Toezicht in het sociaal domein

Binnen het toezicht in het sociaal domein staat steeds de vraag centraal of kwetsbare jeugdigen en volwassenen (vroeg)tijdig de benodigde zorg en ondersteuning krijgen, of deze voldoende passend is en waar nodig in samenhang wordt aangeboden. De decentralisaties in het sociaal domein vragen namelijk niet alleen van gemeenten, organisaties en professionals een meer sectoroverstijgende aanpak maar ook van de betrokken rijksinspecties. Vanaf 2016 kijken vijf rijksinspecties (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) onder de naam Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ), vanuit een integrale blik naar de resultaten van de gezamenlijke inspanningen in het sociaal domein.

De Rijksinspecties bouwen hierbij voort op de ervaring die zij de afgelopen jaren hebben opgedaan binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd. Voor de uitvoering van hun toezicht maken de inspecties gebruik van twee toezichtkaders, het Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd en het Toezichtkader Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein. De samenwerkende inspecties werken op basis van een eigen gezamenlijk meerjarenprogramma en de bevindingen en rapporten van TSD/STJ zijn openbaar (www.toezichtsociaaldomein.nl). Daarnaast hechten de samenwerkende inspecties in het sociaal domein aan een goede samenwerking met gemeenten en lokale toezicht-houders. In 2016 zijn de eerste ervaringen opgedaan met het betrekken van lokale Wmo-toezichthouders bij het toezicht dat is uitgevoerd in het sociaal domein.

Drie thema's in het sociaal domein

In dit eerste Jaarbeeld vragen de samenwerkende inspecties op basis van het in 2016 verrichte toezicht, aandacht voor drie dominante thema's binnen het sociaal domein:

- Vroegsignalering en preventie
- Eigen kracht
- Veiligheid

In veel gemeenten is in beleid de nadruk gelegd op preventie, het benutten van eigen kracht en het aanbieden van samenhangende zorg en ondersteuning. Gemeenten hebben ook een belangrijke rol in het organiseren en borgen van een veilige ontwikkeling voor hun jonge inwoners. Uit verschillende inspectieonderzoeken is gebleken dat het vroeg-tijdig signaleren van onveiligheid, het duiden van signalen, het inschatten van de eigen kracht en het snel organiseren van de juiste zorg nog niet vanzelfsprekend goed verloopt. Dit komt omdat de belangrijke uitgangspunten in het beleid in de uitvoeringspraktijk nog niet voldoende zijn geoperationaliseerd.

Handelingsverlegen

Dit leidt er toe dat professionals die werkzaam zijn in het brede sociaal domein op deze drie thema's nog steeds handelingsverlegen zijn. Het vraagt zowel bij bestuurders als bij professionals om een flinke dosis lef om in het sociaal domein te kiezen voor het 'vasthouden en niet loslaten' van kwetsbare jeugdigen en volwassen totdat zeker is dat problemen beheersbaar en/of opgelost zijn. Het huidige gebrek aan handelen komt onder andere voort uit een gebrek aan kennis over de inrichting van het lokale netwerk, de eigen verantwoordelijkheden en die van andere betrokken professionals en de verantwoordelijk-heden en bevoegdheden van 'de regisseur'. Daarnaast zijn belangrijke randvoorwaarden binnen de lokale context (zoals samenwerkingsafspraken) nog onvoldoende ingevuld en ontbreekt de samenhang tussen het jeugddomein en de volwassenenzorg.

Volop in ontwikkeling

Twee jaar na de decentralisaties is het sociaal domein nog volop in ontwikkeling.
De inspecties zien dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties op lokaal niveau met veel inzet werken aan een samenhangend netwerk van signaleren, handelen en toeleiden naar passende zorg en ondersteuning. Als de bestuurlijke ambitities, doelen en uitgangs-punten een nadere uitwerking krijgen naar de praktijk, kunnen professionals komen tot concrete resultaten voor kwetsbare burgers. Dit Jaarbeeld geeft daartoe handvatten.

Producten 2016

1. Overall Rapportage: Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid (november 2016)
- Perspectief en participatie, Smallingerland (juli 2016)
- Perspectief en participatie, Den Bosch (juli 2016)
- Perspectief en participatie, Den Haag (juli 2016)

2. Samenvattend rapport Signaleren van onveiligheid (september 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Emmen (september 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Assen (september 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Barneveld (augustus 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Ede (augustus 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Houten (juli 2016)
- Signaleren van onveiligheid in Nieuwegein (juli 2016)

3. Handreiking in samenwerking met de Kinderombudsman: Randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot Jeugdhulp (maart 2016)

