

Vergaderjaar 2016–2017

33 891

Regels inzake de verzekering van zorg aan mensen die zijn aangewezen op langdurige zorg (Wet langdurige zorg)

T

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2017

Hierbij treft u een afschrift aan van mijn brief aan de Tweede Kamer over de brede voortgang onafhankelijke cliëntondersteuning Wmo-Wlz. Met de toezending van dit afschrift aan uw Kamer voldoe ik aan mijn toezegging dat uw Kamer zal worden bericht over continuïteit van onafhankelijke cliëntondersteuning bij de overgang van de Wmo naar de Wlz (T02039).

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

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2017

In het Algemeen Overleg Gehandicaptenbeleid van 31 mei 2017 heb ik u toegezegd een brief te sturen over onafhankelijke cliëntondersteuning binnen de Wmo 2015 en de Wlz.

In deze brief ga ik in op:

- de bredere context, de geschiedenis en het doel van de functie onafhankelijke cliëntondersteuning;
- de resultaten van mijn verkenning met gemeenten, zorgkantoren, cliëntenorganisaties en aanbieders van cliëntondersteuning naar de huidige stand van zaken van cliëntondersteuning;
- een voorstel hoe ik met het veld de ontwikkeling van en naar (domein-overstijgende) cliëntondersteuning wil versterken in het belang van de cliënt.

Het doel van cliëntondersteuning

Mensen die in een positie verkeren waarin volwaardig meedoen aan de samenleving niet (meer) vanzelf gaat, worden niet alleen geconfronteerd met deze beperking, maar ook met regelgeving en/of meerdere organisaties die zorg en ondersteuning (kunnen) bieden. Hoe goed we de zorg en ondersteuning ook organiseren, er zullen altijd mensen zijn die hierbij drempels ervaren. Dat geldt ook voor naasten, zoals mantelzorgers of ouders van kinderen met een beperking. Wat dan helpt, is een cliëntondersteuner die los van de opdrachtgever en los van het zorg- en ondersteuningsaanbod aan de kant van de cliënt – of degenen die voor de cliënt zorgen – staat en deze helpt met vraagverheldering, informatie en advies, bemiddeling en toeleiding naar passende zorg en ondersteuning.

Onafhankelijke cliëntondersteuning is in 2007 in de Wmo opgenomen. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van deze ondersteuning. In de visie op cliëntondersteuning van 11 juni 2011¹ is uitgebreid ingegaan op de overwegingen om gemeenten deze verantwoordelijkheid met grote beleidsruimte te geven: om dit dicht bij de burger en zijn woonomgeving, laagdrempelig en aansluitend bij de lokale netwerken te organiseren. Deze overwegingen zijn nog steeds van toepassing. Het resultaat is een breed palet aan cliëntondersteuning, aansluitend bij de lokale situatie en behoeften van de cliënt. Naast professionals, vullen ook ervaringsdeskundigen, vrijwillige ouderenadviseurs van ouderenorganisaties, en vrijwilligersnetwerken deze rol van cliëntondersteuning in. In de Wmo 2015 is deze opdracht voor gratis onafhankelijke cliëntondersteuning over alle leefdomeneinen heen opnieuw wettelijk verankerd. Gemeenten beschikken sinds 1 januari 2015 over de (voorheen via het Rijk verstrekte) middelen om deze functie in te kopen en in te richten aansluitend bij hun lokaal beleid.

Onafhankelijke cliëntondersteuning is ook in de Wlz verankerd. Vanaf het moment dat mensen een Wlz-indicatie hebben verkregen, ontstaat recht op een onafhankelijke Wlz-cliëntondersteuner. Ook zij moeten de verbinding maken tussen de zorgvraag en het beschikbare zorgaanbod.

¹ TK 2010–2011, Kamerstuk 30 597, nr. 197

Momenteel kopen zorgkantoren de onafhankelijke cliëntondersteuning voor Wlz-geïndiceerden in, naast gemeenten die dat voor Wmo-cliënten doen.

Verkenning naar huidige uitvoeringspraktijk van cliëntondersteuning

Er is een gevarieerd aanbod van onafhankelijke cliëntondersteuning tot stand gekomen bij gemeenten en zorgkantoren. Maar in de praktijk weten mensen die dit nodig hebben het aanbod nog niet altijd goed te vinden. Het afgelopen jaar heb ik dan ook een verkenning gedaan naar de praktijk van onafhankelijke cliëntondersteuning in de Wmo 2015 en in de Wlz om te zien hoe «het gaat» en wat de knelpunten zijn. Er is gesproken met aanbieders van onafhankelijke cliëntondersteuning, cliëntenorganisaties, cliëntondersteuners, gemeenten en de VNG. De analyse naar aanleiding van deze verkenning is door Vilans getoetst in een viertal focusgroepsbijeenkomsten. Naast genoemde partijen namen hier ook gemeenten, zorgkantoren en hun koepelorganisaties aan deel. De rapportage² hiervan is bijgevoegd als bijlage I.

De VNG heeft eveneens een verkenning gedaan om te komen tot een handreiking voor gemeenten voor de ontwikkeling van een goede uitvoeringspraktijk voor onafhankelijke cliëntondersteuning. Bij het opstellen van de handreiking is goed overleg gevoerd met cliëntenorganisaties en gemeenten. Deze handreiking is inmiddels aan uw Kamer aangeboden.³

Recent zijn tevens meerdere onderzoeken verricht naar cliëntondersteuning. Movisie heeft in opdracht van de VNG onder 29 gemeenten een inventarisatie gedaan van de verschillende verschijningsvormen van cliëntondersteuning.⁴ Door Movisie en Vilans is in opdracht en onder begeleiding van het SCP het rapport «Onafhankelijke cliëntondersteuning» (een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners) opgesteld.⁵ Dat rapport is een deelrapport in het kader van de evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg. Door de NZa is onderzoek gedaan naar cliëntondersteuning in de Wlz (bijlage II).⁶ Ook het NZa-rapport «Informatie voor burgers over langdurige zorg⁷», de rapportage van MEE NL over casuïstiek en signalen van Wlz-cliëntondersteuners uit de praktijk,⁸ het onderzoek van diverse patiëntenorganisaties naar routes, keuzemomenten en gewenste ondersteuning⁹, het voor alle gemeenten verplichte cliëntervaringsonderzoek (CEO), het recente rapport van BMC «Toegang tot zorg vanuit de Wet langdurige zorg, ervaringen van aanvragers en professionals»¹⁰ en de Monitor Transitie Jeugd¹¹ geven inmiddels veel informatie over de functie cliëntondersteuning.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161571.

³ 27 januari 2017 Voortgang Wmo, Kenmerk ECSD/U201700052.

⁴ TK 2016–2017, Kamerstuk 31 476, nr. 14.

⁵ TK 2016–2017, Kamerstuk 29 538-240.

⁶ Cliëntondersteuning in de Wlz; een rol van zorgkantoren, Nederlandse Zorgautoriteit, februari 2017. Aan uw Kamer gezonden met de Voortgangsrapportage Wlz Kenmerk 1117603-162696-LZ

⁷ Rapport Informatie voor burgers over langdurige zorg; Beschikbaarheid keuze-informatie en cliëntondersteuning 2015; Nza, oktober 2015.

⁸ MEE Cliëntondersteuning Wlz; Rapportage onafhankelijke cliëntondersteuning; Casuïstiek & Signalen, Januari 2015–Juni 2016; Mee NL, juni 2016.

⁹ Als zorg en/of ondersteuning nodig is.... Inzicht in routes, keuzemomenten en gewenste ondersteuning; PFN, Iederin, Ypsilon en MIND, april 2017. Aan uw Kamer gezonden met de Voortgangsrapportage Wlz Kenmerk 1117603-162696-LZ

¹⁰ Amersfoort, BMC Advies, in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau, februari 2017. Aan uw Kamer gezonden met de Voortgangsrapportage Wlz Kenmerk 1117603-162696-LZ

¹¹ www.monitortransitiejeugd.nl.

Uit deze onderzoeken komt een aantal punten van zorg naar voren, die door MEE NL, de Beroepsvereniging voor Cliëntondersteuners voor Mensen met een Beperking (BCMB), Zorgbelang, Ieder(in), Zorgverzekeraars Nederland (zorgkantoren) en de Patiëntenfederatie Nederland worden herkend. De belangrijkste knelpunten vanuit het perspectief van de cliënt (i t/m iii) en vanuit het perspectief van de professional (iv en v) zijn:

- i. *Bekendheid met het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning*
Uit mijn verkenning en uit rapporten – als het genoemde cliëntveringsonderzoek (CEO), de Monitor Transitie Jeugd en het bovengenoemde rapport van BMC – komt naar voren dat nog lang niet iedereen bekend is met het recht op gratis onafhankelijke cliëntondersteuning. Hierdoor blijven kansen liggen om de toegang en bejegening van cliënten merkbaar beter te laten verlopen.
- ii. *Herkenbaarheid functie in relatie tot variëteit in cliëntondersteuning*
VNG en Movisie stellen in bovengenoemde inventarisatie naar de verschillende verschijningsvormen van onafhankelijke cliëntondersteuning bij 29 gemeenten vast dat grote variëteit bestaat in de wijze waarop cliëntondersteuning door gemeenten is georganiseerd. De pluriformiteit in het aanbod komt ook door nieuwe aanbieders van cliëntondersteuning en lokale (vrijwilligers) initiatieven. Dit vergroot de keuzevrijheid voor de cliënt en biedt ruimte voor maatschappelijke initiatieven en ervaringsdeskundigen om hier een rol in te pakken. Dat kan voor bepaalde doelgroepen drempelverlagend werken. Pluriformiteit kan echter als nadeel hebben dat de herkenbaarheid en daarmee ook de vindbaarheid van deze functie lastig zijn. Voor de cliënt kan het immers lastig zijn te achterhalen welke organisatie welk type onafhankelijke cliëntondersteuning biedt en wat de (mogelijke) verschillen in werkwijze bij de aangeboden dienstverlening zijn.
- iii. *Continuïteit bij overgang van Wmo 2015/Jeugdwet naar Wlz*
Er is op dit moment een «knip» in de inkoop van cliëntondersteuning door gemeenten (voor alle inwoners) en zorgkantoren (voor de Wlz-client). Dit leidt er in de praktijk toe dat een cliënt bij de overgang van Wmo 2015 naar Wlz soms gevraagd wordt met een nieuwe cliëntondersteuner te werken. Juist op de grensvlakken van verschillende systemen en bij complexer wordende problematiek is cliëntondersteuning een belangrijke schakel. Dan kan continuïteit en «één gezicht» juist gewenst en nodig zijn. Er zou op zijn minst sprake moeten zijn van goede samenwerking tussen de verschillende cliëntondersteuners (waaronder een goede en persoonlijke overdracht).
- iv. *De gemeentelijke kaders voor cliëntondersteuners*
Voor cliëntondersteuning vanuit de Wmo 2015 worden zowel professionals als vrijwilligers ingezet om cliëntondersteuning te bieden. Voor de professionals is het soms onduidelijk wat hun rol is ten opzichte van de vrijwillige ondersteuner en wat hun kerntaak zou moeten zijn. Hoe deze verantwoordelijkheid verdeeld is, is mede afhankelijk van de visie op cliëntondersteuning van de individuele gemeenten.
- v. *De kwaliteit en onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner*
De cliëntondersteuner moet onafhankelijk kunnen zijn en naast de cliënt kunnen staan, dus onafhankelijk van de opdrachtgever (gemeente/zorgkantoor) en/of de aanbieder. Een cliëntondersteuner is geen indicatiesteller, heeft geen belang bij de keuze voor een bepaald aanbod en is evenmin een belangenbehartiger. Deze onafhankelijkheid is essentieel om op de weg van begeleiding naar passende zorg en ondersteuning niet gestuurd te worden door politieke of financiële belangen. In bovengenoemd rapport van Movisie en Vilans – in opdracht en onder begeleiding van het SCP – gaven professionele cliëntondersteuners aan dat zij soms onvoldoende ruimte voor een

onafhankelijke afweging ervaren als zij bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van het wijkteam dat beslist over de toekenning van ondersteuning en zorg. Tegelijkertijd is een goede werkrelatie tussen de cliëntondersteuner en de degene die namens de verstrekker de toegang tot zorg en ondersteuning organiseert van belang om effectief te kunnen adviseren. De afstemming hierin is nog niet altijd optimaal.

