

Vergaderjaar 2013–2014

33 841

Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

L

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2014

De voorbereidingen op de beoogde implementatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) vragen een forse inspanning van gemeenten, zorgverzekeraars, aanbieders en cliëntenorganisaties, in een relatief kort tijdsbestek. Nu het wetsvoorstel Wmo 2015 door de Tweede Kamer is aanvaard, gemeenten met de meicirculaire duidelijkheid hebben over de middelen voor 2015 en beleidsinformatie over de cliënten op wijkniveau beschikbaar is, zijn deze voorbereidingen in een volgende fase gekomen. In deze fase kunnen gemeentebesturen de lokale beleidsplannen en verordeningen vervolmaken en zich opmaken om deze vast laten stellen in de gemeenteraad. De veelal lopende gesprekken van gemeenten met aanbieders en vertegenwoordigers van de doelgroep kunnen een gericht vervolg krijgen en de komende periode leiden tot overeenkomsten met aanbieders van maatschappelijke ondersteuning.

Samen met de VNG en andere betrokken partijen neem ik de verantwoordelijkheid om de implementatie van de Wmo 2015 verantwoord te doen plaatsvinden en hiermee de continuïteit van zorg en ondersteuning voor de cliënten te waarborgen. In de aan u en alle colleges van burgemeester en wethouders toegezonden focuslijst Wmo 2015 heb ik, in goed overleg met de VNG, de stappen benoemd die randvoorwaardelijk zijn voor een verantwoorde start¹. Door de voortgang van de voorbereidingen voortdurend vooral op deze focuspunten te volgen, kan tijdig gerichte ondersteuning geboden worden aan regio's of gemeenten die belemmeringen ervaren of onvoldoende voortgang boeken. Waar nodig zal ik partijen aansporen om een extra inspanning te leveren om de voorbereidingen tijdig af te ronden.

¹ EK 2013–2014, 33 841, nr. H.

In deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik de voortgang volg. Ik schets u tevens het meest actuele beeld van de voortgang op de transitie vanuit het perspectief van gemeenten, cliënten en aanbieders en ik beschrijf hoe ik invulling geef aan mijn verantwoordelijkheid om een zorgvuldige transitie te bewerkstelligen. Met deze brief voldoe ik tevens aan mijn toezeggingen aan de Tweede Kamer in mijn brief d.d. 24 juni² en de Eerste Kamer in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wmo 2015.³

Volgen van de voortgang door cliënten, gemeenten en aanbieders

Ter ondersteuning van gemeenten en aanbieders bij de stappen die zij moeten nemen om op tijd klaar te zijn voor de invoering van de Wmo 2015, heeft het TransitiebureauWmo (een samenwerkingsverband tussen VNG en VWS) reeds in 2013 een stappenplan opgesteld. Op basis van het stappenplan is sedert begin 2014 een Transitievolgsysteem (TVS) operationeel waarop alle gemeenten zijn aangesloten. Gemeenten geven hierin aan welke stappen zij helemaal hebben afgerond, of ten dele hebben afgerond. In juni heb ik het Transitievolgsysteem uitgebreid met en toegespitst op een gerichte uitvraag op de voortgang en planning van de voor een verantwoorde implementatie noodzakelijke mijlpalen (de focuspunten). Gemeenten zullen de komende periode op regelmatige basis door mij verzocht worden de informatie in het TVS, toegespitst op de focuspunten, te actualiseren. Waar relevant, zal ik gemeenten op basis van dit beeld vragen om een nadere toelichting en zo nodig maatregelen treffen die naar mijn mening met het oog op de voortgang noodzakelijk zijn.

De informatie van gemeenten op basis van het TVS is niet de enige informatie waarop ik mij baseer. Ik vind het ook van groot belang om in deze fase op meer continue basis de mening van cliënten en aanbieders over de voorbereidingen te vernemen. Dit leidt tot een verrijking van de mij ter beschikking staande informatie. In het door cliënt- en patiëntorganisaties uitgevoerde programma Aandacht voor Iedereen (AVI) vindt een verdiepend onderzoek «Zorg naar Gemeenten» plaats waarin in 12 gemeenten wordt gekeken naar de ervaringen van en oplossingen voor 20 mensen met een beperking en hun mantelzorgers die te maken krijgen met de overgang van zorg op grond van de AWBZ naar ondersteuning op basis van de Wmo 2015 door gemeenten. De door het programma AVI recent opgeleverde onderzoek treft u bijgaand aan (bijlage 1⁴). Het onderzoek kan weliswaar niet als representatief voor de Nederlandse bevolking of gemeenten beschouwd worden, maar het geeft een goed en bruikbaar inzicht in de zorgen die bij cliënten leven en hun ervaringen.

