

## Inspiratiedocument:

# Naar een nieuwe visie op integraal toezicht in het sociaal domein

10 januari 2019

### Inspiratie om bij te dragen aan.....

- ✓ Denken en handelen vanuit de leefwereld van een burger die een zorg- en ondersteuningsbehoefte heeft in het sociaal domein, en niet vanuit wetten/regels/domeinen.
- ✓ Continue reflectie over hoe toezicht de meeste waarde kan toevoegen voor de lerende uitvoeringspraktijk.
- ✓ Aandacht voor -het vak- toezicht en wat ervoor nodig is om dat goed te doen (vanuit perspectief burger, gemeente, uitvoering, rijk, toezichthouders, inspecties).
- ✓ Een (lokaal) stelsel en uitvoering van goede kwaliteit, waar de burger op kan vertrouwen.

### Van en voor wie?

Dit inspiratiedocument is “samenwerkend en lerend” tot stand gekomen. Dat wil zeggen samen met belanghebbenden zoals gemeenten, rijksinspecties, cliëntenorganisaties, VWS, VNG, BZK, Wmo-toezicht, enz.

De start van het traject kwam voort vanuit de behoefte vanuit gemeenten en rijkstoezicht om te bezien (los van de huidige rollen, posities en verantwoordelijkheden) hoe het toezicht in het sociaal domein de meeste meerwaarde kan bieden aan een lerend stelsel dat integrale en kwalitatief goede uitvoering bevordert. Uiteindelijk is het in ieders belang (burger, overheid, uitvoering) dat er een stelsel staat met een goede kwaliteit.

De inspiratie is bedoeld voor iedereen die bezig is met, of afnemer is van een of andere vorm van toezicht in het sociaal domein. Dat wil zeggen lokale toezichthouders, inspecties, gemeenten, aanbieders, gemeenteraden, enz.

### Aanleiding

Nederland telt 17 miljoen inwoners waarvan een deel een zorg- en/of ondersteuningsbehoefte heeft. Er zijn vele organisaties die zorg en ondersteuning bieden in het Sociaal Domein, waarvoor gemeenten na de decentralisaties verantwoordelijk zijn geworden. Het is in ieders belang dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning goed is. Goede kwaliteit betekent hier: zorg en ondersteuning die past bij wat mensen nodig hebben en de situatie waarin zij zich bevinden, en die samenhangend, effectief en veilig is. Het toezicht in het sociaal domein draagt bij aan deze kwaliteit en het vertrouwen van de burger in het (lokale) gedecentraliseerde stelsel.

Met de decentralisaties in het sociaal domein is het werk van gemeenteambtenaren, professionals die zorg en ondersteuning bieden en inspecteurs veranderd. Het werk dat ze doen moet nog beter aansluiten op de leefwereld, wensen en mogelijkheden van burgers.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> We gebruiken de term burgers in brede zin. Het kan gaan om ouders, jongeren, kinderen, volwassen en ouderen die binnen het sociaal domein te maken hebben met zorg en verschillende vormen van (financiële) ondersteuning.

Dit betekent dat iedere partij vanuit de nieuwe taken en verantwoordelijkheden, nog meer dan eerst, met andere partijen moet samenwerken.

Omdat de burger met zijn of haar ondersteuningsbehoefte in deze visie centraal staat, is het sociaal domein in haar volle omvang gezien en niet in “wettelijke kokers” gedacht. Bovendien is ook gezocht naar de samenhang van het sociaal domein met andere zorg (denk aan –langdurige of gedwongen- zorg, publieke gezondheid) en andere domeinen (denk aan –passend- onderwijs, schuldhulpverlening, wonen, veiligheid).

