht zich (primair) richt op de maatschappelijke opbrengsten (outcome), geredeneerd vanuit het perspectief en de belangen van kwetsbare burgers in het sociaal domein. De inspecties doen dit door de samenwerking die zij de afgelopen jaren hebben opgedaan binnen het jeugddomein, binnen het programma Samenwerkend Toezicht Jeugd, te intensiveren en te verbreden naar het sociaal domein. Samenwerkend Toezicht Jeugd wordt hierdoor Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD).

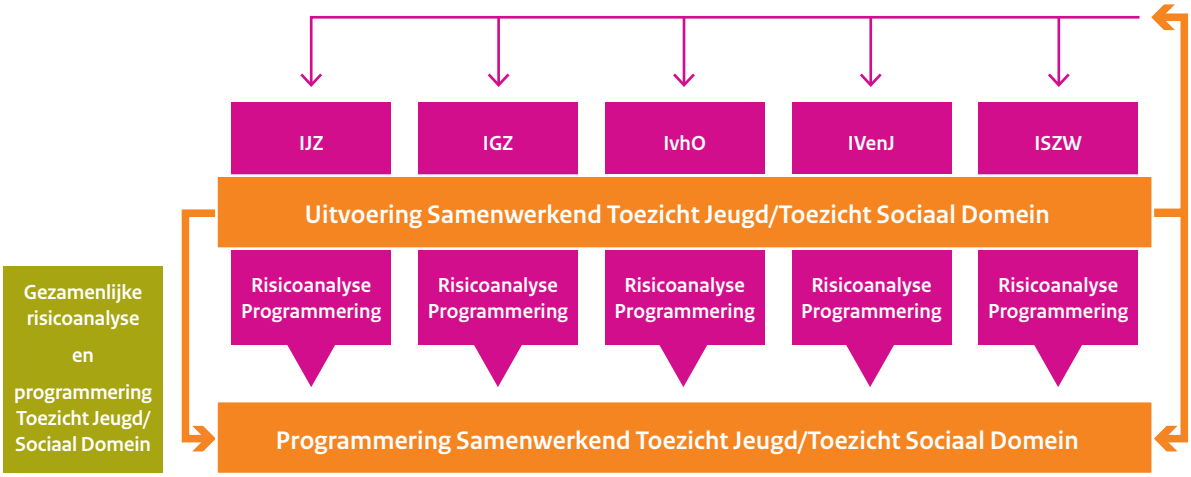
Vanuit de decentralisaties ziet de programmatische samenwerking in Samenwerkend Toezicht Jeugd/ Toezicht Sociaal Domein er schematisch als volgt uit:



Figuur 1 *Programmatische samenwerking in Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein*

De samenwerking van de inspecties binnen STJ/TSD-verband is geen doel op zich. De rijksinspecties zijn eensgezind in hun visie dat als toezichthouders willen bijdragen aan maximale resultaten voor kwetsbare burgers in het sociaal domein, een goede verbinding met het toezicht van de (afzonderlijke) inspecties een vereiste is. Naast het leveren van input ten behoeve van het toezicht van de afzonderlijke inspecties, wordt ook gebruik gemaakt van de aanwezige kennis, expertise en competenties die binnen de vijf inspecties aanwezig is. Het werkprogramma van de samenwerkende inspecties komt tot stand op basis van de risicoanalyses van de (afzonderlijke) inspecties. Deze leiden vervolgens tot een gezamenlijke risicoanalyse en (meerjarige) programmering voor het gezamenlijk uit te voeren toezicht in het sociaal domein.

[3] Zie notitie *Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties*, mei 2015.



Figuur 2 *Organisatie programmering, risicoanalyse(s) en selectie(s) van de onderwerpen in STJ/TSD-verband*

Door programmering, risicoanalyse(s) en selectie(s) van de onderwerpen in STJ/TSD-verband te organiseren, worden onderzoeken meer dan voorheen op elkaar afgestemd en de toezichtbevindingen nog meer met elkaar verbonden. De impact van de bevindingen en de oordelen wordt daarmee verbreed. De uitkomsten van de sectorale onderzoeken worden benut voor de onderzoeken van de samenwerkende inspecties in het sociaal domein en vice versa. De nauwe samenwerking tussen de inspecties geeft ook een betere aansluiting van de ketens beleid, toezicht en handhaving. De samenwerkende inspecties koppelen hun toezichtbevindingen zowel terug naar het lokale niveau als naar het rijk en voorzien bestuurders van relevante informatie over de uitvoering van het beleid.

2.3 In verbinding met gemeenten

De rijksinspecties vinden het van groot belang dat er een goede verbinding tot stand komt tussen het rijkstoezicht uitgevoerd door de vijf (samenwerkende) rijksinspecties en het gemeentelijk toezicht. Gemeentelijke toezichthouders en (samenwerkende) rijksinspecties kunnen elkaar bij de uitvoering van het toezicht zowel bij calamiteitentoezicht als ook bij het programmatisch toezicht tegen komen. In veel gemeenten is het gemeentelijk toezicht in het kader van de Wmo 2015 nog in ontwikkeling. Toezicht houden is een vak en de samenwerkende inspecties zien het dan ook als hun taak om een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van robuust toezicht op gemeentelijk niveau. Dit kunnen de inspecties op verschillende manieren doen.

De werkzaamheden van de gemeentelijke toezichthouder kunnen bestaan uit toezicht naar aanleiding van klachten/signalen van burgers en incidenten, of toezicht uit eigen beweging (thematisch). Bij de laatste vorm van toezicht baseert de gemeentelijk toezichthouder zich veelal op een (eigen) risicoanalyse van de aard en omvang van risicovolle groepen binnen het sociaal domein van de gemeente, zoals mensen met chronische psychiatrische problematiek, multiprobleemgezinnen of kwetsbare alleenstaande ouderen. De (samenwerkende) rijksinspecties beschikken vaak al over informatie over de kenmerken, kwetsbaarheid en kwaliteit van geboden zorg en ondersteuning aan deze groepen en kunnen deze beschikbaar stellen aan gemeentelijk toezichthouders.

