



Toezichtkader Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein



Over Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein

Binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein werken vijf rijksinspecties samen, te weten:

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

Deze inspecties voeren het rijkstoezicht dat betrekking heeft op de integrale zorg en ondersteuning aan jeugdigen en volwassenen gezamenlijk uit. Hierbij kijken de inspecties over de grenzen van organisaties heen en staan de resultaten voor jeugdigen en volwassenen centraal.

Telefoonnummer: 088-370 02 88

E-mail: info@jeugdinspecties.nl

Persvoorlichting: de heer Kees Paling: 06 – 15035437

Samenvatting

De vijf rijksinspecties van het Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD) houden toezicht op de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan volwassenen in het sociaal domein. Daarbij maken de inspecties gebruik van dit toezichtkader. Aan de hand van dit toezichtkader onderzoeken en beoordelen de inspecties of volwassenen passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning krijgen. Voor het onderzoeken en beoordelen van zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen gebruiken de inspecties het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'.

De stelselverantwoordelijkheid van de bewindslieden vormt de basis voor het rijkstoezicht in het sociaal domein. De inspecties richten zich op de vraag of zij in de praktijk kunnen zien of het stelsel werkt zoals beoogd; krijgen kwetsbare burgers de benodigde zorg en ondersteuning, is deze passend, effectief en waar nodig samenhangend?

Voor het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein' zijn drie uitgangspunten gekozen. Ten eerste richt het toezichtkader zich specifiek op kwetsbare volwassenen; mensen die in verminderde mate zelfredzaam zijn of niet volwaardig en actief (kunnen) participeren in de samenleving. Ten tweede is het toezicht stimulerend van aard: zowel het onderzoek als het oordeel is erop gericht om via leren verbetering mogelijk te maken. Ten derde bepalen de inspecties per toezichtonderzoek welke onderdelen van het toezichtkader voor het onderzoek relevant zijn. De voor het onderzoek relevante onderdelen van het toezichtkader concretiseren ze. Bij het concretiseren en uitvoeren van het toezichtonderzoek betrekken ze zo nodig andere partijen. Daarbij zoeken de inspecties waar mogelijk en nodig samenwerking met de gemeentelijke toezichthouders die het sectoraal toezicht op de Wet maatschappelijke ondersteuning uitvoeren.

Het toezichtkader is modulair opgebouwd uit criteria en indicatoren. Samenhangende criteria zijn samengenomen in de volgende drie thema's:

1. Op maat
2. Signaleren en handelen
3. Lokale samenhang

Het toezichtkader is gebaseerd op verdragen, wet- en regelgeving, professionele standaarden, protocollen en handreikingen. Voor de totstandkoming van het kader zijn deskundigen geraadpleegd van betrokken inspecties, ministeries, cliënt-, koepel-, beroeps- en belangenorganisaties.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
Aanleiding	5
Twee toezichtkaders voor stelseltoezicht in het sociaal domein	6
Uitgangspunten	6
2. Toezichtkader	9
Thema I – Op maat.....	9
Thema II – Signaleren en handelen	11
Thema III – Lokale samenhang	13
3. Over de totstandkoming en toekomst van dit toezichtkader	15
Totstandkoming.....	15
Toekomst	15
Bijlage 1: Definities	16
Bijlage 2: Gebruikte bronnen	18

1. Inleiding

Aanleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp, werk en inkomen en de aansluiting met passend onderwijs. Een deel van deze taken hebben de gemeenten in 2015 overgenomen van de Rijksoverheid en provincies en is daarmee gedecentraliseerd. Deze brede verantwoordelijkheden van gemeenten brengen kansen met zich mee om samenhangende zorg en ondersteuning te bieden, die past bij de lokale context en de voorkeuren en mogelijkheden van de inwoners. De decentralisaties hebben veranderingen met zich meegebracht voor de mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben, voor de organisaties die zorg en ondersteuning aanbieden en voor de gemeenten die zorg en ondersteuning organiseren. De decentralisaties hebben ook gevolgen voor de inspecties die toezicht houden op organisaties die zorg en ondersteuning bieden in het sociaal domein. Zo zijn gemeentelijke toezichthouders opgericht die toezicht houden op de naleving van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het rijkstoezicht in het sociaal domein vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de werking van het stelsel. Om aan te kunnen sluiten op de veranderingen zullen de rijksinspecties geregeld samenwerking zoeken met de Wmo-toezichthouders. Ook zullen de inspecties hun toezicht meer integraal en sectoroverstijgend moeten invullen en moet het toezicht zijn toegesneden op de grote diversiteit aan lokale praktijken.

De inspecties Jeugdzorg, Gezondheidszorg, Onderwijs, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie werken sinds 2003 samen in Samenwerkend Toezicht Jeugd. Deze inspecties voeren samen het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp in algemene zin uit.¹ De inspecties brengen de ministers schriftelijk op de hoogte van de bevindingen uit onderzoeken. Daarnaast wordt verslag gedaan aan degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd. Daarbij kunnen voorstellen worden gedaan tot verbetering van de kwaliteit (Jeugdwet art 9.1 lid 6). In voorbereiding op de decentralisaties is besloten de ervaringen in dit samenwerkingsverband te benutten en het toezicht in het samenwerkingsverband te intensiveren en te verbreden naar het gehele sociaal domein. Hierdoor is Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD) ontstaan.

In het sociaal domein is sprake van twee vormen van toezicht, die elkaar aanvullen en versterken. Nalevingstoezicht beoordeelt of organisaties en professionals voldoen aan wettelijke vereisten. Stelseltoezicht berust op de stelselverantwoordelijkheid van de bewindslieden. Het richt zich op het beoordelen en bevorderen van de werking van het geheel van organisaties die zorg en ondersteuning bieden, en focust daarbij op belangrijke systeemkenmerken van het stelsel. Het stelseltoezicht van STJ/TSD moet antwoord geven op de vraag of burgers passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning krijgen.² Daarbij hanteren de inspecties een brede definitie van zorg en ondersteuning die betrekking heeft op alle onderdelen van het sociaal domein. Het gaat over lichte en zware zorg, ondersteuning, diensten, bescherming en drang en dwang (maatregelen). Hieronder vallen bijvoorbeeld schuldhulpverlening, re-integratietrajecten, maatschappelijke ondersteuning, informele zorg, (geestelijke) gezondheidszorg en reclassering.

¹ Het onderzoeken van de kwaliteit van jeugdhulp in algemene zin is zowel bij de Inspectie Jeugdzorg als bij het samenwerkingsverband van STJ/TSD belegd (hoofdstuk 8 memorie van toelichting Jeugdwet).

² Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties. Inspectieraad, 2014. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/04/17/een-kader-voor-het-rijkstoezicht-in-het-sociaal-domein-na-de-decentralisatie>.

De wijze waarop de inspecties hun gezamenlijk en integraal toezicht in het sociaal domein vormgeven, is uitgewerkt in de *Meerjarenvisie 2016-2019*.³ Dit toezichtkader is een uitwerking van deze visie van de inspecties op het sociaal domein en schetst de uitgangspunten, doelen, manier van werken, en de basis voor het toezicht op hoofdlijnen.

Twee toezichtkaders voor stelseltoezicht in het sociaal domein

Het stelseltoezicht in het sociaal domein is in twee toezichtkaders uitgewerkt. Het eerste toezichtkader richt zich op de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen en is sinds 2015 in gebruik.⁴ Met de verbreding van het toezicht van de samenwerkende inspecties naar het sociaal domein is ervoor gekozen om een herkenbaar, eigen kader te ontwikkelen voor het toezicht op de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan volwassenen in het sociaal domein. De inspecties willen daarmee transparant zijn in de wijze waarop ze dit nieuwe aspect van hun toezicht in het sociaal domein vormgeven en hoe ze de zorg en ondersteuning voor volwassenen onderzoeken en beoordelen. De inspecties hebben daarnaast gekozen voor een separaat toezichtkader gericht op zorg en ondersteuning aan volwassenen omdat in de beoordeling van zorg en ondersteuning andere onderwerpen relevant zijn. In de zorg en ondersteuning aan volwassenen zijn zelfredzaamheid, eigen regie en participatie centrale begrippen, terwijl bij jeugdigen en bij huishoudens met kinderen veiligheid een meer prominente plaats inneemt. Indien nodig maken de inspecties een combinatie van onderdelen van beide toezichtkaders (zie ook uitgangspunt 3).

Uitgangspunten

Bij het ontwikkelen van het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein' zijn drie uitgangspunten gekozen.

1. Passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare volwassenen

De resultaten van zorg en ondersteuning voor volwassenen vormen het vertrekpunt van dit toezichtkader. Daarbij hebben de inspecties ervoor gekozen om zich met nadruk te richten op de zorg en ondersteuning voor volwassenen die in verminderde mate zelfredzaam zijn en daardoor niet volwaardig en actief (kunnen) participeren in de maatschappij. Deze mensen kunnen – als zij geen passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning krijgen – in een kwetsbare positie terecht komen, waarbij het zicht op zelfredzaamheid en participatie in de samenleving steeds verder uit beeld verdwijnt. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die functioneren op het niveau van een licht verstandelijke beperkte, justitiabelen, zorgmijders en huishoudens met verschillende en chronische problemen zoals schulden, verslaving en zonder (zicht op) een zelfstandig inkomen.

Deze doelgroepen hebben vaak op verschillende leefgebieden zorg en ondersteuning nodig, zoals op het gebied van werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, wonen, onderwijs, veiligheid en gezondheid. Voor de inspecties is het belangrijk dat zij passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning krijgen die gericht is op het bewerkstelligen van resultaten die betrekking hebben op het vergroten van participatie en zelfredzaamheid. Het gaat er daarbij om dat mensen op eigen kracht in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, eigen regie voeren over hun leven

³ Meerjarenvisie 2016 – 2019. Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016. Te raadplegen via: https://www.jeugdinspecties.nl/documenten/doc_2016128104315_598.pdf.

⁴ Te raadplegen via: www.jeugdinspecties.nl.

en een menswaardig en betekenisvol leven leiden. Participatie heeft bijvoorbeeld betrekking op deelname aan betaalde arbeid, scholing en vrijwilligerswerk.

2. Stimulerend toezicht, lerend stelsel

De inspecties gebruiken dit toezichtkader voor het uitvoeren van stimulerend toezicht. Dat betekent dat het toezicht - zowel het onderzoek als het oordeel - beoogt om via leren verbetering mogelijk te maken. De inspecties gebruiken methoden die zijn gericht op het stimuleren van reflectie en het vinden van goede voorbeelden en verbeterpunten. Om ervoor te zorgen dat toezichtonderzoeken zich richten op verbetering, bestaat het toezichtkader niet uit minimumeisen. Minimumeisen geven immers een ondergrens aan. In plaats daarvan is gekozen voor criteria die passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning aan volwassenen in het sociaal domein zo optimaal mogelijk moeten maken.

De inspecties onderzoeken en beoordelen of het stelsel in de praktijk werkt zoals beoogd. De toezichtonderzoeken vinden vaak plaats in lokale praktijken; veelal gaat het om gemeenten en regio's. Vanwege hun verantwoordelijkheid voor de integrale uitvoering in het sociaal domein hebben gemeenten volgens inspecties een belangrijke rol in het leren en het realiseren van verbetering op het niveau van het lokale stelsel. De inspecties geven een kwalitatief oordeel dat past bij de onderzochte lokale situatie en de beleidsmatige context, dat de verschillende criteria aan elkaar relateert, verklaringen geeft, en punten die goed gaan en verbeterpunten beschrijft. Bevindingen en verbeterpunten worden teruggekoppeld aan de lokale organisaties die bij het toezichtonderzoek betrokken zijn geweest. De inspecties vragen hen om onder regie van de gemeente verbeteringen in gang te zetten.

Daarnaast koppelen de inspecties bevindingen terug op landelijk niveau. Het gaat dan om risico's en kansen voor verbetering en trends die de lokale situaties overstijgen en een bredere geldigheid hebben. Rapportages hierover bieden de inspecties aan de betrokken bewindslieden aan om hen te informeren over de bevindingen en hen te ondersteunen in het nemen van hun stelselverantwoordelijkheid. Ook brengen de inspecties deze rapportages onder de aandacht van organisaties die actief zijn in het sociaal domein en het brede publiek. Op deze wijze willen de inspecties het functioneren van het stelsel beoordelen en bevorderen opdat kwetsbare mensen goede zorg en ondersteuning krijgen.

De inspecties vinden het belangrijk dat het stelseltoezicht en nalevingstoezicht elkaar versterken. Indien relevant worden beide toezichtvormen gecombineerd. Naar aanleiding van onderzoeken die gezamenlijk als inspecties worden uitgevoerd kan bij tekortkomingen de desbetreffende sectorale inspectie besluiten nader onderzoek te doen naar de naleving van wettelijke vereisten of besluiten handhavingactiviteiten uit te voeren.

3. Toespitsen en concretiseren per onderwerp

De inspecties gebruiken het toezichtkader zowel als basis voor geprogrammeerd toezicht, dat zij jaarlijks naar verscheidene onderwerpen uitvoeren, als voor het toezicht naar complexe calamiteiten. De onderwerpen voor het geprogrammeerd toezicht in de komende jaren zijn uitgewerkt in de *Meerjarenvisie 2016-2019*⁵.

⁵ Meerjarenvisie 2016 – 2019. Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016, vanaf p. 18.

Het toezicht dient te kunnen aansluiten op de diversiteit van onderwerpen in het sociaal domein en de diversiteit van lokale praktijken. Daarom maken de inspecties op basis van het toezichtkader voor ieder toezichtonderzoek dat zij uitvoeren een op het onderwerp van het onderzoek toegespitst en geconcretiseerd toetsingskader. Afhankelijk van het onderwerp worden uit het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein' de relevante thema's, criteria en indicatoren geselecteerd en uitgewerkt. Op het moment dat het gaat om een onderwerp waarbij ook jeugdigen betrokken zijn, voegen de inspecteurs (onderdelen van) het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd' toe. Ook beslissen de inspecties voor ieder toezichtonderzoek op welke plekken ze het toezicht uitvoeren en bij welke organisaties ze het toezicht uitvoeren.

Voor de uitvoering van de toezichtonderzoeken zoeken de inspecties waar mogelijk en nodig samenwerking met de toezichthouders die het sectoraal toezicht op de Wmo uitvoeren. Dit geldt zowel voor de geprogrammeerde toezichtonderzoeken die zijn opgenomen in de *Meerjarenvizie 2016-2019* als voor het calamiteitentoezicht.

