

Vergaderjaar 2016–2017

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 230

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2016

Het is nu bijna twee jaar geleden dat binnen het nieuwe wettelijke kader van de Wmo 2015 meer verantwoordelijkheden voor zorg en ondersteuning zijn overgedragen naar gemeenten. Mijn vorige voortgangsrapportage ging over de weg naar merkbaar betere zorg voor de cliënt; een weg die aan de hand van de gezamenlijke ontwikkelagenda «Volwaardig Meedoen» samen met cliëntenorganisaties en gemeenten is ingeslagen¹. In deze brief geef ik de voortgang van de uitvoering van deze agenda aan, schets ik u hoe vernieuwing binnen de Wmo in de praktijk tot stand komt en ga ik in op een aantal belemmeringen die partijen ervaren bij de lokale uitvoering. Ik baseer mij vooral op ervaringen van cliënten en gemeenten.

Naast de agenda die in deze brief aan de orde is, rapporteer ik in specifieke brieven over andere gerelateerde zaken. Bijvoorbeeld over arbeidsmarkt in de langdurige zorg, eigen bijdragen, regeldruk of de gevolgen van de uitspraken Centrale Raad voor Beroep (CRvB) op de uitvoering Wmo. Op dergelijke thema's wordt onderzoek verricht en/of worden ondersteunende activiteiten ten behoeve van een goede uitvoering ingezet. Ook vindt waar nodig bijsturing plaats. Een recent voorbeeld van gerichte ondersteuning is het rapport «Wmo 2015 in uitvoering; passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden», geïnitieerd door het Netwerk Directeuren Sociaal Domein, met inzet van een werkgroep van gemeenten, VNG en VWS. Deze rapportage beoogt in het licht van de recente uitspraken van de CRvB gemeenten en betrokkenen op lokaal niveau bouwstenen aan te reiken voor een gedegen analyse van het beleid en eventuele aanpassing daarvan. De bedoelingen van de Wmo 2015 vanuit het perspectief van de cliënt staan in deze rapportage centraal.

¹ Bij de ontwikkelagenda «Volwaardig Meedoen» zijn betrokken: VNG, Patiëntenfederatie NL, Ieder(in), Mezzo, LPGGZ, Zorgbelang, ANBO, KBO-PCOB, Aandacht Voor Iedereen (AVI) en Koepel Adviesraden Sociaal Domein (Kamerstuk 29 538, nr. 214)

Ik vind initiatieven als deze van grote waarde. Uiteraard dient een goede uitvoering lokaal met alle relevante partijen zijn beslag te krijgen. Gerichte landelijke initiatieven waarin gemeenten, organisaties van cliënten en ook aanbieders gezamenlijk optrekken, kunnen een belangrijke impuls leveren aan een goede gang van zaken op lokaal niveau. Een voorbeeld van bijsturing betreft het feit dat het kabinet onlangs 50 miljoen euro heeft uitgetrokken om de eigen bijdragen in de Wmo te verlagen. Ongeveer 290.000 huishoudens gaan daar direct van profiteren.²

De uitvoering van de Wmo is de verantwoordelijkheid van gemeenten. Ik volg deze uitvoering middels rechtstreeks contact, diverse inventarisaties en de Monitor Sociaal Domein. Via wethoudersbrieven benoem ik de punten die extra aandacht verdienen, met verwijzing naar bronnen van belangrijke informatie. Daar waar spanning optreedt met wettelijke vereisten spreek ik individuele gemeenten aan. In mijn brief over maatregelen naar aanleiding van de uitspraken CRvB³ heb ik u daarvan enkele voorbeelden gegeven. Knelpunten op casusniveau bereiken mij ook rechtstreeks en worden middels praktijkteams uitgezocht en zoveel mogelijk opgelost.

Samenvatting

Gemeenten en cliënt(organisaties) constateren dat de uitvoering van de Wmo 2015 uit een groeiende praktijk van goede initiatieven bestaat die invulling geven aan de bedoelingen van de wet. De wens om de cliënt centraal te stellen is (zeer zeker ook bij gemeentelijke bestuurders) aanwezig, maar cliënten ervaren dat in de praktijk nog niet altijd zo. Extra inspanningen, tijd en vertrouwen zijn nog nodig om tot echt levensbreed maatwerk in zorg en ondersteuning voor mensen te komen, maar de goede weg is ingeslagen.

Het is nu zaak dat gemeenten en cliëntorganisaties en andere betrokken partijen met elkaar de kwaliteit van de uitvoering – in het kader van een lerende praktijk – steeds verder verbeteren zodat dit voor de cliënt ook merkbaar beter wordt.

Deze brief is een weergave van de weg voorwaarts naar de verdere transformatie. Daar dient de Ontwikkelagenda Volwaardig Meedoen als leidraad voor. De concrete activiteiten en resultaten per doelstelling zijn:

1. *Een versterkte positie van de cliënt.* Gemeenten investeren continu in de kwaliteit van de gespreksvoering, zodat de cliënt erop mag vertrouwen dat de gemeente naast hem staat en ondersteunt in zijn zelfredzaamheid en participatie. Gemeenten en cliëntorganisaties ontwikkelen gezamenlijk een instrument dat helpt bij een meer eenduidige voorbereiding van het gesprek tussen gemeente en cliënt.
2. *Maatwerk in levensbrede ondersteuning.* De motivatie om maatwerk te bieden neemt toe, maar vraagt in praktijk meer flexibiliteit van gemeenten, zorgverzekeraars, professionals en cliënten, waarbij de uitdaging is nieuwe schotten te vermijden. Lokale pilots met professionals en bestuurders, zoals de City Deals, dragen bij aan inzicht hoe het anders en beter kan. Omdat de sociaal werker het verschil kan maken, bespreek ik met partijen een impuls ten behoeve van verdere professionalisering.
3. *Een inclusieve samenleving, verrijkt met maatschappelijke initiatieven.* Dit is het doel waarnaar we met zijn allen toewerken. Gemeenten geven steeds meer ruimte aan burgerinitiatieven. Een gezamenlijke agenda pakt ervaren knelpunten aan. De ratificatie van het VN verdrag Handicap helpt om alle betrokken partijen tot actie aan te zetten.