Met name bij calamiteiten is een goede verbinding tussen de toezichthouders op verschillende bestuurslagen van belang. In het kader van de Jeugdwet dient een calamiteit door een jeugdhulpaanbieder bij IJZ, IGZ of IVenJ te worden gemeld. Aan de hand van criteria kan de afweging worden gemaakt om in STJ/TSD-verband een calamiteitenonderzoek te verrichten. Als er geen jeugdhulp betrokken is geweest (maar wellicht wel had moeten zijn) of als een gemeente een rechtstreeks verzoek indient bij STJ/TSD, wordt door de samenwerkende inspecties de afweging gemaakt of calamiteitenonderzoek opportuun is. Verzoeken van gemeenten waarbij sprake is van een calamiteit, maar geen betrokkenheid van onder (rijks) toezicht staande partijen, zullen in de meeste gevallen niet leiden tot een calamiteitenonderzoek door de samenwerkende inspecties. De samenwerkende inspecties betrekken in deze gevallen in hun afweging nadrukkelijk wel de vraag of het mogelijk aan benodigde zorg en

ondersteuning heeft ontbroken (er werd bijvoorbeeld geen jeugdhulp geboden maar dat had wellicht wel het geval moeten zijn), waardoor het uitvoeren van een calamiteitenonderzoek alsnog aangewezen is.

De samenwerkende inspecties (h)erkennen dat bij calamiteiten het rijkstoezicht vanuit de Jeugdwet en het gemeentelijk toezicht op basis van de Wmo 2015 elkaar soms kunnen raken. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat hulpverleners van zowel organisaties die onder rijkstoezicht vallen (zoals de jeugdgezondheidszorg en jeugdhulpaanbieders), als hulpverleners die onder gemeentelijk toezicht vallen (bijvoorbeeld maatschappelijke opvang en MEE), zorg en ondersteuning hebben verleend aan een gezin. De samenwerkende inspecties zullen in deze gevallen altijd in overleg met de gemeente en gemeentelijk toezichthouders afstemmen en (waar mogelijk) gezamenlijk optrekken.

Om tot een sluitende en efficiënt werkende keten van toezicht en handhaving te komen in het sociaal domein zijn gemeenten en de samenwerkende inspecties momenteel afspraken aan het uitwerken. De inspecties en gemeenten hebben hier al ervaring mee in het jeugddomein (*Afsprakenkader, afstemming gemeenten en rijksinspecties over de uitvoering van het landelijk toezicht in het jeugddomein*). Aanvullingen op het voorgaande afsprakenkader voor het toezicht sociaal domein betreffen onder meer:

- De relatie tussen het rijkstoezicht in het kader van de Jeugdwet en het gemeentelijk toezicht in het kader van de Wmo 2015;
- Het programmeren van risicogebaseerd en thematisch toezicht en de behoeften gemeenten;
- Het niet te programmeren toezicht (calamiteiten- en geweldstoezicht);
- Het verstrekken en/of gebruiken van informatie over de lokale situatie door de inspecties;
- De wijze waarop de gemeentelijke toezichthouder en de rijkstoezichthouders, indien nodig, samenwerken;
- De informatievoorziening/rapportering van bevindingen vanuit de inspecties aan de colleges van burgemeester en wethouders en/of gemeenteraden van gemeenten.

Toezicht naar de werking van het stelsel



3 Toezicht naar de werking van het stelsel

Belangrijke overwegingen bij het overhevelen van de verantwoordelijkheden naar gemeenten zijn:

- **De lokatie; de dienstverlening is (zo) dicht (mogelijk) bij de burger georganiseerd waardoor burgers en professionals goed zicht hebben op de sociale kaart;**
- **Het creëren van ruimte, binnen de grenzen van de wetgeving, om te kunnen prioriteren tussen de hulpverlening en ondersteuning uit verschillende domeinen;**
- **Het gehele sociale stelsel eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken.**

Voor burgers moeten de decentralisaties opleveren dat kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, alle mensen naar vermogen kunnen meedoen en mensen zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn en regie over hun eigen leven kunnen voeren. De overheid doet hierbij een nadrukkelijk beroep op de inzet vanuit het sociale netwerk en de omgeving van de burger zelf. Hoeveel zorg en ondersteuning burgers binnen het sociaal domein krijgen aangeboden, en in welke mate zij aanspraak moeten doen op hun eigen kracht en sociale netwerk, is afhankelijk van de mate waarin iemand zichzelf in het dagelijks leven kan redden. De mate van zelfredzaamheid bepaalt welke vormen van zorg en ondersteuning en in welke intensiteit deze wenselijk en/of noodzakelijk zijn. Bij de eventuele inzet van hulp en ondersteuning zal deze gericht moeten zijn op het vergroten van participatie, zal deze laagdrempelig van aard moeten zijn, en integraal en op maat worden aangeboden. De hulp en ondersteuning vindt waar mogelijk zo dicht mogelijk bij de burger plaats, is licht waar mogelijk en zwaar en/of specialistisch indien nodig en de aanpak is gericht op 1 gezin/huishouden, 1 plan en 1 regisseur.

3.1 Meerjarige doelstellingen

Binnen het gezamenlijk toezicht van STJ/TSD nemen de inspecties steeds weer de resultaten voor de burgers als vertrekpunt. Naast het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind is binnen het sociaal domein ook het Europees Sociaal Handvest (herzien) een belangrijk fundament voor het gezamenlijk toezicht. Dit verdrag, als aanvulling op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), garandeert in Nederland onder meer de economische en sociale mensenrechten van ieder mens, zoals het recht op gezondheid, arbeid en participatie, waardoor mensen op eigen kracht een menswaardig leven kunnen leiden. De ontwikkelingen in het sociaal domein bevestigen de visie van de inspecties dat het toezicht zich niet alleen kan richten op afzonderlijke sectoren zoals onderwijs, veiligheid, arbeidsmarkt en (jeugd)zorg. De inspecties hebben door hun samenwerking zicht op het hele veld van formele (en informele) voorzieningen in het sociaal domein.

