



# Meerjarenprogramma TSD

Meerjarenprogramma TSD 2021 - 2024



## Voorwoord

[Lees dit artikel](#) ➔



## Inleiding

[Lees dit artikel](#) ➔



## Toezichtlijn 1: Verbreden van toezicht op samenwerking

[Lees dit artikel](#) ➔



# Voorwoord

Op sommige momenten in het leven kunnen mensen extra zorg en ondersteuning goed gebruiken. Soms komt die hulp vanuit verschillende hoeken tegelijk. Passende integrale zorg en ondersteuning vraagt dan om afstemmen en samenwerken.

In ons toezicht van de afgelopen jaren zien we dat burgers lang niet altijd passende zorg en ondersteuning krijgen. Het gevolg is dat problemen onopgelost blijven, weer terugkomen of verergeren. Of dat mensen zich niet serieus genomen voelen, verdwalen in het sociaal domein of hulp gaan mijden. Ook kunnen hierdoor onveilige situaties ontstaan. De geboden hulp is zo niet effectief en daardoor kunnen kwetsbare burgers niet naar vermogen deelnemen aan de samenleving.

Vaak zien we dezelfde hardnekkige knelpunten bij het ontbreken van de juiste hulp. Deze spelen in het hele sociaal domein. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de complexiteit van samenwerken bij huishoudens met meerdere problemen, of de burger die onvoldoende centraal staat in de aanpak. Ook kunnen professionals onder druk staan en te maken hebben met botsende of conflicterende doelen van wetten. Op basis van ons toezicht van de afgelopen jaren hebben wij een Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020 gemaakt. Daarin geven wij een analyse van de belangrijkste knelpunten die we zien in het sociaal domein.

Er wordt hard gewerkt door veel verschillende partijen in het sociaal domein. Toch is de uitvoering op onderdelen nog niet op het niveau dat nodig is om burgers met een zorg- en ondersteuningsbehoefte goed te kunnen helpen. Dat blijkt ook uit evaluaties van wetten die belangrijk zijn voor het sociaal domein zoals de Jeugdwet, Participatiewet en Wet passend onderwijs.

Wij – de inspecteurs-generaal van de samenwerkende inspecties – vinden het belangrijk dat de zorg en ondersteuning aan kwetsbare burgers in het sociaal domein zich blijft ontwikkelen de komende jaren en dat hardnekkige knelpunten worden opgelost.

Het perspectief van de burger, die niet in domeinen of sectoren denkt, dwingt ons tot samen integraal blijven kijken naar het sociaal domein. Wij zien het als onze missie om met toezicht te zorgen dat professionals, organisaties en bestuurders vanuit dit integrale perspectief voor burgers werken.

Daarom willen we met elkaar het effect van ons gezamenlijk toezicht verder vergroten. Hiervoor gaan wij op meer verschillende manieren kijken naar samenwerking en integrale zorg en ondersteuning. Dit gaan we doen in onze eigen inspecties, via TSD, en waar nodig samen met de Wmo-toezichthouder. Daarnaast zullen we, gezien de fase van transformatie van het sociaal domein, (landelijke) partijen meer dan voorheen aanspreken op hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van deze samenwerking.

Tijdens het maken van dit Meerjarenprogramma brak de coronacrisis uit. De sociaal-maatschappelijke en economische gevolgen van deze crisis zullen extra te voelen zijn in kwetsbare huishoudens. In ons toezicht hebben we daarom de komende jaren aandacht voor de gevolgen van de coronacrisis in relatie tot de zorg en ondersteuning.

Onze samenwerking in TSD en haar voorgangers bestaat inmiddels ruim 15 jaar. Als we één ding hebben geleerd in deze periode is het dat samenwerken niet vanzelf gaat, maar dat wij elkaar wel nodig hebben. Alleen samen met alle partijen die een taak hebben in het sociaal domein kunnen wij ons gemeenschappelijke doel bereiken, namelijk dat burgers volwaardig en naar vermogen kunnen deelnemen aan de samenleving. We roepen al deze partijen op om met elkaar de uitdagingen in het sociaal domein aan te gaan om dat gezamenlijke doel te realiseren.

Inspecteur-generaal Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, dr. Marina Eckenhausen  
 Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid, mr. Henk Korvinus  
 Inspecteur-generaal Inspectie van het Onderwijs, mr. Alida Oppers  
 Inspecteur-generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr. Marc Kuipers



In het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein werken vier rijksinspecties samen: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. We houden toezicht op de werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. Wij kijken naar maatschappelijke problemen rond onderwijs, jeugd, zorg, welzijn, wonen, veiligheid, werk en inkomen. Soms werken we daarbij samen met Wmo-toezichthouders. Door op ooghoogte van de burger te kijken naar het functioneren van het stelsel willen wij eraan bijdragen dat burgers passende zorg en ondersteuning in het sociaal domein krijgen, zodat zij mee kunnen doen in de maatschappij.