² Kamerstuk 34 550, nr. 6

³ Kamerstuk 23 235, nr.165

Wat past bij een ontwikkelende praktijk is dat de goede voorbeelden die hier aan bijdragen, in het zonnetje worden gezet. Dit doe ik o.a. via de website www.denieuwepraktijk.nl.

Of de veranderingen ten gevolge van de Wmo 2015 positief uitpakken, is vooral aan het oordeel van cliënten zelf. Dit zal binnenkort blijken uit de resultaten van het cliëntervaringsonderzoek. Via de site www.waarstaatjegemeente.nl kan iedereen deze cliëntervaringen inzien en vergelijken.

Deze vormen bij het uitstekende instrument om lokaal met de doelgroep en andere betrokkenen het gesprek te voeren over de continue verbetering van de Wmo, gericht op de beoogde maatschappelijke effecten. Op langere termijn zal het SCP de effecten van het nieuwe beleid in het licht van de beoogde doelstellingen in kaart brengen.

Voortgang Wmo in het licht van de brede hervorming langdurige zorg

De zorg klaar maken voor de toekomst; dichterbij de cliënt. Dat was de reden waarom de hervorming van de langdurige zorg is ingezet. Drie doelen stonden daarbij centraal: kwaliteit verbeteren, meer voor elkaar zorgen in een betrokken samenleving en de betaalbaarheid voor lange termijn garanderen. Om daar te komen zijn fundamentele wijzigingen doorgevoerd in de Wlz, Zvw, Jeugdwet en Wmo 2015. Gemeenten hebben een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor het realiseren van de doelen van deze hervormingen. Daarnaast zijn er binnen het sociaal domein parallel wijzigingen doorgevoerd in de Participatiewet. De opgave voor alle betrokkenen was om dit zorgvuldig te doen en zoveel mogelijk mét de cliënt. De ervaringen en resultaten van de Wmo 2015 zie ik dan ook niet los van alle andere bewegingen die plaatsvonden.

De cliënt en zijn of haar levensbrede ondersteuning staan centraal. Om hieraan bij te dragen, zal het kabinet de verschillende opdrachten en bewegingen binnen het sociale domein in samenhang bezien. Het gezamenlijke programma van Rijk en gemeenten, aangekondigd in de kabinetsreactie op de 5^e rapportage van de transitiecommissie sociaal domein, gaat hierin een grote rol spelen.

De vernieuwing langs de lijnen van de ontwikkelagenda «volwaardig meedoen»

Bundelen van (landelijke) krachten en ambitie, gericht op vernieuwing en doorontwikkeling van de lokale praktijk, is wat de Ontwikkelagenda «Volwaardig Meedoen» doet. In mijn vorige voortgangsrapportage⁴ heb ik de drie doelstellingen benoemd waar ik met cliëntorganisaties en gemeenten/VNG de komende twee jaar aan werk:

- Versterking van de positie van de cliënt (individueel en collectief)
- Bieden van maatwerk in levensbrede ondersteuning
- Stimuleren van een inclusieve samenleving, verrijkt met maatschappelijke initiatieven

Samen met de bij deze agenda betrokken organisaties bespreek ik regelmatig in hoeverre deze doelstellingen zichtbaar gehaald worden en waar bijsturing en extra inzet nodig is.

⁴ Kamerstuk 29 538, nr. 214

1. Versterkte positie van de cliënt door...

...zelf regie te kunnen nemen op de hulpvraag.....

Met de samenwerkende organisaties van de ontwikkelagenda heb ik afgesproken een instrument te ontwikkelen dat de cliënt begeleidt in het opstellen van een persoonlijk plan. Dit plan moet voldoende aanknopingspunten bevatten voor gemeenten om het levensbrede gesprek te voeren.

Als het niet meer vanzelf gaat, zelfredzaamheid geen automatisme meer is en de stap genomen moet worden om ondersteuning te vragen, dan moet dat eenvoudig en toegankelijk kunnen. Vrees om afgewezen te worden, opzien tegen bureaucratische procedures, schaamte om de eigen situatie of onzekerheid over de eigen bijdragen zijn barrières waar professionals en cliënten mee te maken

kunnen hebben. Ik vind het van groot belang dat iedereen de weg naar adequate ondersteuning weet te vinden en daarbij de juiste verwachtingen heeft van zichzelf, zijn/haar netwerk en van de gemeente of professional. Wanneer zowel cliënten als professionals zich meer eenduidig op het gesprek voorbereiden, betekent dit een aanzienlijke verbetering voor het gesprek en de uitkomst daarvan.

Voorbeeld: informatiebijeenkomsten voor cliënt en mantelzorger. Het Programma «Zorg Verandert» staat mensen bij in hun zoektocht naar betere, passende oplossingen. Hiertoe vinden informatiebijeenkomsten plaats die aansluiten bij initiatieven van cliënten -en welzijnsorganisaties, (buurt)verenigingen, gemeenten en zorgaanbieders. Deelnemers zijn mensen die zelf zorg nodig hebben, mantelzorgers of vrijwilligers die zorg verlenen. Van de deelnemers (n=922) geeft meer dan 90% aan te weten wat de veranderingen in de zorg voor hem/haar betekenen.