Naast inhoudelijke thema's kiezen de inspecties er ook voor om naar de organisatie van het totale sociaal domein en de samenwerking daarbinnen te kijken. Met als focus hoe de (her)inrichting van taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein uitpakt voor kwetsbare groepen. De inspecties kijken vanuit een gezamenlijke en integrale blik om zo goed mogelijk aan te sluiten op de wijze waarop partijen de uitvoering in het sociaal domein hebben georganiseerd en welke resultaten zij door hun gezamenlijke inspanningen behalen voor (kwetsbare) burgers. De meerjarige doelstellingen sluiten aan bij de (wettelijke) ontwikkelingen ten aanzien van het sociaal domein, de stelselwijzigingen voor jeugd, passend onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en de onderkant van de arbeidsmarkt. Sommige van deze onderwerpen zijn gerelateerd aan doelstellingen die zijn opgenomen in de werkprogramma's van de afzonderlijke inspecties.

De samenwerkende inspecties hanteren de volgende meerjarige doelstellingen:

3.1.1 Kwetsbare burgers zijn in beeld

Alvorens over te kunnen gaan tot het inzetten van hulp en ondersteuning moeten kwetsbare en weinig zelfredzame burgers bij gemeenten en lokale netwerkpartners in beeld zijn. Een deel van de burgers is echter niet (vroegtijdig) voldoende zichtbaar of mijdt juist zorg. Deze burgers hebben vaak wel een ondersteuningsbehoefte, maar zijn soms niet in staat zelf hun vraag te formuleren of expliciteren. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om gezinnen waarin er ernstige risico's zijn ten aanzien van de veiligheid van kinderen of om mensen met een combinatie van psychiatrische en verslavingsproblematiek. Juist door de decentralisaties liggen er op lokaal niveau kansen om deze burgers in beeld te krijgen en zorg en ondersteuning gericht in te zetten.

De komende jaren zullen de inspecties extra aandacht besteden aan specifieke kwetsbare groepen in het sociaal domein. Voor deze groepen is er veel veranderd op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs, ondersteuning en de keten van werk en inkomen. De kwaliteit van de dienstverlening kan door de verschillende wijzigingen onder druk komen te staan. Groepen die speciale aandacht verdienen zijn ondermeer mensen met een licht verstandelijke beperking en jong-volwassenen die uitstromen uit het speciaal voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs of MBO-1 maar geen of weinig zicht hebben op participatie.

De inspecties kijken hierbij specifiek of gemeenten, partijen en professionals de kwetsbare groepen (omvang en problematiek) voldoende in beeld hebben en of zij tijdig toegang krijgen tot passende zorg en ondersteuning. De inspecties onderzoeken of er bij gemeenten, partijen en professionals vanuit de verschillende domeinen voldoende kennis aanwezig is over de doelgroep(en) in zijn algemeenheid en specifiek over de risico's en draagkracht van deze kwetsbare burgers. Vroegtijdige signalering en een adequate toeleiding is van belang voor het krijgen van integrale en effectieve zorg en ondersteuning. Om de veiligheid van kwetsbare burgers te borgen worden deze niet losgelaten in het toeleidingsproces.

3.1.2 Integraliteit in zorg en ondersteuning

In veel gemeenten is de hulp en ondersteuning in het sociaal domein georganiseerd in lokale en/of regionale netwerken. Organisatorische uitwerking vindt ondermeer plaats in (sociale) wijkteams, basisteams, CJG-teams, 0-100-teams, maar ook in veiligheidshuizen en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De gedachte is dat de wijkteams de ogen en oren van de wijk zijn, aansluiten bij de kracht van de samenleving (bestaande uit onder meer burgerinitiatieven), meer samenhang tussen de verschillende vormen van zorg en ondersteuning creëren en de hulp dicht bij de burger organiseren.

Lokale netwerken (waaronder wijkteams) zijn bedoeld als toegankelijk en laagdrempelig aanspreekpunt voor burgers, waarin de professionals een goed beeld hebben van wat er allemaal speelt in de wijk, generalistisch, integraal en oplossingsgericht gewerkt wordt en de eigen kracht van burgers wordt versterkt. Er zijn echter ook grenzen aan wat professionals in de wijkteams kunnen waarnemen, duiden en oplossen. Goede aansluitingen tussen basisvoorzieningen (in het kader van preventie), lichte zorg en ondersteuning in de vorm van netwerkhulp op de gespecialiseerde zorg, en tussen het jeugd- en volwassendomein, zijn noodzakelijk. Hierbij is het stimuleren van een effectieve samenwerking tussen de nulde-, eerste- en tweedelijnshulp een belangrijke opgave voor gemeenten. Gemeenten moeten regie voeren op de totstandkoming van afspraken tussen partijen en zijn eveneens verantwoordelijk voor het laten realiseren van de (rand)voorwaarden (bijvoorbeeld ten aanzien van het kunnen delen van informatie) waarbinnen zij dit kunnen doen.

Niet alle vraagstukken in het sociaal domein kunnen gemeenten op lokaal niveau oplossen. Gemeenten zijn op een aantal terreinen de samenwerking op regionaal niveau aangegaan. Zo hebben gemeenten op basis van de Jeugdwet bijvoorbeeld regionaal afspraken gemaakt over Veilig Thuis en werken zij in het kader van de Participatiewet samen in regionale platforms te behoeve van de vormgeving van de aanpak van Wajongers en jeugdwerkloosheid.

De samenwerkende inspecties voeren toezicht uit naar de werking van de belangrijkste lokale en/of regionale netwerken en kijken hierbij of deze leiden tot (sturing op en processen die) samenwerking, samenhang en integraliteit bevorderen. Om effectieve zorg en ondersteuning te kunnen bieden, is het van belang dat er integraal wordt gekeken naar de problematiek van de kwetsbare burger. In het geval van een gezin moet er rekening worden gehouden met alle problemen van alle gezinsleden. Hulpverlening (vanuit verschillende domeinen) aan volwassenen, ouders en jeugdigen moet zo goed als mogelijk op elkaar worden afgestemd om zo effectief mogelijk te kunnen zijn. Hiertoe moet noodzakelijke informatie (vroegtijdig) kunnen worden gedeeld, zowel aan de voorkant om kwetsbare burgers in beeld te krijgen, als tijdens (en waar nodig) nadat de hulpverlening is afgerond (nazorg).