4. Leren van Calamiteiten 2 en congres (6 juni 2016)

5. Calamiteit Zoetermeer: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen (juli 2016)

6. Calamiteit Rotterdam: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen (mei 2016)

7. Calamiteit Heerlen: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen (juni 2016)

8. Toezichtkader: stelseltoezicht volwassenen in het sociaal domein (september 2016)

In **Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)** is het rijkstoezicht georganiseerd waarin de samenwerkende inspecties toezicht houden op de zorg en ondersteuning voor kwetsbare burgers in het sociaal domein, waaronder jeugdigen. De samenwerkende inspecties in TSD/STJ kijken welke resultaten partijen in de uit-voering behalen door hun gezamenlijke inspanningen voor deze burgers.
Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en diverse andere mensen-rechtenverdragen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het (herziene) Europees Sociaal Handvest, vormen het fundament van het gezamenlijk toezicht.

De vijf inspecties die binnen TSD/STJ samenwerken zijn:
- 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

Ontwerp: hAAi, Rotterdam
Fotografie: Hollandse Hoogte
De foto op de voorkant betreft geen personen in de jeugdhulp en is uitsluitend ter illustratie.

Samenwerkend Toezicht Jeugd | Toezicht Sociaal Domein

Beleid in de praktijk

Jaarbeeld 2016

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd

Vroegsignalering en preventie

Risico's en knelpunten in de praktijk - *Bevindingen uit TSD/STJ Onderzoek*

Kwetsbare burgers buiten beeld

Indien gezinnen of volwassenen pas in beeld komen als zij zelf een vraag hebben, kunnen risicovolle situaties onder de radar blijven. Vooral zorgmijdende gezinnen kloppen niet vrijwillig aan of alleen voor die problemen waarbij ze hulpverlening niet als bedreigend ervaren.

Zie: Calamiteit Rotterdam: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Te late inzet van specialistische hulp

Vroegsignalering en preventie wordt vaak ingezet om gespecialiseerde zorg en ondersteuning te verminderen. Dit kan ertoe kan leiden dat kwetsbare gezinnen en burgers te lang in het voorliggend veld (en vrijwillig kader) worden 'geholpen' en specialistische hulp te laat wordt ingezet.

Zie: Calamiteit Zoetermeer: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Als kindsignalen ontbreken

Als volwassenen of jeugdigen in onveilige situaties verkeren, duurt het vaak lang voordat signalerende partijen actie ondernemen, vooral bij het ontbreken van kindsignalen. Professionals zien het niet als hun rol, vinden het lastig om het gesprek te voeren over hun zorgen of missen deskundigheid om onveilige situaties te herkennen en te handelen. De politie vormt hierbij een uitzondering, zij zijn vaak melder van belangrijke signalen.

Zie: Samenvattend rapport Signaleren van onveiligheid

Toezichtkader TSD/STJ*

Om preventie, vroegsignalering en effectieve zorg en ondersteuning mogelijk te maken is kennis nodig van de doelgroep en specifiek van de risico's. Burgers en gezinnen die zelf hulp zoeken moeten snel een professional vinden die met hen meedenkt. Uitval gebeurt vaak op specifieke momenten, bijvoorbeeld als iemand 18 wordt of in de overgang van gedwongen hulp naar vrijwillige hulp.

- **Er is zicht op verschillende doelgroepen die in aanmerking komen voor zorg en ondersteuning.**
- **Er is bij deze doelgroepen zicht op de samenhang in risicofactoren.**
- **Er is zicht op potentiële uitvalmomenten in de zorg en ondersteuning.**

Kansen: hoe kan het anders?

Wie signaleren?

Het is belangrijk dat er goede afspraken zijn met partijen waar kwetsbare jeugdigen of volwassenen al in beeld zijn zoals de huisarts, school, jeugdgezondheidszorg, woningbouw en de diensten werk en inkomen. Zij kunnen signaleren als ze risico's voor de veiligheid van jeugdigen zien. Preventief werken betekent daarnaast ook dat vroegtijdig wordt vastgesteld of specialistische hulp noodzakelijk is en dat deze vervolgens snel wordt ingezet. Alle professionals die met volwassenen te maken hebben, moeten zich realiseren dat de problemen van ouders potentiële risico's voor de veiligheid van jeugdigen kunnen zijn.

Zie: Calamiteit Rotterdam: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Veiligheidsrisico's signaleren, duiden en afwegen

Het is belangrijk dat betrokken professionals veiligheidsrisico's gezamenlijk signaleren, duiden en afwegingen maken. Veilig Thuis kan hierbij helpen, zij kunnen naast het in behandeling nemen van meldingen, vroegtijdig advies geven. Het uitvoeren van de stappen van de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld en het toepassen van de Verwijsindex zijn daarbij essentieel.