*Dit inspiratiedocument beschrijft wat dat betekent voor en vraagt van het –toekomstig-toezicht in het sociaal domein. Want om bij te kunnen dragen aan een goede uitvoering, is ook goed toezicht nodig. Of dit nu op lokaal of op rijksniveau georganiseerd is. En toezichthouders die zich tot elkaar verhouden, elkaar weten te vinden en met elkaar kunnen en willen samenwerken om ook vanuit het toezicht de leefwereld van de burger met een zorg- en/of ondersteuningsvraag centraal te stellen. Deze constatering doet niets af aan het feit dat alle toezichthouders/inspecties in het sociaal domein een wettelijke opdracht hebben waaraan uitvoering gegeven moet worden. Ook daarin kan de toezichthouder keuzes maken, bijvoorbeeld handhaven naar de letter van de wet of juist de bedoeling van de wet (en meer vanuit het perspectief van de burger). Dat deel waar toezichthouders elkaar vinden, wat raakt aan de leefwereld van de burger, voegt extra waarde toe waar het gaat om samenhangende en effectieve hulp.*

Waar het gaat om de kwaliteit van de zorg en ondersteuning zijn er veel meer instrumenten naast toezicht om deze te verbeteren, denk aan rapporten van (lokale) Rekenkamers, Ombudsmannen, het gebruik van kwaliteitssystemen, een goede inkoopfunctie, enz. Ieder van deze instrumenten vervult hierin een rol en is het delen van kennis en afstemming nodig om overlap te voorkomen en gaten te vermijden.

### **Toezicht in het sociaal domein**

In het sociaal domein is sprake van meerdere wetten en daarin worden verschillende toezichttaken beschreven die bij verschillende toezichthouders zijn belegd. Soms heeft het toezicht de taak te beoordelen of organisaties en professionals voldoen aan wettelijke vereisten, dit wordt nalevingstoezicht genoemd. Soms heeft toezicht de taak onderzoek te doen naar de werking van het stelsel. Dan wordt gekeken hoe het geheel van organisaties die zorg en ondersteuning bieden werkt, waarbij ook signalen kunnen worden afgegeven over belangrijke systeemkenmerken van het stelsel. Toezichtstaken vanuit de verschillende wetten zijn ook op verschillende wijze georganiseerd en ingericht wat het soms ingewikkeld maakt om via toezicht bij te dragen aan de gewenste zorg aan ondersteuning voor de cliënt.

**Deze nieuwe visie op toezicht is vooral bedoeld ter inspiratie voor het toezicht in het sociaal domein waarbij de burger met een ondersteuningsbehoefte centraal staat. In de zoektocht om te komen tot deze visie stond voorop om de gewenste transformatie in de uitvoering binnen het sociaal domein te stimuleren of zelfs te versnellen. En het toekomstig toezicht zo in te richten en uit te voeren dat het optimaal kan bijdragen om zorg en ondersteuning aan de kwetsbare burger te verbeteren. Daarbij helpt het als de invulling van toezicht is gestoeld op gedeelde uitgangspunten, die worden gevoed**

**vanuit de uitvoeringspraktijk. In dit document verwoorden we deze uitgangspunten om zo tot inspiratie te zijn voor toezicht en de uitvoeringspraktijk om met elkaar te komen tot nog betere zorg en ondersteuning voor kwetsbare burgers.**

In dit traject wordt tevens gekeken wat nodig is om invulling te kunnen geven aan deze uitgangspunten. Wat heeft de lerende uitvoeringspraktijk nodig om tot betere inrichting en uitvoering van zorg en ondersteuning te komen, hoe kan integraal toezicht daar het beste aan bijdragen maar ook of bestaande (wettelijke) kaders wel goed aansluiten bij deze gedeelde uitgangspunten. In vier proeftuinen wordt gekeken hoe de uitgangspunten uit de visie in de praktijk nog beter ingevuld kunnen worden. Hierdoor doen we ervaring op met wat er voor (het ontwikkelen van) nieuwe vormen van lerend integraal toezicht nodig is en kunnen we doordenken wat dat betekent voor de inrichting van het stelsel. Op basis van deze ervaring en op basis van de feedback die bij het uitdragen van deze visie is en wordt verzameld, worden aandachtspunten geformuleerd die het werken vanuit deze nieuwe visie belemmeren. Een volgende stap is om deze aandachtspunten op te pakken en te adresseren.

### **Toezicht al volop in beweging.....**

De notitie is tot stand gekomen in het kader van het traject “samen werken aan nieuwe vormen van integraal toezicht in het sociaal domein”, onderdeel van het Programma Sociaal Domein.

Zoals beschreven zijn er veel partijen actief in het toezicht in het sociaal domein of raken daaraan. Ook zijn er veel initiatieven zoals het ‘paradigma traject’ vanuit SZW, het ‘white paper’ van het VNG/KCHN en ontwikkelingen, bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het Wmo-toezicht of de visie die is ontwikkeld op het sectorale IGJ toezicht op netwerkzorg, die bijdragen aan of een bijdrage kunnen leveren aan dit traject. Daarom is het belangrijk deze visie met elkaar te bespreken zodat deze vanuit deze gesprekken verrijkt kan worden. Daarnaast worden uitgangspunten vanuit deze visie beproeft in de praktijk, waarin vernieuwde vormen van toezicht worden uitgetoetst en op waarde worden bekeken.

**Inspireren stopt niet met het opleveren van een document. Dus wordt er door de afzenders van dit document, in samenwerking met het programma sociaal domein, nagedacht hoe het gedachtegoed verder kan worden gebracht. Ideeën daaromtrent zijn welkom!**

Onze gezamenlijke visie verwoorden we aan de hand van vier uitgangspunten.

### **1. Toezicht draagt bij aan de kwaliteit van het leven van (kwetsbare) burgers**

De leefwereld van de burger staat centraal en alles wat we doen levert een bijdrage aan de kwaliteit van het dagelijkse leven van burgers. Dat is niet altijd makkelijk want in dat dagelijkse leven komen verschillende wet- en regelgeving en paradigma's die daarachter zitten bij elkaar. Toch zetten we ons in om juist vanuit die praktijk van het dagelijkse leven de verbinding te leggen tussen verschillende vormen van zorg en ondersteuning en vullen we het toezicht zo in dat het daaraan ten dienste staat zodat juist op deze grensvlakken van verschillende domeinen niet de wet- en regelgeving prevaleert, maar de behoefte van de burger.

De burger staat centraal, dat betekent:

- **Burger in context:** Denken vanuit de leefwereld van burgers. Oog voor burgers en belangrijke anderen zoals bijvoorbeeld ouders, partners en mantelzorgers. Dat vereist een integrale blik op zorg en ondersteuning van toezicht en het zorgvuldig omgaan met verschillende perspectieven van de verschillende betrokkenen.
- **Burger aan zet:** Het is belangrijk dat de uitvoeringspraktijk uitgaat van mogelijkheden van burgers en voor hen belangrijke anderen en uitnodigt tot het nemen van verantwoordelijkheid en regie. Dit betekent ook dat burgers worden betrokken in het toezicht (het ontwikkelen van toezichtkaders, verzamelen van informatie en het oordeel). Bovendien kan toezicht een rol geven aan burgers als het gaat om het signaleren van knelpunten of het inzetten van verbeteringen.
- **Unieke burgers:** Ruimte geven aan verschillen tussen burgers. Niet iedereen wil of kan hetzelfde. Toezicht dient er bij het opstellen van toezichtkaders en normen rekening mee te houden dat de uitvoeringspraktijk flexibel moet kunnen zijn om maatwerk te bieden en slechts ten dele kan worden gestandaardiseerd.
- **Burger beschermd:** Vertrouwen van burgers vraagt ook waarborgen, zo moeten zeker kwetsbare burgers kunnen rekenen op rechtsbescherming. Daarnaast is het belangrijk dat er oog is voor veiligheid in de uitvoeringspraktijk. Toezicht stelt waar nodig ondergrenzen en grijpt in als de uitvoeringspraktijk onder die grenzen komt (bijvoorbeeld als het gaat om de veiligheid van het kind). Niet overal zijn ondergrenzen nodig. In dialoog tussen uitvoeringspraktijk en toezichthouders kan worden besloten om - binnen grenzen - risico's te aanvaarden als eigen regie en kwaliteit van leven dat vragen.