Ook de aanbieders moeten stappen zetten om de transitie voor te bereiden. De voortgang die zij daarop maken en de risico's en knelpunten die zij signaleren, volg ik in bijeenkomsten en overleggen en – meer systematisch – via uitvragen en monitors die de koepels van aanbieders regelmatig bij hun leden uitzetten.

De informatie die deze monitors opleveren, verbind ik met de inzichten uit vele afzonderlijke en soms gebundelde signalen die ik krijg in mijn gesprekken met wethouders, zorgverzekeraars en (koepels van) aanbieders en cliëntorganisaties. Deze gesprekken vinden in vele vormen plaats: aan de regionale overlegtafels in het kader van de werkafspraken

² EK 2013–2014, 33 841, nr. H.

³ EK 2013–2014, 33 841, nr. G.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155105.25.

HLZ⁵, in het cockpitoverleg waar ik met betrokken partijen de voortgang van de werkafspraken bespreek, in talrijke landelijke en regionale bijeenkomsten, werkbezoeken en wethoudersbijeenkomsten. Bovendien krijg ik ook informatie via de secretarissen van de Wmo-regio's over de voortgang in de betreffende regio's. Gemeenten, zorgverzekeraars, aanbieders en cliëntorganisaties gaan regionaal met elkaar in gesprek over vraagstukken als continuïteit van zorg en ondersteuning, arbeidsmarkt, informatievoorziening, vastgoed, zorgvernieuwing en vermindering van administratieve lasten.

De actuele stand van zaken

Het meest recente TVS-beeld dateert van 27 juni jl. Op deze datum had 80% van de gemeenten de stand van zaken geactualiseerd. Aan de hand van onderwerpen uit de focuslijst schets ik u hieronder een (eerste) beeld van de stand van zaken van de voorbereidingen bij gemeenten op basis van het TVS, alsmede – in de structuur van de focuspunten – de ervaringen van cliënten in het AVI-rapport. Ten opzichte van de TVS-peiling uit januari en eind april van dit jaar is een positieve ontwikkeling in de voorbereiding door gemeenten zichtbaar.

1. Beleid

Gemeenten zijn via het stappenplan van de transitie geadviseerd om voor de zomer een (concept) beleidsplan en verordening gereed te hebben voor het tijdig starten van de dialoog en afstemming met aanbieders en ingezetenen, waaronder vertegenwoordigers van de doelgroep. Een kwart van de gemeenten heeft op 27 juni jl. het beleidsplan en de verordening al in concept gereed. De helft van de gemeenten heeft het beleidsplan en de verordening ten dele gereed ter afstemming. Een beperkt aantal gemeenten geeft aan (naar huidig inzicht) niet te verwachten het beleidsplan en de verordening voor 1 november door de Raad vastgesteld te hebben. Deze gemeenten zal ik actief benaderen, te beginnen met de vraag naar de oorzaak van het mogelijk niet halen van de datum en met hen bespreken welke ondersteuning nodig is om de wettelijke termijn van 1 november alsnog te halen.

2. Organisatie

De Wmo 2015 vergt een aanpassing van de gemeentelijke organisatie. De nieuwe taken moeten worden ingebed in de cyclus van «sturing en beheersing» en de interne processen ten aanzien van beleidsvorming, financiën, verantwoording en samenwerking. Het gaat niet alleen om het primaire proces, maar ook aanpassing van ondersteunende processen, zoals ICT, P&O, financiële administratie e.d. Alle gemeenten geven in het TVS aan hiermee aan de slag te zijn.