## De burger centraal

In ons toezicht staat het perspectief van de burger centraal. Dat wil zeggen dat wij kijken of partijen die met elkaar samenwerken om hulp te bieden, uitgaan van de ondersteuningsbehoeften van burgers. Vervolgens kijken wij naar hoe burgers de hulp ervaren en wat deze hulp hen oplevert. Is bijvoorbeeld de problematiek opgelost of verminderd? De kracht van onze samenwerking is dat wij naar verschillende sectoren en organisaties tegelijk kunnen kijken vanuit dat perspectief van de burger.

## Verdere ontwikkeling sociaal domein

Enkele jaren geleden zijn de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen gedecentraliseerd naar de gemeenten. Ook is de Wet passend onderwijs ingevoerd. De verschillende betrokken partijen, waaronder ook politie, justitie en wonen, hebben hard gewerkt om het sociaal domein lokaal of regionaal vorm te geven.

Na de fase van implementatie en ervaring opdoen met elkaar, is het nu zaak om de uitvoering verder te ontwikkelen. Dat betekent ook iets voor de rol van de samenwerkende inspecties de komende jaren. Dit Meerjarenprogramma is een vertaling van deze nieuwe rol.

## Drie toezichtlijnen

TSD blijft bijdragen aan passende zorg en ondersteuning aan burgers met problemen op meerdere leefgebieden. Daarvoor gaan we ons toezicht op verschillende manieren inrichten. Dat doen we langs drie toezichtlijnen: verbreden, verdiepen en reflecteren.

In de toezichtlijn *Verbreden van toezicht op samenwerking* staat het verder uitbouwen van ons toezicht op samenwerking centraal. We gaan ons sectorale toezicht in het sociaal domein nog meer op elkaar laten aansluiten. En we blijven samen toezichtonderzoek doen naar kwetsbare groepen.

In de toezichtlijn *Verdiepen van hardnekkige knelpunten* gaan we onderzoek doen naar verklaringen daarvoor. Waardoor lukt het niet om op deze punten de uitvoering te verbeteren? De komende jaren gaan we op zoek naar verklaringen waarom bepaalde problemen blijven bestaan. Zo willen wij bijdragen aan een doorbraak in deze vraagstukken.

In de toezichtlijn *Reflecteren* zetten we in op leren, onderzoeken en evalueren. Daarbij brengen we onze bevindingen bijeen en maken resultaten zichtbaar door bijvoorbeeld landelijke beelden te maken. Zo geven wij inzicht in het functioneren van het stelsel en laten we zien welke factoren een goede uitvoering helpen of belemmeren.

## Aanspreken of ingrijpen

De resultaten van activiteiten in de drie toezichtlijnen geven we terug aan alle betrokken partijen bij een vraagstuk. We zullen hen aanspreken op hun rollen en verantwoordelijkheden om maatregelen te nemen en zo tekortkomingen op te lossen. Als dit onvoldoende oplevert, grijpen we in. Waar dat voor de hand ligt, doen wij samen met de Wmo-toezichthouder onderzoek. Daarbij zoeken we ook de komende jaren nog meer verbinding met de gemeenten omdat zij een cruciale partij zijn in het sociaal domein.

Met de activiteiten in de drie toezichtlijnen willen we de komende jaren ons effect vergroten. De concrete invulling van de toezichtlijnen wordt doorlopend gevuld door de inspecties in een werkagenda, aansluitend bij de eigen programmeringen en de actualiteiten.

# Toezichtlijn 1: Verbreden van toezicht op samenwerking

In het sociaal domein werken veel partijen samen aan integrale zorg en ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben. Vaak moeten zij daarvoor vanuit diverse sectoren verbinding met elkaar maken. Lokaal en regionaal zijn de afgelopen jaren samenwerkingsstructuren opgezet om de benodigde zorg en ondersteuning zo goed mogelijk te laten verlopen. Bijvoorbeeld via wijkteams.

Hoe goed er lokaal of regionaal wordt samenwerkt kan enorm verschillen. Maar het beeld uit onze Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020 is dat de samenwerking in het algemeen nog onvoldoende tot stand komt. Dit geldt ook voor samenhang en integrale uitvoering. Kwetsbare mensen krijgen mede daardoor vaak geen passende zorg en ondersteuning.