Zie: Samenvattend rapport Signaleren van onveiligheid

Risicovolle uitvalmomenten

Een bijzondere vorm van voegsignalering is in het geval van jongeren die residentiële instellingen verlaten. Het vertrek uit de instelling is een kwetsbaar uitvalmoment, jongeren verdwijnen dan vaak uit beeld. Het is belangrijk dat betrokken partijen goede voorbereidende afspraken maken; wie brengt wie op de hoogte en wie gaat met deze jongere aan de slag als de jongere de instelling verlaat.

Zie: Overall Rapportage Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid

---

* *De samenwerkende inspecties werken met twee toezichtkaders: het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein' en het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'. Deze toezichtkaders zijn gebaseerd op wetgeving in het sociaal domein en de uitgangspunten van de decentralisaties. De toezichtkaders zijn te vinden op www.toezichtsociaaldomein.nl. In de bovenstaande blokken staan delen uit de toezichtkaders.*

Eigen kracht

Risico's en knelpunten in de praktijk - *Bevindingen uit TSD/STJ Onderzoek*

Vraaggericht werken niet voor iedereen

Vraaggericht werken veronderstelt dat burgers mondig zijn. Sommige burgers en gezinnen zijn niet in staat hun eigen hulpvraag te formuleren, bijvoorbeeld mensen met een licht verstandelijke beperking. Zorgmijdende burgers willen vaak alleen worden geholpen met problemen op het gebied van financiën of wonen en niet met achterliggende problemen. Als zonder doorvragen direct wordt ingegaan op de hulpvraag komt complexe problematiek niet in beeld, waardoor het zicht op onveilige situaties ontbreekt of de hulp niet passend is.

Zie: Handreiking randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot Jeugdhulp

Draagkracht overschat

De eigen (draag)kracht van de meest kwetsbare burgers en gezinnen in het sociaal domein wordt structureel en systematisch overschat. Zowel door burgers en gezinnen zelf als door de betrokken professionals. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de implicaties van chronische problematiek voor de draagkracht van deze burgers. Hierdoor vallen zij na periodes van intensieve hulp vaak weer terug. Ook hebben de meest kwetsbaren vaak een zeer beperkt en zwak eigen sociaal netwerk.

Zie: Leren van Calamiteiten 2

Kan eigen regie wel altijd?

Er zijn situaties waarin het voeren van eigen regie door burgers en gezinnen (gedeeltelijk) niet mogelijk is. Het blijkt een risico als professionals dit niet tijdig inschatten. Passende hulp komt dan mogelijk niet tot stand en er is onvoldoende zicht op de veiligheid van jeugdigen in een gezin.

Zie: Calamiteit Heerlen: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Toezichtkader TSD/STJ*

Het is de bedoeling dat burgers zoveel mogelijk invloed hebben op het verloop van zorg en ondersteuning. Professionals moeten zich daarom een beeld vormen van de mogelijkheden om eigen regie te voeren en indien nodig ondersteuning inzetten.

- **Eigen kracht van volwassenen, jeugdigen/gezinnen en hun vermogen om zelf de regie te voeren bepaalt de inzet van zorg en ondersteuning.**
- **Er wordt gekeken naar de draagkracht en risico's van de volwassene, de jeugdige/het gezin en het sociale netwerk.**
- **Er wordt een inschatting gemaakt of volwassenen, jeugdigen/gezinnen de regie ook daadwerkelijk kunnen realiseren of dat hier ondersteuning bij nodig is.**
- **Indien de ondersteuningsbehoefte verandert, krijgen volwassenen, jeugdigen/gezinnen daarop aangepaste zorg en ondersteuning).**

Kansen: hoe kan het anders?

Spreek ook met jeugdigen

Als wordt uitgegaan van de hulpvraag van een burger of een gezin moet niet alleen de ondersteuningsbehoefte van ouders, maar ook van die van de overige gezinsleden in kaart worden gebracht. Het is daarom van belang om met alle gezinsleden te spreken, ook met jeugdigen. De zelfredzaamheid van kwetsbare jeugdigen en volwassenen mag niet overschat worden. Door een risicoanalyse te maken en voldoende rekening te houden met de implicaties van de chronische problematiek kan dit vermeden worden. Als chronische problemen en veiligheidsrisico's voor jeugdigen en hun gezinsleden blijven bestaan en de ouders zijn zorgmijdend, rest soms geen andere mogelijkheid dan gedwongen hulp om de ontwikkelingsbedreiging van jeugdigen op te heffen.

Zie: Calamiteit Zoetermeer: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Gedwongen of vrijwillige hulp

Om gedwongen hulp op een goede manier in te kunnen zetten is het belangrijk om met een breed scala aan partijen zoals woningbouw, schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, wijkteams, jeugdhulp en gezondheidszorg het gesprek aan te gaan over de mogelijkheden voor het inzetten van 'drang' om het voor een gezin moeilijker te maken hulp te weigeren of alleen heel specifieke hulp te aanvaarden. Ook door burgers vrijwillig geaccepteerde hulp kan niet vrijblijvend zijn. Niet voor de betrokken professionals en niet voor de burger.

Zie: Leren van Calamiteiten 2

Veiligheid

Risico's en knelpunten in de praktijk - *Bevindingen uit TSD/STJ Onderzoek*

Ontbreken van afspraken over afschalen

Afspraken over het afschalen van zorg en ondersteuning ontbreken vaak, waardoor onduidelijk is wie in welke mate betrokken blijft bij de jongere of het gezin. Ook is onvoldoende duidelijk wie op de veiligheid let en wie signaleert en/of meldt bij Veilig Thuis als eventuele onveiligheid weer in het geding is. Hierdoor kunnen veiligheidsrisico's zich langer voordoen voordat deze worden aangepakt.

Zie: Overall Rapportage Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid

Het totaalplaatje

Een volledige analyse van de problemen van burgers en gezinnen ontbreekt vaak. Professionals weten niet welke hulp is ingezet en wie er verder betrokken zijn. Betrokken professionals richten zich alleen op de hulpvraag van de 'eigen' cliënt. De problemen van andere gezinsleden en de risico's voor de veiligheid van jeugdigen blijven onderbelicht. Onveilige situaties kunnen daardoor te lang blijven voortbestaan.

Zie: Leren van Calamiteiten 2

Toezichtkader TSD/STJ*

Gedurende de loop van de zorg en ondersteuning is het van belang dat de veiligheid van burgers en gezinnen is geborgd. Hiertoe is het nodig dat informatie wordt gedeeld. Ook moet het voor de betrokkenen duidelijk zijn wanneer er opgeschaald moet worden naar dwang en drang en wie betrokken blijft bij de toeleiding. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor zorgmijding en acuut onveilige situaties.

- **Veiligheidsrisico's voor volwassenen, jeugdigen/gezinnen en hun omgeving worden tijdig gesignaleerd.**
- **In het belang van de veiligheid van de volwassene, de jeugdige/het gezin worden signalen gedeeld.**
- **Signalen van zorgmijding komen zo snel mogelijk in beeld.**
- **Bij acuut onveilige situaties worden zo snel mogelijk maatregelen getroffen om de onveiligheid op te heffen.**
- **In het belang van de veiligheid van de volwassene, de jeugdige/het gezin is duidelijk wie betrokken blijft tijdens de toeleiding.**
- **Informatie over het verloop van de zorg en ondersteuning wordt gedeeld in samenspraak met het gezin.**

Kansen: hoe kan het anders?

Laat pas los als het veilig is

Op het in juni 2016 door de samenwerkende inspecties georganiseerde congres *Leren van calamiteiten* pleitte de voorzitter van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik Eberhard van der Laan voor een paradigmashift wanneer het gaat om de veiligheid van jeugdigen. In plaats van op zoek te gaan naar voldoende 'bewijs' voor kindermishandeling om vervolgens te gaan handelen, moeten betrokken professionals voortaan zeker weten dat een jeugdige/gezin veilig is alvorens zij weer worden losgelaten. De inspecties ondersteunen deze oproep.

Zie: Leren van Calamiteiten 2 congres

Gebruik de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Professionals die zorg of ondersteuning bieden aan kwetsbare jeugdigen en volwassenen zijn sinds 2013 verplicht om te handelen volgens de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling als zij een vermoeden hebben dat een jeugdige wordt verwaarloosd of mishandeld. De Meldcode kan helpen als kindsignalen ontbreken of de professional niet weet hoe te handelen. De Meldcode geldt voor de sectoren gezondheidszorg (waaronder huisartsen, ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg), het onderwijs, de kinderopvang, de maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie.

Zie: Calamiteit Heerlen: borgen van veiligheid van kwetsbare gezinnen

Zorg voor integrale samenwerking

De inspecties roepen nogmaals alle bestuurders en professionals, van gemeenten en uitvoeringsorganisaties op, samenhang tussen het jeugd en het volwassenen domein te realiseren. Dit betekent dat er vanuit de lokale netwerken (wijkteams) snel een aansluiting wordt gemaakt met professionals als huisartsen, de jeugdgezondheidszorg, de geestelijke gezondheidszorg, het onderwijs, de diensten werk en inkomen, de schuldhulpverlening en de woningbouwcorporaties. Om integraal samen te kunnen werken is bovendien centrale casusregie met doorzettingsmacht nodig.

Zie: Leren van Calamiteiten 2