Aanbieders zien een risico van verzwaring van administratieve lasten, met name als gemeenten niet tijdig hun beleid inzichtelijk maken. Positief is dat gemeenten onlangs tijdens het VNG-congres hebben besloten om met de in de zorg gebruikelijke automatiseringsstandaarden te gaan werken. Het zodanig inrichten van de gemeentelijke organisatie, zodat deze is toegerust op de drie decentralisaties in het sociaal domein, zal onderdeel uitmaken van de taakopdracht van de Transitiecommissie Sociaal Domein, waarover u separaat door de Minister van BZK wordt geïnformeerd. In de zomer start vanuit het Transitiebureau Wmo een volgende ronde met praktijkdagen per provincie, waarin gemeenten praktische ondersteuning krijgen op het terrein van ICT, gegevensverwerking en financiën. Gemeenten en aanbieders maken aan de regionale tafels in het kader van

⁵ TK 2013–2014, 30 597, nr. 428

de werkafspraken HLZ afspraken over het zoveel mogelijk terugdringen van administratieve lasten. Eventuele signalen waaruit mij blijkt dat deze afspraken uitblijven bespreek ik met de betrokken partijen in het (landelijke) cockpitoverleg.

3. Inkoop

Alle gemeenten geven in het TVS aan voor 1 januari een passend en dekkend aanbod voor bestaande en nieuwe cliënten te zullen hebben voor de uitvoering van de Wmo 2015. De helft van de gemeenten had ten tijde van de laatste peiling op 27 juni de inkoopdocumenten reeds gepubliceerd. Ook is meer dan drie kwart van de gemeenten begonnen met de selectie van aanbieders. Bijna alle gemeenten verwachten voor 1 oktober a.s. afspraken met hun aanbieders vastgelegd te hebben. Die gemeenten die niet verwachten voor deze datum de contracten gereed te hebben zullen gevraagd worden om een toelichting. Waar nodig zal gerichte ondersteuning geboden worden zodat de datum van 1 oktober wel gehaald wordt. Ik zal er bij gemeenten op aandringen dat voorafgaand aan de vaststelling van de inkoopdocumenten al wel de dialoog met aanbieders wordt gevoerd. Ik acht deze (transparante) relatie van groot belang voor een zorgvuldige voorbereiding en het voorkomen van onnodige onrust onder aanbieders en cliënten. Er zijn namelijk recente signalen van aanbieders die aangeven nu nog onvoldoende te kunnen anticiperen omdat beleidskeuzes van sommige gemeenten nog niet bekend zijn. Op grond van het huidige beeld uit het TVS verwacht ik direct na de zomer meer zicht te hebben op de daadwerkelijk inkoopafspraken tussen gemeenten en aanbieders. Dit is niet alleen van belang om vast te kunnen stellen of gemeenten continuïteit van ondersteuning kunnen bieden, maar ook om onnodige onrust op de arbeidsmarkt te voorkomen. Conform de toezegging aan Kamerlid Van Dijk wordt uw Kamer binnenkort over de arbeidsmarkteffecten in een separate brief door de Minister van SZW en mijzelf geïnformeerd.

4. Communicatie

De geïnterviewde cliënten en mantelzorgers in het AVI-onderzoek maken zich zorgen over de gevolgen van de hervorming van de langdurige zorg voor hun persoonlijke situatie. Zij maken zich bijvoorbeeld zorgen over het voortbestaan van gespecialiseerde vormen van dagbesteding als ondersteuning de verantwoordelijkheid van gemeenten wordt. Zij stellen dat algemene voorzieningen van gemeenten voor deze groep niet altijd zullen volstaan. Ook aanbieders vragen aandacht voor specifieke groepen van cliënten.

Ik heb begrip voor de zorgen en de onzekerheid die bij mensen ontstaan als gevolg van deze hervorming die zo direct ingrijpt op de situatie van mensen en hun omgeving. Ik heb vertrouwen dat gemeenten op een goede manier invulling zullen geven aan hun verantwoordelijkheden op grond van de Wmo 2015 en de werking van de waarborgen voor cliënten in de Wmo 2015 dat cliënten die daarop aangewezen zijn passende ondersteuning ontvangen.

Om onzekerheid bij cliënten en mantelzorgers te beperken, is het van belang dat het Rijk en gemeenten de cliënt goed en tijdig informeren over de gevolgen van de hervorming. In het communicatieplan *Naar een goede zorg die ons past*⁶ heb ik met de betrokken partijen (VWS, VNG, ZN) de belangrijke momenten en instrumenten voor de communicatie benoemd. De communicatie neem ik samen met de betrokken partijen ter hand met

⁶ Kamerstuk 30 597, nr. 428 bijlage 310990

inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid. De informatiekaart over de communicatieaanpak voor de decentralisaties stuur ik met deze brief mee (bijlage 2⁷).