De inspecties willen samenwerking en integrale aanpak nog nadrukkelijker op de agenda krijgen. Daarom gaan we breder kijken. Zowel bij het toezicht gericht op kwetsbare groepen, als bij het toezicht op organisaties.

## Toezicht op kwetsbare groepen

Wij hebben de afgelopen jaren via TSD veel onderzoek gedaan, gericht op kwetsbare groepen of mensen die zorg en ondersteuning in het sociaal domein nodig hebben. Ook de komende jaren blijven wij in ons toezicht aandacht vragen voor de positie van en hulp aan deze kwetsbare groepen. Om de impact hiervan te vergroten brengen we de focus op deze groepen meer en meer in ons eigen toezicht en programmeringen. Omdat deze groepen zich door het stelsel heen bewegen, doen we dit niet los van elkaar maar in multi-toezicht. Zo bundelen we de krachten van onze inspecties. Samen kunnen we meer signaleren, agenderen en partijen in beweging krijgen om de omstandigheden van deze groepen te verbeteren.

Wat houdt multi-toezicht precies in? Een van de samenwerkende inspecties doet in haar eigen toezicht een onderzoek naar een probleem rond een groep burgers die zorg en ondersteuning ontvangen. Dit onderzoek kan gepland zijn of naar aanleiding van signalen uit het veld, een calamiteit of op verzoek van een bewindspersoon. Deze inspectie doet het onderzoek samen met een of meer andere inspecties en TSD.

Een voorbeeld. Inspectie Justitie en Veiligheid gaat een onderzoek doen naar gedetineerden die terugkeren in de samenleving en daarbij hulp nodig hebben. Zij betreft hier de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij, die kijkt naar de (arbeids)participatie en het inkomen van deze groep. TSD is betrokken voor de integrale, domeinoverstijgende blik vanuit het burgerperspectief.

De concrete programmering voor de komende jaren nemen we op in een werkagenda. Die wordt gevuld door de programmeringen van de inspecties en door actualiteiten. Zo blijven wij aansluiten bij wat speelt in de maatschappij, zoals de effecten van de huidige coronacrisis.



## Toezicht op integrale aanpak

Wij gaan onze impact vergroten door er regelmatig op toe te zien dat de partijen in het sociaal domein samenwerken en dat er samenhang is in hun gezamenlijke integrale aanpak. Gebaseerd op de kennis en expertise die de afgelopen jaren binnen TSD is opgebouwd, ontwikkelen wij een gezamenlijk referentiekader voor dit toezicht op samenwerking en integraal werken. Waar dat aan de orde is, gaan we dit referentiekader toepassen tijdens onze inspecties en onderzoeken.

Dat doen we niet alleen als inspecties samen, maar ook steeds vaker in ons afzonderlijk toezicht. Daarmee wordt het voor het veld helder dat de vier inspecties ernaar streven om op dezelfde wijze naar samenwerking te kijken. En als de hulp dan niet in voldoende samenhang wordt geboden en daardoor onvoldoende effect heeft, kunnen wij druk uitoefenen op partijen die niet goed samenwerken.

## Verbinding met gemeenten

Gemeenten zijn zeer belangrijk in het sociaal domein. Zij zijn er deels bestuurlijk verantwoordelijk voor en spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van het lokale toezicht waaronder dat van de Wmo. Om alle toezicht beter op elkaar aan te sluiten, willen de rijkstoezichthouders en gemeenten meer van elkaar leren. De afgelopen jaren is daarom een gezamenlijk traject uitgevoerd in het Programma Sociaal Domein. Hierin ontwikkelden rijk en gemeenten samen een gezamenlijke visie op integraal toezicht. Gezamenlijk zijn verschillende tools en producten ontwikkeld ter ondersteuning van dit integraal toezicht.

De samenwerking heeft veel opgeleverd, maar is nog niet af. We blijven daarom de komende jaren werken aan de verbinding met gemeenten, het uitdragen van de instrumenten die ontwikkeld zijn en de doorontwikkeling van het integrale toezicht.

# Toezichtlijn 2: Verdiepen van hardnekkige knelpunten

Om de hulp aan burgers in het sociaal domein de komende jaren echt op een hoger niveau te krijgen, moeten de hardnekkige knelpunten aangepakt worden. De Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020 laat onder meer zien dat het vraaggericht werken en het ontbreken van een integrale bril te vaak leidt tot een onvolledig beeld van de problemen van burgers.

Aandacht voor de (chronische) problematiek van alle leden van een huishouden en handelen op signalen van onveiligheid is niet vanzelfsprekend. Ook het inzetten op participatie naar vermogen in de samenleving en aandacht voor een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor kwetsbare burgers is nog geen gemeengoed. Daardoor krijgen burgers met problemen nog te vaak niet de hulp die ze nodig hebben.