Voorbeeld: tool voor voorbereiding cliënt voor het gesprek. Vanuit MijnsKwaliteitvanLeven.nl is een praktisch hulpmiddel beschikbaar waarmee mensen hun eigen situatie stapsgewijs en levensbreed in beeld kunnen brengen. Sommige mensen vullen de digitale vragenlijst zelfstandig in, anderen krijgen hulp van iemand uit de eigen omgeving. Deze tool is inmiddels al door ruim 22.000 mensen gebruikt. Na het invullen van de vragenlijst ontvangen deelnemers het persoonlijke overzicht, Mijn Kwaliteitsmeter. Zo gaan deelnemers goed voorbereid in gesprek met familie, de zorgverlener of de gemeente.

...met vertrouwen in de kwaliteit van het gesprek

De partners van de ontwikkelagenda constateren dat de kwaliteit van de toegang en een zorgvuldige bejegening van de cliënt de meest cruciale punten van verbetering zijn binnen de huidige transformatie. Trainingen, interviews, casuïstiekbesprekingen en tevredenheidsonderzoeken bevorderen een continue verbetering in de gespreksvoering tussen gemeenten en cliënt. Op basis van lopende onderzoeken, zoals het SCP onderzoek naar «melders» (medio 2017), de evaluatie van de HLZ (eind 2018) en de cliëntervaringsonderzoeken (eind 2016), zal ik met de VNG bezien of nog meer actie nodig is.

De wettelijke kaders voor het onderzoek (lees: gesprek) zijn overigens duidelijk omschreven in de Wmo 2015. Daarnaast bieden de Algemene wet bestuursrecht en internationale verdragen aanvullende normen. Het totaal aan juridische bronnen is verwerkt in de Spelregels Onderzoek Wmo dat door de ANBO ontwikkeld is. De uitspraken van de Centrale

Raad van Beroep (CRvB) van 18 mei jl. bevestigen dat individueel en levensbreed onderzoek naar de kenmerken van de persoon en zijn situatie nodig is om als gemeente een oordeel te kunnen vormen over de in die situatie noodzakelijke passende ondersteuning. Het biedt de cliënt rechtszekerheid en vertrouwen dat in gesprek met hem/haar en diens naaste een zorgvuldige afweging plaatsvindt. Wanneer de cliënt zich gehoord voelt en serieus wordt genomen is een belangrijk deel van het proces geslaagd. Het uitvoeringsproces moet zo zijn ingericht dat het bevorderend is voor een gesprek «van mens-tot-mens,» dat past bij degene die een beroep doet op ondersteuning. De eerste resultaten van het cliëntervaringsonderzoek bij bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam zijn hierin veelbelovend; negen op de tien respondenten geeft aan tevreden te zijn over de bejegening door de gemeente.

Een belangrijk vraagstuk voor doorontwikkeling op lokaal niveau is de combinatie van enerzijds het bieden van flexibiliteit in de relatie tussen gemeente/aanbieder en cliënt en anderzijds en het bieden van rechtszekerheid aan die cliënt.

Met de VNG heb ik geïnventariseerd welke activiteiten gemeenten nu ondernemen om hun gespreksvoerders op het niveau te krijgen dat tegemoet komt aan zowel de (aan verandering onderhevige) ondersteuningsvraag als aan zijn of haar eigen mogelijkheden binnen het beschikbare netwerk. Gemeenten investeren in continue verbetering van de gespreksvoerders. Er zijn inmiddels velerlei trainingen en cursussen beschikbaar. Daarbij maken gemeenten en professionals gebruik van het landelijk aanbod bij de Werkplaatsen Sociaal Domein, de VNG academie en de competentieprofielen van Movisie.

Het pgb is voor zowel cliënten als gespreksvoerders een ingewikkeld onderwerp. Het ondersteuningsprogramma pgb dat de VNG met Per Saldo op dit moment ontwikkelt, ondersteunt gemeenten in het scheppen van heldere kaders en beleid voor het verschaffen van pgb. Dit zal gespreksvoerders helpen in het voeren van een duidelijk gesprek met de cliënt. Dit is tevens invulling van de motie Bergkamp die mij vraagt om met de VNG de kwaliteit van de gesprekken te verbeteren en te borgen⁵.

...met beschikbare ondersteuning daarbij...

Voor veel cliënten is het niet vanzelfsprekend regie te hebben op hun hulpvraag. De Wmo biedt dan ook belangrijke waarborgen om de cliënt te helpen bij het vinden van passende ondersteuning, bijvoorbeeld via onafhankelijke cliëntondersteuning en de mogelijkheid om een mantelzorger of een ouderenadviseur naar het gesprek mee te nemen.

Cliëntondersteuning wordt verder ontwikkeld

Zoals toegelicht in de voortgangsrapportage Wlz⁶ ontvangt u voor de Kerst mijn visie op cliëntondersteuning in brede zin, inclusief de Wmo. Van belang zijn de activiteiten van de VNG om cliëntondersteuning bij gemeenten een prominentere plek te geven. Signalen dat cliënten nog te weinig met de mogelijkheid van cliëntondersteuning bekend zijn, nemen gemeenten serieus. Werkbijeenkomsten in november vormen mede input voor een handreiking met concrete handvatten om cliëntondersteuning in de praktijk vorm te geven.

⁵ Kamerstuk 23 235, nr. 159

⁶ Kamerstuk 34 104, nr. 138 (bijlage)

De mantelzorger heeft een eigen positie in het gesprek met de gemeente over passende ondersteuning. Naast dat de gemeente de cliënt bij het gesprek ondersteuning biedt, dient zij ook aandacht te hebben voor de draagkracht en belasting van de mantelzorger zelf. Mezzo en de VNG werken vanuit de ontwikkelagenda samen aan een handreiking voor het voeren van een gesprek met een mantelzorger. Ook ontwikkelen zij modeluitgangspunten om te bepalen wanneer iemand mantelzorger is en maken ze een handreiking voor gemeenten om afspraken te maken met externe partijen die mantelzorgers kunnen ondersteunen.