Het communicatietraject begint met het breed bieden van algemene informatie over de beoogde veranderingen in de langdurige zorg en ondersteuning. Het verstrekken van informatie over het overgangsrecht is hier onderdeel van. Cliënten worden geïnformeerd over het hoe, het waarom, het wat en het wanneer van de hervorming langdurige zorg en ondersteuning via berichtgeving in kranten, folders, websites, radio, televisie en bijeenkomsten. Vervolgens worden cliënten door gemeenten, zorgverzekeraars en ZBO's concreter geïnformeerd over de gevolgen van de transitie in individuele situaties.

In de laatste peiling van het TVS geven alle gemeenten aan (ten dele) voorbereid te zijn op het informeren van burgers en professionals en verwacht 99% van de gemeenten al hun cliënten voor 1 januari 2015 geïnformeerd te hebben. Ik zal gemeenten faciliteren bij die communicatie met o.a. voorbeeldteksten, folders en een helpdesk. Daarnaast zal VWS in nauwe samenspraak met andere departementen en betrokken organisaties alle communicatie die de komende maanden vanuit gemeenten, zorgverzekeraars en ZBO's in de richting van AWBZ-cliënten wordt gestuurd, in kaart brengen zodat hier afstemming op plaats vindt. Helderheid van de communicatie (samenhang en begrijpelijkheid) zijn hierbij belangrijke uitgangspunten.

5. Toegang

Op basis van het stappenplan moeten gemeenten op 1 november 2014 in staat zijn om het onderzoek naar de persoonlijke situatie van mensen met een ondersteuningsvraag en zijn mantelzorger uit te voeren. Op grond van het TVS constateer ik dat alle gemeenten verwachten de toegang op 1 januari 2015 gereed te hebben; slechts een zeer beperkt aantal gemeenten verwacht nog niet al op 1 november voldoende (opgeleide) capaciteit beschikbaar te hebben om het onderzoek uit te voeren conform de Wmo 2015. Ik zal de betreffende gemeenten om uitleg vragen en waar nodig en mogelijk ondersteuning bieden.

Het AVI rapport geeft aan dat cliënten en mantelzorgers vraagtekens hebben bij een grotere inzet van vrijwilligers. Er is angst voor het afhankelijk worden van de welwillendheid van anderen en voor de overbelasting van mantelzorgers. Ook aanbieders benadrukken dat juist bij burgers met een psychisch probleem een grotere inzet van informele zorg niet altijd mogelijk is. In reactie hierop merk ik het volgende op. Het is niet de bedoeling dat het beleid zo wordt vormgegeven dat mantelzorgers en vrijwilligers worden ingezet voor lijfsgebonden zorg. Deze moet ook na 2015 in handen blijven van mensen die daarvoor zijn gekwalificeerd en die deze activiteiten kunnen uitvoeren volgens professionele standaarden. Wat redelijkerwijs kan worden verwacht van een mantelzorger verschilt van persoon tot persoon en is mede afhankelijk van de aard van de relatie en de situatie waarin de cliënt en de mantelzorger zich beiden bevinden. Mantelzorgers moeten erop kunnen vertrouwen dat als het nodig is ze tijdig een beroep kunnen doen op ondersteuning voor henzelf en op zorg en ondersteuning voor hun naasten. Daarom is ook in het wetsvoorstel Wmo 2015 meer dan voorheen de aandacht voor de betrokkenheid en ondersteuning van de mantelzorger als opdracht van gemeenten verankerd. In het kader van de Agenda Informele zorg wordt nu gewerkt aan het voorbereiden van alle

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155105.25.

partijen om de ondersteuning van mantelzorgers te verbeteren. Na de zomer zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten van het overleg met het veld over deze toekomstagenda Informele zorg en ondersteuning. Het SCP voert momenteel zowel een kwalitatief als een kwantitatief onderzoek uit naar de huidige stand van zaken van de informele zorg in Nederland. Het kwalitatieve onderzoek zal uiterlijk in september 2014 worden opgeleverd. Het kwantitatieve deel zal uiterlijk in het najaar 2015 gereedkomen. De uitkomsten bieden gemeenten naar verwachting aanvullend inzicht in de mogelijkheden van de inzet van informele zorg.