### **2. Toezicht stimuleert de lerende uitvoeringspraktijk**

Leren doe je met elkaar in een continu proces. Dat geldt voor professionals die werkzaam zijn in de uitvoeringspraktijk, ambtenaren van gemeenten en inspecteurs. Leren betekent dat je elkaar positief en vanuit vertrouwen benadert en elkaar stimuleert om het beter te doen. Reflectie op het (eigen) handelen is hier nauw mee verbonden. Aandacht voor leren betekent ook dat er ingegrepen wordt als dat nodig is. Het helpt om helder te zijn over grenzen en daar consequenties aan te verbinden.

Een lerende uitvoeringspraktijk vraagt:

- **Nieuwsgierig zijn:** naar wie de ander is, aansluiten bij de ander en je kunnen verplaatsen in elkaars perspectief. Dit betekent dat toezichthouders gericht moeten

zijn op het aangaan van de dialoog met gemeenten en de uitvoeringspraktijk. Dit kan op verschillende momenten in het toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van leerbijeenkomsten waar de opbrengsten van toezicht gezamenlijk worden gedeeld en verbeterpunten worden benoemd.

- **Kennis delen over wat werkt en wat niet werkt:** zorgen dat goede voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk worden verspreid. Dit vereist dat het toezicht niet alleen kijkt naar wat er niet goed gaat, maar ook oog heeft voor wat er goed gaat en zichtbaar maakt hoe professionals erin slagen –met elkaar - goede kwaliteit van zorg te leveren. Daarnaast gaat het erom dat risico's of kennis over wat niet werkt onder de aandacht worden gebracht. Toezicht heeft daarin een signalerende rol.
- **Proactief:** flexibel en creatief steeds zoeken naar betere manieren om het gewenste gedrag uit te lokken. Hiervoor is het belangrijk dat toezichthouders experimenteren met nieuwe methoden van toezicht en daarbij de andere partijen in het sociaal domein betrekken. Vaak is niet direct duidelijk hoe de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd. De ervaringen van alle partijen zijn nodig om dit te bewerkstelligen. We leren (vanuit de praktijk) en laten anderen meeprofiteren.
- **Lef en durf:** we durven los te laten, we hebben het lef om elkaar aan te spreken, we durven risico's, knelpunten, problemen en goede praktijken en ontwikkelingen te benoemen en te agenderen en krachtenvelden positief te beïnvloeden. We zetten waar nodig de interventieladder in en hebben het lef om belemmerende wet- en regelgeving op te ruimen.

### **3. Toezicht draagt bij aan vertrouwen**

Een burger moet kunnen vertrouwen op goede kwaliteit van zorg en ondersteuning en dat misstanden worden aangepakt. Een burger moet er ook op kunnen vertrouwen dat de verantwoordelijkheid om toe te zien op kwaliteit van zorg en ondersteuning genomen wordt. De uitvoeringspraktijk moet erop kunnen rekenen dat ze vanuit vertrouwen gefaciliteerd worden om te doen wat nodig is voor burgers en dat het toezicht deze uitvoeringspraktijk stimuleert waar dat kan maar ook streng is als dat nodig is.