3.1.3 Signaleren van (on)gewenste effecten

Het gezamenlijk toezicht richt op het inzichtelijk maken en beoordelen van het al dan niet realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten en daarmee op de werking en effecten van het stelsel.

Met de decentralisaties zijn niet alleen nieuwe taken en verantwoordelijkheden op de gemeenten afgekomen, deze zijn ook gepaard gegaan met forse bezuinigingen. De uitwerking van deze bezuinigingen kan risico's met zich meebrengen voor alle betrokken partijen. Onder druk van de bezuinigingen kunnen gemeenten besluiten bepaalde hulp en ondersteuning niet of in

mindere mate in te kopen. Dit kan bijvoorbeeld ongewenste effecten hebben op de inrichting van het zorglandschap. Indien de invulling van de bezuinigingen leidt tot vermindering van de toegang tot of kwaliteit van verantwoorde zorg en ondersteuning aan specifieke groepen (kwetsbare) burgers, dan zullen de inspecties dit in het kader van stelseltoezicht signaleren en/of agenderen.

Belangrijke doelen voor gemeenten zijn het bevorderen van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Bij een deel van de burgers is echter sprake van een beperkte(re) eigen kracht, bijvoorbeeld bij mensen met een licht verstandelijke beperking, of kunnen zij slechts beperkt terugvallen op een sociaal netwerk. Dit laatste kan komen omdat dit dat onvoldoende of juist ongewenste steun biedt (bijvoorbeeld omdat het netwerk zich met criminele activiteiten bezig houdt), het netwerk al te zwaar belast is of in zijn geheel ontbreekt. Het is van groot belang dat partijen en professionals die bij kwetsbare burgers betrokken zijn, de eigen kracht van burgers goed kunnen inschatten en zicht hebben op de (on)mogelijkheden met betrekking tot de inzet van het sociaal netwerk. Dit om risico's tijdig in te kunnen schatten en passende hulp te kunnen organiseren en/of bieden. De samenwerkende inspecties zullen hun toezicht ook hierop richten.

De decentralisaties bieden veel kansen om op lokaal niveau verder toe te werken naar samenhang en integraliteit. Dit vraagt om samenhangend beleid of nieuwe samenwerkingsvormen en om nieuwe werkwijzen. De decentralisaties doen een ander beroep op de expertise en vaardigheden van professionals. Professionals zullen meer dan ooit in staat moeten zijn de eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers in te schatten, met professionals uit andere organisaties en domeinen samen te werken en tijdig zorg of ondersteuning te organiseren zonder daarbij het belang van de burger uit het oog te verliezen.

Is het stelsel effectief, wat zijn de (on)gewenste effecten en zijn risico's snel te benoemen? Leidt de zorg en ondersteuning van partijen tot meer participatie en zelfredzaamheid, ook op het niveau van de kwetsbare burger? Op deze vragen willen de inspecties hun toezicht richten. De samenwerkende inspecties kijken welke resultaten door zorg en ondersteuning in de praktijk worden behaald en geborgd door samenwerkingsafspraken, kwaliteitsborging of deskundigheidsbevordering.

3.1.4 Calamiteitentoezicht

De impact van calamiteiten op de samenleving is groot: calamiteiten veroorzaken veel menselijk leed en veel onrust bij mensen en hun omgeving. Daarom maken onderzoeken naar calamiteiten ook onderdeel uit van de toezichtstaak van de samenwerkende inspecties in het sociaal domein. Er is dan altijd sprake van betrokkenheid van organisaties uit meerdere domeinen. Het doel van calamiteitentoezicht is om te achterhalen wat de rol van de organisaties is geweest voorafgaand aan de calamiteit, hoe het lokale stelsel heeft gefunctioneerd, te leren van deze ervaringen en verbetermaatregelen door te voeren. De doelstelling bij het onderzoek van calamiteiten is niet alleen gericht op de betreffende lokale partijen en netwerken.
De samenwerkende inspecties stimuleren partijen ook om actie te ondernemen en de risico's voor de veiligheid van (kwetsbare) burgers weg te nemen. Bij verzoeken van gemeenten om naar aanleiding van een calamiteit onderzoek te doen, wordt door de samenwerkende inspecties, aan de hand van criteria, steeds afgewogen of dit wenselijk is.

3.2 De wijze waarop toezicht wordt gehouden

3.2.1 Stimuleren van een lerend stelsel

Deze doelstelling heeft betrekking op de werkwijze van de inspecties in het sociaal domein. Het toezicht naar de werking van het stelsel draagt bij aan het lerend vermogen van gemeenten, gemeentelijke toezichthouders, het Rijk, partijen en professionals in de uitvoeringspraktijk. Het (gezamenlijk) toezicht zet zowel partijen en professionals in het veld als gemeenten aan tot reflectie, innovatie en verbetering. De werkwijze(n) van de samenwerkende inspecties zijn daarom, naast oordelend, zoveel mogelijk stimulerend van aard.
Dit doen de inspecties door niet alleen knelpunten en verbeterpunten te benoemen, maar juist ook door goede voorbeelden naar voren te brengen. Als er in bepaalde gemeenten of regio's goede (innovatieve) initiatieven, aanpakken en/of werkwijzen zijn ontplooid, dan zullen de inspecties deze in hun rapportages naar voren brengen. Dit doen de inspecties door hun rapportages zoveel mogelijk actief onder de aandacht te brengen van uitvoerende partijen, professionals, gemeenten en rijk. Daarnaast kijken de inspecties waar het mogelijk is om in hun (geprogrammeerd en calamiteiten-) toezicht verbindingen te maken met het gemeentelijk toezicht.