Gekoppeld aan het thema onafhankelijkheid is ook de kwaliteit en deskundigheid van de cliëntondersteuner als belangrijk aandachtspunt genoemd door de bij de verkenning betrokkenen, waaronder de cliëntondersteuners zelf. Betrokkenen gaven aan dat er behoefte is aan specifieke deskundigheid om mensen met specialistische en/of complexe hulpvragen te kunnen ondersteunen. Dat geldt voor zowel professionals als vrijwillige cliëntondersteuners.

Aanpak

In de praktijk zijn de diverse partijen al actief aan de slag met bovenstaande punten.

De VNG heeft het afgelopen jaar een handreiking voor gemeenten voor de doorontwikkeling van de functie cliëntondersteuning opgesteld. Vervolgens is de VNG samen met leder(in) en de Koepel Adviesraden Sociaal Domein een project gestart waarbij vijftien zogenaamde koplopergemeenten worden geselecteerd. Doel van dit project is om goede voorbeelden met betrekking tot onafhankelijke cliëntondersteuning te identificeren en te verspreiden.

Ook is er een bredere beweging gaande om de cliënt in de toegang tot het sociaal domein meer centraal te stellen en de eigen regie te versterken: mede naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep over de Wmo 2015 in mei 2016, heb ik met gemeenten, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) en de VNG en een handreiking «Wmo in uitvoering» opgesteld.

Met het traject – «Gezamenlijk de vernieuwing doorzetten» – wordt onder leiding van het NDSO door, ANBO, lederIN, Actiz, VGN, VNG, VWS een vervolg gegeven aan deze handreiking. De in dit traject opgedane kennis wordt vervolgens weer verspreid onder gemeenten.

Ook vanuit de zorgkantoren heeft de functie onafhankelijke cliëntondersteuning steeds meer en steeds beter vorm gekregen. In 2015 deden 5302 cliënten een beroep op onafhankelijke cliëntondersteuning Wlz. In 2016 10.593.¹² De vraag is in een jaar dus vrijwel verdubbeld. Het is goed te merken dat steeds meer mensen de weg naar onafhankelijke cliëntondersteuning weten te vinden. Desondanks blijft het vergroten van de zichtbaarheid, herkenbaarheid en vindbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning Wlz echter een belangrijk aandachtspunt, onder meer waar het gaat om het bereiken van cliënten met een Wlz-indicatie die buiten het zicht van het zorgkantoor blijven, bijvoorbeeld omdat zij zelf de weg naar een voorkeursaanbieder hebben gevonden.

De NZa concludeert in bovengenoemd rapport «Cliëntondersteuning in de Wlz; een rol van zorgkantoren» dat de zorgkantoren zich inspanssen om hun dienstverlening aan cliënten te verbeteren door hun zichtbaarheid te vergroten, de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren en een actievere invulling van de cliëntondersteuning te realiseren, maar dat dit eerste stappen zijn in de richting van een echte trendbreuk naar een meer gestructureerde aanpak met meer individuele zorgbemiddeling en

¹² Cijfers Zorgverzekeraars Nederland

(cliënt)ondersteuning. Volgens de NZa zouden zorgkantoren voor meer cliënten, meer moeten kunnen betekenen.

Ik wil nog dit jaar, samen met de zorgkantoren en aanbieders van cliëntondersteuning in de Wlz, onderzoeken hoe de functie van onafhankelijke cliëntondersteuning Wlz beter, duidelijker en herkenbaarder kan worden gepositioneerd.

Met betrekking tot het in mijn verkenning naar voren gekomen aandachtspunt van continuïteit in de overgang van Wmo 2015 naar Wlz-clieñtondersteuning wordt in het Experiment inkoop persoonsvolgende zorg (in Rotterdam en Zuid-Limburg) expliciet gekeken naar de rol van cliëntondersteuning (Wmo 2015 en Wlz) bij de advisering aan cliënten van wie te verwachten valt dat zij binnen afzienbare tijd een beroep gaan doen op de Wlz.

Zorgbelang voert in opdracht van de gemeente Nieuwegein een experiment uit waarbij Wmo cliënten al onafhankelijke cliëntondersteuning krijgen ter voorbereiding van een eventuele Wlz indicatie. Ook individuele zorgkantoren ontwikkelen initiatieven om cliënten in een stadium voorafgaand aan de afgifte van een CIZ-indicatie te adviseren over de mogelijkheden in de langdurige zorg.