Vertrouwen in elkaar dat betekent:

- **Open en transparant zijn:** open zijn over de werkwijze. Voor toezichthouders betekent dit open zijn over de manier van werken, de gehanteerde normen, het proces van beoordeling en de reden van besluiten.
- **Bouwen aan relaties:** investeren in relaties, met respect voor ieders rol. Om vertrouwen in elkaar te kunnen hebben, moet er onderling contact zijn. De partijen in het sociaal domein moeten de dialoog met elkaar aangaan en die niet alleen laten afhangen van situaties waarin toezicht wordt uitgevoerd. Belangrijk is dat juist als de relatie onder druk staat ook oog blijft voor het opbouwen van vertrouwen.
- **Opmerkzaam zijn:** de werkwijze aanpassen aan wat de situatie vraagt. Dit vergt van toezichthouders dat ze een breed repertoire aan mogelijkheden hebben om hun toezicht uit te voeren en actie te ondernemen. Uitvoeringspraktijken die goede kwaliteit van zorg leveren moeten worden gestimuleerd tot verdere verbetering. In uitvoeringspraktijken met grote risico's moet snel worden gehandeld om de risico's te verminderen. Toezichthouders moeten niet blind zijn voor misstanden. Ze zorgen ervoor dat deze worden gesignaleerd en aangepakt. Want als misstanden niet

worden aangepakt, ondermijnen zij het vertrouwen van de burger in het functioneren van het sociaal domein.

- **Duidelijk zijn:** helder zijn over wat wel en niet mag en zo congruent zijn als mogelijk. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat alle partijen erop kunnen vertrouwen dat er geen sprake is van willekeur. Voor toezicht houdt dit in dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het voorgaande vraagt van toezicht dat zij zorgvuldig omgaat met de interveniërende en sanctionerende rol.

#### **4. Toezicht houden is een vak dat waarde toevoegt**

Toezicht in deze visie gaat over mensen en is daarmee een vak van en voor ons allemaal. Vanuit de specifieke rol van toezichthouders en de kennis en kunde die zij meebrengen voegen inspecteurs waarde toe aan de kwaliteit van de lerende uitvoeringspraktijk... en deze toegevoegde waarde wordt samen met de uitvoeringspraktijk benut.

Dat vraagt om vakmensen die:

- **Oog hebben voor verbinding:** Voor leren en verbeteren is een dialoog nodig tussen toezichthouders, burgers en de uitvoeringspraktijk. Inspecteurs moeten die dialoog met elkaar aangaan. Vanuit die dialoog kunnen partijen op zoek gaan naar de mogelijkheden en motivatie van de andere partijen om te leren en te verbeteren. Daarbij brengt de toezichthouder vanuit zijn rol, relevante partijen bij elkaar en in beweging. De toezichthouder voegt specifieke kennis en expertise toe om leren en verbeteren te stimuleren. Dit vereist sensitiviteit, op maatschappelijk en bestuurlijk vlak.
- **Onafhankelijk en betrokken zijn:** Toezichthouders zijn betrokken en stimuleren de uitvoeringspraktijk om te reflecteren op de kwaliteit van zorg en ondersteuning. Toezichthouders stellen zich tegelijkertijd onafhankelijk op, los van (persoonlijke) belangen. Voor onafhankelijkheid en betrokkenheid is het essentieel dat beschikbare kaders gebruikt worden, zoals de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT). Maar vraagt ook teamgericht werken, zodat vanuit verschillende perspectieven naar het onderwerp van toezicht gekeken kan worden kunnen kijken en dat toezichthouders elkaar kunnen bevragen op de uitkomsten van toezicht.
- **Vakkennis en expertise ontwikkelen:** De toezichtmethode die werkt voor het ene onderwerp hoeft voor een ander onderwerp niet te werken. Toezichthouders gaan steeds op zoek naar de best passende toezichtmethode. Dit vereist dat zij continue willen reflecteren op hun methoden, de partijen die ze betrekken, hun normen en hun oordelen en naar aanleiding van de reflectie aanpassingen willen doen. Toezichthouders zijn bereid hun professie steeds verder te ontwikkelen en richten hun organisatie in om het voorgaande waar te kunnen maken.
- **Makkelijk kunnen schakelen en acteren:** Toezichthouders doen wat nodig is om de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Ze schakelen daarbij tussen verschillende aanpakken en benutten hun brede repertoire.