2. Toezichtkader

Thema I – Op maat		
Criteria <i>Wanneer is het goed?</i>	Indicatoren <i>Waarom kun je dat zien?</i>	Ratio <i>Waarom is dit belangrijk?</i>
1. Eigen kracht en het vermogen eigen regie te voeren staan centraal.	<ul style="list-style-type: none"> a. Eigen kracht van volwassenen en hun vermogen om zelf de regie te voeren bepalen de inzet van zorg en ondersteuning. b. Het sociale netwerk levert waar mogelijk en wenselijk, in overleg met de volwassenen, een bijdrage aan de zorg en ondersteuning. c. Waar mogelijk wordt de eigen kracht van de volwassenen en het vermogen om zelf de regie te voeren versterkt. 	<p>Het is de bedoeling dat volwassenen zoveel mogelijk invloed hebben op het verloop van hun eigen zorg en ondersteuning. Dit geldt zowel voor het gedwongen als het vrijwillig kader. Professionals moeten zich daarom een beeld vormen van de mogelijkheden om eigen regie te voeren. Professionals kijken ook naar wat volwassenen zelf voor oplossingen aandragen voor hun problemen en wat ze daarvan zelf kunnen uitvoeren: alleen, of met steun van familie, vrienden en anderen uit hun sociale netwerk. Vrijwilligers kunnen hier ook een rol in hebben. Professionals motiveren volwassenen om daarbij hun eigen competenties in te zetten en te ontwikkelen. Ontwikkelen van competenties kan bijvoorbeeld gebeuren door ondersteuning aan te bieden in de vorm van scholing, een voorziening of bijzondere bijstand.</p>
2. Zorg en ondersteuning zijn gericht op participeren naar vermogen.	<ul style="list-style-type: none"> a. Einddoelen van zorg en ondersteuning zijn gericht op het realiseren van zoveel mogelijk actief meedoen aan de samenleving. b. Volwassenen worden in de zorg en ondersteuning gemotiveerd om mee te doen aan de samenleving. c. Waar nodig worden volwassenen toegerust om te participeren. 	<p>Het hoofddoel van het sociaal domein is het bewerkstelligen dat mensen binnen hun vermogen zoveel mogelijk actief meedoen in de samenleving, met zoveel mogelijk sociale, economische en financiële zelfstandigheid. Een belangrijke component hiervan is het stimuleren van participatie, bij voorkeur via werk of het volgen van een opleiding. Als dit niet haalbaar is wordt gezocht naar andere vormen van maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk. Daarbij moeten professionals zo goed mogelijk aansluiten op de mogelijkheden en zoveel mogelijk belemmeringen om te participeren wegnemen. Het gaat bijvoorbeeld om het aanleren van arbeidsvaardigheden en zoeken naar mogelijkheden voor participatie die passen bij persoonlijke kwaliteiten.</p>

<p>3. Zorg en ondersteuning zijn gericht op het behalen van effecten.</p>	<p>a. Doelen van de zorg en ondersteuning zijn concreet, gericht op effecten.</p> <p>b. Samen met volwassenen zijn de doelen van de zorg en ondersteuning geprioriteerd.</p> <p>c. Samen met volwassenen wordt bepaald of gestelde doelen zijn behaald.</p> <p>d. Stagnaties in de zorg en ondersteuning worden verholpen.</p> <p>e. Zorg en ondersteuning eindigen als volwassenen zelfstandig verder kunnen of als een vervolg/natraject is geregeld.</p> <p>f. Indien volwassenen zelf de zorg en ondersteuning beëindigen, krijgen zij informatie over hoe ze verder kunnen en wat de consequenties zijn.</p>	<p>Het hoofddoel in het sociaal domein is actieve participatie naar vermogen. Echter voor veel mensen die in verminderde mate zelfredzaam zijn, is dit een verliggend doel en zal zorg en ondersteuning zich richten op allerlei doelen die hier nog voor liggen. Het is noodzakelijk dat professionals die doelen samen met volwassenen stellen en systematisch bepalen of er voldoende voortgang is in het behalen van de gestelde doelen. Indien nodig kunnen doelen worden bijgesteld of er kan naar alternatieven worden gezocht om de gewenste doelen te bereiken. Het is belangrijk dat de doelen op elkaar zijn afgestemd. Soms kan sprake zijn van tegengestelde doelen. Het gaat erom dat dit wordt gesignaleerd en dat professionals in overleg met volwassenen op zoek gaan naar een passende prioritering en oplossingen.</p> <p>In het gehele proces van toeleiding naar, tot afronding van zorg en ondersteuning kunnen zich stagnaties voordoen. Bijvoorbeeld door wachtlijsten, het opnieuw stellen van dezelfde diagnose of tegengestelde doelen. Het is dan essentieel dat professionals deze bespreken en hiervoor in overleg met volwassenen oplossingen zoeken.</p> <p>Indien doelen niet zijn gehaald en de zorg en ondersteuning eindigt, moeten professionals in overleg met volwassenen, met het oog op continuïteit, kijken welke vervolgstappen nodig zijn.</p>
<p>4. De zorg en ondersteuning zijn passend.</p>	<p>a. In samenspraak met de volwassenen wordt de ondersteuningsbehoefte integraal in kaart gebracht. Daarbij is aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de hulpvraag en eventuele voorkeuren voor zorg en ondersteuning; • achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden; • mate van zelfredzaamheid; • ondersteuningsmogelijkheden uit het sociale netwerk. <p>b. Waar nodig krijgen volwassenen ondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag.</p> <p>c. Volwassenen ontvangen zorg en ondersteuning die past bij hun ondersteuningsbehoefte.</p> <p>d. Indien de ondersteuningsbehoefte verandert, krijgen volwassenen daarop aangepaste zorg en ondersteuning.</p>	<p>De voorkeuren en mogelijkheden van volwassenen zijn het vertrekpunt voor de inzet van passende zorg en ondersteuning.</p> <p>Om maatwerk te kunnen leveren is het belangrijk dat integraal naar de zorg- en ondersteuningsbehoefte wordt gekeken. Indien nodig krijgen volwassenen hulp bij het formuleren van de hulpvraag, bijvoorbeeld door een onafhankelijke cliëntondersteuner.</p> <p>Het is essentieel dat het aanbod van zorg en ondersteuning past bij de ondersteuningsbehoefte; bij de voorkeuren, de hulpvraag en achterliggende hulpvragen en de zelfredzaamheid en regiemogelijkheden van volwassenen en hun sociaal netwerk. Daarbij is het ten eerste belangrijk dat professionals rekening houden met de achtergrond van volwassenen zoals culturele achtergrond, levensovertuiging en taalbeheersing. Ten tweede is het van belang dat de aard, het moment van starten, de duur en de intensiteit van de geboden zorg en ondersteuning aansluiten op de ondersteuningsbehoeften.</p> <p>Ook bij veranderende omstandigheden moet de zorg en ondersteuning passend blijven. Dan kan bijstelling nodig zijn. Dit speelt bij veranderingen in onder andere regiemogelijkheden, leefomstandigheden en de mogelijkheden van het sociale netwerk.</p>

<p>5. De toeleiding en toegang tot zorg en ondersteuning is laagdrempelig.</p>	<p>a. Volwassenen weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag.</p> <p>b. De informatievoorziening over zorg en ondersteuning is geschikt voor de verschillende doelgroepen.</p> <p>c. Volwassenen krijgen informatie over rechten en plichten bij toekenning van zorg en ondersteuning.</p> <p>d. Volwassenen worden respectvol bejegend.</p>	<p>Om laagdrempeligheid mogelijk te maken is het van belang dat volwassenen die zelf op zoek gaan naar zorg en ondersteuning gemakkelijk begrijpelijke informatie kunnen vinden over het aanbod en via verschillende kanalen kunnen communiceren (digitaal, telefonisch, persoonlijk, etc.). De informatie moet daarbij passend zijn voor verschillende doelgroepen, waaronder laaggeletterden, mensen die functioneren op het niveau van een licht verstandelijk beperkte. Volwassenen krijgen inzicht in de rechten en plichten die zorg en ondersteuning met zich meebrengen, zodat zij een afgewogen keuze kunnen maken deze al dan niet te accepteren. Het gaat dan om rechten en plichten als eigen bijdrage, het vier weken moeten zoeken naar een baan voor de aanvraag van een uitkering voor jongeren onder de 27 jaar, de tegenprestatie bij de aanvraag van een uitkering en het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Professionals gaan na of volwassenen voldoende inzicht hebben in hun rechten en plichten. Een essentieel onderdeel van toegang is de manier waarop professionals volwassenen behandelen. Indien dit niet respectvol gebeurt, kan dit een drempel zijn om gebruik te willen maken van zorg en ondersteuning.</p>
--	--	---

Thema II – Signaleren en handelen

<p>Criteria <i>Wanneer is het goed?</i></p>	<p>Indicatoren <i>Waarom kun je dat zien?</i></p>	<p>Ratio <i>Waarom is dit belangrijk?</i></p>
<p>6. Kwetsbare volwassenen zijn in beeld.</p>	<p>a. Er is zicht op verschillende doelgroepen die in aanmerking komen voor zorg en ondersteuning.</p> <p>b. Er is bij deze doelgroepen zicht op de samenhang in risicofactoren.</p> <p>c. Er is zicht op potentiële uitvalmomenten in de zorg en ondersteuning.</p>	<p>Om preventie, vroegsignalering en effectieve zorg en ondersteuning mogelijk te maken is inzicht nodig in doelgroepen die kwetsbaar kunnen zijn en in de bijbehorende risicofactoren. Daarbij gaat het om risicofactoren uit verschillende leefgebieden en de samenhang ertussen. Voorbeelden van doelgroepen zijn zorgmijders, mensen met ernstige psychische problematiek, mensen met hoge schulden, mensen die zorgen voor onveiligheid op straat, mensen die functioneren op het niveau van een licht verstandelijke beperkte en justitiabelen (bijvoorbeeld volwassenen in reclassering, volwassenen in forensische GGZ). Daarnaast is het van belang dat partijen zich inspannen om mensen die de weg naar zorg en ondersteuning niet vinden, in beeld te krijgen en te houden. Geen toegang of uitval uit zorg en ondersteuning kan leiden tot toename van kwetsbaarheid. Dit gebeurt vaak op specifieke momenten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de overgang van zorg voor jeugdigen naar zorg voor volwassenen wanneer iemand 18 jaar wordt. Een ander voorbeeld is de overgang van gedwongen hulp (zoals een strafrechtelijke maatregel) naar vrijwillige hulp. Zorg en ondersteuning zijn zo ingericht dat deze uitvalmomenten worden voorkomen.</p>

<p>7. Volwassenen met ernstige problematiek krijgen actief zorg en ondersteuning aangeboden.</p>	<p>a. Bij ernstige problematiek worden mogelijkheden benut om volwassenen te bewegen hulp te accepteren.</p> <p>b. Bij ernstige problematiek worden gebruikelijke werkwijzen zonodig versneld of aangepast naar de situatie.</p>	<p>Bij ernstige problematiek (waar geen sprake is van acute onveiligheid) moeten partijen zich blijvend inspannen om zorg en ondersteuning te bieden. Daarbij is het belangrijk dat alle beschikbare mogelijkheden worden benut om iemand toe te leiden naar passende zorg en ondersteuning en moet, als dit niet lukt, worden gezocht naar alternatieven. Dit om escalatie en verergering van problemen te voorkomen.</p> <p>Hierbij gaat het enerzijds om het motiveren van volwassenen om hulp te accepteren (bijvoorbeeld via financiële prikkels en bemoeizorg). Dit is bijvoorbeeld nodig als een (strafrechtelijke) maatregel van rechtswege afloopt en volwassenen geen hulp aanvaarden terwijl professionals inschatten dat hulp toch nodig is. Professionals overtuigen volwassenen dan zoveel mogelijk van de noodzaak van hulp. Anderzijds gaat het om het benutten van mogelijkheden in de toeleiding naar zorg en ondersteuning, bijvoorbeeld versnelde aanvraag, hulp opstarten zonder formele indicatie, uitzonderingsmogelijkheden Participatiewet benutten, vinger aan de pols houden.</p>
<p>8. De veiligheid van volwassenen en hun omgeving is geborgd.</p>	<p>a. Veiligheidsrisico's voor volwassenen en hun omgeving worden tijdig gesignaleerd.</p> <p>b. Bij veiligheidsrisico's worden de ernst en urgentie ingeschat.</p> <p>c. Bij niet acuut onveilige situaties worden mogelijkheden benut om volwassenen te bewegen hulp te accepteren.</p> <p>d. Bij acuut onveilige situaties worden zo snel mogelijk maatregelen getroffen om de onveiligheid op te heffen.</p>	<p>Het is belangrijk dat professionals oog hebben voor de veiligheid van volwassenen en hun omgeving. Het gaat bijvoorbeeld om het signaleren van slachtofferschap en daderschap bij huiselijk geweld of verwarde personen die gewelddadig kunnen zijn. Specifieke aandacht is nodig voor de veiligheid van partners. Ook moet worden gecheckt of sprake is van kinderen en in hoeverre de problemen van de volwassenen gevolgen voor hen hebben (kindcheck). Betrokken professionals bespreken gesignaleerde veiligheidsrisico's met de volwassene en indien nodig met het sociaal netwerk om te komen tot passende maatregelen.</p> <p>De ernst en urgentie van de veiligheidsrisico's bepalen of professionals direct maatregelen treffen of dat ze de volwassenen motiveren hulp te accepteren. In acute situaties van onveiligheid waar de beschikbare zorg en ondersteuning niet toereikend is, benutten professionals de mogelijkheid om te melden bij Veilig Thuis of op te schalen via burgemeester of rechter.</p>

Thema III – Lokale samenhang		
Criteria <i>Wanneer is het goed?</i>	Indicatoren <i>Waarom kun je dat zien?</i>	Ratio <i>Waarom is dit belangrijk?</i>
9. Volwassenen krijgen samenhangende zorg en ondersteuning.	<ul style="list-style-type: none"> a. Volwassenen en betrokken professionals weten wie verantwoordelijk is voor welke geboden zorg en ondersteuning. b. Als volwassenen op meerdere leefgebieden zelf geen regie kunnen voeren, worden afspraken gemaakt over de coördinatie. c. De zorg en ondersteuning zijn op elkaar afgestemd, zonedig via een coördinator. d. Informatie die nodig is om goede en samenhangende zorg en ondersteuning te bieden wordt gedeeld. 	<p>Om integrale zorg en ondersteuning te kunnen bieden, is afstemming nodig. Als zorg en ondersteuning niet op elkaar zijn afgestemd bestaat het risico dat betrokkenen dubbel werk doen, zaken over het hoofd zien of elkaar zelfs tegenwerken. Afstemming kan plaatsvinden vanuit de eigen regie van volwassenen. Wanneer volwassenen beperkte regiemogelijkheden hebben, ondersteunt een coördinator hierbij. De coördinator houdt zicht op de ondersteuningsbehoefte en het geheel aan zorg en ondersteuning, houdt contact met alle betrokkenen en heeft doorzettingsmacht. Een voorwaarde voor het realiseren van samenhang is dat iedere betrokkene (inclusief de volwassene, coördinator, eventueel betrokken vrijwilligers en mensen uit het sociaal netwerk) weet wie wat doet en wie verantwoordelijk is voor welk deel van de zorg en ondersteuning. Een andere voorwaarde voor het realiseren van samenhang is het delen van informatie. Voor het delen van persoonsgevoelige informatie is de toestemming van de volwassene vereist en geven professionals aan wie waarom informatie nodig heeft. Volwassenen weten wie welke informatie met elkaar uitwisselen over zijn situatie. In situaties van onveiligheid is het delen van informatie tussen professionals zonder toestemming mogelijk.</p>
10. Organisaties faciliteren en stimuleren samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> a. Organisaties faciliteren dat professionals het lokale stelsel van zorg en ondersteuning kennen. b. Om samenhangende zorg en ondersteuning te bieden gaan organisaties samenwerkingsrelaties aan. c. Binnen de samenwerking hebben organisaties afspraken over het uitwisselen van relevante informatie. d. Organisaties evalueren (gezamenlijk) de samenhang en de in samenwerking behaalde resultaten en verbeteren die waar nodig. 	<p>Omdat gemeenten jaarlijks andere zorg en ondersteuning kunnen inkopen, is het van belang dat organisaties snel inzicht hebben in welke andere aanbieders actief zijn en dat ze daar indien nodig samenwerkingsrelaties mee aangaan. Organisaties zorgen bovendien dat de professionals kennis hebben van de andere spelers en samenwerkingsrelaties kunnen aangaan. Een belangrijk aspect van samenwerking is het kunnen uitwisselen van relevante gegevens. Organisaties maken daarover afspraken, leggen deze afspraken vast en handelen ernaar. Afspraken over hoe gegevens veilig kunnen worden uitgewisseld zijn daarin onontbeerlijk. Om de samenhang in de zorg en ondersteuning te kunnen bepalen en verbeteren is het essentieel dat organisaties hun samenwerking evalueren.</p>

<p>11. Het perspectief van volwassenen wordt benut om integrale zorg en ondersteuning te verbeteren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. De ervaringen van volwassenen worden op structurele wijze gebruikt om de samenhang in de zorg en ondersteuning te verbeteren. b. Organisaties gebruiken klachten over zorg en ondersteuning voor verbetering van de samenhang. c. Medezeggenschap is georganiseerd op het niveau van het lokale stelsel. 	<p>In beleid en wetgeving op het gebied van het sociaal domein is cliëntgerichtheid van zorg en ondersteuning belangrijk. Daarom is het belangrijk dat organisaties actief meningen, ervaringen en klachten verzamelen en benutten om het gehele proces van toeleiding tot de afronding van zorg en ondersteuning beter passend en meer samenhangend te maken. Het is niet alleen van belang dat organisaties kijken naar hun eigen zorg en ondersteuning in relatie tot het cliëntperspectief, maar dat zij ook kijken naar de samenhang in de zorg en ondersteuning van het totaal aan organisaties die zorg en ondersteuning bieden.</p>
<p>12. Benodigde competenties zijn aanwezig om passende en samenhangende zorg en ondersteuning te bieden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Professionals beschikken over de competenties om de veiligheid te borgen. b. Professionals beschikken over de competenties om hun communicatie en aanpak af te stemmen op de doelgroep. c. Indien professionals niet beschikken over de competenties om goede zorg en ondersteuning te bieden, zetten ze anderen in. d. Professionals beschikken over de mogelijkheden te reflecteren op hun rol in het creëren van samenhang in de zorg en ondersteuning. 	<p>Om passende en samenhangende zorg en ondersteuning te realiseren, moeten professionals beschikken over competenties (kennis, inzicht en vaardigheden) om om te gaan met specifieke doelgroepen, zoals mensen die functioneren op het niveau van een licht verstandelijk beperkte, volwassenen met multiproblematiek en justitiabelen. Daarbij zijn competenties voor het maken van een integrale bepaling van de ondersteuningsbehoefte, het versterken van de zelfredzaamheid en ondersteunen richting participatie, het creëren van veiligheid en het realiseren van samenhangende zorg en ondersteuning essentieel. Professionals kennen de grenzen van hun eigen kennis en vaardigheden en wanneer ze de juiste competenties missen, consulteren zij of dragen zij tijdig over aan (externe) anderen. Daarnaast faciliteren organisaties dat professionals hun kennis delen, deskundigheid en vaardigheden van anderen kunnen inzetten en/of consulteren en hun doorzettingsmacht benutten. Het is van belang dat professionals de competenties hebben en de ruimte krijgen om te reflecteren op hun eigen rol in de zorg en ondersteuning. Door reflectie op het eigen handelen leren professionals hun werkwijze te verbeteren en kunnen ze ook leren van elkaars werkwijze.</p>

3. Over de totstandkoming en toekomst van dit toezichtkader

Totstandkoming

Om het toezichtkader op te stellen hebben de inspecties ten eerste relevante wet- en regelgeving geïnventariseerd. Het toezichtkader is gebaseerd op in Nederland geldende wetten en regels. Voor het integrale toezicht in het sociaal domein zijn het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het (herziene) Europees Sociaal Handvest belangrijke documenten. Het Europees Sociaal Handvest garandeert, als aanvulling op het EVRM, 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. Het EVRM schrijft voor dat ieder mens in Nederland gelijke kansen moet hebben op zorg en ondersteuning. Dat betekent dat de benodigde zorg en ondersteuning per persoon kan verschillen en maatwerk nodig is bij het aanbod daarvan. Daarnaast vormen de wetten van het sociaal domein (Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning) een belangrijke basis voor het toezichtkader.

Daarnaast hebben de inspecties professionele standaarden, protocollen en handreikingen verzameld. Bovendien is gekeken naar belangrijke documenten over de rol van inspecties en de invulling van toezicht waar het toezichtkader op zou moeten aansluiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Kaderstellende visie op toezicht.⁶ Ook hebben de inspecties bij de ontwikkeling van dit toezichtkader de ervaringen met in het verleden gebruikte toetsingskaders, het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd' en de toezichtonderzoeken van de inspecties betrokken.

Op basis van de wet- en regelgeving, standaarden, protocollen, handreikingen, rapporten en ervaringen en met medewerking van deskundigen binnen de vijf inspecties is een concepttoezichtkader ontwikkeld. De inspecties hebben dit concept besproken met experts van diverse ministeries, gemeenten en Wmo-toezichthouders. In een internetraadpleging hebben tevens koepel- en beroepsorganisaties, en cliëntorganisaties de mogelijkheid gehad hun opmerkingen en suggesties voor het toezichtkader in te brengen. De resultaten van deze raadpleging en gesprekken zijn in dit toezichtkader verwerkt.

Toekomst

De inspecties gebruiken dit toezichtkader vanaf de zomer van 2016 als basis voor hun toezicht op het sociaal domein. In de loop van 2017 zullen de inspecties het toezichtkader evalueren en waar nodig aanpassen. De ambitie van de inspecties is om te komen tot één toezichtkader voor het stelseltoezicht in het sociaal domein waarmee het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd' en het Toezichtkader 'Stelseltoezicht Volwassenen in het sociaal domein' worden samengevoegd. Dit (nog te ontwikkelen) toezichtkader bestaat uit verschillende modules die waar nodig voor het specifieke onderwerp van toezicht kunnen worden gebruikt en uitgewerkt aan de hand van de lokale situatie.

⁶ Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.

Bijlage 1: Definities

Coördinatie

De coördinator is de professional die belast is met de coördinatie van de zorg en ondersteuning aan een individu of huishouden.

Eigen kracht

Onder eigen kracht verstaan de inspecties in dit toezichtkader dat volwassenen mogelijkheden krijgen om zelf en samen met andere mensen die voor hen belangrijk zijn oplossingen te bedenken voor hun problemen en naar eigen vermogen bij te dragen aan het realiseren van die oplossingen.

Eigen regie

Onder eigen regie verstaan de inspecties dat volwassenen binnen hun eigen mogelijkheden in de gelegenheid worden gesteld om hun eigen wensen en behoeften duidelijk te maken en dat zij invloed hebben op welke zorg en ondersteuning zij krijgen en hoe die wordt uitgevoerd. Zo sluit de zorg en ondersteuning aan bij hun waarden, voorkeuren en houden professionals rekening met de mogelijkheden, kwetsbaarheden en draagkracht van deze volwassenen.

Kwetsbaarheid

De inspecties gebruiken in dit toezichtkader een omschrijving van kwetsbaarheid die bestaat uit twee elementen. Van kwetsbaarheid is sprake wanneer (risico's op) problemen op meerdere leefgebieden samenhangen met een grotere draaglast dan draagkracht en een beperkt sociaal netwerk (element 1). Indien mensen die zich in een dergelijke situatie bevinden geen passende, samenhangende en effectieve zorg en ondersteuning krijgen, kunnen ze in een kwetsbare positie terecht komen waarbij het zicht op zelfredzaamheid en participatie in de samenleving steeds verder uit beeld verdwijnen (element 2).

Organisaties

Organisaties betreffen alle partijen die een vorm van zorg en ondersteuning bieden aan volwassenen, bijvoorbeeld GGD, dienst werk en inkomen, GGZ, reclassering, onderwijs, woningcorporatie politie en maatschappelijk werk. Naast aanbieders van zorg en ondersteuning vallen onder organisaties ook de gemeenten die een belangrijke sturing- en regierol hebben in het sociaal domein.

Professionals

Professionals zijn mensen die zorg en ondersteuning bieden in het sociaal domein.

Participatie

Participatie (of actief participeren) betekent voor de inspecties dat mensen op eigen kracht in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, eigen regie te voeren over hun leven en een menswaardig en betekenisvol leven kunnen leiden. Participatie wordt breed opgevat en heeft

betrekking op deelnemen aan betaald werk en scholing, het maatschappelijke verkeer, sport, cultuur, scholing en vrijwilligerswerk.

Volwassenen

Personen die de volwassen leeftijd van 18 jaar hebben bereikt of ouder zijn.

Zelfredzaamheid

De kern van zelfredzaamheid is dat mensen zelf mee kunnen doen in de maatschappij. De inspecties definiëren zelfredzaamheid als het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf actief te participeren in de samenleving, in staat te zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, eigen regie te voeren over hun leven en een bijdrage te leveren aan het welbevinden van hun sociale omgeving.

Zorg en ondersteuning

Zorg en ondersteuning betreffen alle vormen van lichte en zware zorg, ondersteuning, diensten, bescherming en drang en dwang(maatregelen). Hieronder vallen bijvoorbeeld schuldhulpverlening, re-integratietrajecten, maatschappelijke ondersteuning, informele zorg, (geestelijke) gezondheidszorg en reclassering.

Bijlage 2: Gebruikte bronnen

Wetgeving:

- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Raad van Europa
- Europees Sociaal Handvest (herzien). Raad van Europa
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Verenigde Naties
- Participatiewet
- Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
- Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling
- Wet publieke gezondheid
- Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- Reclasseringsregeling

Andere documenten:

- Aan de slag met sociale netwerken. Actiz, Vilans, Movisie, 2014
- Beroepsprofiel verpleegkundige 2020. V&VN, 2012
- Competentieprofiel van de huisarts. LHV/NHG, 2005
- Handreiking voor professionals en multidisciplinaire teams in de eerste lijn. Kwetsbare ouderen. Vilans, 2014
- Handreiking Zelfredzaamheid voor Wijkverpleegkundigen. Vilans, 2013
- Handreiking bemoeizorg. Literatuurstudie, praktijkbeschrijving en aanbevelingen. Project Resultaten Scoren. GGZ Nederland, 2004
- Handreiking voor de professional: het verwerken van persoonsgegevens in het sociaal domein. VNG, 2015
- Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg. GGZ Nederland, KNMG, GGDGHOR Nederland, 2014
- Informatieoverdracht in de keten voor (kwetsbare) ouderen. NPCF, 2014
- Kwaliteit in Zicht. Basisset kwaliteitscriteria: Het patiëntenperspectief op de zorg voor chronisch zieken. Versie 2.0. NPCF, 2011
- Leidraad Veilige Zorgrelatie. VWS, 2016
- Model Basisset Kwaliteitseisen Wmo-ondersteuning voor zeer kwetsbare burgers. VNG, 2014
- Model samenwerken voor de informele zorg, Mezzo
- Participatieladder. VNG, 2010
- Participatiewiel: een andere manier van kijken. Aanwijzingen voor gebruik door gemeenten. Movisie, 2015
- Werkdocument Model Toetsingskader Kwaliteitstoezicht Wmo. GGD GHOR NL, 2015
- Werkwijzer Werk en Inkomen in het sociaal wijkteam. Divosa, 2016
- Zo werkt u aan kwaliteit in de Wmo: Het perspectief van klant als uitgangspunt voor kwaliteitscriteria. Movisie, 2013