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van cliëntondersteuning te verbeteren heeft de beroepsvereniging BCMB een beroepsprofiel en een beroepscode voor professionele cliëntondersteuners opgesteld. Ook heeft de BCMB een beroepsregister van cliëntondersteuners ingesteld. In dit register kunnen cliëntondersteuners die beschikken over vastgestelde bekwaamheidseisen zich registreren. Voorts biedt de BCMB een digitale leeromgeving met geaccrediteerde leertrajecten aan leden.

Aanvullend op het bovenstaande zal ik met partijen verder werken aan verbetering van de uitvoeringspraktijk met betrekking tot cliëntondersteuning. Met betrokken partijen is afgesproken ons te richten op de volgende onderwerpen:

1. *De verbetering van de uitvoeringspraktijk*

- De wijze waarop de bekendheid van het recht op cliëntondersteuning kan worden vergroot en de herkenbaarheid en de vindbaarheid van ervan kan worden bevorderd;
- De vraag of cliëntondersteuning voldoende beschikbaar en toegankelijk is, en toegesneden op specifieke doelgroepen (zoals mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen met zeer complexe zorgvragen, ouders van kinderen in de Jeugd GGz, ouders van kinderen met een beperking, de doelgroep van de maatschappelijke opvang en ouderen die te maken krijgen met dementie en hun mantelzorgers);
- De wijze waarop kan worden bevorderd dat op lokaal niveau cliënten en hun vertegenwoordigers invloed uit kunnen oefenen op hoe in hun gemeenten de functie wordt georganiseerd, bij voorkeur op basis van opgehaalde cliëntervaringen;

2. *De brede ontwikkeling van de functie.*

- Verbetering van cliëntondersteuning bij overgang van cliëntondersteuning vanuit de Wmo 2015 (inclusief ondersteuning voor de Jeugd- en Participatie-wet) naar cliëntondersteuning vanuit de Wlz;
- Professionalisering en kwaliteitsverbetering van cliëntondersteuning. Inclusief het versterken van de beroepsgroep;
- Bewerkstelligen dat informele onafhankelijke cliëntondersteuning een volwaardige positie krijgt in het aanbod van cliëntondersteuning;
- Vormgeven van levensbrede en zorgbrede cliëntondersteuning;

- Toegankelijker en logischer organiseren van verschillende functies ter ondersteuning van de cliënt. Hierbij wordt ook bezien in hoeverre (delen van) functies kunnen worden gecombineerd, om te voorkomen dat er dubbel werk wordt gedaan.

Zoals ik in het Algemeen Overleg met uw Kamer over werkdruk mantelzorg op 7 juni 2016 heb toegezegd, heeft ook onafhankelijke cliëntondersteuning voor mantelzorgers mijn aandacht. Met Mezzo en VNG zal ik bevorderen dat mantelzorgers beter worden bereikt en kunnen worden ondersteund op lokaal niveau. Ik betrek daarbij MEE NL, Zorgbelang en mantelzorg-makelaars.

Ook de verbinding met de curatieve zorg is van belang. Ik wijs in dit verband ook naar de motie Bruins Slot en Bouwmeester, waarin de regering wordt opgeroepen om met patiëntenorganisaties in overleg te gaan over het realiseren van onafhankelijke cliëntondersteuning in de curatieve zorg¹³.

In dat kader zal ik tevens met de VNG in overleg treden over op welke wijze uitvoering gegeven kan worden aan de motie Bruins Slot/Van Engelshoven¹⁴.

Ik verwacht dat het bovenstaande zal bijdragen aan het verbeteren van cliëntondersteuning in zijn volle breedte en aan het oppakken van genoemde aandachtspunten. Dit in het volle besef en overtuiging dat deze ondersteuning cruciaal is voor de kerndoelstelling van mijn beleid: passende zorg en ondersteuning, bezien door de ogen van de patiënt en zijn naasten.

Met de voortgangsrapportages over de Wmo 2015 zal ik u tussentijds op de hoogte houden van de vorderingen van dit traject.

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

¹³ TK 2016–2017, Kamerstuk 34 550 XVI, nr. 45

¹⁴ TK 2016–2017, Kamerstuk 34 477, nr. 24