Belangrijk voor cliënten, onder meer als onderdeel van de toegang tot voorzieningen, is de beschikbaarheid van cliëntondersteuning. In de bestuurlijke afspraken VWS-VNG-MEE Nederland van februari 2014 is afgesproken dat gemeenten uiterlijk 1 mei 2014 afspraken met de MEE-organisaties maken over de continuïteit van de cliëntondersteuning en over het vermijden van frictiekosten. Uit de peiling van het Transitievolgsysteem van medio mei is gebleken dat 22% van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met de MEE-organisatie, 52% ten dele en 10% nog geen afspraken heeft gemaakt. Van 16% van de gemeenten is geen actuele opgave beschikbaar. Eind juni heeft MEE onder zijn leden een peiling verricht. Daaruit blijkt dat voor 51% van de gemeenten een afspraak met een ambtelijke vertegenwoordiger van de gemeente is gemaakt. Het betreft afspraken in ambtelijke voorbereiding die dusdanig zijn dat de MEE-organisatie een beeld heeft van de voornemens van de gemeente. In 33% van de gemeenten is een afspraak met het college van B & W gemaakt. Op basis van een belronde door het Transitiebureau Wmo onder die gemeenten die volgens de peiling van MEE Nederland nog geen afspraken hebben gemaakt, is gebleken dat op 1 juli de colleges van nog eens 31 gemeenten (8%) afspraken zullen hebben vastgesteld. Dat betekent dat naar verwachting per 1 juli in 41% van de gemeenten afspraken zijn vastgesteld op het niveau van het college. Op 4 juli heeft overleg met MEE Nederland en de VNG plaatsgevonden en is aangegeven dat VWS en de VNG maximale ondersteuning aan gemeenten zullen bieden om tot goede afspraken met MEE-organisaties te komen. Prioriteit ligt daarbij bij het kleine aantal gemeenten waar nog geen ambtelijke afspraken zijn gemaakt, en bij de gemeenten waar de concept-afspraken nog moeten worden vastgesteld door het college. Waar nodig zal ik gemeenten ook bestuurlijk aanspreken.

Beoordeling stand van zaken en het vervolg

Op grond van de informatie uit de verschillende monitors is mijn beeld dat gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties voortvarend aan de slag zijn met de voorbereidingen op de invoering van de Wmo 2015. Dit beeld wordt bevestigd door de vele gesprekken die ik voer met de betrokken partijen in het land. Samen met de VNG heb ik verschillende bijeenkomsten in het land georganiseerd waarin ik met het merendeel van de (nieuwe) wethouders heb gesproken. De aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, de duidelijkheid over de financiële middelen voor gemeenten in 2015 in de meicirculaire en de beleidsinformatie over de populatie nieuwe cliënten hebben de voorbereidingen door gemeenten in een stroomversnelling gebracht. De beoogde aanvaarding van het wetsvoorstel Wmo 2015 door de Eerste Kamer zal voor gemeenten het moment zijn om de voorbereidingen nog verder te versnellen en door te vertalen naar beleid, organisatie en uitvoering, onder meer door middel van overeenkomsten met aanbieders. Dat neemt niet weg dat het vervolg van de voorbereidingen op de invoering van de Wmo 2015 en ook de uitvoering na 1 januari 2015 – gericht op continuïteit van zorg en ondersteuning in een fase van

verandering – nog veel van alle betrokkenen zal vergen. Ik ben mij daar terdege van bewust. Ik zal met alle betrokkenen de voorbereidingen regisseren en risicogericht intensief blijven volgen. De bestaande monitors en overige signalen van gemeenten, cliënten en aanbieders helpen mij daarbij.

De gemeenten die in het TVS hebben aangegeven op het daartoe bepaalde tijdstip één of meerdere mijlpalen naar huidig inzicht (mogelijk niet te halen, zal ik snel actief benaderen. Ik zal met hen bezien wat er voor nodig is om deze stappen wel op tijd te realiseren. Zo nodig zal ik gericht ondersteuning aanbieden, bijvoorbeeld door de inzet van het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD). Waar nodig zal ik gemeenten of regio's ook bestuurlijk aanspreken om passende maatregelen te nemen die de continuïteit van zorg en ondersteuning per 1 januari 2015 waarborgen.

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