De motie Bergkamp en Otwin van Dijk⁷ vraagt mij om de positie van jonge mantelzorgers onder de aandacht te brengen bij gemeenten. In mijn eerstvolgende brief aan de wethouders informeer ik gemeenten over het belang van een goede ondersteuning van jonge mantelzorgers, het protocol gebruikelijke zorg en een goede samenwerking met het onderwijs.

... collectief invloed kunnen hebben op het beleid...

De cliënt centraal stellen in beleid en uitvoering komt echt van de grond als inwoners en cliënten direct bij het opstellen van dat beleid betrokken worden. Het is ook een vereiste in de Wmo 2015 dat de gemeente in haar verordeningen vastlegt op welke wijze zij burgers betreft. In de praktijk bestaat grote diversiteit aan voorbeelden hoe gemeenten dit doen. Wmo-raden of sociaaldomein brede (soms zelfs regionale) participatieraden zijn bijna overal aanwezig, maar ik zie ook voorbeelden waar gemeenten het gesprek met inwoners in wisselende samenstelling voeren. Movisie signaleert dat steeds meer gemeenten experimenteren met nieuwe en aanvullende vormen van cliëntparticipatie.⁸

Ervaringsdeskundigen zijn goed vertegenwoordigd in adviesraden

Om beleid en uitvoering aan te laten sluiten bij de leefwereld van de cliënt is het van belang dat ervaringsdeskundigen invloed hebben op het beleid. Ik ben op uw verzoek nagegaan in hoeverre ervaringsdeskundigen momenteel bij de adviesraden betrokken zijn. De Koepel adviesraden Sociaal Domein heeft mij meegedeeld dat in het overgrote deel van de adviesraden in het sociaal domein ervaringsdeskundigen lid zijn⁹. Voorts heb ik met de Koepel afgesproken dat zij in het kader van de ontwikkelagenda Volwaardig Meedoen bevorderen dat deze adviesraden meer gebruik maken van ervaringsdeskundigen. Daartoe zal de Koepel de huidige inbreng en rol van ervaringsdeskundigen beschrijven. Zo maakt zij goede voorbeelden toepasbaar en de diversiteit en kansen voor vernieuwing zichtbaar.

Voorbeeld: Ervaringsdeskundigen in panel en onderzoek «Meetellen» in Utrecht – In het panel en onderzoek «Meetellen in Utrecht» spelen ervaringsdeskundigen zelf een actieve rol. Deze panelmedewerkers helpen bijvoorbeeld bij het werven van leden en adviseren over vragenlijsten. Panelleden geven op deze manier aan wat zij verstaan onder goede ondersteuning en krijgt de gemeente meer zicht op de maatschappelijke situatie van deze groep (zie www.meetelleninutrecht.nl). Daarnaast worden ervaringsdeskundigen ook ingezet om

⁷ Kamerstuk 29 538, nr. 221

⁸ <https://www.movisie.nl/artikel/organiseren-nieuwe-vormen-clientenparticipatie-vak-apart>

⁹ Gebaseerd op een intranetpoll onder de 260 leden van de Koepel. Van de 93 respondenten gaf 86% (80 adviesraden) aan dat zij ervaringsdeskundigen onder haar leden telden.

...en zekerheid in de rechtsbescherming.

Samenhangend met de decentralisaties constateer ik een groeiende behoefte aan de versterking van de rechtspositie van de burger in het sociaal domein. Flexibiliteit ten behoeve van maatwerk én voldoende rechtszekerheid is zoals gezegd de context waarbinnen gemeenten hun inwoners het vertrouwen moeten bieden dat zij, met behoud van eigen regie, passende zorg en ondersteuning ontvangen indien zij daar zelf niet meer toe in staat zijn. Dit betekent vooral dat gemeenten *naast* hun cliënten moeten gaan staan.

Rechtszekerheid en rechtsbescherming van de cliënt vind ik zeer belangrijk. De wijze van klachtbehandeling maakt daar deel van uit. Eind 2016 verschijnt het onderzoek van de Nationale ombudsman over de wijze waarop de gemeenten zijn omgegaan met ingediende klachten van burgers over de uitvoering van naar gemeenten overgehevelde taken. Naast de gewenste verbetering van de bestaande praktijk van geschilbeslechting en klachtafhandeling is er landelijk een discussie ontstaan over de noodzaak om de huidige wetgeving te wijzigen. Deze discussie gaat onder meer over een mogelijke wijziging van de Awb en over het onder de Wkkgz (de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg) brengen van de Wmo 2015. Voorgenoemde onderzoeken, alsook het voorgenomen advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving naar ketenzorg en de Hlz-evaluatie door het SCP zullen helpen bij de beantwoording van de fundamentele vraag of wetswijziging het aangewezen middel is om de positie van de cliënt bij maatschappelijke ondersteuning te versterken.

Lokale ombudsfunctie

Uw motie Dik-Faber en Bergkamp¹⁰ die mij vraagt om een versterking van de expertise van lokale ombudsmannen en vrouwen, sluit aan bij de discussie over rechtsbescherming van de cliënt. Ik vind het van belang dat in het kader van de doorontwikkeling van de Wmo 2015 en in de geest van de motie Dik-Faber en Bergkamp de feitelijke, door de cliënt ervaren rechtsbescherming, verbetert. Ik zal dat onder andere doen door, zo mogelijk in overleg met de VNG, gemeenten aan te sporen actief gebruik te maken van de juridische handreiking informele aanpak «Prettig contact met de overheid» van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorbeeld van een ombudsfunctie: De gemeente Oss heeft sinds kort een raadgever Sociaal Domein (Ombudsfunctionaris) in dienst. De raadgever helpt desgevraagd burgers in het sociaal domein de weg te wijzen wanneer zij klachten hebben of het niet eens zijn met besluiten. Ook ondersteunt hij burgers bij procedures en levert hij gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente.

2. Maatwerk in levensbrede ondersteuning door...

...intrinsieke motivatie bij professional om naar de cliënt te luisteren...

Geen enkele ondersteuningsvraag is hetzelfde. Elke situatie is anders, mede door de verschillende mogelijkheden die mensen zelf of in hun netwerk of buurt hebben. Een ondersteuningsvraag verandert bovendien

¹⁰ Kamerstuk 23 235, nr. 160

door de tijd. Maatwerk betekent dat professionals de echte ondersteuningsvraag tijdens het onderzoek boven tafel krijgen en creatief op zoek kunnen (competenties) en mogen gaan (mandaat) naar oplossingen binnen het gehele sociale domein. Gemeenten hebben sinds 1 januari 2015 in totaal meer dan 700.000 cliënten een vorm van Wmo maatwerkondersteuning geboden¹¹. Er is dus inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Vertegenwoordiging van cliënten en gemeenten delen het beeld van een toegenomen bewustwording dat maatwerk en levensbrede ondersteuning de juiste route is. Dit geeft vertrouwen en mogelijkheden dat hier komende tijd verdere verbeteringen gaan plaatsvinden.

...ruimte bij de professional om flexibele ondersteuning met hoge kwaliteit te bieden...

Een voorwaarde voor het leveren van maatwerk is dat de professional de ruimte krijgt en durft te nemen om – soms buiten bestaand aanbod om – te doen wat nodig is om te voldoen aan de ondersteuningsvraag van de cliënt. Op- en afschalen van de hoeveelheid ondersteuning – het indiceren on the job – is een voorbeeld van de gewenste flexibiliteit om aan te kunnen sluiten bij de cliënt. Gemeenten willen vertrouwen geven aan de professional. Dit vraagt een sterke beroepsgroep die weet waar ze voor staat en daarover verantwoording aflegt. Het werken aan vertrouwen binnen een heel diverse beroepsgroep («de» sociaal werker bestaat immers niet) en organisaties («het» sociale wijkteam bestaat evenmin¹²) is een van de grootste uitdagingen waar het veld voor staat.

Gemeenten geven ruimte voor het indiceren on the job

Ik heb bij enkele gemeenten geïnventariseerd hoe zij omgaan met veranderende ondersteuningsvragen. Alle gesproken gemeenten geven aan mee te kunnen bewegen met de veranderende ondersteuningsbehoeften. Meer dan de helft van deze gemeenten heeft dit neergelegd bij de aanbieders via resultaatgerichte financiering waarbij niet het aantal uren of budget centraal staat maar het te behalen resultaat. Flexibiliteit mag geen excuus worden voor willekeur. De impactanalyse die ik onder andere met de VNG en het Netwerk Directeuren Sociale Netwerken (NDSD) laat uitvoeren, zullen uitvoeringsvarianten en voorbeelden opleveren die gemeenten ondersteunen om flexibel om te (blijven) gaan met veranderende ondersteuningsbehoeften.

De wettelijke maximale termijn van 8 weken om van melding tot beschikking te komen is in sommige gevallen niet passend omdat de situatie acuut is. Ik heb nagevraagd bij gemeenten hoe zij hiermee omgaan. Veruit het merendeel geeft aan hier een aparte procedure voor te hebben. Werkprocessen zijn zo ingericht dat gemeenten bij spoedvragen direct na het gesprek de zorg of ondersteuning kunnen inzetten. Korte lijnen en vertrouwen tussen de gemeente, aanbieder en professional groeien. U heeft mij per motie Dik-Faber en van Dijk¹³ verzocht om het «indiceren on the job» verder te stimuleren en kennisdeling hierover te bevorderen. Dit zal voor een deel gebeuren in de impactanalyse op de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast zal ik via de website www.denieuwepraktijk.nl voorbeelden verspreiden.

¹¹ SCP, 2016, Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie. Tabel 2.10

¹² Zie het Movisie rapport uit 2016 «Sociale (wijk)teams in beeld» voor een omschrijving van de vele vormen.

¹³ Kamerstuk 29 538, nr. 222

U heeft mij door middel van de motie Otwin van Dijk en Bergkamp¹⁴ gevraagd een impuls te geven aan de professionalisering van het sociaal werk. De sector heeft ook zelf bij mij aangegeven verder te willen professionaliseren, vernieuwen en door te ontwikkelen conform de doelstellingen van de ontwikkelagenda. Ik heb hiervoor een gezamenlijk voorstel ontvangen van de beroepsverenigingen BPSW en BVjong, brancheorganisatie Sociaal Werk Nederland, vakbonden FNV Zorg en Welzijn, CNV Zorg en Welzijn, cliëntorganisatie LOC, de Werkplaatsen Sociaal Domein en Movisie. Dit voorstel heeft twee onderdelen: cliëntgericht werken en beroepsontwikkeling. Het onderdeel cliëntgericht werken brengt in tientallen gemeenten in beeld of burgers de hulp van sociaal werkers als helpend ervaren. Deze informatie wordt vervolgens gespiegeld aan de opvattingen en werkwijze van professionals, sociaal-werkorganisaties en gemeenten, teneinde de lokale praktijk en het beroep van sociaal werk verder door te ontwikkelen. Het onderdeel beroepsontwikkeling ondersteunt sociaal werkers om als lerende professionals in de toekomst hun continue veranderende en complexe werk goed te kunnen uitvoeren. De sector heeft met het oog hierop ervoor gekozen een nieuwe beroepscode, beroepscompetentieprofiel en een beroepsregister te ontwikkelen. Ook wordt de beroepsorganisatie versterkt. De activiteiten sluiten aan op vernieuwende lokale praktijken, en de lessen hieruit vanuit het perspectief van zowel cliënten, gemeenten als professionals vormen onderdeel van de doorontwikkeling van het vak sociaal werk. Het voorstel levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de vernieuwing van de maatschappelijke ondersteuning. Ik zal dit voorstel daarom steunen voor de periode 2016–2018 en geef hiermee invulling aan de motie van Otwin van Dijk en Bergkamp.

.. stelsels die op elkaar aansluiten...

Tijdens het bestuurlijk overleg op 3 oktober jl. noemden de partners van de ontwikkelagenda als belangrijke opgave de verbetering in de aansluiting van de stelsels binnen de zorg en het sociaal domein. Mensen met een complexe zorgvraag die niet binnen één wettelijk domein valt, ervaren dat zij langs teveel loketten en procedures moeten voordat hun ondersteuningsvraag wordt opgepakt.

Praktijkvoorbeelden centraal

De ervaring leert dat passende ondersteuning voor deze mensen binnen de bestaande regelgeving zeker mogelijk is indien de betrokken partijen (zorgverzekeraars, gemeenten en aanbieders) bereid zijn om gezamenlijk naar creatieve oplossingen te zoeken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de citydeal «inclusief beleid», waar vijf steden in samenwerking met het Rijk op basis van 100 casussen van multiprobleem huishoudens een integrale, levensbrede werkwijze ontwikkelen. Aanpassingen in wet- en regelgeving blijken meestal niet nodig. Daar waar wel sprake is van knellende wet- en regelgeving, vindt overleg plaats tussen steden en het Rijk om deze knelpunten op te lossen of gebruik te maken van uitzonderingen. Het experimenteerartikel in de Wlz en de experimenteerwet van BZK maken dit ook mogelijk.

¹⁴ Kamerstuk 34 300 XVI, nr. 57

Vermindering van administratieve lasten en regeldruk bij professionals is essentieel voor een efficiëntere zorgverlening. Standaardisering van inkoop en verantwoordingsprocessen leidt tot meer tijd voor zorg en ondersteuning. Het programma informatievoorziening sociaal domein van gemeenten en aanbieders (ISD) heeft diverse producten ontwikkeld om partijen hierbij te helpen, zoals drie uitvoeringsvarianten met standaardartikelen voor de contractering tussen gemeenten en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. U wordt eind dit jaar hier nader over geïnformeerd in het kader van het programma «merkbaar minder regeldruk».

Inzicht in de aantallen

Om zicht te houden op mogelijke knelpunten in de aansluiting tussen systemen, heb ik diverse onderzoeken uitgezet.¹⁵ In mijn voortgangsrapportages ga ik nader in op onderzoeken die dan gereed zijn.

Uw Kamer heeft mij per motie Rutte¹⁶ gevraagd om, door middel van samenwerking tussen Vektis en KING, de verschuiving van zorg en ondersteuning tussen de drie domeinen per gemeente in kaart te brengen en deze monitor jaarlijks te herhalen. Momenteel wordt per gemeente in kaart gebracht hoeveel mensen gebruik maken van de Wlz, van maatwerkvoorzieningen in de Wmo en van de wijkverpleging. Deze overzichten zijn per gemeente beschikbaar op de site waarstaatjegemeente.nl. Door cijfers over de jaren te vergelijken ontstaat tevens inzicht in de veranderingen in het gebruik in Wlz, Wmo en Zvw. Dit geeft een goede indicatie van verschuivingen in de tijd op gemeentelijk niveau. Om vervolgens inzicht te krijgen in verschuivingen tussen domeinen van personen is koppeling op persoonsniveau nodig. Dit vraagt medewerking van zowel CBS als Vektis. Domeinoverstijgende verschuivingen zullen uiteraard pas op termijn in kaart kunnen worden gebracht. Voorlopig zijn de data van de drie domeinen (Wmo, Wlz en Zvw) nog niet gekoppeld op persoonsniveau. Overigens zullen de cijfers in het Wmo-domein slechts beperkt inzicht bieden in de verschuivingen tussen de domeinen, omdat alleen de gebruikers van maatwerkvoorzieningen worden geregistreerd en niet die van de algemene voorzieningen en de maatschappelijke initiatieven. In de volgende voortgangsrapportage ontvangt u weer een stand van zaken.

..gemeenten en verzekeraars werken meer samen...

Nog niet overal, maar wel duidelijk zichtbaar is dat de samenwerking tussen gemeenten en verzekeraars toeneemt. ZN en de VNG werken in hun samenwerkingsagenda aan:

- Een sterke en sluitende GGZ keten: om GGZ cliënten levensbreed te ondersteunen wordt er dit najaar gestart met bijeenkomsten om zorgverzekeraars en gemeenten te betrekken bij een gebiedsgerichte aanpak;
- Effectief samenwerken in de Wijk: er komt komend jaar een actualisatie van de focuslijst wijkverpleging. Tevens komen er verdiepingssessies met professionals, gemeenten en zorgverzekeraars om inzicht te krijgen in ervaren knelpunten bij het verlenen van zorg en ondersteuning. Specifieke aandacht hierbij is er voor kwetsbare ouderen;

¹⁵ Evaluatie van de hervorming langdurige zorg (SCP); CBS onderzoek «eigen bijdrage»; Advies van de Raad voor openbaar bestuur/ Raad voor financiële verhoudingen over relatie Jeugdwet, Wmo 2015 en wet publieke gezondheid; RvS onderzoek decentralisaties.

¹⁶ Kamerstuk 29 689, nr. 735

- Mogelijkheden om preventie te vergroten: hiervoor verwijs ik naar mijn brief over preventie van maart 2016¹⁷.

Naast de samenwerkingsagenda op brancheniveau tussen VNG en ZN hebben diverse gemeenten en zorgverzekeraars convenanten afgesloten om de samenwerking te verbeteren.

Voorbeeld: delen van goede voorbeelden van samenwerking. De goede voorbeelden van samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten staan centraal tijdens de Jongerius inspiratieconferenties. Zo vonden er dit jaar conferenties plaats over de thema's Preventie, Jeugd 18-/18+, GGZ en samenwerken in de wijk. Meer informatie over de conferenties en goede voorbeelden van samenwerking zijn te vinden op www.versterkensamenwerking.nl

... nieuwe (levensbrede) arrangementen...

Ondanks de aanwezige ruimte in wettelijke kaders voor samenwerking komt nieuw aanbod dat diverse vormen van ondersteuning combineert, in de praktijk nog moeizaam van de grond. Wel erkennen partijen breed de noodzaak tot bijvoorbeeld een gezamenlijke aanpak op wonen, inkomen, schulden, gezondheid en (maatschappelijke) participatie. Het experimenteerartikel in de Wlz biedt zoals gezegd de mogelijkheid om eventuele wettelijke schotten weg te nemen. De wens tot het gebruik daarvan is echter nog minimaal. Ik zie daarom met de VNG en de branches hoe we hieraan een impuls kunnen geven, onder andere via de hieronder genoemde pilots thuisondersteuning.

Het veld wordt verantwoordelijk voor de pilots thuisondersteuning

De pilots maken deel uit van het pakket dat is opgenomen in mijn brief over arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector.¹⁸ Mijn uitgangspunt is dat het eigenaarschap van en de verantwoordelijkheid voor de pilots (wat betreft keuze, vormgeving en uitvoering) bij het veld liggen. Recent is met betrokken partijen overleg geweest over de voortgang van de in de brief opgenomen maatregelen, waaronder de pilots thuisondersteuning. De beweging van de vernieuwing is het afgelopen jaar in gang gezet. Bijvoorbeeld de gemeenten Zaandam, Zoetermeer, Rotterdam en de aanbieder T-Zorg experimenteren met integrale functies waarin huishoudelijke hulp, begeleiding en soms ook persoonlijke verzorging worden gecombineerd. Tijdens het overleg is afgesproken dat gemeenten, aanbieders, bonden en VWS samen de kennis en ervaringen gaan verspreiden die lokaal in dit soort experimenten wordt opgedaan. In vervolg op de motie van lid Keijzer,¹⁹ die vraagt naar deze pilots, zal ik de Tweede Kamer over de voortgang informeren.

Vernieuwing dagbesteding en zorgboerderijen

In het aanbod van de dagbesteding is veel in ontwikkeling. Movisie brengt momenteel in kaart welke bewegingen zij ziet, specifiek bij de dagbesteding voor mensen met dementie en de GGZ-doelgroep, en betreft daarbij de ervaring van cliënt en professional. Dit rapport kunt u begin 2017 verwachten. Een vorm van dagbesteding die bij bepaalde doelgroepen op bijzondere waardering kan rekenen, betreft de activiteiten bij een zorgboerderij. Deze ondernemers hebben een grote drive om hun activiteiten verder te ontwikkelen. Ik ben met hen en gemeenten in

¹⁷ Kamerstuk 32 793, nr. 213

¹⁸ Kamerstuk 29 282, nr. 238

¹⁹ Kamerstuk 23 235, nr. 155

gesprek om ervaren belemmeringen weg te nemen. In mijn laatste wethoudersbrief heb ik dit ook onder de aandacht gebracht.

3. Een inclusieve samenleving verrijkt met maatschappelijke initiatieven door...

...toe te werken naar het hoogste doel...

Iemand met een beperking moet volwaardig kunnen (blijven) meedoen met de samenleving. Het vraagt inzet van ons als samenleving als geheel om dit te bereiken. Ik maak me er hard voor dat we met elkaar dit doel halen. De eerste doelstelling van de ontwikkelingsagenda «een sterke positie van de cliënt» draagt hieraan bij door de cliënt de regie terug te geven over zijn ondersteuningsvraag. «Maatwerk in levensbrede ondersteuning», de tweede doelstelling, beoogt iedere burger die daartoe niet meer op eigen kracht in staat is te bieden wat hij nodig heeft om zo volwaardig mee te kunnen doen.

...lokale inclusie agenda's bevorderen...

Op 14 juni jl. is met de ratificatie van het VN-verdrag Handicap een belangrijke stap gezet in het verder toewerken naar een inclusieve samenleving; een samenleving zonder fysieke of sociale belemmeringen voor mensen met een beperking. In nauwe samenspraak met onder andere gemeenten en cliëntorganisaties is in juli een kwartiermaker aangesteld. Op dit moment werkt deze met de daarbij relevante partijen aan de inrichting van een bureau/ netwerkorganisatie dat de implementatie van het VN-verdrag Handicap gaat faciliteren. Dit bureau/ netwerkorganisatie zal begin 2017 van start gaan en gemeenten en lokale partijen ondersteunen in het realiseren van lokale inclusieagenda's.

Voorbeeld: lokale inclusie agenda. De gemeente Utrecht werkt met de methodiek Agenda 22²⁰ aan de uitvoering van het VN verdrag Handicap. Als onderdeel van deze methodiek heeft Utrecht begin oktober de top 5 van meest toegankelijke toeristische locaties bekend gemaakt. Het verbeteren van de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen in de stad en regio is zowel in het belang van mensen met een beperking als voor het toerisme. Het bevordert de gastvrijheid; voor iedereen die een dagje uit wil in Utrecht moet dit mogelijk zijn. De top 5 is tot stand gekomen door onderzoek van Solgu (Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht), een test voor ondernemers én de ervaringen van experts (mensen met een beperking die hun vrije tijd in Utrecht besteden).

... ruimte te scheppen voor maatschappelijke initiatieven...

Inmiddels zijn er ruim 350 burgerinitiatieven in zorg en welzijn bekend. Het gaat vaak om lokale initiatieven en zorgcoöperaties die zorg en ondersteuning dichtbij mensen organiseren. Met de bij de ontwikkelagenda betrokken partijen heeft VWS een casus «geadopteerd» van een burgerinitiatief van ervaringsdeskundigen in Venlo om zo inzicht te krijgen in welke belemmeringen zich voordoen om zich tot duurzaam aanbod te ontwikkelen.

Lokale initiatieven van burgers dragen bij aan de ervaren kwaliteit van zorg en ondersteuning. De deelnemers aan de ontwikkeltafel herkennen dat gemeenten hun inwoners meer ruimte bieden om maatschappelijk

²⁰ Agenda 22 helpt gemeenten en belangenorganisaties bij het maken van beleidsplannen voor mensen met een beperking.

actief te zijn. In het Kamerdebat van 8 juni jl. heb ik in reactie op vragen van het lid Van Dijk (PvdA) aangegeven te onderzoeken in hoeverre er behoefte bestaat om via een algemene maatregel van bestuur nadere regels aan het gebruik van het Right to Challenge te stellen. Navraag leert dat het merendeel van de gemeenten adviseert hier geen invulling aan te geven, aangezien dit hun beleidsvrijheid beperkt en niet past bij het «karakter» van het Right to Challenge dat zich immers niet laat vatten in (spel)regels waaraan moet worden voldaan. Vanuit de kant van burgerinitiatieven zelf bemerk ik nog geen duidelijk oordeel over de wenselijkheid van een algemene maatregel van bestuur. Ik wil de ontwikkelingen op dit punt blijven volgen.

...met zo min mogelijk (wettelijke) belemmeringen.

Ik wil voorkomen dat (wettelijke) belemmeringen lokale maatschappelijke initiatieven beperken in de uitvoering van zorg- en ondersteuningstaken in de buurt. Dit sluit aan bij het verzoek in de motie Otwin van Dijk en Voortman over burgerinitiatieven in zorg en welzijn²¹ om ervaren knelpunten van burgerinitiatieven te inventariseren en vervolgens een agenda te presenteren om de ervaren knelpunten aan te pakken. Stap 1 is inmiddels gezet: Movisie en Vilans hebben een inventarisatie gemaakt van ervaren knelpunten van burgerinitiatieven in zorg en welzijn.²² Ik heb een vertegenwoordiging van (een aantal) burgerinitiatieven gevraagd om de geïnventariseerde knelpunten te prioriteren en een voorstel te doen voor een agenda. Deze zal ik u in het najaar toesturen.

Slot

De evaluatie van de hervorming van de langdurige zorg, die het SCP momenteel uitvoert, onderzoekt in hoeverre de doelen van de hervorming van de langdurige zorg en ondersteuning behaald worden. De focus ligt op de ontwikkelingen in de gewenste richting gaan, aangezien de evaluatieperiode te kort is om definitieve uitspraken te doen over het behalen van de doelen. Het eindrapport van de evaluatie zal voor 1 juli 2018 aan de Tweede Kamer worden aangeboden²³.

In de periode 2016–2017 zullen wel deelrapporten verschijnen die een beeld geven van de ontwikkelingen op verschillende onderwerpen:

- Literatuurstudie over langer thuis wonen, eind november 2016
- Onafhankelijke cliëntondersteuning, december 2016
- Toegang tot de Wlz (CIZ en zorgkantoren), begin 2017
- Wlz uitvoeringspraktijk – V&V en Gehandicaptenzorg, 2e kwartaal 2017
- Wlz uitvoeringspraktijk – GGZ-B, 2e kwartaal 2017
- Wijkverpleging, 2e kwartaal 2017
- Toegang en ervaringen Wmo-ondersteuning (melders-, mantelzorgers- en gespreksvoerdersonderzoek), medio 2017
- Burgerparticipatie Wmo, najaar 2017
- Informele zorg (geven), eind 2017
- Onderzoek naar de lokale uitvoeringspraktijk, eind 2017

Deze rapporten geven verder inzicht in de ontwikkelingen en effecten van de hervorming van zorg en ondersteuning. Ik houd een vinger aan de pols zodat – indien nodig – bijsturing tijdig kan plaatsvinden.

²¹ Kamerstuk 34 300 XVI, nr. 56

²² <https://www.movisie.nl/artikel/wat-knelt>

²³ Eerder is aangegeven dat het rapport voor 1 januari 2018 gepubliceerd zou worden, maar het SCP heeft aangegeven dat deze planning niet haalbaar is.

Echte voortgang is geboekt op moment dat de cliënt dit ook zo ervaart. Daar stuur ik met gemeenten en cliëntorganisaties op aan. Bij een lange, complexe weg dat deze transformatie soms lijkt, is van groot belang dat iedereen in beweging komt en blijft. Daar zal ik mij onvermoeid voor in blijven zetten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn