

Vergaderjaar 2019–2020

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 321

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2020

In het Algemeen Overleg Zorgfraude en Governance in de Zorg van 19 februari 2020 (Kamerstuk 28 828, nr. 122) heb ik uw Kamer een brief toegezegd met betrekking tot kwaliteitsnormering in het beschermd wonen. Met deze brief doe ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, deze toezegging gestand.

De belangrijkste punten uit deze brief zijn:

- De verantwoordelijkheid voor het – op maat en levensbreed – ondersteunen van mensen met beperkingen in hun zelfredzaamheid is zeer bewust bij gemeenten belegd. Ik vind het van groot belang om maatwerk in individuele situaties als uitgangspunt van de decentralisatie, te handhaven. Met een landelijk normerend kwaliteitskader voor beschermd wonen zou dit uitgangspunt kunnen worden ingeperkt. Dit laat onverlet dat eisen aan de kwaliteit van de voorzieningen gesteld moeten worden.
- Een Kwaliteitskader beschermd wonen is als handreiking voor gemeenten reeds beschikbaar.
- De Staatssecretaris ontwikkelt in nauwe samenwerking met de VNG en het veld een modelcontract voor beschermd wonen.
- De IGJ voert samen met gemeentelijke toezichthouders thematisch toezicht uit.

Beschermd wonen is een vorm van ondersteuning in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Bij deze vorm van ondersteuning wonen cliënten (tijdelijk) in een instelling, waar zij begeleiding ontvangen om op termijn weer zelfstandig thuis te kunnen wonen. Doel van de decentralisatie van de zorg voor deze cliënten naar gemeenten is een beweging op gang te krijgen waarbij die cliënten in het beschermd wonen – indien zij hiertoe in staat zijn – zo snel en zo goed mogelijk zelfstandig te laten deelnemen aan de samenleving. Dat wil zeggen zelfstandige woonruimte en begeleiding (thuis) op maat. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat voor een bepaalde groep

cliënten in het beschermd wonen, met meer ernstige en duurzame beperkingen in hun zelfredzaamheid, het vooruitzicht naar zelfstandig thuis wonen, niet binnen afzienbare tijd is weggelegd. Om deze reden wordt voor deze groep cliënten de Wet langdurige zorg (Wlz) opengesteld per 2021.

Binnen de Wmo 2015 betreft deze vorm van ondersteuning één van de meest kwetsbare doelgroepen en vanwege het feit dat de ondersteuning plaatsvindt binnen een instelling heeft deze vorm ook bepaalde parallellen met zorg die in het kader van de Wlz en Zorgverzekeringswet (Zvw) geboden wordt. In het AO van 19 februari 2020 heb ik derhalve ook aangegeven de logica van kwaliteitsnormering, zoals deze geldt in de Wlz- en Zvw-gefinancierde zorg, goed te kunnen begrijpen. Tegelijkertijd is beschermd wonen een onderdeel van de Wmo 2015 en valt het onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Gemeenten stellen zelf aan de voorkant kwaliteitseisen aan de ondersteuning tijdens de contracteringsfase, passend bij de lokale situatie en zorginfrastructuur, zo ook aan beschermd wonen instellingen. Zodoende is het voor gemeenten en aanbieders mogelijk de ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 passend te organiseren, met als doel dat mensen uiteindelijk doorstromen naar een zo zelfstandig mogelijke passende woonplek met maatwerk begeleiding. Dit vraagt maatwerk. Het stelsel van de Wmo 2015 kenmerkt zich door elementen zoals het stellen van kwaliteitseisen, de contractering, het contractmanagement, de toeleiding naar ondersteuning en het onafhankelijke toezicht op de uitvoering van voornoemde elementen, onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur te brengen. Op al deze afzonderlijke onderdelen zijn verschillende programma's en acties uitgezet om gemeenten hierin te ondersteunen.¹ Een normerend kwaliteitskader, opgelegd vanuit het Rijk, valt moeilijk te rijmen met de opdracht die gemeenten hebben op lokaal niveau maatwerk mogelijk te maken om inwoners te helpen om te participeren in de maatschappij en zou afbreuk kunnen doen aan de nu juist met decentralisatie beoogde effecten. Een dergelijk normerend kader zou tevens een fundamentele wijziging van de Wmo 2015, van zowel het gedachtengoed als de wet op zichzelf, betekenen, hetgeen ik onwenselijk acht.