Waarom dit nog onvoldoende tot stand komt, is deels bekend. Zo weten we bijvoorbeeld dat het delen van informatie tussen professionals beperkingen kent en dat samenwerken bij mensen met meerdere problemen moeilijk is. Ook constateren we dat professionals en organisaties onder druk staan en te maken hebben met botsende doelen van wetten. Het zijn hier taaiere vraagstukken die vragen om innovatieve oplossingen.

Wij vinden het erg belangrijk dat in deze vraagstukken een doorbraak komt. Daar willen we aan bijdragen. Door creatief en vernieuwend denken en handelen, en de ruimte op te zoeken in wet- en regelgeving kan meer bereikt worden voor kwetsbare mensen dan tot nu toe het geval is.

In ons toezicht gaan we op zoek naar achterliggende verklaringen voor de hardnekkige knelpunten en gaan we kijken naar situaties waar het wel goed gaat. De komende periode vragen wij partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen om de zorg en ondersteuning verder te ontwikkelen en daarbij hardnekkige knelpunten samen op te lossen.

## Verklaringen en goede voorbeelden

We onderzoeken welke factoren en partijen een knelpunt veroorzaken of in stand houden. Hierbij kijken we onder andere naar verklaringen in sturing, rollen/verantwoordelijkheden, competenties/vaardigheden en knellende wet- en regelgeving. De uitkomsten van onze onderzoeken geven we terug aan partijen die onderdeel zijn van het probleem of verantwoordelijk voor het oplossen ervan. Wij spreken partijen daarbij aan om hun rol in het stelsel te vervullen en we gaan de goede voorbeelden verspreiden.

## Thema's

De komende jaren gaan we kijken naar twee thema's:

- Toegang tot zorg en ondersteuning
- Overgang en samenloop van zorg en ondersteuning

De keuze voor deze twee thema's komt voort uit een interne analyse van de momenten waarop wij veel problemen zien voor burgers door knelpunten in het stelsel. Zowel bij de toegang als bij de overgang naar een andere sector of regeling zien wij knelpunten die zich herhalen. We gaan daarom kijken naar de onderliggende oorzaken.



## Toegang tot zorg en ondersteuning

Het sociaal domein kent veel verschillende toegangen voor mensen met problemen. Dat kunnen loketten zijn voor gemeentelijke diensten zoals wijkteam, loket werk en inkomen of meldpunt overlast. En ook bijvoorbeeld huisarts, veiligheidshuis, wijkagent of samenwerkingsverband passend onderwijs.

Voor een goede toegang is het belangrijk dat er voldoende en duidelijke ingangen zijn voor mensen met een hulpvraag. Fysiek, en ook telefonisch of digitaal. Ook moeten rollen en verantwoordelijkheden van professionals in het netwerk helder zijn. Dat is van groot belang voor gemeenten en betrokken organisaties om mensen met problemen in beeld te krijgen, te houden en te helpen. Zo kan iedereen uiteindelijk naar vermogen deelnemen aan de samenleving.

De toegang is echter nog niet goed geregeld. Mensen weten vaak niet hoe zij toegang kunnen krijgen tot hulp of ervaren andere problemen met de toegankelijkheid. Het gevolg is dat hulp niet of te laat tot stand komt, of niet passend is. De burger wordt van het kastje naar de muur gestuurd, raakt uit beeld of gaat zorg mijden.

Daarom gaan we de komende periode bekijken waarom het alsnog niet lukt om de toegankelijkheid van zorg en ondersteuning te verbeteren. Wij zullen bij onze onderzoeken naar de toegang tot hulp speciale aandacht schenken aan inclusie: heeft iedereen toegang tot zorg en ondersteuning of hebben bepaalde mensen (onbedoeld) moeilijker toegang?

## Overgang en samenloop

Op lokaal en regionaal niveau sluiten de sectoren zorg, jeugd, werk en inkomen, onderwijs, veiligheid en wonen meestal nog te weinig op elkaar aan. De burger krijgt dan geen hulp of te laat. Of hij ervaart een versnipperde, onsamenhangende aanpak. Daarbij bestaat het risico dat geen enkele partij zich verantwoordelijk voelt voor de situatie van die burger.

Problemen kunnen zich voordoen wanneer burgers hulp krijgen uit verschillende sectoren tegelijk, of van de ene sector overgaan naar de andere. Dat zagen we regelmatig in onze onderzoeken van de afgelopen jaren. Bijvoorbeeld bij de overgang van hulp bij participatie vanuit de Wmo/zorg naar hulp vanuit de Participatiewet/werk en inkomen. Of als een kind te maken krijgt met samenloop van ondersteuning vanuit zowel onderwijs, veiligheid als zorg. Ook kan een gat ontstaan in ondersteuning als een kind 18 jaar wordt en overgaat van Jeugdwet naar Wmo of Wlz.

Dergelijke situaties van hulp uit verschillende domeinen of overgangen tussen domeinen of regelingen kunnen problemen geven. Burgers en professionals krijgen dan te maken met verschillende wetten die met elkaar kunnen botsen. Of met verschillende organisaties in verschillende sectoren die met elkaar moeten samenwerken en de hulp moeten coördineren. Ook hier gaan wij de komende jaren onderzoeken welke factoren ervoor zorgen dat problemen ontstaan.



# Toezichtlijn 3: Reflecteren

De samenleving wordt steeds complexer. Dit geldt ook voor het sociaal domein, dat naast ingewikkeld ook nog eens erg omvangrijk is. Het laat zich in de praktijk niet afbakenen. Burgers kunnen verdwalen in het sociaal domein en professionals ook. Voor gemeenten, organisaties en bestuurders is het niet altijd makkelijk om te bepalen wat zij moeten doen om de zorg en ondersteuning te verbeteren.

Organisaties zijn sterk afhankelijk van elkaar om burgers integrale en samenhangende hulp te bieden. Aanpassingen aan de ene kant van het systeem kunnen leiden tot problemen bij een ander deel. Als bijvoorbeeld de laagdrempelige hulp wordt verminderd, kan dat betekenen dat de druk op de zwaardere zorg juist toeneemt. Veranderingen in de ene wet kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering van een andere wet in het sociaal domein. Ook veranderingen van budgetten en economische ontwikkelingen zijn van invloed op de uitvoering in het sociaal domein.

## Kennis bundelen

Hoe veranderingen in het sociaal domein elkaar beïnvloeden willen we beter in beeld krijgen door kennis bij elkaar te brengen. We hebben de afgelopen jaren als individuele inspecties en binnen TSD al veel gezien en kennis opgedaan over de werking van het sociaal domein en factoren die een goede uitvoering bevorderen of belemmeren. Ook onze stakeholders hebben veel kennis over het sociaal domein. Maar al die kennis komt nog onvoldoende samen. Inzichten in de werking van het sociaal domein zijn nog te veel versnipperd en een totaaloverzicht ontbreekt.

Daarom gaan we de kennis die er al is of nog verzameld wordt bij de individuele inspecties, TSD en stakeholders samenbrengen, ontsluiten en analyseren. Zo ontstaat een breder en dieper inzicht in het functioneren van het sociaal domein. En inzicht in kansen en risico's die wij zien. Op basis hiervan willen we reflecteren met betrokken partijen op landelijk en op lokaal of regionaal niveau. Wat betekenen onze analyses, welke nieuwe inzichten leveren ze op, is er aanleiding om beleid of uitvoering te veranderen zodat mensen passende zorg en ondersteuning krijgen?

## Sectoraal toezicht afstemmen

We gaan de komende jaren onze krachten als inspecties nog meer bundelen. Daarbij gaan we onze individuele, sectorale programmering van toezicht waar mogelijk op elkaar afstemmen. Zo kunnen we efficiënter samenwerken en integraal, domeinoverstijgend kijken. Deze bundeling van krachten helpt ons ook bij het maken van integrale analyses.

## Landelijke beelden

We gaan op bepaalde thema's informatie bij elkaar brengen uit de toezichtlijnen *Verbreden van toezicht op samenwerking* en *Verdiepen van hardnekkige knelpunten* en dit aanvullen met beelden van de individuele inspecties en stakeholders. Zo kunnen wij landelijke beelden schetsen van het sociaal domein. Bijvoorbeeld over de sociaal-maatschappelijke effecten van de coronacrisis.

## Leren en ontwikkelen

De komende jaren gaan we lokale en regionale netwerken waarin gemeenten en partners samenwerken in het sociaal domein, aanmoedigen om continu te reflecteren op het eigen handelen en op resultaten. Daarbij vragen we aandacht voor ieders rol en verantwoordelijkheid voor kwetsbare mensen in het sociaal domein. Verder gaan we meer samenwerken met bijvoorbeeld kennisinstituten, academische werkplaatsen en onderzoeksbureaus. Zo kunnen we kennis en expertise uitwisselen. Ten slotte blijven we zelf ook leren en gaan we burgers en onze stakeholders meer betrekken bij de opzet, uitvoering en evaluatie van ons toezicht.