De inspecties volgen de ontwikkelingen in het sociaal domein kritisch, maar laten tegelijkertijd ruimte voor ontwikkeling, innovatie en transformatie. Belangrijk is hierbij de timing van (thematische) onderwerpen en welke effecten de uitkomsten van de toezichtonderzoeken hebben.

3.2.2 Toezichtkaders, instrumenten en bronnen

Het toezicht naar de werking van het stelsel is vaak thematisch van aard. Zowel het geprogrammeerde als het calamiteitentoezicht wordt uitgevoerd door multidisciplinaire projectengroepen. De samenstelling van deze projectgroepen bestaat uit inspecteurs uit de verschillende, voor het toezichtonderzoek relevante, inspecties. De samenwerkende inspecties werken bij het uitvoeren van het toezicht met toezichtkaders. In het kader van het toezicht op de werking van het stelstel in het jeugddomein is het toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd ontwikkeld. Centraal hierin staat de vraag of jeugdigen en hun gezinnen die zorg en ondersteuning nodig hebben door organisaties gezamenlijk, effectief worden geholpen. Daarbij gaat het erom dat alle jeugdigen en gezinnen die zorg en ondersteuning nodig hebben in beeld zijn en ook passende zorg en ondersteuning krijgen. Veiligheid is hierbij altijd een belangrijk aspect. Het samenbrengen van verschillende verantwoordelijkheden bij gemeenten creëert kansen om jeugdigen en gezinnen te benaderen vanuit een integrale aanpak. Bovenstaand toezichtkader wordt doorontwikkeld naar een toezichtkader dat is gericht op de werking van het sociaal domein.

In een aantal gevallen ontwikkelen de inspecties aparte toezichtkaders ten behoeve van het toezicht naar speciale thema's of doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is het toezichtkader dat ten behoeve van het toezicht naar gezinnen met geringe sociale redzaamheid is opgesteld. Gemeenten, partijen en beroepsgroepen worden betrokken bij de ontwikkeling van de verschillende toezichtkaders.

Voor de uitvoering van het toezicht maken de samenwerkende inspecties zoveel mogelijk gebruik van gegevens en kennisbronnen die al beschikbaar zijn. Dit kunnen gegevens zijn waar de verschillende inspecties al over beschikken (vanuit het nalevingstoezicht, kennisafdelingen), gemeentelijke informatiebronnen (Gemeentemonitor, gemeentelijke toezichthouders, gemeentelijke rekenkamers) of specifieke bronnen over een bepaald domein, zoals bijvoorbeeld de GGD-gezondheidsmonitor, de Veiligheidsmonitor of de Jeugdmonitor. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van meer algemene gegevens- en informatiebronnen zoals van het CBS en SCP. Hierdoor proberen de samenwerkende inspecties de toezichtlast zoveel mogelijk te beperken.

De inspecties hanteren een mix van instrumenten ten behoeve van de uitvoering van hun toezicht. Ze maken onder meer gebruik van deskresearch, dossieronderzoek, interviews, focusgroepen, group-decision-rooms, vignetten, observaties (van bijvoorbeeld casusoverleggen). Bij calamiteitenonderzoek kan het levensloopinstrument (de levensloopcirkel) worden ingezet. Aan de hand van een levensloopreconstructie wordt gekeken hoe een burger (volwassene, jeugdige of gezin) in de jaren voorafgaand aan het ontstaan of voorkomen van bepaalde problematiek door organisaties en voorzieningen is geholpen. De reconstructie vindt plaats aan de hand van de informatie die is opgeslagen in dossiers van de organisaties en voorzieningen die betrokken zijn geweest bij de hulpverlening. Ook vindt er een gesprek plaats met de burger zelf (in het geval van jeugdigen ook met de ouders/verzorgers) om de context waarin zij verkeerden in kaart te brengen. Het reconstrueren en bestuderen van de levensloop dient een aantal doelen: betrokken professionals inzicht bieden in de wijze waarop er is samengewerkt en welke resultaten voor de burger zijn behaald om te komen tot concrete, (snel) toepasbare verbetervoorstellen.

De samenwerkende inspecties betrekken burgers zoveel mogelijk actief bij hun toezicht. Burgers zijn, als ervaringsdeskundige, immers een belangrijke bron van informatie over wat er precies speelt rondom bepaalde problematiek, wat hen kan helpen, of wat juist niet. De inspecties betrekken burgers niet alleen als informatiebron, maar bijvoorbeeld ook om deel te nemen aan een klankbord of expertpanel, bij het vormgeven van de onderzoeksvraag of als 'jongereninspecteurs' (lekeninspecteurs).

3.2.3 Openbaarheid van rapporten

In principe zijn alle rapportages, toezichtkaders, het meerjarenprogramma, de werkprogramma's en de adviezen aan het Rijk en gemeenten van de samenwerkende inspecties in het sociaal domein openbaar. STJ/TSD hanteert hierbij een mix van moderne communicatiemiddelen, naast rapporten maken de inspecties ook gebruik van interactieve rapportages (bijvoorbeeld bij de toezichtkaders), factsheets en websites zoals de thematische websites voor

de handreiking *Reik thuiszitters de hand!* en voor het toezichtonderzoek naar gezinnen met een geringe sociale redzaamheid. Alle (vormen van) rapportages worden in het kader van actieve openbaarmaking op de website van STJ/TSD geplaatst of zijn aan deze website gekoppeld (www.toezichtsociaaldomein.nl).

De samenwerkende inspecties brengen de volgende soorten rapportages uit:

- Overall-rapportages waarin de rode draden van het totale toezichtonderzoek op geaggregeerd niveau staan en waarin uitspraken worden gedaan over het landelijke stelsel;
- Lokale nota's van bevindingen waarin de resultaten van het lokale stelsel worden weergeven en die onderliggend zijn aan de overall-rapportage;
- Lokale calamiteitenrapporten.

De toezichtkaders die de samenwerkende inspecties gebruiken ten behoeve van de uitvoering van hun toezicht zijn, zoals hierboven beschreven, openbaar. Hiermee wil STJ/TSD bijdragen aan de ontwikkeling van het lerend vermogen van gemeenten, partijen en professionals en de ontwikkeling van sectoroverstijgende normen en uitgangspunten over samenwerking en samenhang in zorg en ondersteuning stimuleren.

Meerjarenprogramma 2016-2019



4 Meerjarenprogramma 2016-2019

De meerjarige doelstellingen zijn hieronder vertaald naar onderzoeken die de samenwerkende inspecties in het sociaal domein binnen het samenwerkingsprogramma STJ/TSD in de periode 2016-2019 uitvoeren. De prioritering van de onderzoeksonderwerpen voor deze periode is bepaald in overleg met de samenwerkende inspecties, de betrokken ministeries en de gemeenten.

Op basis van het Meerjarenprogramma zal steeds tweejaarlijks en dakpansgewijs een werkprogramma worden opgesteld, waarin naast geprogrammeerd toezicht ook ruimte wordt gelaten voor niet-geprogrammeerd toezicht, het calamiteitentoezicht. Dit biedt de mogelijkheid om binnen de kaders van het meerjarenprogramma flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen en (toezicht)vraagstukken in de buitenwereld.
Voor de onderzoeken in de volgende jaren blijven de meerjarige doelstellingen het referentiekader.

4.1 Werkprogramma 2016-2017

In het werkprogramma voor de periode 2016-2017 voeren de samenwerkende inspecties in STJ/TSD-verband de volgende onderzoeken uit. Voor een aantal van deze onderzoeken geldt dat zij meerjarig geprogrammeerd worden en kunnen doorlopen na 2017.

I. Toegang

In 2014 zijn de samenwerkende inspecties, vooruitlopend op de decentralisaties, een meerjarig toezichtonderzoek gestart naar de toegang tot zorg en ondersteuning. In 2014/2015 zijn de activiteiten vooral gericht geweest op de toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp vanuit de wijkteams. Op basis van dit eerste onderzoek naar de gemeentelijke toegangsfunctie hebben de inspecties de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Jeugdigen, gezinnen en wijkteams in beeld: jongeren en gezinnen die hulp nodig hebben moeten de toegang tot de jeugdhulp kunnen vinden c.q. in beeld zijn bij de medewerkers van de wijkteams. De aansluiting tussen signalerende partijen als school, huisarts, jeugdgezondheidszorg enerzijds en wijkteams anderzijds is nog niet altijd vanzelfsprekend;
- Veiligheid van jeugdigen borgen: medewerkers die zich bezig houden met toegang, dienen veiligheidsrisico's te kunnen inschatten en moeten signalen zo nodig kunnen delen. Bij wijkteams ontbreekt soms informatie over de totale situatie van een gezin en over eventuele achterliggende problemen;
- Regie: de regierol wordt ingevuld door jongeren, gezinnen en wijkteams gezamenlijk, na een inschatting van de zelfredzaamheid van een gezin. De regisseur moet de benodigde bevoegdheden hebben. Wijkteams hebben vaak nog geen gezamenlijke visie op duidelijke afspraken over de rol van de regisseur;
- Professioneel werken: de organisatie van de wijkteams vraagt een brede deskundigheid van medewerkers; wanneer zij een bepaalde deskundigheid missen, moeten zij advies kunnen vragen aan anderen. Binnen wijkteams blijkt het soms moeilijk in te schatten wanneer deskundigheid ontbreekt en er advies van anderen gevraagd moet worden.

Vroegtijdig signaleren van onveiligheid
Omdat de inspecties vinden dat het borgen van de veiligheid van jeugdigen één van de basisvereisten is in het sociaal domein, hebben de inspecties in 2015 besloten om een vervolgonderzoek te starten naar het signaleren van onveiligheid en veiligheidsrisico's voor kinderen. Hiermee is het toezichtonderzoek verbreed naar het sociaal domein. Immers, bij het signaleren van onveiligheid bij jeugdigen hebben partijen uit het brede sociaal domein een rol. Vanuit de Wet op de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geldt een signalerende rol voor zowel partijen in het volwassenendomein als in het jeugddomein waaronder de (geestelijke) gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, justitie, werk en inkomen, kinderopvang en jeugdhulp. Het duiden van signalen en het organiseren van hulp dient te gebeuren door partijen uit de jeugdhulp en gezondheidszorg die de benodigde kennis, expertise en mogelijkheden hebben om hulp te starten.

Het project beoogt het proces van het signaleren van (een hoog risico op) onveilige situaties van jeugdigen tot het in gang zetten van zorg en ondersteuning in kaart te brengen en te beoordelen.
De doelstelling is tweeledig. Allereerst wordt in kaart gebracht en beoordeeld in hoeverre de partijen uit het sociaal domein jeugdigen in onveilige situaties

tijdig signaleren en doorgeven aan partijen die deze signalen kunnen duiden. In de tweede plaats wordt in kaart gebracht en beoordeeld in hoeverre partijen die de jeugdhulp kunnen organiseren signalen over onveilige situaties goed duiden en indien nodig toegang tot jeugdhulp organiseren. De inspecties beoordelen in hoeverre de gevonden situatie voldoet aan en (indien nodig) welke mogelijkheden er zijn voor verbetering. Ook worden goede voorbeelden geïdentificeerd zodat die kunnen worden gecommuniceerd naar andere partijen.

Lokale netwerken

Wijkteams zijn multidisciplinaire teams, samengesteld uit professionals afkomstig van verschillende organisaties en disciplines. Zij werken samen in een wijkteam om een integrale aanpak (volgens de werkwijze 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur) te realiseren en over de schotten van organisaties heen te werken. Er zijn wijkteams specifiek voor jeugd en wijkteams die zich richten op de leeftijd 0 tot 100 jaar. De samenwerkende inspecties hebben gezamenlijk toezicht op het merendeel van de hulp en ondersteuning die wijkteams bieden. Vertrekpunt in het toezicht is of de (kwetsbare) burger toegang heeft tot en de noodzakelijke hulp, zorg of de ondersteuning krijgt die hij nodig heeft en of de partijen die deze leveren voldoen aan de (wettelijke) eis en hun taken goed vervullen. In 2015 zijn IJZ en IGZ gestart met een toezichtonderzoek naar de jeugdteams, waarbij zij zich richten op de verantwoordelijkheidsverdeling en de vraag of de kwaliteit voldoet aan de bodemeisen. In 2016 verbreden de inspecties dit toezichtonderzoek naar de wijkteams met de kwaliteit van de geboden hulp, de doorverwijzing en de aansluiting van de huisartsen, de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs op de wijkteams. Vervolgens onderzoeken de inspecties de aansluiting van partijen in het volwassenendomein, waaronder werk en inkomen, schuldhulpverlening en ggz, op de wijkteams.

II. Kwetsbare groepen

Mensen met een licht verstandelijke beperking

Mensen met een licht verstandelijke beperking zijn vaak niet in staat zonder steun van de overheid en/of het eigen netwerk sociaal te participeren of te werken, noch in staat daarvoor hulp te vragen en te krijgen. De complexiteit van de samenleving kan er toe leiden dat deze groep mensen in mindere mate gebruik maakt van allerlei regelingen en voorzieningen. Door de inzet op eigen kracht kunnen zij snel overvraagd worden. Hierdoor kunnen problemen optreden of verergeren, zoals werkeloosheid, isolement, armoede, schulden, gezondheidsproblemen en crimineel gedrag.
Een licht verstandelijke beperking is meestal (letterlijk) niet zichtbaar. Het is een onzichtbare groep, zowel waar het gaat om kinderen als volwassenen, met een verhoogd risico. Betrouwbare cijfers over de omvang van deze groep mensen zijn niet beschikbaar. Daarom besteden de inspecties aandacht aan deze groep. De inspecties gaan onderzoeken of de partijen (uit de verschillende domeinen) waar zij op toezien voldoende aandacht en oog hebben voor de kwetsbare positie van mensen met een licht verstandelijk beperking. Ook willen de inspecties zicht krijgen op het (niet) gebruik maken van allerlei regelingen en voorzieningen en de onderliggende oorzaken.

Kinderen met een ernstig meervoudige beperking

De decentralisaties in het sociaal domein hebben als belangrijk doel om op het lokale niveau, via maatwerk, integrale zorg en ondersteuning dichtbij de burger te leveren. De vraag is of dit, ook voor specifieke zeer kwetsbare groepen, in de praktijk ook zo uitwerkt. De inspecties onderzoeken daarom de toegankelijkheid van het onderwijs en de zorg voor kinderen met een ernstig meervoudige beperking. Bij ernstig meervoudig beperkte kinderen is sprake van complexe problematiek door een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking, lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen. Naar schatting zijn tussen de 2.000 en 2.500 leerlingen ernstig meervoudig beperkt. Naast extra onderwijsondersteuning hebben zij ook (medische) zorg op school nodig.
De groep kinderen met een ernstige meervoudige handicap heeft te maken met de combinatie van zorg en ondersteuning in hun dagelijkse leven en ook op school. Komt deze tot stand? Werkt het stelsel ook voor hen?

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid

De samenwerkende inspecties hebben de afgelopen jaren zowel op casusniveau als op beleidsniveau onderzoek gedaan naar de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid. Uit deze onderzoeken blijkt dat met name twee belangrijke voorwaarden voor de zorg en ondersteuning aan deze kwetsbare gezinnen nog niet door alle gemeenten zijn gerealiseerd, te weten ‘een toegeruste regisseur’ en ‘continue zorg en ondersteuning’. De samenwerkende inspecties kijken vanaf eind 2015 met een doorloop naar 2016 naar deze twee thema’s.

Veiligheid van kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang

De samenwerkende inspecties hebben de afgelopen jaren in verschillende calamiteitenonderzoeken gezien dat er nog te weinig aandacht is voor de veiligheid van en zorg aan kinderen die met hun ouders of moeder in de maatschappelijke - of vrouwenopvang verblijven. De complexiteit van de problematiek van volwassenen die met hun kinderen in de opvang verblijven is de laatste jaren toegenomen. Jaarlijks verblijven er tussen de 5.000 en 7.000 kinderen in deze vormen van opvang. De meeste kinderen zijn jonger dan 6 jaar en de gemiddelde verblijfsduur is ruim 1 jaar. De laatste jaren zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld om de veiligheidsrisico's voor kinderen in te schatten en kinderen hun eigen hulpvraag te laten formuleren. De inspecties vinden het van belang dat risico's ten aanzien van de veiligheid van deze kinderen blijvend in beeld zijn (ook tijdens het verblijf in de opvang) en dat de veiligheid en ondersteuning van deze kinderen ook na vertrek uit de instelling gewaarborgd blijft.

III. Informatie

Informatievoorziening en informatie-uitwisseling

Voor de vormgeving en uitvoering van effectieve integrale zorg en ondersteuning is het delen van de benodigde informatie door partijen en professionals in het sociaal domein noodzakelijk. Informatievoorziening is niet alleen een ict-vraagstuk: het raakt aan de kern van de decentralisatieopdracht(en). Goede informatievoorziening betreft de sturing door gemeenten (sturingsinformatie, aanwezigheid infrastructuur voor gegevensuitwisseling), de rechten en plichten van burger (ten aanzien van privacy, informatiebeveiliging en waarheidsvinding) en de kwaliteit van informatie-uitwisseling door partijen en professionals in de uitvoering (welke informatie is nodig om te bepalen wat passende zorg en ondersteuning is). Er bestaan veel onduidelijkheden en mythes rondom het thema informatievoorziening en de (on)mogelijkheden met betrekking tot informatie-uitwisseling. De inspecties willen aan de hand van een verkennend onderzoek de mythes doorbreken en achterliggende knelpunten blootleggen. Daarnaast willen de inspecties de bewustwording van het belang van een goede informatievoorziening bij gemeenten en uitvoeringspartijen vergroten.

IV. Perspectief en participatie

Perspectief en participatie na residentieel verblijf

Jongeren die na een (residentieel) verblijf in bijvoorbeeld een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor Jeugdzorg+ terugkeren in de maatschappij, kampen vaak met zware problematiek die zich kenmerkt door (een combinatie van) gedragsproblemen, psychiatrische -, verslavingsproblemen en/of licht verstandelijke beperkingen. Daarnaast ervaren zij na verblijf in een instelling veelal problemen met het vinden van huisvesting, (vervolg)onderwijs, werk en inkomen, maar ook met het zichzelf blijvend (zelfstandig) redden in de maatschappij.
Zij dienen daarom na verblijf passende en effectieve nazorg te krijgen om een reële kans op perspectief en participatie in de maatschappij mogelijk te maken, te behouden en terugval te voorkomen. In 2015 zijn de samenwerkende inspecties gestart met het (longitudinaal) onderzoeken of de verschillende partijen deze jongeren voldoende ondersteunen om hen uiteindelijk een blijvend perspectief te bieden.

Jong volwassenen tussen de 18-27 jaar die uitstromen uit VSO, PRO of MBO-1

De groep jong-volwassenen tussen de 18 en 27 jaar, die met of zonder diploma uitstroomt uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of MBO-1, en geen beroep doet op een (Wajong)uitkering en langer dan een jaar zonder werk thuis zit, heeft weinig zicht op het vinden van een geschikte vervolgopleiding of werk. De samenwerkende inspecties onderzoeken of deze groep jongeren door verschillende partijen (gezamenlijk) vroegtijdig wordt gesignaleerd, tijdig passende en integrale hulp en ondersteuning krijgt en wordt toegeleid naar een (vervolg)opleiding of werk. Hierbij zal tevens worden gekeken naar de werking van de keten van werk en inkomen.

V. Calamiteitentoezicht

Begin 2016 brengen de samenwerkende inspecties opnieuw een overkoepelende rapportage uit met daarin de belangrijkste rode draden uit calamiteitenonderzoeken sinds 2013. Tevens wordt in het begin 2016 een (tweede) conferentie aan de publicatie en bevindingen van de inspecties in dit onderzoek gewijd. Daarnaast voeren de samenwerkende inspecties calamiteitentoezicht uit op lokaal niveau.

4.2 Programma 2017-2018

Voor de periode 2017-2018 hebben de inspecties de volgende toezichtonderzoeken geprogrammeerd.

Verwarde mensen op straat

Verwarde mensen op straat vormen al jaren een hardnekkig probleem met vele verschillende oorzaken. Betrouwbare cijfers over de omvang van deze groep zijn niet beschikbaar. Het gaat veelal om mensen die verward gedrag vertonen en kampen met een combinatie van verschillende aandoeningen en problemen (psychisch/psychiatrisch, licht verstandelijk beperking, verslaving, dakloosheid, geen werk of inkomen, schulden, onverzekerdheid of illegaliteit). Het gedrag van deze mensen veroorzaakt overlast en soms vormen deze mensen een (acuut) gevaar voor zichzelf of hun omgeving. Veel verwarde mensen vinden of vragen niet zelf de weg naar hulp of mijden deze juist opzettelijk. Daarnaast is de ontwikkeling dat als wel hulp wordt geboden, deze zoveel mogelijk op ambulante basis in de thuissituatie plaatsvindt.

De inspecties onderzoeken of partijen die onder hun toezicht staan gezamenlijk, door middel van vroegtijdige signalering en preventie en kwaliteit van zorg, kunnen voorkomen dat mensen met deze problematiek in verwarde toestand op straat komen te staan.
In hoeverre is de aanpak voor verwarde personen integraal en effectief? Dit toezicht zal in 2016 worden voorafgegaan door het onderzoek dat IVenJ en IGZ uitvoeren naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de commissie Hoekstra.

Netwerken in de lokale zorg thuis

De IGZ besteed aandacht aan het toezicht op de zorg aan kwetsbare mensen aan huis. Hierbij kijkt IGZ naar drie kwetsbare groepen: volwassenen met een (licht) verstandelijke beperking, kwetsbare ouderen en volwassenen met chronisch psychiatrische aandoeningen. Het gaat om kwetsbare mensen die langdurig afhankelijk zijn van (intensieve) zorg in de thuissituatie.
Naast organisaties uit de gezondheidszorg, hebben deze mensen vaak ook te maken met partijen uit andere domeinen, zoals werk en inkomen, als het bijvoorbeeld gaat om de toegang tot en toeleiding naar de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen deze partijen is een wezenlijk onderdeel van de kwaliteit van zorg en ondersteuning voor deze mensen.

De gezamenlijke inspecties zijn voornemens deze vorm van toezicht vanuit de gezondheidszorg te verbreden naar bredere lokale netwerken die binnen het sociaal domein zorg en ondersteuning bieden aan deze kwetsbare groepen. De kwetsbare groepen waar de inspecties aandacht aan besteden in dit onderzoek zijn volwassenen met een (licht) verstandelijke beperking en volwassenen met chronisch psychiatrische aandoeningen met en zonder kinderen.

Meer informatie

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein
is een samenwerking van:

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

info@jeugdinspecties.nl
www.jeugdinspecties.nl
www.toezichtsociaaldomein.nl

Postbus 19201
3501 DE Utrecht
088 3700 288

Utrecht, november 2015

Ontwerp: hAAi, Rotterdam
Fotografie: Hollandse Hoogte, Robin Utrecht, Sabine Joosten
De foto's in deze brochure betreffen geen personen
in de jeugdzorg en zijn uitsluitend ter illustratie.

Meer informatie
Samenwerkend Toezicht Jeugd/
Toezicht Sociaal Domein

Postadres
Samenwerkend Toezicht Jeugd/
Toezicht Sociaal Domein
Postbus 19201
3501 DE Utrecht

info@jeugdinspecties.nl
www.jeugdinspecties.nl
www.toezichtsociaaldomein.nl