

Onderzoek samen met de doelgroep

Sociaal domein toegankelijk voor mensen met een licht verstandelijke beperking?

Het sociaal domein moet burgers in een kwetsbare positie een vangnet bieden. Gemeentelijk beleid gaat veelal uit van zelfredzame burgers. Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB'ers) zijn niet altijd in staat benodigde voorzieningen aan te vragen. De samenwerkende inspecties zullen samen met LVB'ers de toegankelijkheid van het sociaal domein onderzoeken.

DOOR Petra Reulings en Suzanne Rutz

Wetgeving in het sociaal domein beoogt participatie en zelfredzaamheid te bevorderen. Dat houdt in dat mensen op eigen kracht in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, eigen regie voeren over hun leven en een menswaardig en betekenisvol leven kunnen leiden. Tegelijkertijd gaan het landelijk en lokaal beleid bij het aanvragen van voorzieningen in het sociaal domein ook uit van eigen regie en zelfredzaamheid. Het samenwerkingsverband van rijksinspecties in het sociaal domein (Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd; hierna TSD/STJ) heeft zich ten doel gesteld te bekijken hoe dat uitpakt voor mensen die verminderd zelfredzaam zijn waardoor ze snel in een kwetsbare positie komen, zoals mensen die functioneren op het niveau van een licht verstandelijke beperking (LVB'ers).

TSD/STJ

TSD/STJ is een samenwerkingsverband van de Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor een integraal toezicht in het sociaal domein werken deze rijksinspecties daarnaast samen met

de lokale en regionale Wmo-toezicht-houders.

De samenwerkende inspecties houden toezicht op het stelsel van zorg en ondersteuning 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? Daarbij maken de inspecties gebruik van twee toezichtkaders: Toezichtkader stelseltoezicht jeugd en Toezichtkader stelseltoezicht volwassenen in het sociaal domein.¹ De inspecties zijn in 2016 een meerjarig toezichtproject gestart naar de zorg en ondersteuning aan LVB'ers.²

LVB

LVB'ers zijn mensen die een lichte verstandelijke beperking hebben. Ze hebben beperkingen in de cognitieve ontwikkeling en in sociaal aanpassingsvermogen. Betrouwbare cijfers over de omvang van deze groep mensen zijn niet beschikbaar. Schattingen liggen tussen de 1,4 miljoen en 2,2 miljoen Nederlanders.³ LVB'ers zijn (over-) vertegenwoordigd in problemen die binnen het sociaal domein aangepakt moeten worden. Zo is naar schatting bijvoorbeeld 25 procent van de dak- en

thuislozen, 30 tot 45 procent van de regulier gedetineerden en 44 procent van de GGZ-patiënten LVB'er.^{4,5,6} Daarnaast komen werkloosheid, isolement, armoede, schulden en gezondheidsproblemen relatief vaak voor bij deze groep. Een cognitieve beperking is meestal (letterlijk) niet zichtbaar, waardoor het voor professionals die in het sociaal domein werkzaam zijn vaak niet direct duidelijk is dat deze mensen een beperking hebben. LVB'ers zijn daarnaast geneigd hun eigen kunnen te overschatten. Het volledig uitgaan van eigen regie en zelfredzaamheid kan leiden tot het overvragen van deze groep. Daarom is het belangrijk dat eigen regie en zelfredzaamheid worden ingevuld op een manier die bij deze doelgroep past.

Beleidsanalyse

De inspecties zijn hun meerjarig toezichtproject naar de zorg en ondersteuning aan LVB'ers gestart met het uitvoeren van een beleidsanalyse. Met deze beleidsanalyse werd beoogd te achterhalen hoe gemeenten in lokaal beleid invulling hebben gegeven aan zelfredzaamheid en eigen regie specifiek voor LVB'ers. Voor de beleidsanalyse selecteerden de inspecties twintig Nederlandse gemeenten: Alkmaar,



Foto:ia

Gemeenten benaderen LVB'ers meestal als algemeen lid van de bevolking. Dat brengt risico's met zich mee. Zeker omdat LVB aan de buitenkant meestal niet te zien is en deze groep de eigen mogelijkheden nogal eens overschat.

Amsterdam, Arnhem, Bellingwedde, Bergen op Zoom, Deventer, Haarlemmermeer, Hoorn, Kerkrade, Leerdam, Nijmegen, Pekela, Rotterdam, Tiel, Thoolen, Uithoorn, Utrecht, Venray, Weert en Zeewolde. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van verschillen in omvang, geografische spreiding, ligging in stedelijk en ruraal gebied en verschillen in de te verwachten omvang van de groep LVB'ers. De inspecties hebben gezocht naar openbare gemeentelijke beleidsstukken die betrekking hebben op het sociaal domein in de brede zin van het woord: op de terreinen jeugd, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, participatie en werk en inkomen. In totaal zijn 175 beleidsstukken verzameld en doorgenomen. Inspecteurs keken daarbij naar de wijze waarop (de toegang tot) het sociaal domein was vormgegeven, hoe de begrippen eigen regie en zelfredzaamheid werden ingevuld en de mate waarin beleid specifiek toegesneden was op LVB'ers. De informatie werd vervolgens geanalyseerd; hieronder de uitkomsten.

Identiek

De beleidsstukken merken LVB'ers over het algemeen niet aan als groep die binnen het sociaal domein specifieke aandacht krijgt of nodig heeft. Gemeenten benaderen LVB'ers dus meestal als algemeen lid van de bevolking. Voor hen gelden dezelfde loketten en

identieke werkwijzen als voor andere groepen. Grote uitzonderingen vormen Amsterdam en Rotterdam. Amsterdam heeft in kaart gebracht wat de decentralisatie van voorzieningen in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet voor LVB'ers betekent. Ook is bijvoorbeeld een project opgezet om te bewerkstelligen dat in de zorg en ondersteuning meer rekening wordt gehouden met de beperkingen van LVB'ers. In Rotterdam is de specifieke aandacht voor LVB'ers in het sociaal domein vooral gericht op jeugdigen met een LVB en hun ouders. Met regie vanuit de gemeente wordt in overleg met hen een integraal plan voor zorg en ondersteuning opgesteld. Daarnaast richten enkele gemeenten zich in de communicatie wel specifiek op mensen met een LVB. Zo heeft Tiel een deel van hun website gericht op LVB'ers die werk en dagbesteding zoeken.

Ondersteuningsvraag

Gemeenten gaan er in hun beleid vanuit dat mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben zichzelf met een ondersteuningsvraag melden bij organisaties die zorg en ondersteuning bieden. Dat betekent dat om zorg en ondersteuning te krijgen, mensen in staat moeten zijn het initiatief te nemen, duidelijk aan te geven wat ze nodig hebben en zelf te bepalen wat ze willen. Het beleid richt zich met andere woorden op mensen die zelf de regie kunnen voeren. Mensen

die geen ondersteuningsvraag uiten en niet actief op zoek gaan naar zorg en ondersteuning, maar dit wel nodig hebben, kunnen op andere manieren in beeld komen. Gemeenten gaan er meestal vanuit dat dit via signalen van anderen gebeurt, bijvoorbeeld via signalen van vrijwilligers, wijkteams, politie en meldpunten zorg en overlast.

Uitgeput

Gemeenten spreken in eerste instantie de sociale omgeving aan op het leveren van een bijdrage aan het oplossen van problemen en het bieden van zorg en ondersteuning. Verschillende gemeenten hebben activiteiten geïnitieerd om deze informele zorg en ondersteuning te stimuleren. Zo heeft Bellingwedde het project 'Wedde dat 't lukt' waarin dorpsbewoners elkaar helpen. Amsterdam wil informele zorg en ondersteuning tussen LVB'ers stimuleren. De gemeente experimenteert in een stadsdeel met het opzetten van buurtcircels waarin LVB'ers die op loopafstand van elkaar wonen met elkaar in contact worden gebracht, regelmatig bij elkaar komen om uit te wisselen hoe het gaat en elkaar ondersteunen. Betaalde, professionele zorg en ondersteuning komt alleen in beeld wanneer de mogelijkheden van zorg en ondersteuning via familie, vrienden, wijkbewoners en vrijwilligers zijn uitgeput.

Onbepaald

Opvallend is dat het begrip 'eigen regie' in veel gemeentelijke beleidsstukken geen nadere invulling heeft gekregen. Hoewel gemeenten in het algemeen aangeven de eigen regie van de cliënt als uitgangspunt te nemen, is in geen van de gemeentelijke stukken teruggevonden wat eigen regie behelst en hoe de organisaties die in die gemeenten zorg en ondersteuning leveren het begrip eigen regie zouden moeten hanteren. Kennisinstituten hebben het begrip eigen regie vaak hanteerbaar gemaakt met de volgende vragen: wat wil de cliënt? En: wat kan hij of zij? Voor de inspecties is het daarbij belangrijk dat mensen zoveel mogelijk invloed hebben op het verloop van hun eigen zorg en ondersteuning, maar dat professionals tegelijkertijd ook goed kijken in hoeverre mensen zelf de regie kunnen voeren.

Samenredzaam

Wanneer gemeenten het begrip zelfredzaamheid definiëren, gebruiken ze vaak de Wmo-wettekst: 'in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden'. Daarnaast relateren gemeenten de financiële situatie van inwoners aan zelfredzaamheid. Zo zet Deventer minimabeleid in om de zelfredzaamheid van de inwoners te vergroten, en dan niet alleen de financiële zelfredzaamheid, maar ook zelfredzaamheid op andere gebieden. Verschillende gemeenten, waaronder Nijmegen, spreken niet van zelfredzaamheid maar van samenredzaamheid om te benadrukken dat redzaamheid niet alleen wordt bepaald door wat een persoon kan, maar om wat de persoon en zijn of haar netwerk samen kunnen. Bij het bepalen van de redzaamheid wordt dan nog meer nadruk gelegd op de mogelijkheden van het sociale netwerk.

ZRM

In veel gemeentelijke stukken wordt aangenomen dat zorg en ondersteuning automatisch leiden tot een betere redzaamheid. Onder meer de gemeente Utrecht vormt hierop een uitzondering. In Utrecht meten de wijkteams met de

ZRM, maar ook andere instrumenten, zoals het motivatiekwadrant.

Risicovol

Samenvattend gezegd, benaderen gemeenten LVB'ers als alle andere mensen met een ondersteuningsvraag. Dat betekent dat ze er impliciet vanuit gaan dat LVB'ers eigen regie kunnen voeren; dat LVB'ers zelf kunnen aangeven wat ze willen en nodig hebben, en kunnen inschatten of ze hulp nodig hebben bij het verwoorden van een ondersteuningsvraag. Wat wordt verstaan onder eigen regie en hoe gemeenten ervoor willen zorgen dat mensen de regie kunnen voeren, is in geen van de gevonden beleidsstukken uitgewerkt. Gemeenten zetten in eerste instantie in op informele zorg en ondersteuning uit het eigen netwerk of door vrijwilligers. Het uitgangspunt dat mensen zelf actief met een ondersteuningsvraag moeten komen, in combinatie met het alleen inzetten van professionele zorg en ondersteuning op het moment dat andere mogelijkheden zijn uitgeput, brengt risico's met zich mee. Deze combinatie kan ertoe leiden dat tijdige toegang tot zorg en ondersteuning voor LVB'ers onder druk komt te staan. Deze combinatie geldt als risicovol voor alle kwetsbare groepen in

over zorg en ondersteuning begrijpelijk is en of LVB'ers hulp kunnen krijgen bij het formuleren van hun ondersteuningsvraag. De inspecties richten zich als allereerste op dit onderwerp van laagdrempelige toegang.

Toegankelijk

In het vervolg van dit meerjarig toezichtproject naar laagdrempelige toegang voor LVB'ers worden eerst criteria opgesteld voor toegankelijkheid voor LVB'ers. Aan de hand van die criteria wordt bij een vijftal gemeenten beoordeeld in welke mate LVB'ers de diensten en voorzieningen van het sociaal domein als toegankelijk ervaren. Voor de uitvoering van het project zijn de inspecties een samenwerking aangegaan met de LFB, de belangenorganisatie door en voor mensen met een verstandelijke beperking. Ervaringsdeskundigen staan in dit project centraal. LVB'ers zullen meedenken over de criteria voor toegankelijkheid en ze gaan in de vijf gemeenten zelf de toegankelijkheid in praktijk beoordelen. De resultaten zijn naar verwachting eind 2017 beschikbaar. ■

Petra Reulings is projectleider 'toegang tot het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking', Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd, pg.reulings@igz.nl. **Suzanne Rutz** is senior inspecteur Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd.

De ZRM is geneigd een te positief beeld te geven van verschillende leefgebieden van LVB'ers.

Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) de zelfredzaamheid van degene met een ondersteuningsvraag, zowel aan het begin als aan het eind van het zorg- en/of ondersteuningstraject. Zo kunnen ze het verschil in redzaamheid vaststellen. Ook andere gemeenten gebruiken de ZRM, alleen blijkt uit de beleidsstukken niet dat ze die zo systematisch gebruiken als in Utrecht. Overigens is het de vraag of de ZRM een geschikt instrument is voor LVB'ers. De ZRM is geneigd een te positief beeld te geven van verschillende leefgebieden van LVB'ers, met name op het gebied van geestelijke gezondheid, sociaal netwerk en algemene dagelijkse verrichtingen.⁸ De gemeente Rotterdam gebruikt daarom bij jongeren met een LVB niet alleen de

het sociaal domein. Echter omdat LVB'ers niet gemakkelijk te herkennen zijn, geneigd zijn hun eigen kunnen te overschatten en lang niet altijd over een sterk sociaal netwerk beschikken, hebben de inspecties over deze risicovolle combinatie voor de zorg en ondersteuning aan LVB'ers extra zorgen. De eerste zorg betreft of mensen die werkzaam zijn in het sociaal domein LVB'ers tijdig herkennen, zodat ze passende hulp krijgen. Om LVB te signaleren bestaan verschillende handreikingen en cursussen.⁹ De inspecties zullen hier in de toekomst aandacht aan besteden. De tweede zorg betreft of het sociaal domein voldoende toegankelijk is voor LVB'ers. Dan gaat het bijvoorbeeld om of de informatie

Noten

1. Zie voor meer informatie: www.toezicht-sociaaldomein.nl
2. Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein. Meerjarenvisie 2016-2019. Utrecht: STJ/TSD, 2015.
3. Sociaal en Cultureel Planbureau, Zorg beter begrepen, november 2014
4. <http://www.vgn.nl/artikel/14210>
5. Significant in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie, Mensen met een licht verstandelijke beperking in het justitiële domein, Een verkenning naar de huidige uitvoeringspraktijk, december 2016.
6. <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0168847>
7. <https://www.movisie.nl/kennisdossiers/zelf-regie>
8. Platform VG Haaglanden, MEE Zuid-Holland Noord. De zelfredzaamheidsmatrix: Weet wat je meet! Augustus, 2014.
9. Zie bijvoorbeeld: www.kenniscentrumlvb.nl