Bovenstaand neemt niet weg dat eisen aan de kwaliteit van de gedecentraliseerde voorzieningen gesteld moeten worden. Artikel 3.1. van de Wmo 2015 schrijft de kwaliteitseisen in algemene zin voor en in artikel 2.1.3. is de verplichting opgenomen voor gemeenten om die kwaliteitseisen uit te werken en nader te expliciteren in de verordening. Het is van belang dat deze eisen worden doorvertaald in de contractering en dat gemeenten en aanbieders van beschermd wonen waar relevant ondersteund worden om de kwaliteit van de voorzieningen en de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voortdurend te verbeteren. Hierbij wordt de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en gemeenten zoveel als mogelijk in acht genomen. Hieronder zet ik uiteen op welke wijze gemeenten en aanbieders gefaciliteerd worden om het beschermd wonen passend te organiseren.

Handreiking Kwaliteitskader beschermd wonen

In 2014 heeft de VNG, om gemeenten voor te bereiden op de decentralisaties, een Handreiking Kwaliteitskader beschermd wonen gepubliceerd.² Deze handreiking richt zich op de kwaliteit van het primaire proces van

¹ Brief: Contractering, toeleiding, rechtmatigheid en toezicht in de Wmo, Kamerstuk 29 538, nr. 314.

² <https://vng.nl/publicaties/handreiking-kwaliteitskader-beschermd-wonen>.

beschermd wonen, maar beschrijft ook de bredere context waarin gemeenten werkzaam zijn. Beschermd wonen in het kader van de Wmo 2015 is namelijk gericht op zelfredzaamheid en participatie. Gemeenten zijn in de gehele keten rondom beschermd wonen betrokken, ook in het voor- en natraject spelen gemeenten een rol. Er is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de gehele keten, waarbij samenwerking en goede afspraken tussen centrum- en regiogemeenten cruciaal zijn.

De handreiking, die samen met het veld ontwikkeld is, beschrijft een aantal kwaliteitseisen die de gemeenten (minimaal) aan aanbieders zouden moeten stellen. Denk hierbij aan deskundigheid van personeel, kwaliteit van de processen, kwaliteit van zorg, veiligheid, omgang met klachten en medezeggenschap. Tevens is onlangs door het Programma Inkoop en Aanbesteding een Handreiking Kwaliteitscriteria voor Jeugdhulp en Wmo 2015 gepubliceerd. De handreiking is geschreven voor beleids- en inkoopmedewerkers van gemeenten met «kwaliteit» en «het opstellen van kwaliteitscriteria» in het takenpakket. De handreiking volgt de beleidscyclus waarin deze medewerkers hun taak, namelijk het komen tot kwaliteitscriteria bij inkoop, moeten uitvoeren. De handreiking gaat ook in op de fase na het opstellen van kwaliteitscriteria, omdat deze doorwerken op de gehele (kwaliteits)beleidscyclus.³

Doordecentralisatie beschermd wonen

Het Rijk en gemeenten hebben afgesproken in tien jaar tijd toe te werken naar een objectief verdeelmodel en algehele doordecentralisatie van beschermd wonen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid langzaam verschuift van centrumgemeenten naar alle gemeenten in de regio. Bestaande cliënten blijven hierbij onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente vallen. Deze ontwikkeling past bij het idee om mensen zoveel mogelijk in de nabije omgeving ondersteuning te bieden. Een nauwe aansluiting tussen de beschermd wonen instelling en de lokale zorginfrastructuur (denk hierbij ook aan aansluiting van de lokale woningmarkt) is derhalve van groot belang.

Gemeenten nemen de verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te verbeteren en het opdrachtgeverschap te versterken, met het oog op een goed functionerend zorglandschap. Zij doen dat door onderling afspraken te maken over een niet-vrijblijvende Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op het gebied van jeugd, beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De planning is dat deze NvO in september wordt vastgesteld op de algemene ledenvergadering van de VNG.

Om ervoor te zorgen dat maximale aansluiting gevonden wordt bij de lokale structuren en de administratieve lasten te beperken, wordt in opdracht van de Staatssecretaris van VWS een onderzoek uitgevoerd naar overeenkomsten die gemeenten met aanbieders van beschermd wonen hebben gesloten. Het doel van het onderzoek is door middel van de reeds gesloten overeenkomsten tussen gemeenten en aanbieders een modelovereenkomst te ontwikkelen die door gemeenten gebruikt zou kunnen worden bij de doordecentralisatie.

Er zijn in het beschermd wonen ook ondersteuningsvormen die dermate specialistisch zijn van aard, dat voorzien wordt in een landelijke functie. Op dit moment wordt bekeken hoe deze financiering het beste plaats kan vinden.

³ <https://inkoop sociaal domein.nl/2020/06/16/handreiking-kwaliteitscriteria-jeugdhulp-en-maatschappelijke-ondersteuning-voor-inkoop/>.

Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de organisatie van «specialistische instellingen» in Nederland, die samenwerking tussen regio's vereisen. De uitkomsten van dit onderzoek worden betrokken bij het maken van afspraken over de regionale samenwerking op het terrein van beschermd wonen.

Modelcontract beschermd wonen

De afgelopen jaren is een wildgroei aan verschillende contracten en contracteisen ontstaan, met mogelijke extra administratieve lasten tot gevolg.

Om ervoor te zorgen dat maximale aansluiting gevonden wordt bij de lokale structuren en de administratieve lasten te beperken wordt in opdracht van de Staatssecretaris een onderzoek uitgevoerd naar overeenkomsten die gemeenten met aanbieders van beschermd wonen hebben gesloten. Het doel van het onderzoek is door middel van de reeds gesloten overeenkomsten tussen gemeenten en aanbieders een modelovereenkomst te ontwikkelen die door gemeenten gebruikt zou kunnen worden bij de doordecentralisatie. In dit modelcontract wordt een directe koppeling gemaakt met de eisen die beschreven zijn in het voorgenoemde kwaliteitskader (Handreiking Kwaliteitskader beschermd wonen) en zal er tevens aandacht zijn voor de bestuursstructuur en governance.

In het licht van de doordecentralisatie van beschermd wonen is het belangrijk dat gemeenten dit modelcontract hanteren. Door gebruik te maken van een modelcontract wordt de mogelijkheid gecreëerd om meer in te zetten op kwaliteit van ondersteuning en de administratieve en bedrijfsvoeringstechnische lasten te verlagen.

Thematisch toezicht beschermd wonen

De IGJ voert in 2020 in samenwerking met gemeentelijke toezichthouders thematisch toezicht uit op instellingen voor beschermd wonen. De verantwoordelijkheid voor het algemeen toezicht op beschermd wonen instellingen in het kader van de Wmo 2015 blijft daarbij bij de gemeenten liggen. Het doel van het gecombineerde toezicht is om aan de hand van dit gezamenlijk thematisch toezicht kennis over en weer over te dragen, de samenwerking tussen beide toezichthouders te verstevigen en hiermee het Wmo-toezicht te versterken.

Naast de VNG en GGD-GHOR Nederland, worden ook de brancheorganisaties en cliëntenorganisaties betrokken bij de uitvoering van dit thematisch toezicht.

Een selectie van gemeenten neemt deel aan dit gecombineerd toezicht. De Wmo-toezichthouder selecteert in samenspraak met de inspectie de locaties voor beschermd wonen die gezamenlijk onderzocht worden. Hierbij zal ook aandacht zijn voor aanbieders die op basis van een persoonsgebonden budget ondersteuning bieden. Daarnaast wordt bekeken welke aanbieders onlangs nog bezocht zijn vanuit of het Wmo-toezicht of de inspectie. Hierdoor kan de belasting voor aanbieders zo veel mogelijk beperkt worden. De criteria voor selectie van die locaties stellen zij in onderling overleg op. Aan de hand van het bestaande afsprakenkader en de draaiboeken maken zij een plan van aanpak voor de uitvoering van het onderzoek. Voor het toezicht gebruiken zij een toetsingskader dat is gebaseerd op de kaders die de Wmo-toezichthouders en de inspectie gebruiken voor de beoordeling van de kwaliteit en de veiligheid van de ondersteuning. Hetzelfde geldt voor de onderzoeksinstrumenten, die daarvan zijn afgeleid.

Gemeenten en inspectie nemen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de noodzakelijke maatregelen als de kwaliteit en/of de veiligheid niet op orde is, conform het afsprakenkader tussen Rijksinspectie(s) en gemeenten. De inspectie zal daarnaast een compacte rapportage verzorgen over het thematisch toezicht. Tenslotte is ook voorzien in een externe evaluatie van dit gecombineerde thematisch toezicht. Op basis van deze evaluatie kan na afloop bepaald worden op welke facetten mogelijke extra ondersteuning nodig is om het Wmo-toezicht verder te versterken.

De initiële oplevering van de rapportage was voorzien voor het najaar van 2020. Vanwege de Coronacrisis zijn de bezoeken echter uitgesteld. Hierdoor zal de oplevering van deze rapportage in 2020 niet gehaald worden, maar waarschijnlijk begin 2021 plaatsvinden.

Met bovengenoemde handreiking, het modelcontract en het thematisch toezicht wordt binnen de vigerende verantwoordelijkheidsverdeling gewerkt aan het voortdurend verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning in het kader van beschermd wonen en worden gemeenten in staat gesteld hun opdracht, om mensen zo goed mogelijk in de nabije omgeving te ondersteunen met als uiteindelijke doel zelfstandig wonen en participeren in de maatschappelijk, in te vullen. Ik kan mij voorstellen dat de resultaten van het thematisch toezicht het noodzakelijk maken de eerdergenoemde handreiking voor beschermd wonen te voorzien van een update. Mocht hier aanleiding toe zijn, dan zal ik in overleg treden met de VNG om deze update te bewerkstelligen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge