

(concept/versie 16 augustus 2013)

Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

1 Hoofdlijnen van beleid

1.1 Meer eigen verantwoordelijkheid en ondersteuning op maat

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling op basis waarvan de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners. De regering geeft met dit wetsvoorstel, dat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vervangt, uitwerking aan het deel van de maatregelen die in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' zijn opgenomen en betrekking hebben op de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning aan gemeenten. De regering bouwt met dit wetsvoorstel voort op de ervaringen die zijn opgedaan met de Wmo sinds 2007 en doet voorstellen voor het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronisch psychische of psychosociale problemen, welke erop gericht is dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Voor mensen met psychische of psychosociale problemen of voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met de risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, voorzien gemeenten in de behoefte aan beschermd wonen en opvang.

De regering heeft in zijn brief over de hervorming van de langdurige zorg¹ geschetst waarom zij de langdurige zorg wil hervormen en welke doelen hierbij worden nagestreefd. In de eerste plaats wil de regering de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aanpassen aan de veranderende eisen en omstandigheden. Mensen willen zo lang mogelijk thuis kunnen wonen en niet eenzaam zijn. De regering wil de mogelijkheden voor het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Hiervoor is belangrijk dat mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet te participeren en deel te nemen aan het dagelijks leven. Gemeenten krijgen daarom de opdracht de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimte voor mensen met een beperking te bevorderen en daarmee bij te dragen aan het realiseren van een inclusieve samenleving². De regering beoogt met dit wetsvoorstel en de voorgenomen decentralisaties op het terrein van jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs, gemeenten breed verantwoordelijk te maken voor het bieden van ondersteuning aan mensen met beperkingen binnen het sociaal domein. Waardoor mensen de ondersteuning en zorg aangeboden kan worden die aansluit op de persoonlijke omstandigheden en levensfase. Het wetsvoorstel voorziet in belangrijke waarborgen voor het uitvoeren van een goed onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van mensen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij dit onderzoek in een goede samenspraak met de mensen om wie het gaat uitvoeren en om samen met betrokkenen te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening. Hierbij hebben gemeenten ook de opdracht om als gemeente samen te werken zorgverzekeraars en zorgaanbieders en betrokken partijen op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, preventieve gezondheidszorg, welzijn, wonen en werk en inkomen. Dit wetsvoorstel beoogt het bieden van samenhangende zorg en ondersteuning in buurten, wijken en dorpen te bevorderen en een goede ondersteuning van mensen in de eigen leefomgeving mogelijk te maken. Wat mensen ervaren aan kwaliteitsbeleving is naar het oordeel van de regering bepalend voor de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Belangrijke

¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 30597, nr. 296.

² De regering heeft het voornemen het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap op korte termijn goed te keuren, onder de voorwaarde dat hieruit volgende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht. Uitgangspunt van dit verdrag is een samenleving die mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat stelt op gelijke voet te participeren.

aandachtsgebieden vormen de komende jaren het verbeteren van de mogelijkheden voor het combineren van informele hulp en professionele ondersteuning en het de-medicaliseren van de geboden hulp en ondersteuning. Het is van belang de ondersteuning te richten op de persoon en diens omgeving in plaats van uitsluitend diens aandoening, beperking of indicatie. Het welbevinden van mensen dient centraal te staan. De regering verwacht van gemeenten dat zij het kwaliteitsbeleid in samenspraak met cliëntenorganisaties en aanbieders de komende jaren verder ontwikkelen en voorstellen doen voor professionele standaarden voor maatschappelijke ondersteuning. Met de betrokkenheid van de cliëntorganisaties op landelijk en op lokaal niveau wordt gewaarborgd dat in het denken over kwaliteit de burger centraal staat. Dit impliceert onder andere een 'wetoverstijgend' kwaliteitsdenken.

In de tweede plaats beoogt de regering de betrokkenheid van mensen naar elkaar te vergroten. Meer omzien naar elkaar en ondersteuning bieden waar nodig. De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is te veel naar de achtergrond geraakt. Het aantal mensen dat zich eenzaam voelt kan worden verminderd wanneer mensen meer oog hebben voor elkaar en zich meer inzetten voor een ander. Mantelzorgers en vrijwilligers zijn dan ook voor een betrokken samenleving onmisbaar. Voor het mogelijk maken van het langer in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen zal een groter beroep worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers. De regering zet daarom in op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers, op het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk en op het beter verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg³. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een belangrijke verantwoordelijkheid in het realiseren van deze doelen. Ook voorziet dit wetsvoorstel in een versterking van de positie van de mantelzorger. De mantelzorger wordt betrokken bij de aanvraag van de burger die ondersteuning wil, om goed af te stemmen wat de burger en de mantelzorger zelf doen en waar ondersteuning bij nodig is. Goede cliëntondersteuning, ook voor de mantelzorger, draagt bij aan het verlichten van mantelzorg. Voor vrijwilligersorganisaties ontstaan nieuwe mogelijkheden om in de nabijheid van mensen innovatieve vormen van ondersteuning in buurten, wijken en dorpen te organiseren. De regering beoogt hiermee te investeren in nieuwe mengvormen van solidariteit waar overheid en samenleving elkaar aanvullen en versterken⁴. De inzet van professionele ondersteuning dient als vanzelfsprekendheid hand in hand te gaan met informele ondersteuning en zorg. Ten slotte kan de decentralisatie van verantwoordelijkheden niet los worden gezien van de financiële opgave waarvoor de regering zich gesteld ziet. De huidige uitgavengroei van de langdurige zorg maakt ingrijpen noodzakelijk. Teveel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren, worden uit de collectieve middelen betaald. De regering kiest ervoor om in te grijpen en daarmee de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen in de toekomst veilig te stellen. De hervorming kent een forse financiële opgave. De regering verwacht dat gemeenten gegeven hun lokale positionering, de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning, met een groter beroep op de eigen mogelijkheden van mensen, hun sociale netwerk, de inzet van mantelzorg en vrijwilligers en door gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid. Gemeenten krijgen minder financiële middelen tot hun beschikking dan de huidige jaarlijkse uitgaven aan de betreffende aanspraken voor extramurale zorg onder de AWBZ. Voor een deel van de mensen zal de verandering ertoe leiden dat zij zijn aangewezen op een meer algemeen of soberder voorzieningenniveau. Ook zullen mensen te maken krijgen met ondersteuning van kortere duur, waarbij de ondersteuning meer dan nu gericht is op het aanleren van vaardigheden en zelfhulp. De mogelijkheden voor gemeenten voor het vragen van een financiële bijdrage naar vermogen worden met dit wetsvoorstel verruimd. Mensen met een relatief laag inkomen kunnen daarentegen door gemeenten meer gericht worden ondersteund. De regering verwacht dat

³ 'Versterken, verlichten en verbinden' van 20 juli 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 30 169, nr. 28.

⁴ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling 'Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire samenleving'

gemeenten de beleidsruimte in het wetsvoorstel zullen benutten om het beleid vorm te geven op basis van de regionale omstandigheden, behoeften en gewoonten. Het voorzieningenniveau in gemeenten zal meer van elkaar gaan verschillen. Op lokale schaal zal – na goede samenspraak met alle betrokkenen – worden afgewogen waar de inzet van de beschikbare financiële middelen het meest gewenst is. De inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte zullen worden bepaald door lokale democratische besluitvorming. De regering verwacht hierbij van gemeenteraden dat zij mensen actief betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid en ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving.

De regering wil met dit wetsvoorstel tegemoetkomen aan de veranderende eisen en omstandigheden en beoogt met de voorstellen de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning, houdbaarheid en zorg voor elkaar te doen toenemen, zodat ook mensen die afhankelijk zijn van zorg en ondersteuning van de overheid, in de toekomst kunnen blijven deelnemen aan de samenleving en zo lang mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen.

1.2 Uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is een begin gemaakt met het uitbreiden van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning en het beperken van de aanspraken onder de AWBZ. Bij de parlementaire behandeling in 2006 is al geconstateerd dat de decentralisatie van de gelden voor huishoudelijke verzorging slechts een eerste stap zouden zijn in het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning en het beperken van de aanspraken onder de AWBZ. Inmiddels zijn met de Wmo vele nuttige en goede ervaringen opgedaan, zo blijkt uit de evaluatie van het Sociaal Cultureel Planbureau⁵. De Wmo functioneert in veel gemeenten goed en mensen zijn tevreden met de geboden ondersteuning. Gemeenten hebben samen met cliëntenorganisaties, aanbieders, welzijnsorganisaties en anderen met behulp van programma's als *De Kanteling* en *Welzijn Nieuwe Stijl* laten zien hoe de eigen kracht en regie van mensen kan worden verstrekt en de afhankelijkheid van voorzieningen kan worden verminderd. De gedachte om bij het bieden van ondersteuning eerst te kijken naar wat iemand nog wel kan of zelf kan organiseren binnen zijn sociale netwerk om daarmee de zelfredzaamheid en participatie van betrokkene te vergroten is inmiddels gemeengoed geworden en kan rekenen op breed draagvlak in de samenleving.

De regering bouwt met dit wetsvoorstel voort op de ervaringen die gemeenten met de Wmo en de programma's *De Kanteling* en *Welzijn Nieuwe Stijl* hebben opgedaan. De vanzelfsprekendheid dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij hun leven inrichten en deelnemen aan de samenleving is in dit wetsvoorstel expliciet verankerd. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorg dragen voor het beleid van maatschappelijke ondersteuning en mensen die daarvoor in aanmerking komen passende ondersteuning bieden ten behoeve van hun zelfredzaamheid en participatie en waar nodig voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Voor gemeenten betekent het voorliggende wetsvoorstel een forse uitbreiding van hun verantwoordelijkheden. De regering legt voor de uitvoering van dit wetsvoorstel een belangrijke relatie met de decentralisaties op de beleidsterreinen jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs. Gemeenten krijgen met de verschillende decentralisaties, in combinatie met hun huidige verantwoordelijkheden een brede en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. De regering verwacht dat het beleggen van deze brede verantwoordelijkheid bij gemeenten ten goede komt aan mensen die zijn aangewezen op ondersteuning. De regering is van mening dat gemeenten, die als eerste overheid het dichtst bij mensen staan, het beste in staat zijn rekening te

⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, 'Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten', Den Haag, mei 2013. Zie ook de eerste evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Op weg met de Wmo, Evaluatie van de Wetmaatschappelijke ondersteuning 2007-2009', Den Haag 2010.

houden met de verschillen tussen mensen en hun behoefte aan ondersteuning. De brede verantwoordelijkheid voor het sociaal domein stelt gemeenten in staat verbindingen te leggen in het beleid en in het ondersteuningsaanbod, meer vanuit het perspectief van en in samenspraak met de betrokken persoon en diens situatie, maatwerk te leveren. Gemeenten hebben de afgelopen jaren laten zien hiertoe goed in staat te zijn. In de huidige praktijk leggen gemeenten bij de uitvoering van de Wmo verbindingen met andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals de collectieve preventie op het terrein van gezondheid op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg), het welzijnsbeleid, het woonbeleid, de schuldhulpverlening en het lokale werkgelegenheidsbeleid. De regering wil met dit wetsvoorstel gemeenten stimuleren om op deze ervaringen voort te bouwen en werkwijzen te continueren. Door te investeren in innovatieve ondersteuningsarrangementen en vernieuwende werkwijzen kunnen met nieuwe combinaties van bijvoorbeeld ondersteuning, participatie, wonen, welzijn, werk en inkomen betere resultaten in het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van mensen bereikt worden, maar ook betere resultaten in het bieden van (jeugd)zorg en verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten of betaalde arbeid. De regering kiest daarom bewust voor het loslaten van de huidige AWBZ-terminologie, zoals persoonlijke verzorging of begeleiding. Gemeenten krijgen een brede verantwoordelijkheid voor de deelname van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen (participatie) aan het maatschappelijk verkeer en het bieden van passende ondersteuning waarmee mensen in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden (zelfredzaamheid). De regering wil hiermee de innovatie in ondersteuning en ondersteunende diensten bevorderen en de omslag naar het bieden van maatwerk in langdurige ondersteuning aan mensen markeren. De regering biedt met dit wetsvoorstel verdergaande mogelijkheden aan gemeenten en aanbieders, maar ook aan (zelfinitiatieven van) inwoners, om ondersteuning dicht bij mensen in buurten, wijken en dorpen te organiseren. Met de brede verantwoordelijkheid in het sociale domein worden gemeenten dé centrale regisseur in de ondersteuning voor mensen om zo lang mogelijk thuis te kunnen wonen en te participeren in de samenleving. De regering verwacht van gemeenten dat zij de komende jaren bij de uitvoering van het beleid actief samenwerken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen in buurten, wijken en dorpen zoals huisartsen. Belangrijke aandachtsgebieden vormen hierbij de werkzaamheden van de wijkverpleegkundige en het bieden van thuisverpleging en een gezamenlijke inzet op preventie ter bevordering van de gezondheid en het welzijn van mensen. Gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders zullen gezamenlijk afspraken moeten maken over goede dienstverlening waarbij de ondersteunings- en zorgvraag van de cliënt centraal staat. Een succesvolle samenwerking met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en wijkverpleegkundigen biedt gemeenten de mogelijkheid om de gemeentelijke ondersteuning in samenhang met andere voorzieningen te organiseren. Met een dergelijke integrale aanpak wordt gestalte gegeven aan de in het regeerakkoord vermelde uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociaal domein, namelijk "één gezin, één plan, één regisseur". De regering vraagt van gemeenten om de komende jaren actief aan de slag te gaan met het maken van samenhangend beleid voor het sociaal domein. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor ook de mogelijkheden. Het gemeentelijk plan voor maatschappelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld worden samengevoegd met andere wettelijk verplichte beleidsplannen, waarmee in één gemeentelijk beleidsplan uitvoering wordt gegeven aan de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Wet publieke gezondheid. In samenhang met de uitvoering van de Participatiewet biedt dit wetsvoorstel nieuwe mogelijkheden voor het bieden van ondersteuningsvormen die tevens gericht zijn op het opdoen van (betaalde) werkervaring of het verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten. Dit wetsvoorstel voorziet daarom bewust in een grote mate van beleidsruimte voor gemeenten om naar eigen inzicht, mogelijkheden en gewoonten het buurtgericht werken verder te ontwikkelen en het voorzieningenaanbod in te richten op de specifieke omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van mensen in buurten, wijken en dorpen.

Meer mensen, en mensen met meer verschillende vormen van een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen zullen een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten komen voor nieuwe vraagstukken te staan. Mensen met een meer specialistische of

een soms weinig voorkomende ondersteuningsvraag zullen zich melden bij de gemeente. Het belang van preventie wordt groter en gemeenten zullen vaker in aanraking komen met mensen die zorg mijden en buiten het zicht van de gemeente proberen te blijven. Deze uitbreiding van verantwoordelijkheden en taken in het sociale domein stelt hoge eisen aan de bestuurs- en uitvoeringskracht van gemeenten. Om te bevorderen dat gemeenten aan deze hoge eisen kunnen voldoen, is samen met de VNG een specifiek daarop gericht ondersteuningsprogramma opgesteld. Gemeenten zullen hun beleid afstemmen met andere gemeenten, hetzij omdat ze zelf over onvoldoende uitvoeringskracht beschikken, hetzij uit een oogpunt van doelmatigheid. Voor sommige taken op grond van deze wet worden gemeenten verplicht samen te werken, bijvoorbeeld op het gebied van beschermd wonen en opvang. Uitgangspunt bij de uitwerking van de gemeentelijke verantwoordelijkheden in dit wetsvoorstel vormt de onlangs door Rijk en andere overheden geactualiseerde 'Code interbestuurlijke verhoudingen 2013'. Dit betekent onder andere dat de regering in dit wetsvoorstel kiest voor een zo'n groot mogelijke beleidsvrijheid voor gemeenten, teneinde de kansen die het zo dicht mogelijk bij de burger positioneren van taken voor maatwerk in de ondersteuning biedt, ook daadwerkelijk te incasseren.

De vernieuwing van de langdurige zorg zullen gevolgen voor de arbeidsmarkt tot gevolg hebben. De regering verwacht van gemeenten dat zij hiermee, voor zover dit mogelijk is, rekening houden en blijf geven van goed opdrachtgeverschap. Het wetsvoorstel voorziet, als uitwerking van de afspraken uit het zorgoverleg⁶, in de mogelijkheid om indien het college van B en W besluit het verlenen van diensten door derden te laten verrichten, af te zien van het uitschrijven van een aanbesteding. Wanneer een gemeente besluit een nieuwe aanbieder te contracteren, treedt deze aanbieder in overleg over de overname van het betrokken personeel met de aanbieder(s) die vóór hem in opdracht van de gemeente deze diensten hebben verleend. De regering verwacht van gemeenten dat zij hierop toezicht houden en ervoor zorg dragen dat afspraken hierover tussen aanbieders en de gemeente in goede samenwerking worden uitgevoerd. Daarnaast verwacht de regering van gemeenten dat zij bij het verstrekken van overheidsopdrachten voor uitvoering van diensten door derden zich een goed beeld hebben gevormd van het gevraagde deskundigheidsniveau van medewerkers en het tarief dat daarmee samenhangt.

Voor gemeenten is van belang dat zij, vanuit de brede verantwoordelijkheid voor het sociaal domein, alleen de beoogde resultaten kan bereiken in goede samenwerking met zorgverzekeraars, zorgaanbieders, huisartsen en anderen die een belangrijke rol vervullen in de leefomgeving van mensen. Dit geldt niet alleen voor de samenwerking met de professionals en professionele organisaties in het sociaal domein, maar in gelijke mate ook voor de wijze waarop gemeenten hun inwoners betrekken bij het vormgeven van het lokale beleid en ruimte bieden voor het realiseren van eigen initiatieven gericht op verlenen van ondersteuning en zorg in de nabijheid van de eigen leefomgeving.

1.3 Waarborgen voor passende ondersteuning

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van meer mensen. Voor een deel zijn dit mensen met zwaardere en/of meer complexere vormen van een beperking. De verschillende vormen van ondersteuning waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn nemen toe met dit wetsvoorstel. Van gemeenten vraagt de brede verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning en het voorzien in langdurige vormen van ondersteuning een zorgvuldige en professionele dienstverlening. De regering voorziet met dit wetsvoorstel in een aantal belangrijke waarborgen voor passende ondersteuning. In dit wetsvoorstel is een balans gezocht tussen waarborgen voor passende ondersteuning van goede kwaliteit en voldoende rechtszekerheid voor mensen enerzijds en de randvoorwaardelijke beleidsruimte voor gemeenten om op een doelmatige wijze tot integrale ondersteuning op maat te komen anderzijds.

⁶ Resultaten zorgoverleg, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33566 nr. 29

Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders verdere uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening. De regering verwacht van gemeenteraden dat zij hun inwoners betrekken bij het vormgeven van het lokale beleid en stelt hieraan eisen. In dit wetsvoorstel is bepaald dat gemeenteraden in een verordening moeten vastleggen op welke wijze inwoners worden betrokken bij het uitvoeren van het lokale beleid en stelt hieraan nadere voorwaarden. De gemeenteraad moet bijvoorbeeld voorzien in mogelijkheden voor het gevraagd en ongevraagd uitbrengen van advies bij de besluitvorming over de verordeningen en beleidsvoorstellen. Inwoners worden hiermee in de gelegenheid gesteld zelf invloed uit te oefenen op de lokale beleidsvoorstellen, het lokale voorzieningenniveau en de regels voor het verstrekken van maatwerkvoorzieningen, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget.

Het wetsvoorstel voorziet in een kader waaraan het gemeentelijk beleidsplan tenminste moet voldoen. De lokale beleidsruimte wordt hiermee door de wetgever ingekaderd en voorzien van waarborgen waaraan inwoners het lokale beleid en voorzieningenniveau kunnen toetsen. Het beleidsplan moet erin voorzien dat het college van B en W de sociale samenhang en de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking bevordert. De regering verwacht van gemeenten dat zij op lokaal niveau verdere uitwerking geven aan het uitgangspunt van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van een inclusieve samenleving. Tevens moet het beleidsplan erin voorzien dat het college beleid voert waarmee de veiligheid en leefbaarheid wordt bevordert en in dat kader huiselijk geweld wordt voorkomen en bestreden. Daarnaast dient de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers een expliciet onderdeel uit te maken van het lokale beleidsplan. De regering verwacht van gemeenten een actieve inzet op het gebied van preventie en vroegsignalering ter voorkoming dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige, maatschappelijke ondersteuning. Voor mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven kan het gemeentebestuur ervoor kiezen algemene voorzieningen aan te bieden. In het lokale beleidsplan kan hieraan uitwerking worden gegeven. Voor mensen die op maatschappelijke ondersteuning zijn aangewezen en hier zelf niet in kunnen voorzien, ook niet met behulp van gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen dient het college te voorzien in een maatwerkvoorziening. Het is aan de gemeenteraad en het college om in het beleidsplan de kaders hiervoor op te nemen en de gemeentelijke verordening nadere regels te stellen op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of iemand voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang in aanmerking komt. Van belang voor het ontwerp van de gemeentelijke verordening is dat deze voldoende ruimte laat voor individuele afwegingen als voorwaarde voor maatwerk in ondersteuning.

Voor wat betreft de uitvoering van het beleid verwacht de regering van gemeenten dat zij zich een goed beeld vormen van de ondersteuningsbehoefte van mensen die daarvoor in aanmerking komen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in voorwaarden waaraan een goed onderzoek tenminste moet voldoen en bepaalt welke onderwerpen in ieder geval in het onderzoek moeten worden meegenomen. Door deze procesmatige voorwaarden in het wetsvoorstel op te nemen, worden aan het college van B en W handvatten geboden om een zorgvuldige afweging en beoordeling tot stand te brengen. De regering komt tot deze aanscherping van de wet op basis van jurisprudentie waaruit blijkt dat bij beroepsprocedures, waarin gemeenten in het ongelijk zijn gesteld, sprake was van een gebrekkige motivering van de door de colleges genomen beslissingen. De regering wil de waarborgen voor mensen die in aanmerking komen voor maatschappelijke ondersteuning op dit punt versterken. Tevens voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor mensen om kosteloos gebruik te maken van cliëntondersteuning voor informatie en advies en bevat het bepalingen waarmee de positie van mensen is gewaarborgd bij klachten, medezeggenschap, calamiteiten en geweld.

Een belangrijke waarborg voor mensen vormt de in het wetsvoorstel opgenomen resultaatverplichting. Als uitgangspunt geldt dat zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving een verantwoordelijkheid is van mensen zelf. Gemeenten zijn gehouden, ter ondersteuning van mensen die niet volledig zelf kunnen voorzien in hun zelfredzaamheid en participatie en/of behoefte hebben aan beschermd wonen of opvang, beleid te maken. Dit beleid omvat plannen met betrekking tot het bevorderen van mantelzorg en het aanbieden van algemene voorzieningen waarmee mensen met beperking, chronische psychische of psychologische problemen worden ondersteund bij hun participatie en zelfredzaamheid. Wanneer iemand naar het oordeel van het college onvoldoende is geholpen met de inzet van eigen kracht, gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen en niet in staat is tot zelfredzaamheid of participatie dan beslist het college tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening. De voorgestelde maatwerkvoorziening moet rekening houden met de uitkomsten van het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en een passende bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de betrokkene, en deze in staat stellen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven wonen. In geval van beschermd wonen of opvang geldt hierbij het criterium dat de maatwerkvoorziening erin moet voorzien dat betrokkene – waar en zo snel als mogelijk – weer in staat is zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De verplichting om maatwerk te leveren is in het wetsvoorstel ruimer geformuleerd dan de in de Wmo en ziet toe op alle gevallen waarin iemand problemen heeft met zijn zelfredzaamheid en participatie of beschermd wonen of opvang nodig heeft. De maatwerkvoorziening is daarbij aanvullend op wat iemand zelf kan bijdragen en vormt samen met de inzet van eigen kracht en/of indien van toepassing gebruikelijke hulp of mantelzorg een samenhangend ondersteuningsaanbod, of wel maatwerk. Wanneer mensen voldoen aan de voorwaarden hebben ze recht op een maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget. Het ondersteuningsaanbod van het college is daarbij zoveel mogelijk ontwikkelingsgericht en draagt bij aan de versterking van de eigen kracht en het kunnen voeren van eigen regie. Wanneer iemand van mening is dat het college hem onterecht geen maatwerkvoorziening verstrekt of de maatwerkvoorziening onvoldoende bijdraagt aan de zelfredzaamheid of participatie of hem opvang of beschermd wonen ten onrechte wordt onthouden, dan beschikt betrokkene over de mogelijkheden van bezwaar en beroep. De rechter zal in voorkomende situatie toetsen of de gemeente zich gehouden heeft aan de juiste procedures, het onderzoek naar betrokkene op adequate wijze heeft verricht en de voorgestelde ondersteuning passend gegeven de uitkomsten van het onderzoek en de betrokkene in staat wordt gesteld zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven wonen. Het wetsvoorstel beoogt overigens in opzet procedures van gemeenten en burgers zo veel mogelijk te voorkomen. Uitgangspunt is een proces waarin gemeente en de persoon met een ondersteuningsbehoefte in samenspraak diens situatie in kaart brengen en van daaruit te bezien op welke wijze de zelfredzaamheid en participatie van betrokkene kan worden versterkt. Uiteraard kan het voorkomen dat betrokkene het uiteindelijk niet eens is met de besluitvorming over een voorziening door de gemeente. Vanuit het belang van de-juridisering wijst de regering gemeenten op de mogelijkheid om vormen van alternatieve geschillenbeslissing zoals mediation of een ombudsfunctie als onderdeel van het proces te organiseren. Ook de in het wetsvoorstel verankerde functie van cliëntondersteuner kan hierin een belangrijke rol spelen.

Het wetsvoorstel belegt de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet, waaronder de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning bij het college van burgemeester en wethouders. Het wetsvoorstel voorziet in basisnormen waaraan de geboden maatschappelijke ondersteuning dient te voldoen. Het wetsvoorstel maakt daarbij de door gemeenten gecontracteerde aanbieders van maatschappelijke ondersteuning ook direct verantwoordelijk voor de toepassing van daartoe geformuleerde landelijke professionele standaarden. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op het toepassen van de professionele standaarden door deze aanbieders en brengt hierover verslag uit aan de gemeentebesturen. Bij spoedeisende omstandigheden kan de IGZ direct ingrijpen. De regering beoogt hiermee gemeenten primair verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van

maatschappelijke ondersteuning, maar voorziet bij de taakoefening door gemeenten in ondersteuning door de IGZ. Hiermee wordt naar het oordeel van de regering geborgd dat, ook daar waar het lijfsgebonden activiteiten betreft, de maatschappelijke ondersteuning van goede kwaliteit is en in veilige omstandigheden wordt geleverd.

De decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning, als onderdeel van maatschappelijke ondersteuning, betekent een verandering in de verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar ook voor het Rijk. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op te bestaan na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, maar krijgt een ander karakter. De regering zal in goed partnerschap met gemeenten de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen monitoren. Het wetsvoorstel biedt gemeenten beleidsruimte om op basis van lokale democratische besluitvormingsprocessen invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid. Het Rijk blijft hierbij op gepaste afstand, maar behoudt de verantwoordelijkheid voor het stelsel en zal ingeval van een ernstige taakverwaarlozing door een gemeente interveniëren. Het wetsvoorstel biedt de verantwoordelijk bewindspersoon hiertoe, naast zijn reguliere instrumentarium, een aanwijzingsbevoegdheid. Deze zal echter alleen door hem worden ingezet indien de situatie geen alternatief laat. Uitgangspunt is dat de colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden hun verantwoordelijkheid in deze situaties nemen.

1.4 Transitie en transformatie

De regering realiseert zich dat dit wetsvoorstel zich richt op veelal kwetsbare mensen, die te maken krijgen met veranderingen die direct ingrijpen in hun dagelijkse leven. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van beleid en uitvoering van gemeenten, ook in de voorbereidingsfase. Gemeenten zullen zich tot het uiterste inspannen om de transitie zo goed mogelijk te laten verlopen. Gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties zijn hier al in de aanloop naar de feitelijke transitie mee van start gegaan waarbij zij kunnen voortborduren op (samenwerkings)afspraken en andere voorbereidende activiteiten die al in gang gezet waren in 2012 in verband met het voornemen van het toenmalige kabinet tot decentralisatie van de extramurale begeleiding naar de Wmo. Om die ontwikkeling te begeleiden is destijds een Transitiebureau Wmo opgezet, een samenwerkingsverband van het ministerie van VWS en de VNG, dat gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties bij de transitie ondersteunt. In een transitieplan Wmo 2015, waarbij alle betrokken partners worden betrokken, wordt de voorbereiding en implementatie stapsgewijs in kaart gebracht zoals de benodigde communicatie over de veranderingen voor burgers, cliëntondersteuning en de tijdstippen waarop gemeenten afspraken moeten maken met aanbieders over de benodigde ondersteuning. De regering volgt de transitie bij gemeenten nauwlettend. Een belangrijk uitgangspunt voor de transitie is een stevige regie op de samenhang van implementatie van de maatregelen die verband houden met de hervorming van de langdurige zorg. Ook de voorgenomen decentralisatie van verantwoordelijkheden op het terrein van jeugd en participatie vraagt om coördinatie. De implementatie van dit wetsvoorstel van gemeenten staat immers niet op zich maar maakt onderdeel uit van een grotere operatie. Het is van belang dat alle betrokken partijen hiertoe de benodigde afspraken en met elkaar in gesprek blijven om de voortgang te monitoren en daar waar nodig bij te sturen. De regering zal regie voeren op de totstandkoming en het nakomen van deze afspraken.

De hervorming van de langdurige zorg is meer dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving en een organisatiestructuur voor de uitvoering. De hervorming vraagt om een andere oriëntatie op de langdurige zorg in de samenleving, een omslag in denken en doen. Zoals in de voorgaande paragrafen is aangegeven vergt dit een andere rol van iedereen: inwoners, gemeenten, verzekeraars, zorg- en welzijnsaanbieders, cliënten- en patiëntenorganisaties, universiteiten, hogescholen en MBO-instellingen en andere organisaties. Zorg- en welzijnsaanbieders, gemeenten, cliënten- en patiëntenorganisaties en zorgverzekeraars krijgen binnen de nieuwe structuren volop kans voor vernieuwing om zo de transformatie tot een succes te maken. Dat zal niet van de ene dag op de andere zijn gerealiseerd; het vergt een inspanning van

vele partijen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, op dat van de Jeugdwet, de Participatiewet en Passend onderwijs en heeft een relatie met veranderingen in het openbaar bestuur. Deze ontwikkeling wordt gestimuleerd en ondersteund tijdens de transitie en vanuit programma's zoals 'In voor Zorg en Ondersteuning'.

Ten behoeve van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is breed overleg gevoerd met betrokkenen uit verschillende sectoren (ANBO, CSO, MEZZO, Koepel Wmo-raden, Zorgbelang Nederland, LOC, NOV, LSR, MO-groep, MEE-Nederland, Federatie Opvang, RIBW-alliantie en BKV/FLZ, NCPF, CG-Raad, Per Saldo, LPGGZ en Platform VG, VNG, Actiz, GGZ Nederland en BTN) en is met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een sociaal akkoord gesloten. Voor de zorgsector is eveneens overleg gevoerd met werkgevers (VGN, Actiz, GGZ-Nederland, NFU, NVZ en Btn) en werknemers (CNV Publieke Zaak, FBZ, Nu'91 en MHP).⁷ De regering heeft op onderdelen het wetsvoorstel aangepast in reactie op de gedane voorstellen en aangedragen alternatieven van betrokken partijen, zoals cliëntenorganisaties, VNG, aanbieders en koepelorganisaties. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de motie Slob c.s. die de regering oproept bij de uitwerking van het regeerakkoord de sociale partners en organisaties in het binnenlands bestuur, de zorg en het onderwijs actief te betrekken⁸ In de paragraaf over de consultatie (par. 11) wordt hier nader op ingegaan.

1.5 Leeswijzer

Na de hiervoor opgenomen aanleiding en analyse is de opbouw van deze memorie van toelichting als volgt:

2 Verantwoordelijkheid gemeenten: plan en maatwerk

Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoordelijkheden van gemeenten, zoals het opstellen van een plan voor sociale samenhang, mantelzorg, vrijwilligerswerk en leefbaarheid in de gemeente, waaronder het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen bij zelfredzaamheid en participatie, voorzien in bijstand informatie en advies en bevorderen dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven door het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie.

3 Toegang tot de ondersteuning

Dit hoofdstuk gaat in op de toegang tot de gemeentelijke ondersteuning en de wijze waarop de zelfredzaamheid van mensen en mogelijkheden van ondersteuning door de sociale omgeving worden aangesproken, benut en ingezet. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop een gemeente voorziet in algemene voorzieningen en in individuele gevallen op de persoonlijke omstandigheden toegesneden maatwerk levert, waarbij het aanbod van informele en formele hulp een samenhangend geheel vormt.

4 Informele zorg

Dit hoofdstuk gaat in op het belang van informele zorg en de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft om het verlenen van informele zorg mogelijk te maken en te bevorderen.

5 Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de rechtspositie van mensen is vorm gegeven en op de bepalingen over de kwaliteitseisen die aan gemeenten, aanbieders van ondersteuning en professionals worden gesteld.

6 Toezicht

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het toezicht vanuit het Rijk op gemeenten en aanbieders en van gemeenten op aanbieders van ondersteuning wordt geregeld en op welke wijze samenhang in het toezicht binnen het sociale domein wordt bevorderd.

7 Gegevensverwerking en regeldruk

⁷ Resultaten zorgoverleg, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33566 nr. 29

⁸ Motie Slob c.s., Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 410 nr. 19

Dit hoofdstuk gaat in op de bescherming van persoonsgegevens, de regeling van de beleidsinformatie en de regels die gelden voor het uitwisselen van gegevens tussen gemeenten, zorgaanbieders, verzekeraars en andere door de wet aangewezen partijen de wijze waarop wordt gestreefd naar vermindering van administratieve lasten.

8 Financiële aspecten

Dit hoofdstuk gaat in op de overheveling van een deel van de AWBZ-middelen naar het Gemeentefonds en de regels voor besteding en verantwoording van die gelden voor gemeenten. Daarnaast komen de basistarieven voor huishoudelijke hulp aan de orde.

9 Transitie, transformatie en implementatie

Dit hoofdstuk gaat in op de voorbereiding van de implementatie en op de wijze waarop gemeenten daarbij worden ondersteund door het Transitiebureau Wmo. Ook wordt ingegaan op het overgangsrecht.

10 Stelselverantwoordelijkheid

Dit hoofdstuk gaat in op de stelselverantwoordelijkheid van de minister van VWS en in relatie daarmee ook op monitoring, evaluatie en interbestuurlijk toezicht.

11 Ontvangen reacties en adviezen

Dit hoofdstuk geeft aan hoe de uitkomsten van de consultaties en de uitgebrachte adviezen van adviesorganen zijn verwerkt.

12 Overige aspecten

CONCEPT

2 De verantwoordelijkheid van de gemeente

2.1 De opdracht voor gemeenten: het doel van de wet

De gemeente wordt op basis van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van mensen op een breed terrein. Het wetsvoorstel bevat een opdracht aan het college zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning en in dat verband een goede toegankelijkheid te bevorderen van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking. Hiermee wordt aangesloten bij de uitgangspunten van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit wetsvoorstel draagt bij aan het realiseren van een inclusieve samenleving waarin mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet met anderen te participeren. Tevens moet het college de zelfredzaamheid en participatie bevorderen van mensen met een beperking, chronisch psychisch of psychosociaal probleem, opdat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Door gerichte ondersteuning bij het voeren van regie op het eigen leven, het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen en het ontmoeten van anderen, kunnen mensen die het op eigen kracht niet redden (ook niet met ondersteuning van de sociale omgeving), zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving blijven en blijven meedoen in de maatschappij. Dit draagt bij aan hun welbevinden en voorkomt onnodige medicalisering. De ondersteuning door gemeenten dient daar waar mogelijk ook gericht te zijn op de ontwikkeling van mensen in hun zelfredzaamheid en participatie en kan er toe leiden dat mensen na verloop van tijd minder op ondersteuning aangewezen zijn. Daar waar dit passend is zullen gemeenten ter invulling van hun wettelijke opdracht tot maatschappelijke ondersteuning ook beschermd wonen en opvang bieden.

De afbakening van de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten vindt, zoals hiervoor al aangegeven, niet alleen plaats in de opdracht voor gemeenten en de uitwerking daarvan, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, maar vooral ook in de beschrijving van de doelgroep en van cliënten en hun rechten in de kern-AWBZ, de Jeugdwet en de beschrijving van de (nieuwe) aanspraak thuisverpleging in de Zvw. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun ingezetene tot het moment dat hij een indicatie heeft voor de (nieuwe) kern-AWBZ. Op dat moment is immers langs de weg van objectieve, in het wetsvoorstel voor de kern-AWBZ op te nemen, criteria vastgesteld dat de beperkingen van dien aard zijn dat het in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen geen optie (meer) is. De zorg voor een veilige omgeving en permanent toezicht in een instelling waarin verpleging en behandeling volgens de daartoe te stellen eisen in de nabijheid verkeren, is dan aangewezen. Mensen met een ondersteuningsbehoefte die thuis verblijven kunnen een beroep doen op de Wmo en zullen daarnaast in de daartoe vastgestelde gevallen aanspraken kunnen ontlenen aan de Zvw. Als gevolg van de criteria voor de toegang tot de kern-AWBZ gevolg door de indicatieprocedure en helderheid over aanspraken in de Zvw wordt duidelijk wanneer een beroep op gemeenten voor maatschappelijke ondersteuning gedaan kan worden. Het voorgaande impliceert dat het aanpassen van aanspraken in voornoemde wetten zou kunnen leiden tot een taakmutatie voor gemeenten. Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet verplicht de regering in zo'n geval om de financiële gevolgen in kaart te brengen en aan te geven op welke wijze deze gevolgen kunnen worden opgevangen. In de code interbestuurlijke verhoudingen⁹ is vastgelegd dat Rijk en gemeenten elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens die de andere overheidslaag raken op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast en wordt een consultatietermijn in acht genomen.

2.2 Beleidsruimte gemeenten

Het wetsvoorstel bepaalt welke onderwerpen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning in het plan moeten worden uitgewerkt. De gemeenteraad bepaalt zelf op welke wijze hij daaraan

⁹ Code interbestuurlijke verhoudingen, minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, januari 2005 (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/07/28/code-interbestuurlijke-verhoudingen)

invulling geeft; de gemeente beschikt dus over beleidsruimte. Het wetsvoorstel geeft aan welke onderwerpen de gemeente in ieder geval moet uitwerken. Voor een goede invulling van gemeentelijke verantwoordelijkheden binnen het hele sociale domein, ligt het voor de hand dat gemeenten gestructureerd informatie verzamelen over de situatie van hun burgers binnen het sociale domein. Zo maken enkele gemeenten gebruik van zogenoemde 'wijkscans' en vergaren zij kennis over bijvoorbeeld opvoedings- en gezondheidsproblemen. Het beschikken over een actueel en volledig beeld van de lokale problematiek en de mogelijkheden is naar het oordeel van de regering essentieel om de inhoud en uitvoering van het beleid te kunnen toesnijden op de omstandigheden en om daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren.

De gemeente krijgt met het wetsvoorstel de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de zelfredzaamheid en de participatie van de ingezetene centraal staat. Deze beleidsruimte doet niets af aan de heldere opdracht aan de gemeente om een aanvraag om maatschappelijke ondersteuning te beoordelen en van een passende reactie te voorzien. Indien uit het onderzoek dat aan de beoordeling van de aanvraag voorafgaat, blijkt, dat een ingezetene niet op eigen kracht, eventueel met inschakeling van diens sociale omgeving in staat is tot zelfredzaamheid en participatie in de samenleving, kan deze bij de gemeente een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Bij het besluit ter zake zal de gemeente rekening moeten houden met de in het wetsvoorstel expliciet in het kader van het uit te voeren onderzoek benoemde elementen, zoals de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de betrokkene en met de lokale omstandigheden, zodat maatwerk kan worden geboden. Voor degene die het niet eens is met de beslissing van de gemeente in vervolg op zijn aanvraag, staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

2.3 Doorvertaling wettelijke opdracht naar gemeentelijk beleid en uitvoering

2.3.1 Het beleidsplan

De gemeenteraad heeft tot taak periodiek een plan vast te stellen met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft niet alleen de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van cliënten die het zonder die ondersteuning niet redden, maar moet ook kunnen beschikken over een grote mate van keuzevrijheid ten aanzien van de daartoe in te schakelen partners en te leggen beleidsaccenten. Het wetsvoorstel bepaalt welke onderwerpen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning in het plan moeten worden uitgewerkt. Binnen het wettelijk kader heeft de gemeenteraad de ruimte om tot een lokaal passende invulling te komen. Waar mogelijk en noodzakelijk, moet de gemeente integrale, samenhangende ondersteuning bieden, in samenhang met andere voorzieningen en beleidsterreinen. Daarbij dient de inzet te worden gericht op het zo veel mogelijk verbeteren van toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een handicap. Dit impliceert ook dat de gemeenten naar de mening van de regering – uit oogpunt van een inclusieve samenleving – meer zouden moeten inzetten op het bieden van algemene voorzieningen ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Daar waar dit (nog) niet mogelijk is en/of een onvoldoende passend aanbod voor betrokken ingezetene tot gevolg zou hebben, zal worden gekozen voor een individuele maatwerkvoorziening. De gemeente krijgt de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de participatie van de ingezetene centraal staat. Ook dit vraagt de nodige beleidsruimte voor gemeenten. De gemeenteraad geeft door het vast te stellen plan richting aan de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de maatschappelijke ondersteuning. Maatschappelijke ondersteuning is niet alleen direct van invloed op (de kwaliteit van) het individuele bestaan, maar ook op de kwaliteit van de samenleving als geheel in een gemeente. Met deze decentralisatie is een groot budget gemoeid. Het is dan ook van groot belang dat de gemeenteraad het plan eerst vaststelt na zorgvuldige afweging en uitgebreide consultatie van ingezetenen van de gemeente. De regering gaat er overigens vanuit dat veel gemeenten de bestaande praktijk, om naast ingezetenen ook vrijwilligersorganisaties, aanbieders en cliënten en hun vertegenwoordigers bij deze consultatie te betrekken, zullen handhaven.

Het wetsvoorstel vraagt van gemeenten in het beleidsplan expliciet aandacht te besteden aan keuzemogelijkheden van aanbieders voor degenen aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt. Met deze bepaling als ook de bepaling waarin wordt aangegeven dat de gemeente in het onderzoek na aanvraag de persoonskenmerken en voorkeuren van een cliënt dien te betrekken, wordt uitwerking gegeven aan de motie Dik-Faber en Van der Staaij¹⁰, die de regering vraagt bij de vormgeving van dit wetsvoorstel rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving.

Omdat het doel is dat ingezetenen die ondersteuning nodig hebben in eerste instantie worden ondersteund door hun naasten en hun overige sociale omgeving, vindt de regering het van groot belang dat gemeenten in de voorbereiding op het plan in overleg treedt met haar burgers, met vertegenwoordigers van de vrijwilligersorganisaties die in de gemeenten actief zijn zoals bijvoorbeeld mantelzorgondersteuners, zodat het beleid goed aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de burgers en de civil society in de gemeenten. Het past hierbij naar het oordeel van de regering dat gemeenten in hun plan zo mogelijk actief inspelen op initiatieven van ingezetenen en/of cliënten die naar het oordeel van de betreffende gemeente van toegevoegde waarde zijn. Ook de horizontale verantwoording aan ingezetenen en het besef van de kwetsbaarheid van burgers die niet op eigen kracht kunnen meedoen aan de samenleving, dragen er naar de stellige verwachting van de regering aan bij dat gemeenteraden en colleges op dit beleidsterrein zorgvuldig zullen opereren.

Gelet op bovenstaande en gelet op de doorontwikkeling van de Wmo de afgelopen jaren heeft de regering er vertrouwen in dat gemeenteraden de implementatie van dit wetsvoorstel en de verdere uitvoering ervan door de colleges goed ter hand zullen nemen. De regering zal dit in de tijd actief, nauwgezet en met grote belangstelling volgen. Ten minste jaarlijks legt het college aan de gemeenteraad verantwoording af over het gevoerde beleid. Bij deze gelegenheid zal de uitvoering van het beleid met betrekking tot zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang inhoudelijk aan de orde komen.

De gemeenteraad kan een plan vaststellen dat breder is dan het beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning en daarbij bijvoorbeeld andere onderdelen van het sociale domein waarop de gemeente werkzaam is, betrekken. Zo kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid die gemeenten iedere vier jaar in het kader van de Wet publieke gezondheid opstellen en kan het in voorkomende gevallen van belang zijn om aansluiting te zoeken bij de nazorg voor ex-gedetineerden of lopende of benodigde forensische zorg.

2.3.2 Bevordering sociale samenhang

Een van de onderdelen van de opdracht van gemeenten in het wetsvoorstel betreft het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid. Deze verplichting tot het bevorderen van sociale samenhang is breed geformuleerd. De gemeente heeft hierbij de nodige beleidsruimte om lokaal invulling aan te geven aan deze opdracht en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften en mogelijkheden variëren immers tussen gemeenten, bijvoorbeeld vanwege de bevolkingssamenstelling en lokale tradities. De regering hecht er zeer aan, dit beleidsterrein in het wetsvoorstel te handhaven om gemeenten een handvat te geven actief te investeren in het versterken van de sociale samenhang en een zelfredzame samenleving. Het (meer) oog hebben voor de ondersteuningsbehoefte van de naaste is één van de belangrijke motieven van de regering in de visie op de langdurige zorg en ondersteuning. Bevordering van de sociale samenhang kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen dat ingezetenen maatschappelijke ondersteuning van de gemeente behoeven. Immers een sterk ontwikkelde sociale samenhang draagt bij aan de onderlinge contacten tussen mensen en daarmee aan het ontstaan en in stand houden van sociale netwerken.

¹⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 30597 nr. 337

2.3.3 Veiligheid, preventie en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld

Aan het begrip maatschappelijke ondersteuning is ten opzichte van de Wmo toegevoegd het element van 'veiligheid' in de gemeente. De regering meent dat dit van belang is omdat het gevoel van veiligheid voor ingezetenen een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de mogelijkheid tot participatie. Het gaat hierbij om veiligheid in de zin van 'vrij zijn' van het risico op geweld uit huiselijke kring; er moet voor iedereen in de thuissituatie – en als dat niet kan, elders – een veilige plek zijn. De term ziet niet op veiligheid in justitiële zin.

Dit wetsvoorstel bevat de opdracht aan de gemeente om beleid te maken dat er op is gericht te voorkomen dat ingezetenen aangewezen zullen zijn op maatschappelijke ondersteuning. Dit is een van de elementen die aan de orde moet komen in het hiervoor genoemde plan dat de gemeenteraad moet vaststellen. Het ligt naar het oordeel van de regering voor de hand om dit op preventie gerichte beleid onder meer vorm te geven door binnen de gemeente op een meer 'outreaching' manier te werk te gaan, dus niet af te wachten tot een ingezetene zich met problemen bij de gemeente meldt, maar selectief en doelgericht – ook op basis van signalen – op zoek gaan naar mensen die gebaat zijn bij ondersteuning ter voorkoming van grotere problemen op termijn. Deze outreachende werkwijze passen gemeenten op dit moment al toe bij bijvoorbeeld de zogenaamde 'multiprobleemhuishoudens'. In deze situaties speelt de 'regisseur' van het gezin of het sociaal wijkteam vaak een actieve rol in het gezin, dat naar het oordeel van de professional ondersteuning nodig heeft. Deze actieve rol kan in uitzonderingsgevallen betekenen dat de feitelijke rol van de cliënt zelf bij de aanmelding, beperkter is; deze overziet veelal zelf de problematiek niet. In de praktijk hoeft deze beperkte rol niet in de weg te staan het aan het door de gemeente uitvoeren van het onderzoek dat vooraf gaat aan een aanvraag om maatschappelijke ondersteuning. In aanvulling hierop kan de gemeente als dat nodig is uiteraard ook bevoegdheden op grond van andere wet- en regelgeving inzetten (bijvoorbeeld bij het tegengaan van overlast, handhaving van de leerplicht, nakomen van verplichtingen aangaande een uitkering of andere voorziening).

Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld krijgt een belangrijke plek in dit wetsvoorstel. Huiselijk geweld kent vele verschijningsvormen. Het betreft zowel fysiek geweld tussen partners als bijvoorbeeld ook ouderenmishandeling (waaronder verwaarlozing en financiële uitbuiting) of eengerelateerd geweld. In de wet is de bestrijding van huiselijk geweld direct gekoppeld aan de opdracht tot het bieden van vrouwenopvang (als onderdeel van 'maatschappelijke opvang'). Daarmee wordt de bestrijding van huiselijk geweld in sterke mate verbonden met de daadwerkelijke (fysieke) opvang van vrouwen. Van een wettelijke opdracht tot het voorkómen van huiselijk geweld is in de Wmo geen sprake. Dit wetsvoorstel bevat deze wettelijke opdracht wel. Op basis van het advies van de commissie De Jong¹¹ heeft de regering een groot aantal maatregelen aangekondigd om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (waaronder geweld in huiselijke kring) te versterken en de positie van slachtoffers te verbeteren. Deze aanpak wordt in nauwe samenwerking met de VNG en brancheorganisaties (waaronder de Federatie Opvang) vormgegeven.

Rode draad bij deze geïntensiveerde aanpak is de ketenbenadering: voorkomen – signaleren – stoppen – opvang – nazorg. Een andere belangrijke koers die, mede op basis van het advies, is ingezet, is om gemeenten een grotere rol te geven bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden vanuit de AWBZ en de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten krijgen zij een integrale verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden om in te zetten op een goed functionerende keten.

Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten, waaronder de taken op het gebied van kindermishandeling, worden gemeenten verantwoordelijk voor het tegengaan van geweld tegen volwassenen en kinderen. Dat is vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden: als kinderen getuige

¹¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 28 345, nr.117

zijn van geweld tussen hun ouders, is dat al een vorm van kindermishandeling. Om het bestaande beleid, de ketensamenwerking en de samenhang met het beleid inzake kindermishandeling te versterken, hebben de 35 centrumgemeenten voor vrouwenopvang bij monde van de VNG aangekondigd elk een zogenoemde 'regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling' op te stellen, die per 2015 moet zijn geïmplementeerd. Met het oog op deze regioplannen is op initiatief van de vier grote steden een visie ontwikkeld die parallel loopt aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel van een integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemeenten krijgen zo de mogelijkheid een integrale aanpak voor (probleem)gezinnen te effectueren: van preventie en vroegsignalering, via opvang en herstel naar nazorg en participatie. De regering staat een aanpak voor waarbij niet (fysieke) opvang centraal staat, maar veeleer het voorkómen van geweld. Daarom is tijdige signalering cruciaal zodat hulpverleners indien nodig vroeg kunnen ingrijpen en bijsturen. Dat vraagt om een goede verbinding van het beleid inzake huiselijk geweld met het overige beleid in het sociale domein en om actieve inzet van alle gemeenten (niet alleen de centrumgemeenten). Een centrumgemeente is immers niet bekend met de wijkstructuur van een regiogemeente. De betrokkenheid van die regiogemeente is dus essentieel en zal moeten worden verbeterd.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat een brede definitie van (slachtoffers van) geweld in huiselijke kring is opgenomen in dit wetsvoorstel. Zowel vrouwen als mannen, minderjarigen en ouderen moeten door *alle* gemeenten worden beschermd en ondersteund. Het voormalige (zevende) 'prestatieveld' uit de Wmo is vervallen en vervangen door het opnemen van de taken ten aanzien van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld op diverse plaatsen in de wet.

In het wetsvoorstel is op diverse plaatsen tot uiting gebracht dat de veiligheid van betrokkenen voorop staat bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de bepaling dat het college in spoedgevallen een tijdelijke maatregel dient te treffen, vooruitlopend op het uitgebreide onderzoek dat normaal gesproken vooraf gaat aan een beslissing; de termijnen die daarvoor gelden, gaan in situaties waarin spoed moet worden betracht, natuurlijk niet op (het onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 3). Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien iemand het huis is ontvlucht vanwege geweld en acuut veilige opvang nodig is. De regering benadrukt dat de gemeente ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verantwoordelijk blijft voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (mensen die een beroep doen op de beschermingsregeling, opgenomen in de Vreemdelingen circulaire, de zgn. 'B9 regeling').

Bij de bovenstaande aanpak van geweld in huiselijke kring past de vorming van één Advies- en Meldpunt voor Huiselijke geweld en Kindermishandeling; dat is voor alle slachtoffers effectiever en efficiënter. In situaties waarin kinderen bijvoorbeeld getuige zijn van geweld tussen ouders, verdienen alle partijen een gedegen aanpak met resultaat heeft voor alle gezinsleden. Eén geïntegreerd meldpunt, dat herkenbaar en toegankelijk is, is daarbij logisch. De bestaande organisaties, Steunpunt Huiselijk Geweld en Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, worden daarin ondergebracht. Het AMHK geeft advies en doet, indien nodig, onderzoek om te bepalen of er sprake is van kindermishandeling en huiselijk geweld. In het voorstel voor de nieuwe Jeugdwet wordt geregeld dat de artikelen over het AMHK in de Wmo 2015 komen.¹² In voorliggend wetsvoorstel wordt om wetstechnische redenen het AMHK niet genoemd. Hoewel het streven is dat zowel de Jeugdwet en de nieuwe Wmo op 1 januari 2015 in werking treden, is het om wetstechnische redenen niet mogelijk de artikelen over het SHG te schrappen in de Wmo 2015 voordat de Jeugdwet in werking is getreden

2.4 Gemeentelijke verordening

¹² Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr.2

Ter uitvoering van het te voeren beleid op grond van dit wetsvoorstel stelt de gemeenteraad bij verordening de regels vast voor de uitvoering van het beleid door het college. De gemeentelijke verordening is daarmee een essentieel document voor de concrete uitwerking van het beleid van een gemeente met betrekking tot ondersteuning van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. In dit beleid zal de maatschappelijke ondersteuning gericht zijn op de persoon en diens plek in de samenleving in plaats van uitsluitend op diens aandoening, beperking of indicatie. Het welbevinden van mensen moet centraal staan. Bij het ondersteunen van mensen moet er meer aandacht zijn voor problemen achter of naast de directe vraag om ondersteuning, zoals eenzaamheid of schuldenproblematiek. Het bieden van maatwerk is voor zo'n beleid een vereiste. Hiermee zal de gemeente bij de uitwerking van de verordening rekening moeten houden. Dit betekent naar het oordeel van de regering dat het niet mogelijk en niet wenselijk is in de verordening tot in detail vast te leggen hoe de gemeente in concrete situaties zal handelen; waar een individuele cliënt in zijn situatie het meest bij gebaat is, laat zich niet vooraf vastleggen. De gemeente moet zichzelf (haar professionals) ook de noodzakelijke beleidsruimte gunnen om het benodigde maatwerk invulling te kunnen geven en hiermee recht te doen aan de 'echte' ondersteuningsvraag van de cliënt.

In dit wetsvoorstel is opgenomen welke onderwerpen de gemeenteraad in ieder geval in de verordening moet opnemen. Zo moeten in de verordening bijvoorbeeld regels worden gesteld over onder meer de aan voorzieningen te stellen kwaliteitseisen en de daaruit voortvloeiende aan beroepskrachten te stellen eisen van deskundigheid en aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De fraudebestendigheid van de uitvoering van deze wet zal hierdoor worden bevorderd. De regering hecht eraan dat gemeenten actief invulling geven aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De verordening zal ook duidelijkheid moeten bieden aan de door de gemeente te stellen eisen aan de bestuursstructuur en bedrijfsvoering van aanbieders, aan de klachtenprocedure en medezeggenschapsprocedure voor cliënten bij aanbieders. Het wetsvoorstel bepaalt niet de inhoud van de door gemeente te maken keuzes, op dit vlak komt de gemeente – ook in het belang van de ingezetenen – de beleidsruimte toe die nodig is om tot een effectieve uitvoering van de wet te komen. De regering vindt het van groot belang dat ingezetenen betrokken worden bij de beleidsvoering en de uitvoering van deze wet. Om die reden verplicht dit wetsvoorstel in de verordening duidelijkheid te bieden over de wijze waarop de gemeente deze betrokkenheid invulling geeft.

Als gemeenten hun beleid in verordeningen vaststellen, kunnen zij deze verordeningen, binnen de kaders van de wetten van het sociale domein, voor de hele breedte van dit domein opstellen. Op deze manier kunnen gemeenten een belangrijke stap zetten op weg naar een samenhangend en integraal beleid voor het sociale domein met als gevolg dat effectiever kan worden ingespeeld op de levensbrede ondersteuningsvraag van de ingezetene.

2.5 Integrale ondersteuning

Mensen die zich tot de gemeente wenden voor maatschappelijke ondersteuning, moeten er op kunnen rekenen dat een gemeente bij de beoordeling van deze melding vooral kijkt naar de persoon en het eventuele huishouden waarvan betrokkene deel uitmaakt, waaronder de mantelzorger. De insteek voor het onderzoek is een mogelijk beperkte zelfredzaamheid of, participatie of een behoefte aan beschermd wonen of opvang. Het bezien van de mogelijkheden om tot een goed arrangement van ondersteuning te komen, vraagt een bredere blik. Het is van belang dat de gemeente in samenspraak met betrokkene (en/of) diens vertegenwoordigers beziet welke maatregelen en voorzieningen passend zijn als bijdrage aan het hem in staat stellen tot zelfredzaamheid en participatie. Op basis hiervan kan de gemeente een oordeel vormen en ingeval van een aanvraag besluiten over te verlenen ondersteuning.

Een meer integrale benadering van de specifieke situatie is ook het vertrekpunt voor de gemeente bij de vraag of het voor de eventueel te verlenen ondersteuning van belang is samen te werken met partijen op het gebied van de zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen. In voorkomende gevallen zullen ook niet gebruikelijke partners moeten worden benaderd met het oog

op bijvoorbeeld wonen en werk. Doel is te komen tot een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie, beschermd wonen of opvang. Ook vanuit de integrale werkwijze, zoals neergelegd in het regeerakkoord ("één gezin, één plan, één regisseur"). De gemeente kan dan beoordelen of het mogelijk en wenselijk is om eventueel te treffen voorzieningen in samenhang aan te pakken, zodat de betrokkene c.q. het huishouden beter kunnen worden geholpen en afhankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met de voorgenomen decentralisatie van verantwoordelijkheden op het terrein van jeugd en participatie nemen de mogelijkheden van gemeenten om tot een – op de eventueel bredere problematiek gebaseerd - geïntegreerd aanbod aan cliënten te komen, fors toe. Naast mogelijkheden voor betere dienstverlening biedt een meer integrale benadering gemeenten ook mogelijkheden om tot een meer efficiënte uitvoering te komen. Voorkomen kan worden dat professionals ieder uitsluitend vanuit de eigen invalshoek met een gezin bezig zijn, zonder dat oog bestaat voor de problematiek als geheel. Een op dit uitgangspunt gebaseerde informatiehuishouding en samenwerking binnen en buiten de gemeente kunnen deze doelstelling ondersteunen. De gemeente is door het omvangrijke takenpakket binnen het sociale domein de aangewezen instantie om de regie te voeren als het gaat om preventie en integrale dienstverlening.

2.6 Samenwerking gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders

Op basis van dit wetsvoorstel moet de gemeente in het periodiek door de gemeente vast te stellen plan expliciet ook aandacht besteden aan de mogelijkheden om tot zo integraal mogelijke dienstverlening te komen door samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw. Gemeenten kunnen hierbij ook hun op preventie gerichte taken op grond van de Wpg betrekken. Het is voor gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders mogelijk om in samenhang arrangementen te treffen gericht op preventie, integrale zorg en ondersteuning met gebruikmaking van zowel dit wetsvoorstel als de Zvw. Dat kan alleen als verzekeraars en gemeenten nauw samenwerken. Die samenwerking dient meerdere doelen. Ingeval van samenloop van zorg (vanuit de Zvw) en maatschappelijke ondersteuning vanuit de gemeente is de cliënt er zeer bij gebaat dat er een goede afstemming in het aanbod heeft plaatsgevonden. Daar waar zorgverlening vanuit de Zvw wordt beëindigd, bijvoorbeeld omdat de behandeling kan worden beëindigd, en bij de cliënt vervolgens een behoefte aan ondersteuningsbehoefte in zijn zelfredzaamheid en/of participatie resteert, dient sprake te zijn van 'een warme overdracht' tussen zorgverlener en gemeente. Een derde doelstelling van het investeren in de samenwerking van zorgverzekeraars en gemeenten betreft een door afstemming meer doelmatige uitvoering, waaronder de beperking van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Verzekeraars en gemeenten zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheden op dit punt. Voor de intensivering van de wijkverpleging en sociale wijkteams zijn extra middelen beschikbaar gesteld om deze ambitie in de praktijk te kunnen waarmaken. Deze intensivering biedt naar mening van de regering gemeenten en zorgverzekeraars een goede impuls om regionaal en lokaal tot de noodzakelijke arrangementen in de samenwerking te komen.

Uiteraard dient de samenwerking zich niet te beperken tot gemeenten en zorgverzekeraars. De regering juicht het toe als gemeenten samenwerking zoeken met andere partijen om tot een zo integraal mogelijke dienstverlening te komen. In de praktijk zijn veel gemeenten hiermee ook al volop aan de slag. De hiervoor aangeduide decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten zal een belangrijke stimulans zijn om deze samenwerkingsrelaties te versterken en tot zo integraal mogelijke dienstverlening te komen.

Voorbeelden van zo'n integraal mogelijke dienstverlening op dit moment zijn initiatieven om te komen tot multidisciplinaire teams in de wijk, zoals het project "Gezond meedoen" als uitvloeisel van een convenant tussen de gemeente Enschede en Menzis, de samenwerking tussen De Drechtsteden en zorgkantoor VGZ, "De ontbrekende schakel: het thuiszorgarrangement" van zorgaanbieder Aafje in samenwerking met de gemeente Rotterdam of het project "Beter samen in Noord" met betrokkenheid van Achmea, in het kader van de topsector Life Sciences & Health. Voor

het slagen van multidisciplinaire teams is goede samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten een randvoorwaarde.

Andere goede voorbeelden van verbindingen tussen de uitvoering van de Zvw en de Wmo, op basis van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, betreffen het positioneren door de gemeente van een Wmo-consulent in het gezondheidscentrum, het inzetten op een bredere kennisontwikkeling bij professionals zodat burgers minder van het ene naar het andere loket worden doorverwezen, het (per wijk) in kaart brengen van gezamenlijke risico's (groepen) zoals eenzaamheid en depressie en een gezamenlijke wijkaanpak of een gezamenlijke leefstijlinterventie.

Ook zijn er vele voorbeelden van gemeenten die, anticiperend op de komende wijzigingen in het sociale domein, actief aan de slag zijn met het opzetten van sociale wijkteams, in allerlei verschijningsvormen. In dit verband kunnen de volgende projecten benoemd worden: de 'Gezonde Wijk' in onder meer Utrecht, het 'Frontlijn-team in de wijk' in Leeuwarden, de 'Sociale Wijkteams Multi-probleemgezinnen' in Groningen, 'WIJ Eindhoven', de 'Proeftuinen Gezinsmanagement' in Tilburg, 'VenloDroom' in Venlo, 'Sociale wijkteam Wielwijk' in Dordrecht en het project 'Samen DOEN' in Amsterdam. Via Communities of Practice 'Wijkeraanpak'¹³, regionale leerkringen 'Achter de Voordeur', leerkring Sociale Wijkteams en het Wmo Kennisnetwerk wordt kennis en ervaring rondom de visie, inrichting en uitvoering van de wijkteams tussen gemeenten gedeeld. Ook binnen het project regelarme instellingen wordt geëxperimenteerd met het meer integraal bieden van zorg, ondersteuning en welzijn over de domeinschotten heen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse van het frontlijnwerk in Leeuwarden, die in het kader van de 'Achter de Voordeur'-en wijkeraanpak is uitgevoerd, laat zien dat de aanpak niet alleen tot een betere ondersteuning van de ingezetene leidt maar daarnaast ook doelmatigheidswinst tot gevolg heeft; elke geïnvesteerde euro levert 1,60 euro aan besparing op. In Leeuwarden leidt het werken vanuit het principe "1 gezin, 1 plan, 1 regisseur", in de meting tot positieve effecten voor de door ingezetenen ervaren kwaliteit van leven en de werktevredenheid van de professionals. Door de frontlijnaanpak komen meer huishoudens eerder in beeld. Door vroegtijdige ondersteuning in te zetten, die aansluit bij de mogelijkheden van het huishouden en de al bestaande zorg, worden duurdere interventies en een meer escalerende problematiek voorkomen. Het aantal uithuisplaatsingen, uitkeringen, speciale scholingstrajecten, trajecten van schuldhulpverlening, ondertoezichtstellingen en criminaliteit nemen daardoor af. De ervaren kwaliteit van leven neemt onder meer toe doordat meer mensen een zinvolle dagbesteding krijgen via arbeidsparticipatie of vrijwilligerswerk. Professionals krijgen de ruimte om de hele situatie in het huishouden aan te pakken. Dit levert betere resultaten op en daarmee ook meer plezier in het werk voor de professional. Verspilling door het 'langs elkaar heen werken' wordt tegengegaan. Door de ondersteuning aan te laten sluiten bij de voorzieningen in de wijk worden de zichtbaarheid van de professional, de sociale samenhang en daarmee de participatie van de buurtbewoners versterkt. Mensen waarderen de geïntegreerde, meer herkenbare en meer op maat gesneden ondersteuning.

Het e-boek 'De Praktijk als Landingbaan'¹⁴, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in mei 2013 lanceerde, bundelt de lessen en kennis die de 'Achter de Voordeur' aanpak van multiprobleemhuishoudens de afgelopen vier jaar heeft opgeleverd bij meer dan 50 gemeenten en koppelt dit aan de implementatie van de decentralisaties. Hier kunnen gemeenten onder andere uit leren hoe zij een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor hun integrale aanpak kunnen inrichten.

De talrijke voorbeelden op basis van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen, geven de regering het vertrouwen dat deze ook hun verantwoordelijkheid in de nieuwe situatie zullen nemen. Dit wetsvoorstel gaat uit van de meer integrale ondersteuningsbehoefte van

¹³ <http://www.wijkengids.nl/>

¹⁴ https://achterdevoordeur.mett.nl/Bibliotheek/downloads_getfilem.aspx?id=283924

mensen en geeft daarmee een aanvullende impuls aan vormen van samenwerking van gemeenten met zorgverzekeraars en andere betrokkenen gericht op een zo'n effectief en doelmatig mogelijke dienstverlening.

CONCEPT

3 Toegang tot de ondersteuning

3.1 Algemeen

Ingezetenen zijn zelf primair verantwoordelijk voor hun zelfredzaamheid en participatie. Voor het vaststellen van de mate van zelfredzaamheid is het van belang te beoordelen in hoeverre iemand in staat is tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en of iemand in staat is tot het voeren van een gestructureerd huishouden. Voor het beoordelen van de mate van participatie moet beoordeeld worden in hoeverre iemand kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

De eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene is een belangrijke pijler van dit wetsvoorstel. Tot die eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene behoort ook dat hij een beroep doet op familie en vrienden – zijn eigen sociale netwerk - alvorens hij bij de gemeente aanklopt voor hulp. Het is immers heel normaal dat mensen iets doen voor hun partner, familielid of goede vriend als die niet geheel op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving. De regering wil het automatisme doorbreken dat ingezetenen zich bij elke hulpvraag tot de overheid wenden. In de omslag die met dit wetsvoorstel in gang wordt gezet, is het niet meer vanzelfsprekend dat de overheid bij iedere hulpvraag bijspringt. Uitgangspunt is dat iedere ingezetene eerst kijkt wat hij zelf kan doen, wat zijn sociale omgeving voor hem kan doen of wat hij zelf voor een ander kan doen.

Hiermee wordt niet uit het oog verloren dat iedereen een beroep mag doen op zijn gemeente. Geen enkele cliënt wordt op voorhand, bijvoorbeeld op grond van inkomen, uitgezonderd van de toegang tot ondersteuning door zijn gemeente. Eenieder kan zich melden bij zijn gemeente met een hulpvraag. In het onderzoek dat de gemeente na de melding uitvoert, zullen eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de sociale omgeving worden betrokken en meegewogen om uiteindelijk tot een besluit te komen over het al dan niet bieden van ondersteuning vanuit de gemeente. Dit wetsvoorstel beoogt immers niet dat cliënten aan hun lot worden overgelaten. Integendeel, de regering is zich ervan bewust dat er ingezetenen zijn, die ondanks al hun inspanningen of die van hun netwerk, al dan niet tijdelijk, niet buiten hulp van de gemeente kunnen. Het college beoordeelt in dit soort gevallen welke maatschappelijke ondersteuning een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk de eigen leefomgeving kan blijven. Daar waar mogelijk zal de maatschappelijke ondersteuning 'ontwikkelingsgericht' worden ingezet; mensen met beperkingen kunnen zich met een daartoe afgestemde ondersteuning positief ontwikkelen in hun mate van zelfredzaamheid in de samenleving.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toegang tot ondersteuning en de wijze waarop de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene en de inzet van het sociale netwerk benut. Ook wordt ingegaan op de afweging die de gemeente maakt om te komen tot het inzetten van een algemene voorziening dan wel een maatwerkvoorziening. In dit hoofdstuk komt ook de ondersteuning aan mensen die beschermd wonen en opvang nodig hebben, aan de orde. Onder beschermd wonen wordt in dit kader verstaan het wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de groep cliënten die als gevolg van dit wetsvoorstel voor ondersteuning bij hun zelfredzaamheid en participatie een beroep zullen gaan doen op de gemeente.

3.2 Mensen die ondersteuning behoeven

Tegelijk met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervallen in de AWBZ de aanspraken op extramuraal persoonlijke verzorging, begeleiding, het daarbij behorende vervoer en kortdurend

verblijf. Ook de op grond van de AWBZ bestaande (intramurale) aanspraak op beschermd wonen vervalft. De gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie van deze cliënten. In de AWBZ gaat het meer specifiek om cliënten met een verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke, psychiatrische, somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking. Met uitzondering van jeugdigen tot 18 jaar¹⁵, geldt dat deze cliënten op grond van dit wetsvoorstel een beroep kunnen doen op de gemeenten. Binnen deze groep vormen de volwassen cliënten met een verstandelijke beperking of psychiatrische stoornis een grote groep. Bij de mensen met een verstandelijke beperking gaat het vooral om begeleiding bij wonen en werken. Veel van hen bezoeken de dagbesteding of werken in een sociale werkvoorziening. Ouders zijn zeer bij hun verstandelijk gehandicapte zoon of dochter betrokken, ook als die al lang volwassen is. Naarmate de mensen met een verstandelijke beperking ouder worden, valt de zorg van hun ouders vaak weg. Mensen met een verstandelijke beperking hebben al naar gelang de zwaarte van hun beperking hulp nodig bij diverse activiteiten in hun dagelijkse leven. Te denken valt aan hulp bij contacten met officiële instanties, hulp bij het aanbrengen van structuur, hulp bij het leren om zelfstandig te wonen, het omgaan met onverwachte gebeurtenissen die de dagelijkse structuur doorbreken of het omgaan met geld. Bij mensen met een psychiatrische stoornis gaat het vaak om een diversiteit aan hulpvragen. Het kan gaan om begeleiding bij zelfstandig wonen, het opbouwen van structuur, tijdig signaleren en aanpakken van factoren die een negatief effect hebben op het functioneren en het stimuleren om zelf weer activiteiten op te pakken. Bij mensen met een psychiatrische stoornis kan ook aan de orde zijn dat zij (nog) niet zelfstandig kunnen wonen. Beschermd wonen, waarbij sprake is van begeleiding op elk moment van de dag, is dan voor hen het meest geschikt. Beschermd wonen biedt de doelgroep het zoveel mogelijk onderdeel te kunnen zijn van de samenleving en daar – met hulp in de nabijheid – ook in mee te doen. Mensen met een lichamelijke of zintuiglijke beperking hebben weer andere hulp nodig als het gaat om hun zelfredzaamheid en participatie. Zo is er bijvoorbeeld hulp nodig bij het uit bed komen, wassen en aankleden of er is, vanwege een auditieve handicap, ondersteuning nodig bij het communiceren met anderen. Naarmate mensen ouder worden, gaan somatische en psychogeriatrische problemen een rol spelen. Zorgen voor zichzelf, zoals wassen en aankleden, het verzorgen van de huishouding of het ondernemen van activiteiten buitenshuis wordt voor veel ouderen steeds lastiger. Ook eenzaamheid, bijvoorbeeld door het wegvallen van de partner, is een belangrijke reden om hulp te vragen. De ondersteuning bestaat vaak uit hulp bij het opstarten van de dag, wassen en aankleden, hulp in de huishouding en een aantal keren per week naar de dagbesteding. Ook hulp van een verpleegkundige bij bijvoorbeeld wondverzorging kan aan de orde zijn. Indien er sprake is van psychogeriatrische problematiek, is er veelal geleidelijk aan sprake van het verliezen van het contact met de dagelijkse werkelijkheid. Alhoewel degene om wie het gaat, vaak zelf wel denkt dat het nog gaat, is er vaak sprake van zelfverwaarlozing of verwaarlozing door de omgeving. Douchen, aankleden, eten koken, het huishouden doen, kan in een aantal gevallen niet meer zelfstandig. Hulp bij al deze bezigheden wordt vaak gegeven door een mantelzorger, meestal de partner. In deze gevallen is vaak sprake van het bieden van dagbesteding ter ontlasting van de mantelzorger.

Op 1 januari 2013¹⁶ hadden 256.000 ouder dan 18 jaar cliënten een indicatie voor de aanspraak persoonlijke verzorging, 139.000 cliënten ouder dan 18 jaar een indicatie voor individuele begeleiding, 82.000 cliënten ouder dan 18 jaar een indicatie voor begeleiding in groepsverband en hadden 5.000 cliënten ouder dan 18 jaar een indicatie voor kortdurend verblijf¹⁷. Deze cliënten

¹⁵ Voor opvoedings- en opleidingsproblemen van jeugdigen en hulpmiddelen voor jeugdigen regelt de Jeugdwet de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Jeugdigen tot 18 jaar kunnen voor woningaanpassing wel een beroep doen op dit wetsvoorstel.

¹⁶ Rapport 'Wie is de cliënt?' Veranderingen in de AWBZ (CIZ, maart 2013)

¹⁷ Er zijn mensen met meerdere indicaties. Het gaat om 384.000 'unieke' cliënten ouder dan 18 jaar met extramurale indicatie (begeleiding, persoonlijke verzorging en/of kortdurend verblijf) van het CIZ.

hebben tot 1 januari 2015 aanspraken op grond van de AWBZ. Deze aanspraken worden – behoudens het in dit wetsvoorstel bepaalde met betrekking tot het overgangsrecht - niet naar de gemeenten overgeheveld, maar de gemeente krijgt wel een verantwoordelijkheid voor adequate ondersteuning van deze mensen. Termen als begeleiding, dagbesteding of persoonlijke verzorging worden in dit wetsvoorstel niet gebezigd. Het is immers niet de bedoeling dat gemeenten 'AWBZ-uitvoerder' worden, maar primair uitgaan van de eigen kracht en zelfredzaamheid en de mogelijkheden van ontwikkeling van cliënten, aangevuld met hulp van het sociale netwerk, en in aansluiting daarop hun cliënten ondersteunen met algemene - of maatwerkvoorzieningen.

3.3 Meer eigen verantwoordelijkheid voor mensen

Een uitgangspunt van onze samenleving is dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en dus ook voor hun zelfredzaamheid en participatie. Het streven van de regering is er dan ook op gericht dat zoveel mogelijk ingezetenen die verantwoordelijkheid zelf kunnen dragen, zelfredzaam zijn en participeren. Dit uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid en, daarmee samenhangend, zo mogelijk voorkomen dat een beroep moet worden gedaan op beschermd wonen of opvang, is in dit wetsvoorstel nadrukkelijker opgenomen dan in de Wmo.

In dit wetsvoorstel is een goede balans gezocht tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van ingezetenen en hun sociale netwerk voor de eigen situatie en anderzijds de verantwoordelijkheid van de gemeente om ingezetenen die het niet op eigen kracht en met inzet van hun sociale netwerk klaarspelen, te ondersteunen bij hun zelfredzaamheid of participatie, beschermd wonen of opvang te bieden die een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en daarmee zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven.

Ingeval een betrokkene niet of niet meer volledig zelfredzaam is, onvoldoende in staat is tot participatie of behoefte aan beschermd wonen of opvang heeft, is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat de betrokkene eerst kijkt in hoeverre hij zelf, en zijn directe omgeving, een bijdrage kan leveren, en deze dan ook levert als dat mogelijk is, aan het verbeteren van zijn situatie. De gemeente mag dit ook verwachten en vragen van een ingezetene die een beroep doet op de gemeente. Het is naar de mening van de regering immers heel normaal dat je je inspannt om je eigen situatie te verbeteren of dat je iets doet voor een partner of familielid als die niet geheel op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving. De regering stapt af van het automatisme dat de overheid per definitie deze rol naar zich toetrekt.

De gemeente heeft naar het oordeel van de regering wel een verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk te bevorderen dat betrokkenen, al dan niet met inzet van personen uit hun sociale netwerk, hun eigen mogelijkheden en hun probleemoplossend vermogen benutten en versterken en dus niet of zo min mogelijk aangewezen raken op maatschappelijke ondersteuning. Uit onderzoek¹⁸ blijkt dat het voor het succesvol aanspreken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van betrokkenen van groot belang is zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij wat betrokkenen zelf al kunnen en graag willen. Maatwerk en een integrale aanpak zijn dus geboden. De gemeente mag aan de andere kant van de betrokkene een actieve bijdrage verwachten. De regering vindt het van belang dat gemeenten hieraan ruim aandacht besteden in het plan waarin de gemeenteraad inhoud geeft aan het te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.

De cliënt zal een aanbod van de gemeente om hem te ondersteunen bij het benutten of versterken van zijn probleemoplossend vermogen of dat van zijn netwerk, in het algemeen met beide handen

¹⁸ 'Transformeren voor gevorderden in het maatschappelijk domein' en Actieonderzoek 'Hemelse modder Zaanstad' uit maart 2013

aangrijpen. Dit zal zeker het geval zijn indien de gemeente daarbij aansluiting zoekt bij wat de cliënt al kan en wat hij graag wil. Het is ook aan de cliënt of zijn vertegenwoordigers om daar duidelijkheid over te bieden. Het is aan de gemeente om die duidelijkheid in de individuele situatie te krijgen. Uiteraard mag een gemeente ook van een cliënt verwachten en vragen dat hij zich maximaal inspant en eventueel 'stappen' zet die wellicht niet zijn eerste keuze zijn. Het wetsvoorstel bevat geen algemene normen hieromtrent; het gaat bij uitstek om maatwerk. Bij de beoordeling van de mogelijkheden om mee te werken neemt de gemeente vanzelfsprekend de persoonlijke situatie in ogenschouw. In lijn met het voorgaande moet de betrokkene naar het oordeel van de regering in het kader van zijn melding voor een maatwerkvoorziening ook bereid zijn de gemeente actief te informeren over personen die onderdeel uitmaken van zijn sociale netwerk en over wat deze personen al dan niet bij de maatschappelijke ondersteuning voor hem zouden kunnen betekenen. Indien de gemeente dat wenselijk vindt, moet de betrokkene ook bereid zijn de gemeente in contact te brengen met personen uit zijn sociale netwerk. Dit is alleen anders als de betrokkene gegronde redenen heeft om dit te weigeren. De gemeente kan in de verordening, met inachtneming van de in dit wetsvoorstel opgenomen definitie, nader invullen wat in dit kader verstaan wordt onder 'gebruikelijke hulp' van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten. Voor gebruikelijke hulp wordt als regel geen maatschappelijke ondersteuning verleend. Uiteraard is de feitelijke situatie uitgangspunt bij het vaststellen of en in welke mate van gebruikelijke hulp sprake kan zijn.

Een te verkiezen mogelijkheid om de zelfredzaamheid of de maatschappelijke participatie van een cliënt te verbeteren, is waar mogelijk het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten. Indien dit voor iemand mogelijk is, moet die kans uiteraard ook benut worden. De cliënt die maatschappelijke ondersteuning ontvangt, kan zichzelf helpen door het verrichten van die activiteiten en daardoor 'iets terugdoen' en dat geeft mensen een sterker gevoel van eigenwaarde dan wanneer men alleen 'ontvangt', hoe noodzakelijk dat ook is. Eenzaamheid kan mogelijk worden verminderd door bijvoorbeeld ouderen te laten voorlezen op de voorschoolse opvang voor kinderen met een taalachterstand; of de gepensioneerde boekhouder die rolstoelgebonden is, wordt vrijwilliger in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo kan het mes 'aan twee kanten snijden': de maatschappelijke participatie van de betrokkene neemt toe en draagt bij aan het oplossen/beperken van een maatschappelijk probleem.

De regering wil de inzet van cliënten voor maatschappelijk nuttige activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel geen dwingend karakter geven; de cliënt kan niet gedwongen worden om 'in ruil voor' de ondersteuning zulke activiteiten te verrichten op straffe van het verliezen van die ondersteuning. Het opnemen van een verplichting, zoals bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand bevat, vindt de regering in dit wetsvoorstel minder passend en een brug te ver vanwege het karakter van de voorziening. De regering vindt het echter wel passend dat de gemeente de vraag naar de mogelijkheden in dit verband onderzoekt en met de cliënt bespreekt en spreekt de hoop uit dat de aanwezige kansen die dit mensen kan bieden in de praktijk steeds meer benut zullen worden.

3.4 Onderzoek en cliëntondersteuning

In de gevallen waarin een ingezetene het naar zijn idee niet redt (alleen dan wel met hulp van zijn sociale omgeving of wellicht met gebruikmaking van algemene voorzieningen) en naar zijn idee hulp van de gemeente nodig heeft, kan hij zich bij de gemeente melden. Deze melding is vormvrij; die kan vaak telefonisch of via het internet plaatsvinden. In veel gevallen zal de melding ook niet uitsluitend op het gemeentehuis kunnen plaatsvinden, maar ook bijvoorbeeld bij een sociaal wijkteam of een buurthuis. De gemeente zal de ontvangst van de melding aan de cliënt bevestigen en het tijdstip van de melding registreren. In vervolg op deze melding zal het college in samenspraak met de cliënt zo spoedig mogelijk een onderzoek (laten) instellen. Dit onderzoek kan, indien de gemeente daarvoor kiest, ook worden uitgevoerd door bijvoorbeeld datzelfde wijkteam of het maatschappelijk werk. Van belang is dat de gemeente de voor het onderzoek vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert. Van de cliënt die zich heeft gemeld, wordt

vanzelfsprekend verwacht dat hij meewerkt aan de uitvoering van het noodzakelijke onderzoek en daarvoor ook de noodzakelijke informatie verstrekt. Het is daarbij ook van groot belang dat de gemeente zich in het onderzoek richt op het bereiken van een resultaat dat, waar mogelijk, zo veel mogelijk aansluit op de wensen en mogelijkheden van de cliënt zelf en zijn sociale omgeving. Vanzelfsprekend zal het ook voorkomen dat een cliënt die al maatschappelijke ondersteuning van de gemeente ontvangt zich opnieuw bij het college meldt, omdat de maatschappelijke ondersteuning naar zijn oordeel niet adequaat meer is. Een andere mogelijkheid is dat de aanbieder een signaal afgeeft dat de geboden ondersteuning niet meer voldoet omdat de persoonlijke situatie van de burger is verslechterd of een mantelzorger is weggefallen. Uiteraard kan het ook voorkomen dat het college dit zelf vaststelt.

Ingeval de melding door of namens de cliënt plaatsvindt, is het college gehouden een onderzoek in te stellen. Ingeval deze melding door een aanbieder plaatsvindt of dat het college zelf vaststelt dat de geboden ondersteuning niet meer adequaat is, ligt het naar het oordeel van de regering ook hier voor de hand dat het college een onderzoek instelt. Om te benadrukken dat de gemeente niet altijd tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening zal besluiten en om het belang te benadrukken van mogelijke verbanden met aanpalende beleidsterreinen, wordt in het wetsvoorstel expliciet aangegeven welke elementen het college in het onderzoek moet betrekken. Dat begint, vanzelfsprekend, met een onderzoek naar de persoonskenmerken van de aanvrager, diens behoeften en voorkeuren. Daarna moet in het onderzoek achtereenvolgens worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de zelfredzaamheid te verbeteren, maatschappelijk te participeren of te voorzien in een adequate vorm van wonen of opvang door inzet van eigen kracht, inzet van gebruikelijke hulp door het sociale netwerk van de betrokkene, inzet van mantelzorg, inzet van algemene voorzieningen of maatschappelijk nuttige activiteiten. Tenslotte moet met dit wetsvoorstel worden in het onderzoek de vraag worden betrokken of en zo ja hoe, het door middel van samenwerking met andere partijen zoals bijvoorbeeld jeugdhulp, welzijn, wonen of partijen op het terrein van werk en inkomen mogelijk is te komen tot verbetering van zelfredzaamheid, participatie of de behoefte aan beschermd wonen of opvang. In het kader van het project 'De Kanteling' zijn veel gemeenten al vertrouwd met deze werkwijze.

Dat betekent dat altijd eerst een gesprek plaatsvindt met de cliënt om in samenspraak de ervaren problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen helder te krijgen. Vervolgens wordt met elkaar bezien wat er moet gebeuren, wie daar een rol bij kan spelen en welke afspraken worden gemaakt. De gemeente beoordeelt of alle informatie die nodig is voor een volledig onderzoek, beschikbaar is; uiteraard heeft de cliënt een actieve rol en kan deze aangeven dat aanvullende informatie ook van belang is voor een goede waardering van de beperkingen, mogelijkheden en eventueel noodzakelijke ondersteuning. De gemeente zal de cliënt na de melding dan ook toestemming vragen om de relevante persoonsgegevens in het onderzoek te mogen verwerken en zo nodig relevante informatie te mogen betrekken (zie hiervoor hoofdstuk 7 van deze toelichting). Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om het advies in te winnen van een deskundige die vertrouwd is met de problematiek van de cliënt met een psychiatrische geschiedenis of een specifieke beperking die nadere toelichting vraagt. Indien dat aan de orde is, zal de gemeente het nemen van een besluit moeten aanhouden totdat een dergelijk advies is ontvangen. Het maakt vervolgens onderdeel uit van een zorgvuldige afweging van belangen en van het totale beeld dat de gemeente zich moet vormen van de cliënt en diens ondersteuningsvraag.

De uitkomst van het onderzoek kan zijn dat een cliënt een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indient. Het wetsvoorstel legt de keuze hiertoe bij de cliënt. Tijdens het onderzoek kan de cliënt, als hij dat wenst, gebruik maken van cliëntondersteuning. Op basis van dit wetsvoorstel moet het college ervoor zorgen dat cliëntondersteuning beschikbaar is voor cliënten die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben of problemen hebben op andere terreinen binnen het sociale domein, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, onderwijs of schuldenproblematiek. Het college moet er op grond van dit wetsvoorstel voor zorgen dat de cliëntondersteuning zo wordt vormgegeven dat het belang van de betrokken cliënt in deze ondersteuning uitgangspunt is. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner,

langs de weg van de professionaliteit en de wettelijke plicht voor het college ten aanzien van de (organisatorische) invulling, naar de mening van de regering voldoende gewaarborgd. Het is van belang dat de cliëntondersteuner daadwerkelijk het belang van de cliënt dient; dat de cliënt het gevoel heeft dat deze persoon naast hem staat en in de positie is om diens belang te dienen. Indien de cliënt twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner, dan mag de cliënt de gemeente daarop wijzen en vragen om een andere ondersteuner. Uiteraard kan de cliënt ook zelf zijn ondersteuning organiseren (naasten, vertegenwoordigers). De cliëntondersteuning is kosteloos voor de cliënt die daar in het kader van dit wetsvoorstel een beroep op doet.

Cliëntondersteuning betreft de ondersteuning van de verminderd zelfredzame cliënt met informatie en advies teneinde de cliënt zo nodig in staat te stellen tot het verkrijgen van een zo'n integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning (preventieve zorg, zorg, jeugd, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen). Cliëntondersteuning op zichzelf kan al een belangrijke bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Het kan voorkomen dat de inzet van een cliëntondersteuner door de gemeente (kortdurende ondersteuning) al toereikend blijkt te zijn om iemand regie te laten verkrijgen over zijn eigen situatie, waarmee maatwerkvoorzieningen niet meer nodig zijn.

Het is essentieel dat de hulpvraag in de gevallen waarin dat toegevoegde waarde heeft, integraal en domeinoverstijgend wordt bekeken, dat wil zeggen in samenhang met vragen en problemen van de cliënt op andere beleidsdomeinen. Doet de cliënt mogelijk ook al een beroep op jeugdzorg voor zijn kinderen of zijn er wellicht ook schulden of andere problemen, dan dient dit te worden betrokken in de beoordeling van de problematiek en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte. Uiteraard zijn er ook hulpvragen die de gemeente adequaat kan beoordelen op basis van een eenvoudig onderzoek. Voor een goede beoordeling van de persoonlijke situatie moet de gemeente ten tijde van het onderzoek – dus in vervolg op de aanmelding – kunnen beschikken over de noodzakelijke persoonsgegevens. Dit zijn, gegeven de wettelijke opdracht om tot een zo integraal mogelijke benadering te komen, in voorkomende gevallen ook gegevens van zorgverzekeraars, zorgaanbieders, jeugdhulp, onderwijs en werk en inkomen. Het is van belang dat de betrokkene tijdens het onderzoek op de hoogte wordt gesteld van de verwerking en verstrekking van deze gegevens en dat de gemeente daarvoor, daar waar dit noodzakelijk is, aan de cliënt toestemming vraagt.

In veel gemeenten worden sociale wijkteams gevormd. Sommige gemeenten kiezen er voor om deze sociale wijkteams het onderzoek te laten doen en in overleg met de cliënt te laten bepalen welke ondersteuning nodig is. Op basis van dit wetsvoorstel moet de melding bij de gemeente dat behoefte aan maatschappelijke ondersteuning bestaat altijd vooraf gaan aan een eventuele aanvraag om een maatwerkvoorziening. Na de melding start het onderzoek en op basis van de uitkomst kan de cliënt een aanvraag indienen. Met het splitsen van melding en onderzoeksfase en aanvraag wil de regering de zorgvuldigheid van de afweging waarborgen en juridisering zo veel mogelijk voorkomen. De ervaringen met 'de Kanteling' geven de regering het vertrouwen dat dit de goede weg is.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de regering het van groot belang vindt dat het onderzoek en het daarmee verband houdende contact met de cliënt en in veel gevallen zijn sociale netwerk op een zorgvuldige en professionele manier plaatsvindt. Dit is essentieel voor het bereiken van maatwerk en het aanspreken of verbeteren van de zelfredzaamheid van de cliënt en zijn sociale netwerk. De regering heeft er vertrouwen in, dat de gemeente het onderzoek zorgvuldig en professioneel zal uitvoeren. De ervaringen met 'de Kanteling' waarin het 'keukentafelgesprek' een centraal element vormt, laten dat ook zien. In het transitieplan (par. 9.1) zal het belang dat het onderzoek op een zorgvuldige en professionele manier plaatsvindt uitgebreid aan de orde komen. De regering roept partijen die deel uitmaken van de in dit wetsvoorstel opgenomen adviescommissie Kwaliteit Maatschappelijke Ondersteuning¹⁹ op om op korte termijn het initiatief

¹⁹ Zie artikel 3.2, eerste lid van dit wetsvoorstel.

te nemen om een kwaliteitsstandaard te ontwikkelen die betrekking heeft op de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd.

Bij het voorgaande is ook van belang dat met een goed uitgevoerd onderzoek recht wordt gedaan aan het belang van de cliënt die zich met een hulpvraag heeft gemeld, ook in het geval van een (gedeeltelijke) afwijzing van de aanvraag. Het biedt een zorgvuldige basis voor een afweging en besluitvorming en de cliënt overzicht en inzicht in zijn eigen situatie en – desgewenst – de mogelijkheid de besluitvorming op een aanvraag gericht te bestrijden.

Om de cliënt in staat te stellen een aanvraag te doen om een maatwerkvoorziening, verstrekt de gemeente hem een weergave van de uitkomsten van het onderzoek. Het is de bedoeling dat de gemeente dat schriftelijk doet. Een goede weergave maakt het voor de gemeente inzichtelijk om een juiste beslissing te nemen op een aanvraag en draagt bij aan een inzichtelijke communicatie met de cliënt. Uiteraard zal de weergave van de uitkomsten van het onderzoek variëren met de uitkomsten van het onderzoek. Zo zal de weergave van het onderzoek bijvoorbeeld heel beperkt kunnen zijn als de cliënt van mening is goed geholpen te zijn en de uitkomst is dat geen aanvraag van een maatwerkvoorziening noodzakelijk is. Bij meer complexe onderzoeken zal uiteraard een uitgebreidere weergave noodzakelijk zijn.

Veel gemeenten zijn al gewend te om te werken met een weergave van de uitkomsten van het onderzoek, omdat zij werken volgens de principes van 'De Kanteling'.

Desgewenst kan de gemeente de schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek ook gebruiken als een met de cliënt overeengekomen plan (arrangement) voor het bevorderen van zijn zelfredzaamheid en participatie waarin de gemaakte afspraken en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, zijn vastgelegd. Het is dan ook passend dat het college en de cliënt dit plan ondertekenen.

3.5 Algemene voorzieningen

De regering heeft het voornemen om het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap goed te keuren. Dit wetsvoorstel, waardoor gemeenten verantwoordelijk worden voor de maatschappelijke ondersteuning van een grotere groep ingezetenen dan tot op dit moment, is naar het oordeel van de regering een belangrijk instrument bij het realiseren van de inclusieve samenleving die dit verdrag beoogt. De zorg voor een toegankelijke samenleving en het realiseren van algemene voorzieningen die bijdragen aan de bevordering van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met fysieke en of psychische beperkingen, zijn daarvoor essentieel. De regering gaat ervan uit dat gemeenten stevig zullen inzetten op het realiseren van deze algemene voorzieningen en daaraan in hun plan met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning ruime aandacht zullen besteden.

Zaken die in dit kader van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de verbetering van de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen, het lokale vervoer en de toegankelijkheid van informatie. Van belang zijn echter ook algemene voorzieningen met een iets specifiek karakter. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een klussendienst, een was- en strijkservice, een maaltijdvoorziening, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen, opvang voor dak- en thuislozen die uitsluitend bestaat uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning of meer specifiek, winteropvang. Gemeenten kunnen er, indien zij dit wensen, de diensten van bijvoorbeeld een sociaal wijkteam in de vorm van een algemene voorziening organiseren. De gemeente kan voor het gebruik van een algemene voorziening, los van de in dit wetsvoorstel opgenomen eigen bijdragesystematiek, een vergoeding van de ingezetene vragen. De hoogte van deze vergoeding kan de gemeente zelf bepalen. Dit wetsvoorstel laat gemeenten die ruimte. Indien de gemeente dit wenst kan de gemeente afhankelijk van het inkomen een korting geven op de eigen bijdrage. Om van een algemene voorziening gebruik te kunnen maken, is geen uitgebreid onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager noodzakelijk. Een formele beslissing (beschikking) van de gemeente is niet nodig. De aanvrager die tot de doelgroep van de voorziening behoort, kan er meestal meteen gebruik van maken.

Naast het streven naar een inclusieve samenleving zijn er ook andere motieven om te investeren in algemene voorzieningen. Uit ervaringen met het programma 'Welzijn nieuwe stijl' blijkt dat het in veel gevallen voor de cliënten beter en prettiger is om gebruik te maken van algemene voorzieningen dan van een maatwerkvoorziening. Samen eten bijvoorbeeld levert sociale contacten op en wordt door mensen daarmee veelal prettiger ervaren dan een thuis afgeleverde magnetronmaaltijd die je alleen eet. Voor gemeenten geldt dat de inzet van algemene voorzieningen zich veelal doelmatiger laat organiseren dan het verstrekken van een maatwerkvoorziening.

De gemeenteraad moet in het periodiek vast te stellen plan aandacht besteden aan het treffen van algemene voorzieningen gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid of participatie, en het voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Hiermee wordt geborgd dat op het niveau van de gemeente wordt afgewogen op welke wijze algemene voorzieningen vorm krijgen en voor wie deze geschikt zijn aan de ene kant en welke maatwerkvoorzieningen aan de andere kant moeten worden getroffen voor de cliënten voor wie een algemene voorziening niet toereikend is. Bij deze door gemeenten te maken afweging zijn niet alleen de kosten en administratieve lasten van belang, maar is ook van belang dat cliënten die nog gebruik kunnen maken van algemene voorzieningen, zich vaak minder afhankelijk zullen voelen en mogelijk meer regie over het eigen leven ervaren, dan indien ze zijn aangewezen op een maatwerkvoorziening. De gemeente is vrij in de keuze welke algemene voorzieningen zij treft. De regering kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat gemeenten ervoor kiezen om in situaties ondersteuning in het huishouden in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. Door deze ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden, kan de gemeente voorzien in een door de gemeente nader in te vullen niveau van ondersteuning als het gaat om bijvoorbeeld de kwaliteit, de beschikbaarheid en de voor de ingezetenen daaraan verbonden kosten.

Doordat het treffen van algemene voorzieningen gericht op maatschappelijke ondersteuning onderdeel moet uitmaken van het periodiek door de gemeenteraad vast te stellen plan, wordt ook benadrukt dat een algemene voorziening in de daarvoor geschikte situaties een voorliggend en volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening. Of dit in een individueel geval ook zo is, onderzoekt de gemeente indien door of namens een betrokkene een melding is gedaan dat deze maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Een cliënt die naar het oordeel van de gemeente voor een specifieke vorm van ondersteuning gebruik kan maken van een algemene voorziening, komt dus niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening voor die ondersteuning. Wel kan en zal er in veel gevallen sprake zijn van individuele arrangementen gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, waarin eigen kracht, ondersteuning vanuit het eigen netwerk, algemene voorziening(en) en maatwerkvoorziening elkaar aanvullen.

3.6 Maatwerkvoorziening (individuele voorziening)

In veel gevallen zal de cliënt na advies van de gemeente, al dan niet met inzet van zijn sociale netwerk en met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat zijn zichzelf te redden en te participeren.

Indien uit het onderzoek echter blijkt dat de cliënt niet zelf, noch met hulp van anderen of met behulp van algemene voorzieningen, in staat is tot zelfredzaamheid of participatie of beschermd wonen of opvang behoeft, moet deze cliënt er zeker van kunnen zijn, dat de gemeente hem ondersteunt. Dit wetsvoorstel verankert dit uitgangspunt: indien de gemeente na het onderzoek vaststelt dat de aanvrager daartoe niet op eigen kracht in staat is, ook niet met hulp van personen uit het sociale netwerk of met gebruikmaking van algemene voorzieningen, beslist het college – binnen de grenzen van hetgeen daarover in het plan en de verordening is vastgelegd – tot verstrekking van de maatwerkvoorziening die een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en daarmee zo lang mogelijk in de eigen omgeving kan blijven. Hierbij moet, zoals de term ook weergeeft, sprake zijn van maatwerk. De beslissing moet zijn afgestemd op individuele omstandigheden en

mogelijkheden van de aanvrager ook op andere terreinen dan maatschappelijke ondersteuning. Om maatwerk te kunnen leveren, is het van belang niet alleen de omstandigheden van de aanvrager mee te wegen, maar ook de omstandigheden van een mantelzorger. Daarbij wordt goed gekeken naar de behoeften, mogelijkheden en belastbaarheid van de mantelzorger en het sociale netwerk (zie ook H. 4). De situatie van de aanvrager en het sociale netwerk wordt dus integraal onderzocht om maatwerk te kunnen leveren.

De beslissing op de aanvraag is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien de cliënt het niet eens is met de inhoud of de onderbouwing van de beschikking, staat daartegen bezwaar bij de gemeente open en daarna beroep op de rechter; de reguliere bestuursrechtelijke rechtsgang.

Het is vaste jurisprudentie onder de Wmo dat de beslissing omtrent de toelating tot de opvang, indien daarvoor een beoordeling van de behoeften en persoonskenmerken moet plaatsvinden, moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb^[1]. Dit zal na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel naar verwachting niet anders zijn. Dat betekent dat het besluit tot toelating met de bestuursrechtelijke waarborgen is omkleed en de cliënt van de gemeente een besluit mag vragen dat voldoet aan de zorgvuldigheidseisen van de Awb.

Een maatwerkvoorziening kan binnen de door de gemeente vastgestelde kaders bestaan uit diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren of het in stand houden van zelfredzaamheid, participatie of het bieden van beschermd wonen of opvang aan een cliënt.

In dit wetsvoorstel is bepaald dat het college een maatwerkvoorziening kan weigeren indien een cliënt aanspraak heeft op verblijf in een inrichting op grond van de AWBZ. Dit gaat ook op, indien uit het onderzoek blijkt dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en deze weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande. Het zal, zo is de inschatting, niet frequent voorkomen dat de gemeente van een dergelijke bevoegdheid gebruik zal maken. Het zou zich kunnen voordoen indien het college tot de conclusie komt dat de zorgbehoefte zodanig is, dat de thuissituatie niet langer veilig en verantwoord is en ondersteuning van gemeentewege dat niet kan verbeteren. De regering ziet het als een verantwoordelijkheid voor de gemeente om dergelijke naar het oordeel van de gemeente 'onverantwoorde situaties' te signaleren. Dit wetsvoorstel vraagt van de gemeente in dergelijke situaties in contact met de cliënt of diens vertegenwoordiger te treden en daarbij de cliënt verzoeken een onderzoek te ondergaan gericht op een besluit over de toegang tot verblijf in en instelling. Uiteraard dient het college de cliënt ondersteunen in dit proces en bij het aanvragen van de indicatie teneinde helder te krijgen of de cliënt daadwerkelijk in aanmerking komt voor verblijf in een AWBZ-instelling. Vanzelfsprekend behoudt de gemeente de verantwoordelijkheid tot ondersteuning van een bestaande cliënt tot het moment dat de indicatieprocedure volledig is doorlopen. Indien de cliënt de indicatie aanvraagt en dit leidt tot een indicatiebesluit dat recht geeft op een verblijfsindicatie kan de cliënt toegang tot een AWBZ-instelling krijgen. Vanaf het moment van feitelijk verblijf in de instelling eindigt de maatwerkvoorziening. Indien een cliënt om hem moverende redenen besluit om geen verblijfsindicatie aan te vragen en er dus geen duidelijkheid komt over de vraag of betrokkene hiervoor in aanmerking komt, zal de cliënt hiervan zelf de gevolgen moeten dragen en gaat het, naar het oordeel van de regering, niet aan de gemeente verantwoordelijk te houden voor een situatie waarbij zij – vanuit de kaders van dit wetsvoorstel – de veiligheid van betrokkene en/of zijn omgeving niet kunnen waarborgen. Daarom geeft dit wetsvoorstel de gemeente in dit soort uitzonderlijke gevallen de bevoegdheid om de aanvraag om een maatwerkvoorziening af te wijzen, dan wel te beëindigen. Vanzelfsprekend zal de gemeente bij de intrekking van de maatwerkvoorziening een redelijke termijn in acht moeten nemen.

^[1] CRvB 8 februari 2011, nr. 11/788, LJN: BV5035

Voor cliënten die zijn aangewezen op een maatwerkvoorziening, is zeggenschap over de wijze waarop de ondersteuning wordt uitgevoerd, van groot belang. De noodzaak en de uitvoering van een maatwerkvoorziening zal in het onderzoek dat aan de aanvraag vooraf gaat, in veel gevallen uitgebreid aan de orde komen. Naarmate de afhankelijkheid van de ondersteuning groter is en zich gedurende langere tijd voordoet, soms een leven lang, neemt dat belang toe. Deze zeggenschap kent vele vormen en wordt mede gekleurd door de beperkingen (en mogelijkheden) van de cliënt en de betrokkenheid van zijn sociale omgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor de cliënt om de aanbieder van zijn keuze te kiezen uit religieuze/levensbeschouwelijke of andere overwegingen of de mogelijkheid om te kiezen voor een budget (zie hierna). In dit kader is ook de motie Dik-Faber en Van der Staaij²⁰ van belang waarin de regering verzocht wordt bij de vormgeving van de nieuwe Wmo rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving en rekening te houden met de behoeften van cliënten op het gebied van godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond. De regering beschouwt deze motie als ondersteuning van het gevoerde beleid en vraagt gemeenten de inhoud van deze motie te betrekken bij de nadere uitwerking van hun beleid.

De regering wil het ingezette beleid met betrekking tot het, voor zover mogelijk, bieden van keuzevrijheid voortzetten en waar mogelijk versterken. In het geval de cliënt ondersteuning van de gemeente in natura ontvangt, wil de regering aanbieders aansporen om meer maatwerk te bieden en innovatieve arrangementen te ontwikkelen. Hierbij hoort ook het De aanbieders moeten zich richten naar de cliënt en niet (of minder) naar de regels en gebruiken binnen hun organisatie. Dat gaat niet van vandaag op morgen; daarom zullen innovatieprogramma's die de beoogde cultuurverandering tot stand brengen, zoals 'In voor Zorg en Ondersteuning!' en het experimentenprogramma regelarme instellingen, in aangepaste vorm worden voortgezet.

Op basis van het voorgaande dienen gemeenten bij hun inkoopbeleid te streven naar diversiteit in het gecontracteerde aanbod en creatieve mogelijkheden moeten bedenken voor individueel maatwerk indien de door aanbieders aangeboden pakketten niet toereikend is. In de praktijk zijn al vele goede voorbeelden zichtbaar. De gemeente moet de cliënten actief bij het inkoopbeleid betrekken.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad in de verordening inzicht moet geven in de wijze waarop wordt vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Dit betekent dat de gemeente inzicht moet geven in het proces dat zij volgt voorafgaande aan de beslissing over de maatwerkvoorziening. Omdat het wetsvoorstel expliciet bepaalt waaruit het onderzoek van de gemeente moet bestaan, zal de verordening kunnen ingaan op de inrichting van het onderzoek voor zover dit nadere uitwerking of aanvulling behoeft. Het kan bijvoorbeeld gaan over bepalingen omtrent het opnemen van een hardheidsclausule, situaties waarin de omstandigheden van een cliënt tussentijds wijzigen of het horen van deskundigen. Dergelijke onderwerpen zijn thans ook in de meeste verordeningen opgenomen. De verordening en de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd, waarbij maatwerk essentieel is biedt, de noodzakelijke zekerheid aan de cliënten die een aanvraag voor een maatwerkvoorziening bij het college indienen.

De hiervoor weergegeven uitwerking van de maatwerkvoorziening in dit wetsvoorstel vervangt de compensatieplicht uit de Wmo. Dit wetsvoorstel biedt meer mogelijkheden dan de Wmo om cliënten op een goede manier maatschappelijk te ondersteunen zonder dat dit hoeft te leiden tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening.

3.7 Persoonsgebonden budget

Gemeenten hebben met het persoonsgebonden budget een goed instrument in handen om tot individueel maatwerk te komen en de cliënt zeggenschap te geven over de ondersteuning die hij

²⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 30597 nr. 337

ontvangt. Het persoonsgebonden budget maakt het voor mensen met een beperking mogelijk om de regie over hun eigen leven te behouden, zelf hun eigen leven in te richten en zelf zorgverleners uit te zoeken die hen helpen op tijdstippen die zij wensen. Budgethouders maken zelf werkafspraken en sturen zelf bij als de ondersteuning niet voldoende is. Met het persoonsgebonden budget kunnen nieuwe, niet door de gemeente gecontracteerde aanbieders worden gefinancierd, waarmee het persoonsgebonden budget een belangrijke functie vervult bij het bevorderen van innovatie in het beschikbare ondersteuningsaanbod.

Een cliënt die een maatwerkvoorziening krijgt toegekend heeft, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, recht om te kiezen voor een persoonsgebonden budget. Het college heeft de plicht om, nadat in het onderzoek is vastgesteld dat iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, de betrokkene te informeren over de mogelijkheden om voor een persoonsgebonden budget te kiezen en over de gevolgen van die keuze. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om de budgethouder gericht cliëntondersteuning te bieden.

De regering vindt het noodzakelijk om –gelet op een aantal ontwikkelingen rond het persoonsgebonden budget in de afgelopen periode- voorwaarden te verbinden aan het recht om te kiezen voor een persoonsgebonden budget. Zo zijn er in de AWBZ mensen in de regeling terecht gekomen, zonder dat ze in staat zijn om de taken en verplichtingen die samenhangen met het persoonsgebonden budget goed te kunnen vervullen. Dit is ondermeer het gevolg van een gebrekkige voorlichting of een onvoldoende passend aanbod in natura. Ook is er in de afgelopen jaren sprake geweest van een onhoudbare uitgavenontwikkeling als gevolg van de aanzuigende werking die uitgaat van het persoonsgebonden budget; informele zorg om niet werd vervangen door zorg, geleverd door de zelfde persoon, gefinancierd met een persoonsgebonden budget. Bovendien is gebleken dat de kwaliteit soms ernstig te wensen overliet en was er het grote risico op fraude.

De voorwaarden, waaraan voldaan moet worden om voor een persoonsgebonden budget in aanmerking te komen, zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De eerste voorwaarde is dat het college de aanvrager in staat acht de aan het persoonsgebonden budget verbonden taken (o.a. het sluiten van overeenkomsten en het aansturen en aanspreken van de hulpverlener op zijn verplichtingen) op een verantwoorde wijze uit te voeren. Uit het onderzoek zal moeten blijken of de budgethouder aan deze voorwaarde voldoet. De aanvrager kan zich ook laten vertegenwoordigen door iemand uit zijn sociale netwerk, een curator, een mentor of een gemachtigde. Het is niet de bedoeling dat de gemeente de kosten van de vertegenwoordiger, zoals bemiddelingsbureaus, financiert. Het persoonsgebonden budget is daar niet voor bedoeld.

De tweede voorwaarde is dat de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat het door de gemeente gecontracteerde aanbod niet passend is in zijn specifieke situatie. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als ondersteuning niet goed vooraf is in te plannen, de ondersteuning op ongebruikelijke tijden of op veel korte momenten per dag geboden moet worden, als ondersteuning op verschillende locaties moet worden geleverd, als het noodzakelijk is om 24 uur ondersteuning op afroep te organiseren, of als de ondersteuning door de aard van de beperking door een vaste zorgverlener moet worden geboden. Deze voorwaarde sluit aan bij persoonsgebonden budgetregeling in de AWBZ. In het door het CVZ ontwikkelde budgetplan moet worden toegelicht waarom er geen gebruik gemaakt kan worden van het gecontracteerde zorgaanbod.

De derde wettelijke voorwaarde is dat naar het oordeel van het college gewaarborgd is dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen van goede kwaliteit zijn. Doordat de budgethouder zelf regie krijgt over de ondersteuning die hij met het persoonsgebonden budget contracteert krijgt hij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en kan hij zo nodig bijsturen. Het college kan met deze bepaling vooraf toetsen of de kwaliteit bij de betreffende budgethouder voldoende is gegarandeerd, door van de aanvrager te vragen, bijvoorbeeld in een persoonlijk budgetplan: waar hij zijn ondersteuning zal inkopen; op welke manier deze ondersteuning bijdraagt aan zijn participatie en zelfredzaamheid; en hoe de

kwaliteit van de ondersteuning is gewaarborgd. De gemeente is vrij in de manier waarop zij hier invulling aan geeft. Zo kan een gemeente periodiek in gesprek gaan met de budgethouder over de behaalde resultaten met het persoonsgebonden budget of (steekproefsgewijs) toezicht houden op zorgverleners die door de budgethouders zijn gecontracteerd.

De gemeente kan in de verordening ook bepalen in welke situaties en onder welke voorwaarden de persoon aan wie de gemeente een persoonsgebonden budget verstrekt, de mogelijkheid heeft om voor zijn maatschappelijke ondersteuning personen in te schakelen uit zijn sociale netwerk. Tot het sociale netwerk worden gerekend de personen uit de huiselijke kring en andere personen met wie iemand een sociale relatie onderhoudt. Met dat laatste worden personen bedoeld met wie hij regelmatig contacten onderhoudt zoals mantelzorgers, burens, (mede)leden van een vereniging etc.. Hiermee krijgt de gemeente de ruimte om te bepalen of zij het mogelijk wil maken dat een persoonsgebonden budget wordt ingezet om mensen uit het sociale netwerk van de betrokkene, financieel voor hun diensten te belonen. Hoewel de regering de inzet van het sociale netwerk zeer waardevol vindt, acht de regering het wenselijk dat beloning daarvan met een persoonsgebonden budget beperkt blijft tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is. Een gemeente kan dit het beste beoordelen in samenspraak met de cliënt.

De gemeente mag een aanvraag voor een persoonsgebonden budget weigeren als de kosten van de persoonsgebonden budget gefinancierde voorziening duurder is dan de maatwerkvoorziening die de gemeente heeft gecontracteerd. Bij de beoordeling kan de gemeente meewegen dat inkoopvoordelen wegvallen en maatwerkvoorzieningen niet langer doelmatig exploiteerbaar zijn als te veel personen zelf ondersteuning inkopen met een persoonsgebonden budget. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vervoersvoorzieningen of opvangvoorzieningen.

De gemeente moet in de verordening opnemen op welke wijze de hoogte van het persoonsgebonden budget in de gemeente wordt vastgesteld. Zo kan de gemeente in de verordening bijvoorbeeld opnemen dat het persoonsgebonden budget niet hoger mag zijn dan een percentage van de kosten die voor de gemeente zijn verbonden aan het verlenen van adequate ondersteuning in natura. Gemeenten hebben daarmee ook de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen in de hoogte van het persoonsgebonden budget. Gemeenten kunnen verschillende tarieven hanteren voor verschillende vormen van ondersteuning en voor verschillende soorten hulpverleners. Gemeenten kunnen bij het vaststellen van tarieven in hun verordening bijvoorbeeld onderscheid maken tussen ondersteuning die wordt geleverd door het sociale netwerk, door hulpverleners die werken volgens de kwaliteitsstandaarden en hulpverleners die dat niet doen (zoals werkstudenten, zzp-ers zonder diploma's e.d.). Op grond van artikel 2.3.5 is het college wel gehouden een tarief voor een persoonsgebonden budget vast te stellen dat redelijkerwijs noodzakelijk is te achten om de cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid of participatie.

Naast deze voorwaarden wordt, ter voorkoming van misstanden en oneigenlijk gebruik en ter bescherming van de aanvrager, niet langer een geldbedrag op de rekening van de aanvrager verstrekt waaruit hij zelf betalingen kan doen en waarover vervolgens hij verantwoording moet afleggen. De gemeente stelt de cliënt een persoonsgebonden budget beschikbaar waaruit de Sociale Verzekeringsbank namens het college betalingen doet aan degenen die de aanvrager, na een toets door het college of aan de gestelde voorwaarden is voldaan, heeft ingeschakeld. Op deze wijze is het mogelijk om te waarborgen dat de ingekochte ondersteuning of middelen kwalitatief van voldoende niveau zijn en wordt misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen. Naast de betalingen van de persoonsgebonden budgetten voert de Sociale Verzekeringsbank ook het hiermee verbonden budgetbeheer uit.

Het budget moet worden gezien als een subsidie. Dit betekent dat gemeenten in voorkomend geval uit hoofde van de Awb teveel of ten onrechte aan de aanbieder uitgekeerde bedragen bij dwangbevel van de cliënt kunnen terugvorderen.

Op basis van het voorgaande is het in dit wetsvoorstel opgenomen persoonsgebonden budget van andere aard dan het persoonsgebonden budget dat in de Wmo is geregeld.

3.8 Opvang en beschermd wonen

3.8.1 Cliënten die zijn aangewezen op opvang

In hoofdstuk 2 is beschreven dat gemeenten meer aandacht zullen moeten besteden aan preventie en bestrijding van huiselijk geweld. Desondanks zal het voor een groot aantal mensen noodzakelijk blijven een beroep te doen op een instelling die een vorm van opvang biedt. Deze mensen zijn op de vlucht voor huiselijk geweld, worstelen met psychiatrische problemen, zoeken een uitweg uit prostitutie, zijn slachtoffer van huiselijk of eerdergerelateerd geweld of 'loverboys', of staan op heel jonge leeftijd alleen voor de opvoeding van een kind. Mogelijk heeft iemand begeleiding nodig om zelfstandig te wonen, bij het vinden van een dagbesteding, werk, de financiële zaken of de opbouw van een sociaal netwerk.

Al deze mensen, met hun uiteenlopende problematiek en behoeften, zijn niet (meer) in staat zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven. Gemeenten krijgen op basis van dit wetsvoorstel de opdracht om hen een vorm van beschermd wonen of passende opvang te bieden, zo lang dat noodzakelijk is. Met de verantwoordelijkheid voor mensen die nu in een vorm van beschermd wonen leven, breidt dit wetsvoorstel de gemeentelijke verantwoordelijkheid derhalve uit ten opzichte van die onder de Wmo. Vooralsnog wordt deze verantwoordelijkheid belegd bij de (centrum)gemeenten.

De verschillende verschijningsvormen van beschermd wonen en opvang worden onder één begrip gebracht en onder één wettelijk kader. Deze keuze is ingegeven door het gegeven dat het in alle gevallen gaat om vormen van ondersteuning waarbij sprake is (beschermd wonen) of kan zijn (opvang daklozen en slachtoffers huiselijk geweld) van 24-uursverblijf en bijbehorende begeleiding.

De maatschappelijke opvang, waaronder begrepen de vrouwenopvang, viel ook onder de Wmo. In de vrouwenopvang is soms sprake van aanzienlijke veiligheidsrisicos voor de vrouwen en meisjes als gevolg van (de dreiging van) geweld. Ter uitvoering van het advies van de commissie De Jong²¹ wordt in dit wetsvoorstel niet langer over vrouwenopvang gesproken, omdat de noodzaak van opvang vanwege (de dreiging van) huiselijk geweld zich niet beperkt niet tot vrouwelijke slachtoffers; ook mannen worden hiermee geconfronteerd.

3.8.2 Opvang voor slachtoffers van geweld in huiselijke kring

Het is van groot belang dat de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld goed is geborgd. Een leefbaar bestaan en participatie worden immers ernstig belemmerd als een ingezetene moet leven met huiselijk geweld, ook in geval van dreiging van geweld. Het belang en de urgentie van dit thema behoeven geen betoog: elk jaar hebben niet minder dan 200.000 volwassenen²², en bijna 120.000 kinderen te maken met een ernstig onveilige thuissituatie²³.

²¹ Kamerstukken II 2011-2012, 28 345, nr. 117

²² Veen, H.C.J. van der, Bogaerts, S. (2010), *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst- slachtoffer- dn daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag: WODC. Dit is exclusief het aantal slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en eerdergerelateerd geweld.

²³ Alink, L., IJzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T., Euser, S. (augustus 2011), *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2010)*, Leiden attachment research program & TNO child health, Leiden: Casimir Publishers.

Huiselijk geweld kent vele verschijningsvormen. In dit wetsvoorstel is deze doelgroep, slachtoffers van geweld in huiselijke kring, onder de reikwijdte van de maatwerkvoorziening gebracht teneinde hun positie te versterken. Indien de veiligheid van betrokkene in een concrete situatie in het geding is en acuut maatregelen nodig zijn, moet de gemeente vanzelfsprekend onmiddellijk handelend optreden.

In het kader van de eerder beschreven aanpak tot intensivering van het beleid maken de VNG en de Federatie Opvang afspraken over de opvang(capaciteit) voor mensen voor wie de veiligheidsrisico's bijzonder groot zijn ('code rood') of waarvoor opvang, bijvoorbeeld vanwege de schaal of specifieke expertise, beter gezamenlijk kan worden georganiseerd. De regering acht het van belang dat hierover sluitende afspraken worden gemaakt en acht elke gemeente daarop aanspreekbaar. Voor mensen in nood moet het niet uitmaken bij welke gemeente hij of zij aanklopt. In alle gevallen moet de veiligheid worden geborgd. Met het oog hierop is de eis van landelijke toegankelijkheid ook in dit wetsvoorstel opgenomen (zoals de Wmo die eis ook bevatte): een persoon die (veilige) opvang nodig heeft, kan ook in een andere dan zijn eigen gemeente terecht.

3.8.3 Opvang voor (andere) mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven ('maatschappelijke opvang')

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren al laten zien waartoe zij in staat zijn op het gebied van de 'maatschappelijk opvang'. In het kader van het plan van aanpak maatschappelijke opvang (van de G4) en de Stedelijke Kompassen (in de overige 39 centrumgemeenten) zijn in de aanpak van dakloosheid indrukwekkende resultaten geboekt. Alleen al in de vier grote steden werden tussen 2006 en 2012 ruim 15.000 daklozen 'in traject' gebracht. Zij kregen de kans de straat te verlaten en toe te werken naar een 'normaal' leven met wonen, zorg en een inkomen, veelal aangevuld met dagbesteding. Ook in de opvang van mensen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, hebben gemeenten laten zien zorg te kunnen dragen voor het onderbrengen van zeer kwetsbare mensen. Deze mensen, die soms op stel en sprong hun huis moeten ontvluchten om het leven te behouden, worden onder gemeentelijke regie adequaat opgevangen. Deze ervaringen met gemeentelijke resultaten wekken vertrouwen in de mogelijkheden deze mensen op te vangen en weer een perspectief te bieden.

Daar waar geen sprake is van (de dreiging van) huiselijk geweld, spreken we van maatschappelijke opvang. Dit betreft de opvang van dak- en thuislozen: mensen die geen huis meer hebben en niet in staat zijn zich op eigen kracht te redden. Zij kunnen tijdelijk opgevangen worden door de gemeente en ondersteuning ontvangen om hun leven weer zoveel mogelijk op de rails te krijgen. De daadwerkelijke opvang dient zo kort mogelijk te zijn en is slechts een deel van een keten. Het uiteindelijke doel is, te bevorderen dat cliënten weer in staat zijn op eigen kracht mee te doen in de samenleving en hen zoveel mogelijk zelfstandig te laten wonen. In het plan wordt van gemeenten verwacht dat ze hun beleidsvoornemens ten aanzien van de uitstroom te beschrijven. Het gaat om een ketenbenadering: preventie en vroegsignalering gaat bijvoorbeeld in samenwerking met woningcorporaties. Ook het toe leiden van verloederde en zorgmijdende mensen naar zorg en ondersteuning hoort daarbij.

Soms zal uiteindelijk toch opvang nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de toegang tot algemene voorzieningen – bijvoorbeeld dagopvang of een nacht in een passantenverblijf – maar evenzeer aan op het individu gerichte maatwerkvoorzieningen, zoals een integraal (behandel)traject met bijbehorende plek om (tijdelijk) te wonen. Steeds vaker wordt geprobeerd het verblijf in een opvanginstelling te beperken door daklozen zo snel mogelijk in een woning onder te brengen met ambulante begeleiding (zogenoemde 'housing first'-projecten). Daarmee wordt de keten behoorlijk ingekort. De keten eindigt met uitstroom naar een zo zelfstandig mogelijke woonvorm en nazorg.

3.8.4 Beschermd wonen

Voor mensen met psychiatrische problematiek is al langere tijd een beweging gaande van een leven 'in de bossen' buiten de samenleving naar een leven in en met de samenleving, door in te zetten op extramuralisering en ambulantisering. Zo zijn in een bestuurlijk akkoord met de GGZ-sector afspraken gemaakt over de afbouw van intramurale capaciteit. Het streven is er op gericht om ook mensen met psychische problemen zo veel als mogelijk en zo snel als mogelijk te laten participeren en integreren in de samenleving.

Tot nu toe wonen vele mensen die zich vanwege psychische problemen niet zelfstandig kunnen handhaven, in beschermd woonvormen, bijvoorbeeld bij regionale instellingen voor begeleid wonen (RIBW). Overigens zijn deze 'instellingen' soms niet als zodanig herkenbaar maar wonen mensen alleen of gezamenlijk in reguliere huizen, in een 'normale' woonwijk. Bij een gezamenlijke bewoning van een huis of appartement is overigens geen sprake van een gezamenlijke huishouding in de zin van dit wetsvoorstel. In deze woonvormen woont een gedifferentieerde populatie, zowel wat betreft de 'zwaarte' van de problematiek (en het perspectief op zelfredzaamheid en participatie) als wat betreft de herkomst. Een deel van de mensen is afkomstig uit een psychiatrisch ziekenhuis, anderen stromen in vanuit een instelling voor maatschappelijke opvang. Voor het bieden van beschermd wonen kan reden zijn indien iemand er niet in slaagt om zelfstandig te wonen zonder de directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht of ondersteuning. Een deel van de populatie zal, op termijn, in staat zijn om een min of meer regulier leven op te bouwen maar een ander deel zal levenslang afhankelijk zijn van de begeleiding en soms ook medicatie.

De regering kiest er voor om deze langdurige geestelijke gezondheidszorg (GGZ) met verblijf in de AWBZ te beëindigen en de hierboven beschreven beweging een logisch vervolg te geven en het beschermd wonen, gericht op participatie, onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen. Met het oog op het streven naar de-medicalisering wordt niet gekozen voor het onderbrengen in de Zorgverzekeringswet. Een aanzienlijk deel van deze mensen heeft regelmatig contact met een behandelaar, maar de behandeling staat niet centraal en is niet onlosmakelijk verbonden aan het verblijf.

Is het verblijf wel hoofdzakelijk gericht op behandeling en bestaat er een grote verwevenheid tussen behandeling en (woon)begeleiding, dan is een aanspraak op behandeling en verblijf op basis van de zorgverzekering aangewezen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien de aanwezigheid van een psychiater of arts in de directe nabijheid van de cliënt noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel verankert dit onderscheid. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen met psychiatrische problemen bij wie de op participatie gerichte ondersteuning vanuit een beschermende woonomgeving centraal staat, inclusief het bieden van de beschermde woonomgeving zelf. Daartoe worden, vooralsnog, primair de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang, verantwoordelijk voor de opvang van deze groep. Deze centrumgemeenten hebben in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met de verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke opvangbeleid en zijn dan ook al bekend met een deel van de populatie van beschermd wonen (namelijk de voormalig daklozen). Binnen de centrumgemeenten bestaan ook al samenwerkingsafspraken met bijvoorbeeld GGZ-instellingen en woningcorporaties. Een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor dit verblijf is ook om andere redenen logisch en gewenst. Gemeenten kunnen eenvoudiger verbindingen leggen met andere zaken die voor de cliënt van belang (kunnen) zijn en binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zoals werk en inkomen, schuldhulpverlening en dagbesteding. De budgetten die op dit moment vanuit de AWBZ beschikbaar zijn voor het verblijf en zorg van deze groep, worden volledig overgeheveld naar gemeenten. Omdat vele mensen thans al geruime tijd in deze vertrouwde woonomgeving wonen en gelet op de aard van de problematiek, kunnen cliënten die thans in een RIBW of andere beschermd wonen vorm wonen, gedurende de looptijd van hun indicatie blijven wonen op dezelfde locatie in ieder geval gedurende vijf jaar. De gemeente is bevoegd om het recht om in deze woonvorm te wonen, eerder te beëindigen onder de voorwaarde dat de cliënt hiermee instemt of nadat een beslissing ter zake in kracht van gewijsde is gegaan. Het is daarbij van belang dat de cliënt die vanuit een beschermd wonen locatie zelfstandig gaat wonen, vrij is om zijn

woonplaats te kiezen. De regering hecht eraan te benadrukken dat de gemeente waar de betrokkene zich inschrijft in het GBA op basis van dit wetsvoorstel gehouden is eventueel noodzakelijke maatschappelijke ondersteuning te verlenen. Dit wordt hier benadrukt om te voorkomen dat mensen in de praktijk tussen wal en schip vallen doordat het wonen in de beschermde woonvorm eindigt en adequate maatschappelijke ondersteuning in de (toekomstige) woongemeente nog niet op orde is en de gemeente waar de betrokkene zich vestigt, 'terugverwijst' naar de gemeente waar deze eerder woonde.

Gemeenten zullen met instellingen in gesprek gaan om ook in de toekomst goede passende woonvormen te bieden voor mensen wier indicatie op enig moment afloopt en met het oog op nieuwe instroom. Het streven moet er echter op gericht zijn dat mensen in deze doelgroep op termijn zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun woonsituatie en de financiering daarvan. Dat neemt niet weg dat waarborgen nodig zijn voor deze kwetsbare doelgroep; mensen die langdurig, soms zelfs levenslang, aangewezen zijn op wonen in een beschermde setting en bij wie het risico op terugval bestaat. De regering zal dan ook met gemeenten aanvullende afspraken maken over maatregelen die de continuïteit borgen. Daarbij kan worden gedacht aan de toegankelijkheid van beschermd wonen en de kwaliteit van de ondersteuning. Zo is het bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat gemeenten zich bij een aanvraag voor beschermd wonen bij hun onderzoek laten adviseren door deskundigen, zoals de behandelend arts, maar het is aan gemeenten hier invulling aan te geven. Daarnaast zullen gemeenten en verzekeraars afspraken moeten maken over de hulpverlening aan deze doelgroep, met als resultaat dat de overgang bij een eventuele crisisonname in een psychiatrische kliniek of juist de uitstroom uit een kliniek naar de beschermde woonvorm vloeiend verloopt.

3.9 Inlichtingenplicht en periodieke evaluatie

De cliënt aan wie het college een maatwerkvoorziening dan wel een budget heeft toegekend, is verplicht het college op verzoek bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek, maar ook direct uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden te melden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van de beslissing om de maatwerkvoorziening dan wel het persoonsgebonden budget toe te kennen. Dit betekent dat de cliënt bijvoorbeeld het college actief moet informeren over een wijziging van de beperkingen die hij ondervindt en die van invloed is op het gebruik van de maatwerkoplossing, of over het toe- dan wel afnemen van verleende mantelzorg.

3.10.1 Eigen bijdrage naar draagkracht

3.10.1 Bijdrage naar draagkracht

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat maatschappelijke ondersteuning beschikbaar is voor degenen die daarop zijn aangewezen, ongeacht de hoogte van het inkomen of vermogen. De regering kiest niet voor het hanteren van een inkomens- dan wel vermogensgrens of toets die bepaalt of iemand in aanmerking komt voor ondersteuning uit hoofde van dit wetsvoorstel. Zo wordt de toegankelijkheid van de maatschappelijke ondersteuning gegarandeerd. Voor het bepalen van de draagkracht van mensen is immers meer van belang dan alleen de hoogte van het brutoloon of het vermogen.

De gemeente bepaalt of cliënten voor ondersteuning van de gemeente (zowel voor algemene voorzieningen als voor maatwerkondersteuning) een (eigen) bijdrage verschuldigd zijn. Als de gemeente daarvoor kiest, zal zulks in de verordening moeten worden bepaald.

Het wordt mogelijk om voor alle voorzieningen een bijdrage op te leggen zolang de cliënt gebruikt maakt van de voorziening (dus zowel voor maatwerkvoorzieningen als voor algemene voorzieningen). Anders dan nu is er geen vaste periode meer waarover de (eigen) bijdrage moet worden betaald en in het wetsvoorstel wordt geen onderscheid meer gemaakt in de wijze waarop de voorziening is verstrekt, het kan hierbij gaan om voorzieningen in gebruik (bruikleen of huur) of

in eigendom. De hoogte van de (eigen) bijdrage kan in de verordening voor de verschillende soorten van voorzieningen verschillend worden vastgesteld met dien verstande dat de hoogte van de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening wordt gelimiteerd tot een bedrag gelijk aan de kostprijs van de voorziening.

Voor opvang en beschermd wonen, geldt dat de cliënt altijd het in de Wet Werk en bijstand bepaalde zak- en kleedgeld tot zijn beschikking moet houden. In het geval van een persoonsgebonden budget kan geen onduidelijkheid bestaan over de kostprijs; deze is dan per definitie gelijk aan het bedrag van het persoonsgebonden budget.

Voor maatwerkvoorzieningen kan in de verordening worden bepaald dat de eigen bijdrage afhankelijk is van het inkomen en het vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot. Net als de Wmo bepaalt dit wetsvoorstel dat met betrekking tot de eigen bijdragen nadere regels worden gesteld in een algemene maatregel van bestuur. Deze regels zijn noodzakelijk om te waarborgen dat in alle gemeenten sprake is van een uniforme systematiek die ten grondslag ligt aan het vaststellen van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdragen. De regering is niet voornemens om deze systematiek te wijzigen. Het inkomen dat relevant is voor het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage, is sinds januari 2013 verhoogd met 8% van het belastbaar vermogen (de zgn. vermogensinkomensbijtelling). Het eigen vermogen van de aanvrager van een maatwerkvoorziening wordt hierdoor reeds in voldoende mate betrokken.

Het is denkbaar dat voor bepaalde algemene voorzieningen geen en voor andere wel een bijdrage wordt gevraagd; ook is denkbaar dat de bijdrage en de termijn waarover de bijdrage verschuldigd is, voor verschillende soorten voorzieningen anders worden geregeld. De bijdrage voor algemene voorzieningen bepaalt de gemeente zelf. Dit wetsvoorstel laat de gemeenten vrij daar waar het gaat om het vragen van bijdragen voor algemene voorzieningen. Het is onderwerp van lokaal beleid. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om groepen ingezetenen te benoemen die in aanmerking komen voor een korting op de bijdrage. Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toekennen van een kortingpas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen.

De regering acht het wenselijk, omdat het gaat om financiële draagkracht, om cumulatie van eigen bijdragen voor meerdere voorzieningen en voor eigen bijdragen van cliënt, echtgenoot (Wmo, kern-AWBZ, opvang, beschermd wonen) en het minderjarige kind (Jeugdwet) te voorkomen. Dit wordt in de uitwerking en de nadere regels op basis van de verschillende wetten verankerd. Daarom is ook de vaststelling en inning van de eigen bijdragen centraal belegd bij het CAK. Met één organisatie bestaat zicht op het aantal bijdragen dat een cliënt of binnen één huishouden (als bedoeld in artikel 1.1.2) moet betalen en wordt het mogelijk om die, waar nodig te beperken en zo ongewenste stapeling te voorkomen. Hierbij wordt tevens een complexe gegevensuitwisseling tussen veel partijen voorkomen. Het CAK ontvangt van de Belastingdienst de voor het vaststellen en innen van de eigen bijdragen relevante inkomensgegevens. Gemeenten zullen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel afspraken maken met het CAK over de uitvoering.

Voor de eigen bijdragen voor opvang en beschermd wonen zijn gemeenten bevoegd om in de verordening voor het vaststellen en innen van eigen bijdragen een andere instantie aan te wijzen. Deze worden, zoals al jarenlang op grote schaal gebruikelijk is, in mandaat door de desbetreffende instellingen vastgesteld (voor zover de gemeente niet zelf de bijdrage vaststelt en int voor bij uitkeringsgerechtigden). Met dit wetsvoorstel kan deze praktijk gecontinueerd worden. Als de gemeente het vaststellen en innen van de eigen bijdragen voor opvang en beschermd wonen aan een andere instantie opdraagt, moet zij er voor zorgen dat het CAK mededeling wordt gedaan van de opgelegde bijdragen, opdat de cumulatie van eigen bijdragen voor meerdere voorzieningen voor één cliënt en voor een cliënt met echtgenoot of minderjarig kind wordt voorkomen en maximering tot kostenniveau wordt gegarandeerd.

De Wmo bepaalt dat alleen een bijdrage kan worden opgelegd aan de cliënt van 18 jaar en ouder. Het gegeven dat jeugdigen in het algemeen geen eigen inkomen hebben, is naar de mening van de regering ten principale evenwel geen reden om hen geheel van een bijdrageplicht uit te zonderen. Zij vallen immers onder de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende onderhoudsplicht van ouders of andere verzorgers. Daarom bevat dit wetsvoorstel geen leeftijdsgrens voor de (eigen) bijdrage. Overigens zal op grond van dit wetsvoorstel slechts in bijzondere gevallen ondersteuning aan een jeugdige worden verstrekt, aangezien de het voorste tot Jeugdwet een specifieke regeling voor jeugdhulp bevat. Zo valt bijvoorbeeld begeleiding van een jeugdige bij dagelijkse levensverrichtingen onder de werking van de Jeugdwet en niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

3.10.2 Aanvullende financiële middelen voor gemeenten

De regering is voornemens de bestaande regelingen voor financiële compensatie (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie eigen risico in de Zorgverzekeringswet en de regeling specifieke zorgkosten) per 2014 af te schaffen.²⁴ De vrijkomende middelen (structureel vanaf 2017 circa € 700 miljoen) worden overgeheveld naar het gemeentefonds. De middelen zijn dus niet geormerkt. Er komt geen specifieke maatwerkvoorziening en voor de besteding van de middelen worden geen aanvullende voorwaarden aan de gemeenten gesteld. Gemeenten hebben dus grote beleidsruimte en kunnen maatwerk bieden door het compenseren van beperkingen met voorzieningen op grond van dit wetsvoorstel of het geven van directe inkomenssteun via de individuele bijzondere bijstand. De gemeenten krijgen de beleidsruimte om per cliënt te bepalen wat noodzakelijk is om de cliënt te ondersteunen in zijn zelfredzaamheid en participatie.

3.11 Hulp op afstand

Mensen die te maken hebben met eenzaamheid, psychische problemen of een ingrijpende gebeurtenis in hun leven en die niet terecht kunnen of willen bij de reguliere hulpverlening, kunnen behoefte hebben aan een gesprek over hun problemen met iemand - desgewenst anoniem. Die behoefte aan een luisterend oor kan op ieder moment van de dag bestaan; daarom gaat dit wetsvoorstel er ook van uit dat deze dienstverlening op ieder moment van de dag beschikbaar is. Anonieme hulp op afstand kan een passende voorziening zijn, waarbij de gebruiker zelf de regie behoudt. Bijkomend voordeel van de dienstverlening is dat de hulp- en zorgverlening in de eerste en tweede lijn wordt ontlast. De hulpvragers krijgen te maken met getrainde vrijwilligers. Vaak is het bieden van een geduldig 'luisterend oor' voldoende voor de beller, maar de dienst kan ook het verstrekken van informatie en advies betreffen, het helpen bij het formuleren van een hulpvraag en het eventueel doorverwijzen naar professionele hulp of zorg.

Het aanbod lijkt sterk op dat van de Kindertelefoon, waarvoor in het kader van de Jeugdwet een financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten is gelegd. Dit uitgangspunt, het verantwoordelijk maken van gemeenten voor deze vorm van ondersteuning, is voor anonieme hulp op afstand aan volwassenen in dit wetsvoorstel overgenomen.

In de Wmo is deze anonieme hulp op afstand niet geregeld. Het was voor 2007 wel opgenomen in de Welzijnswet op grond waarvan provincies en de 4 grootste gemeenten subsidie verstrekten aan zelfstandige regionale diensten onder de naam Sensor. In de Bestuursakkoorden 2011 – 2015 tussen de verschillende overheidslagen komen zorg en welzijn niet meer als kerntaak in het profiel van provincies terug. Dit bracht een heroverweging van de subsidiëring teweeg, waardoor het aanbod van deze vorm van hulpverlening wordt bedreigd. De regering vindt het evenwel een belangrijke dienstverlening en hecht eraan dat deze behouden blijft. Van de dienstverlening wordt veelvuldig gebruik gemaakt, gezien alleen al de ruim 280.000 telefoongesprekken per jaar. Daarnaast zijn er nog contacten via chat en e-mail. Vanwege het anonieme karakter is het niet

²⁴ PM verwijzing wetsvoorstel opnemen zodra het bij de TK is ingediend.

mogelijk om het gebruik van deze vorm van hulpverlening door te berekenen aan gemeenten waar de gebruikers gevestigd zijn. Daarom - en om een landelijke dekking te kunnen garanderen - zal voor dit onderwerp een opdracht tot samenwerking worden geformuleerd als bedoeld in de algemene maatregel van bestuur in artikel 2.6.1, tweede lid van het wetsvoorstel. Ook de financiering wordt in dit kader geregeld.

CONCEPT

4 Informele ondersteuning en zorg

4.1 Algemeen

'Zorgen voor elkaar' is al zo oud als de mensheid. Mensen voelen zich betrokken bij elkaar, leven in sociale verbanden en zorgen voor elkaar wanneer dat nodig is. 'Zorg voor elkaar' is daarmee een belangrijk onderdeel van het dagelijks leven. Maar de vanzelfsprekendheid om naar elkaar om te zien, is wat verloren geraakt. De regering vindt het belangrijk dat de betrokkenheid van de samenleving vergroot wordt. Mantelzorgers en vrijwilligers zijn in een meer betrokken samenleving onmisbaar. De kwaliteit en houdbaarheid van de langdurige zorg en ondersteuning steunt in belangrijke mate op de wijze waarop mantelzorgers en vrijwilligers, naar vermogen, een bijdrage leveren aan de zorg en ondersteuning van kwetsbaren. Zo'n 2,6 miljoen mantelzorgers doen dat langdurig of intensief²⁵. Zo'n 450.000 mensen zijn werkzaam als vrijwilligers in zorg en ondersteuning. Dat is een enorme kracht in de samenleving.

Mantelzorgers hebben vaak geen keuze. De relatie die je met elkaar hebt, zorgt ervoor dat je gaat helpen. Mantelzorgers vinden de geboden hulp dan ook meestal niet bijzonder, het is vanzelfsprekend. Ook vrijwilligers leveren aan de ondersteuning van mensen een bijdrage. Hier gaat het wel om een vrije keuze, omdat iemand iets voor een ander wil doen, omdat er plezier aan ontleend wordt of iemand zinvol bezig wil zijn. De redenen waarom mensen hulp bieden komen vanuit henzelf.

De ondersteuning van mantelzorgers is lange tijd apart beschouwd van de behoefte van de zorgvrager. Terwijl het er vaak om gaat hoe ze samen de situatie aan kunnen. In de relatie tussen cliënt, mantelzorger en (eventueel) een professionele ondersteuner spelen ethische, morele relationele vragen een rol. Het gaat ook om het bepalen van grenzen. Wanneer kom je te dicht in de privésfeer? Wanneer zeg je als cliënt nee? Wanneer zeg je als mantelzorger nee als je overvraagd wordt? De regering beoogt een omslag waarin de gemeente steeds eerst kijkt wordt naar cliënt die zorg en ondersteuning vraagt, de mantelzorger die informele zorg en ondersteuning biedt, de sociale omgeving van beiden en welke mogelijkheden er zijn voor vrijwillige inzet. Het vooraf in de onderzoeksfase aandacht hebben voor de hiervoor genoemde vragen en grenzen draagt bij aan de kwaliteit van de ondersteuning. Ook in het gesprek kan worden gesproken over wat te doen bij dreigende overbelasting van de mantelzorger. De gemeente en de cliënt bezien in samenspraak of en zo ja welk arrangement tot een passende ondersteuning leidt. Dit kan leiden tot een aanvraag om een maatwerkvoorziening waar de gemeente een besluit op treft. Door het met regelmaat gezamenlijk beschouwen van dit soort situaties wordt echt maatwerk mogelijk. Omdat de draagkracht en draaglast van cliënt en netwerk gedurende de tijd kan verschillen, kan namelijk soms (tijdelijk) meer en soms tijdelijk minder nodig zijn aan ondersteuning.

Het werk van mantelzorgers draagt in het algemeen veel bij aan de kwaliteit van leven van een cliënt. Mantelzorgers weten immers vaak het beste wat de werkelijke behoefte is van een cliënt. Daarom zet de regering in op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers, op het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk en op het beter verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg²⁶. Integraal maatwerk, zoals hiervoor geschetst, wordt naar verwachting onder andere bevorderd door de in dit wetsvoorstel opgenomen versteviging van de positie van de mantelzorger ten opzichte van die in de Wmo. Het is van groot belang dat de gemeente op basis van het integraal bezien van de behoeften en (on)mogelijkheden van cliënt en mantelzorger vervolgens ook de mantelzorger zoveel als nodig en op basis van maatwerk ondersteunt bij het verlenen van mantelzorg. Daarbij dient te worden uitgegaan van wat redelijkerwijs de mogelijkheden van de mantelzorger zijn. Wat redelijkerwijs verwacht kan worden

²⁵ 2010, SCP: Mantelzorg uit de doeken

²⁶ Brief met als onderwerp 'Versterken, verlichten en verbinden' van 20 juli 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 30 169, nr. 28.

van een mantelzorger of het sociale netwerk, zal van persoon tot persoon verschillen en is mede afhankelijk van de aard van de relatie, en de situatie waarin de cliënt en de mantelzorger zich op dat moment bevinden.

De regering zal zich, in samenwerking met de sociale partners, er voor inzetten om op de werkvloer meer aandacht en flexibiliteit in het arbeidspatroon in verband met het verrichten van mantelzorg te realiseren. Wat betreft de tweede pijler van de hiervoor aangehaalde beleidsbrief, het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk, vindt de regering het belangrijk dat mantelzorgers erop kunnen vertrouwen dat – als het nodig is – ze tijdig een beroep kunnen doen op ondersteuning voor henzelf en op zorg voor hun naasten. Gemeenten kunnen deze ondersteuning door middel van maatwerk bieden, bijvoorbeeld door respijtzorg, door te kijken of er niet anderen zijn in het sociale netwerk die wat kunnen doen, door een mogelijke inzet van vrijwilligers. Ook in de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop het gemeentelijk beleid met betrekking tot de ondersteuning gestalte zal gaan krijgen. Ten slotte zet de regering op tal van fronten in op het verbinden van de informele en formele zorg en ondersteuning, zoals het onder de aandacht brengen bij de veldpartijen, in het onderwijs en de zorg van het belang om in de opleiding van zorg- en ondersteuningsprofessionals hiermee al rekening te houden.

Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 30% van de 65-plussers zich eenzaam voelt. Bij degenen die ouder zijn dan 85 jaar, is dit 50%. Personen met een hogere leeftijd en alleenstaanden (met name verweduwen) voelen zich vaker eenzaam. De trends van (dubbele) vergrijzing en de toename van het aantal alleenstaande ouderen voorspellen dat het absolute aantal eenzame ouderen zal toenemen. Ook daarom zijn mantelzorgers en vrijwilligers in een meer betrokken samenleving onmisbaar. Op die manier kan het vraagstuk van eenzaamheid eerst in eigen kring opgelost worden. Dit past in de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen staat en al eerder in deze memorie van toelichting aan de orde is geweest.

4.2 Gemeentelijke ondersteuning mantelzorgers

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad in het plan moet opnemen op welke wijze mantelzorgers en vrijwilligers worden ondersteund. Materieel gezien is dit onderdeel niet nieuw: ook de Wmo bevatte de verplichting om in het plan aan te geven wat de doelstellingen waren van de verschillende onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers viel onder de definitie van dit begrip. De regering kiest er in dit wetsvoorstel voor om deze planverplichting en daarmee de positie van de mantelzorger nog explicieter vast te leggen, zodat hier geen onduidelijkheid over kan zijn en het belang ervan benadrukt wordt. De regering doet gemeenten de aanbeveling om (lokale organisaties van) mantelzorgers en vrijwilligers, maar ook vertegenwoordigers van cliënten en de professionele ondersteuners, te betrekken bij het opstellen van het plan.

Gemeenten hebben bij het vorm geven van de ondersteuning van mantelzorgers veel beleidsruimte. Het op basis van maatwerk goed ondersteunen van mantelzorgers voorkomt vaak zwaardere zorg omdat mantelzorgers dan langer en beter in staat blijven de mantelzorg vol te houden. Als mantelzorgers tijdelijk of permanent niet meer in staat zijn om de mantelzorg te leveren, zal de gemeente vaak via een maatwerkvoorziening maatschappelijke ondersteuning moeten leveren. Dat is vrijwel altijd duurder dan het leveren van ondersteuning aan een mantelzorger. Ook om die reden is alertheid aan de zijde van gemeenten geboden. Het zal ook vaak minder goed tegemoet komen aan wat de cliënt en de mantelzorger wenselijk vinden. Het belang dat de regering hecht aan een goede behartiging van de belangen van mantelzorgers, wordt benadrukt door het college de verplichting op te leggen om in ieder geval algemene voorzieningen te treffen die mantelzorgers ondersteunen en het verlenen van mantelzorg bevorderen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het wegnemen van belemmeringen door het organiseren van scholing van mantelzorgers, het bieden van advies en informatie of lotgenotencontact, het beschikbaar stellen van een mantelzorgmakelaar of een digitaal matchingsysteem voor vraag en aanbod. Om mantelzorgers goed te ondersteunen, zodat zij hun belangrijke taak kunnen

volhouden, is het van belang dat integraal gekeken wordt naar de situatie van de cliënt en zijn sociale netwerk in de geest van 'één gezin, één plan, één regisseur'. Een cliënt heeft een probleem nooit alleen. Het integraal beschouwen van de situatie van een cliënt en zijn sociale netwerk is dan ook van groot belang. Alleen dan kan daadwerkelijk maatwerk worden geboden. Een belangrijke vorm van ondersteuning kan het bieden van respijtzorg zijn dat wil zeggen zorg waardoor een mantelzorger tijdelijk ontlast wordt van zijn taak. Verschillende vormen van 'vervangende' zorg zijn daarbij mogelijk, zoals thuisopvang, dagopvang, kortdurend verblijf of inzet van informele zorg.

Mantelzorgers wonen niet altijd in dezelfde gemeente als degene voor wie ze zorgen. De gemeente waar de cliënt woont aan wie de mantelzorger hulp biedt is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de mantelzorger. Ingeval een mantelzorger hulp verleent aan een persoon die in een AWBZ-instelling verblijft is het uitgangspunt dat de ondersteuning van deze mantelzorger op basis van de kern-AWBZ plaatsvindt zodat in het aldaar af te spreke arrangement ook de mantelzorger betrokken wordt en aandacht krijgt. Uiteraard kan de de mantelzorger als ingezetene van een gemeente ook gebruik maken van daar bestaande algemene voorzieningen. Het kan hierbij gaan om een mantelzorger die bijdraagt aan de verzorging of ondersteuning van iemand die (langdurig) verblijft in een instelling. In het onderzoek dat een college moet doen nadat iemand zich bij de gemeente met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning heeft gemeld, moet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om met mantelzorg of andere hulp uit het sociale netwerk te komen tot (verbetering van de) zelfredzaamheid of participatie dan wel beschermd wonen of opvang. Van belang hierbij is dat uit onderzoek blijkt dat er vaak sprake is van vraagverlegenheid bij cliënten, maar ook van handelingsverlegenheid bij personen uit het netwerk. Cliënten vinden het vaak moeilijk om een ander te vragen iets voor hen te doen en mensen in het netwerk zijn vaak best bereid iets voor een ander te betekenen, maar weten niet hoe ze dat moeten aanklaarten. Daarom is het goed in het onderzoek dat volgt op de melding voor maatschappelijke ondersteuning, hiermee expliciet rekening te houden en de mantelzorger indien gewenst aan tafel uit te nodigen.

4.3 Waardering voor mantelzorgers

De regering vindt goede ondersteuning van mantelzorgers belangrijk en hecht daarnaast aan een daadwerkelijke blijk van waardering voor de inzet. Op dit moment bestaat hiervoor op basis van de Wmo een separate regeling mantelzorgcompliment²⁷. Door de hervorming van de langdurige zorg vervalt hiervoor de grondslag. Op grond van genoemde regeling komt iemand immers in aanmerking voor het mantelzorgcompliment als de cliënt een langdurige extramurale AWBZ-indicatie heeft. Deze extramurale AWBZ-indicaties verdwijnen met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de herziening van de AWBZ. Omdat de regering veel waarde hecht aan het vele werk van mantelzorgers, wil zij dat hiervoor een alternatief komt. Omdat gemeenten, in het kader van dit wetsvoorstel, eerst mensen zelf aanspreken op wat ze zelf kunnen doen en vervolgens bekijken wat het netwerk aan ondersteuning kan bieden, ligt het voor de hand de gemeente de verantwoordelijkheid te geven voor de waardering van mantelzorgers. Groot voordeel hiervan is dat de gemeente zelf ook meer zicht krijgt op mantelzorgers. Dat maakt het beter mogelijk voor gemeenten mantelzorgers tijdig te ondersteunen bij hun mantelzorgtaak en daarmee overbelasting te voorkomen. Gemeenten kunnen mantelzorgers dus direct waarderen voor hun inzet. Gemeenten worden daartoe verplicht in een verordening op te nemen op welke wijze het college jaarlijks zorg draagt voor een blijk van waardering voor mantelzorgers. De gemeente waar de cliënt woont is verantwoordelijk voor de waardering van mantelzorgers, ook als deze in een andere gemeente wonen. Deze blijk van waardering kan bestaan uit een geldbedrag, zoals dat bij het mantelzorgcompliment het geval was, maar kan ook bestaan uit een waardering in natura. De regering kan zich goed voorstellen dat de gemeente naast ingezetenen meer speciaal ook mantelzorgers raadpleegt over de vormgeving van deze waardering. Het budget dat beschikbaar is voor het mantelzorgcompliment wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds.

²⁷ Regeling maatschappelijke ondersteuning, laatstelijk gewijzigd per 1 januari 2013, Stcrt. 2012, 26767

5 Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

5.1 Uitgangspunten kwaliteitsbeleid maatschappelijke ondersteuning, beschermd wonen en opvang

Zoals aangegeven, is de hervorming van de langdurige zorg en ondersteuning ingegeven door een drietal motieven. De zorg voor financiële houdbaarheid van het stelsel wordt aangegrepen om te komen tot een samenleving waarin mensen, waar nodig, meer oog hebben voor elkaars situatie en behoeften, en waarin professionele zorg en ondersteuning beter aansluiten op de daadwerkelijke, op participatie gerichte zorg- en ondersteuningsvraag van mensen. Het doel is om mensen niet eerder dan noodzakelijk (vooral) vanuit een medisch perspectief te benaderen, nu de behoefte aan ondersteuning vaak wordt ingegeven door een bredere sociale problematiek. Het opknippen van zorg en ondersteuning vanuit de verschillende domeinen draagt bij aan een praktijk waarin de eigen behoeften en wensen te weinig centraal staan in het organiseren van de eigen situatie. Voorkomen moet worden dat op kwaliteit gerichte beheersmaatregelen er toe leiden dat niet de mens maar het systeem steeds meer centraal komt te staan. Het is aan gemeenten, die dicht bij hun inwoners staan, om het ondersteuningsaanbod meer op de echte behoeften van de cliënt af te stemmen en daarbij oog te hebben voor hun eigen kracht en hun mogelijkheden en onmogelijkheden in de context van hun sociale netwerk. Dit doet een groot beroep op de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het is aan de gemeenten om in samenspraak met ingezetenen lokaal beleid te formuleren als basis voor een uitvoering die voldoet aan de doelstellingen van dit wetsvoorstel en daarmee leidt tot een houdbaar stelsel van ondersteuning voor degenen die daar in de toekomst op aangewezen zijn. Waar ondersteuning van cliënten geboden is, dient deze tezamen met hun sociale netwerk georganiseerd te worden, en waar professionele ondersteuning noodzakelijk is, dient de kwaliteit van die ondersteuning, beschermd wonen of opvang, gezien vanuit de daadwerkelijke, op participatie gerichte (integrale) ondersteuningbehoefte van die cliënt, gewaarborgd te zijn. Waar het uiteindelijk om gaat is de vraag aan de burger of hij voldoende in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid en participatie. En hoe hij de kwaliteit van zijn leven ervaart. Dit wetsvoorstel zal een belangrijke bijdrage leveren aan het opnieuw vanuit het perspectief van de burger definiëren van kwaliteit. Een wetoverstijgend denken is hierbij het uitgangspunt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in dit wetsvoorstel opgenomen kwaliteitsborgende maatregelen en de uitwerking daarvan.

5.2 Plan en verordening en betrokkenheid van ingezetenen

Het wetsvoorstel maakt de gemeenten integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning, gericht op de zelfredzaamheid en de participatie van de ingezetenen teneinde hen in staat te stellen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven.

Het wetsvoorstel vraagt van de gemeente in het door de gemeenteraad vast te stellen beleidsplan in te gaan op te nemen besluiten en handeling. De verplichte elementen van het beleidsplan die het wetsvoorstel benoemt borgen mede de kwaliteit van dat beleid. Bij aanbestedingen hanteren gemeenten nu al kwaliteitseisen en keurmerken als gunningscriteria en maken zij afspraken over kwaliteit in de contracten met de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Via de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) gelden thans ook enkele globale centrale normen voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, naast de lokale normen. De Kwzi is nu nog van toepassing op onderdelen van de Wmo (huishoudelijke hulp, openbare geestelijke gezondheidszorg en de uitvoering van het verslavingsbeleid). Die wet richt zich tot de aanbieders van deze vormen van maatschappelijke ondersteuning: zij zijn gehouden verantwoorde zorg aan te bieden en zij moeten voldoen aan de in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) gestelde regels. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op de naleving van de Kwzi, Wmcz en Wkcz. Aanbieders zijn verplicht om bij de IGZ melding te doen van calamiteiten en seksueel misbruik.

In dit wetsvoorstel worden gemeenten verantwoordelijk om (bij verordening) eisen te stellen aan de kwaliteit van de ondersteuning, klachtrecht, goed bestuur en medezeggenschap van cliënten bij aanbieders. Met het oog op de decentralisatie van verantwoordelijkheden aan gemeenten en de wens tot de-medicaliseren kiest de regering er voor om in dit wetsvoorstel de Wkcz en Wmkz niet van toepassing te verklaren. In het voorstel van Jeugdwet heeft de regering wel voor aansluiting met de Wkcz en Wmkz gekozen, nu deze zich mede uitstrekt tot jeugdhulp die zowel lichtere vormen van jeugdhulp tot aan zware vormen van geestelijke gezondheidszorg omvat, alsmede jeugdhulp die wordt ingezet in het kader van de kinderschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering.

Vanuit het uitgangspunt van een ondersteuning die beter is afgestemd op de daadwerkelijke ondersteuningsvraag van de cliënt en diens sociale netwerk, beschikken gemeenten in het voorliggende wetsvoorstel over beleidsruimte. Zodoende worden zij in staat gesteld om maatwerk te leveren binnen de wettelijke en de lokaal vastgestelde beleidskaders. Het is aan gemeenten om aanbieders te contracteren die het gewenste aanbod kunnen leveren. Het wetsvoorstel biedt deze gemeentelijke beleidsruimte, maar is wel kaderstellend met betrekking tot de thema's die in ieder geval opgenomen moeten worden in het periodiek vast te stellen gemeentelijk plan. Het beleid dient zich uit te strekken over het brede domein van maatschappelijke ondersteuning en de verbinding te maken met het overige op participatie van ingezetenen geformuleerde beleid. Ook dient in het beleidsplan ingegaan te worden op de, met het oog op een samenhangende dienstverlening aan cliënten, noodzakelijke samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat gemeenten ook beleid zullen moeten formuleren gericht op preventie, de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en keuzemogelijkheden tussen aanbieders, in het bijzonder voor de 'kleine doelgroepen'.

Het wetsvoorstel stelt een gemeentelijke verordening verplicht. In deze verordening moet onder andere worden vastgesteld op welke wijze ingezetenen door de gemeente worden betrokken bij de uitvoering van deze wet en hoe zij daarin worden ondersteund. De regering vindt de betrokkenheid van de ingezetenen op lokaal niveau van groot belang voor de realisatie van de met het wetsvoorstel beoogde effecten. Centraal hierin staat het zoeken naar een evenwicht tussen enerzijds zoveel mogelijk beleidsruimte voor gemeenten en anderzijds voldoende waarborgen voor een goede betrokkenheid op de juiste momenten van cliënten voor wie de uitvoering van dit wetsvoorstel van groot belang is. Op basis van dit wetsvoorstel besteedt de gemeente in het kader van het plan waarin de gemeenteraad het te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning vastlegt, aandacht aan zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. De regering vindt het belangrijk dat dit integrale aspect van het beleid ook vorm en inhoud krijgt als het gaat om de betrokkenheid van ingezetenen en in veel gevallen ook cliënten, zeker binnen de gemeente. Dit is ook mogelijk, omdat de gemeente vrij is in de vormgeving van deze participatie. De gemeente moet er ook voor zorgen dat mensen die minder goed in staat zijn om hun belangen kenbaar te maken, bij de uitvoering van dit wetsvoorstel worden betrokken. Een belangrijk instrument om tot versterking van de participatie van ingezetenen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning te komen, is het programma 'Aandacht voor iedereen' van de gezamenlijke cliëntenorganisaties. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de vaststelling van het bestek voor de inkoop van de ondersteuning.

Het wetsvoorstel vraagt van de gemeenteraden om in de verordening helderheid te bieden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder maatwerkvoorzieningen worden verstrekt, als ook over de mogelijkheden en de wijze van berekening van een budget. In de gemeentelijke verordening worden ook de (gemeentelijke) eisen die aan de kwaliteit van voorzieningen en de deskundigheid van beroepskrachten worden gesteld, opgenomen. De gemeenten zullen hierbij steunen op landelijke professionele kwaliteitsstandaarden voor aanbieders en deze uitwerken en aanvullen met 'lokale' kwaliteitseisen. Deze laatste categorie zal onder andere betrekking kunnen hebben op de beoogde integrale, op participatie van de ingezetene gerichte, dienstverlening en de daarvoor benodigde samenwerking binnen de gemeente en van de gemeente met

zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere daarbij relevante organisaties. Andere verplichte onderwerpen ter uitwerking in de gemeentelijke verordening zijn de wijze van afhandeling van klachten over aanbieders en medezeggenschap (zie ook 5.7). Ten slotte zal de gemeenteraad in de verordening regels vaststellen met betrekking tot het (voorkomen van) misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

5.3 Het onderzoek na een melding en de besluitvorming op een aanvraag

De aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten zijn doorvertaald naar de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen met betrekking tot het onderzoek na een melding en de besluitvorming op een aanvraag. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreid op ingegaan. De op grond van dit wetsvoorstel in het onderzoek ten minste te betrekken elementen beogen de kwaliteit van het onderzoek en daarmee de afweging te waarborgen.

5.4 Verstrekken van informatie, advies en andere cliëntondersteuning door gemeenten

Gemeenten worden verantwoordelijk voor het beschikbaar zijn van informatie, advies en andere vormen van kortdurende cliëntondersteuning die bijdraagt aan hun zelfredzaamheid en participatie.

Het doel hiervan is om de cliënt wegwijs te maken op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en hen te versterken in het benutten van hun eigen kracht en daarmee in lijn met de motie van 't Wout²⁸ gericht is op participatie in brede zin en uit gaat van de mogelijkheden van mensen. Het is wenselijk dat de gemeente zich daarbij laat leiden door de één-loketgedachte en dat zij ernaar streeft dat een cliënt zich niet vaker dan eenmaal tot de gemeente hoeft te wenden om over zijn bredere ondersteuningsvraag de nodige informatie te verkrijgen. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot de voorzieningen waar zij zelf geheel of gedeeltelijk voor verantwoordelijk is, maar ook informatie te geven over relevante aanpalende domeinen, zoals bijvoorbeeld zorg, wonen en onderwijs. Daar waar doorverwijzing noodzakelijk is, gebeurt dat op een begrijpelijke en klantgerichte wijze.

Veel cliënten zijn zeer goed in staat om zelf informatie te vergaren en te beoordelen. Voor eenvoudige hulpvragen volstaat voor de meeste cliënten doorgaans de functie van informatie en advies. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een cliënt zich in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of vertegenwoordigen door een derde. Dat kan bijvoorbeeld een partner, familielid of een vrijwilliger zijn. In dit wetsvoorstel wordt het belang van cliëntondersteuning erkend en verder uitgewerkt. Voor complexere vraagstukken kan een andere vorm van cliëntondersteuning nodig zijn die verder gaat dan informatie en advies; het betreft het kortdurend ondersteunen van mensen die verminderd zelfredzaam zijn bij het oplossen van een vraag of situatie die zo complex is dat zij het niet zelf – of met hulp van hun omgeving – kunnen oplossen. De cliëntondersteuning blijft in de toekomst ook gericht op het versterken van de zelfredzaamheid van de cliënt. Het gaat doorgaans over vraagstukken die meerdere levensdomeinen omvatten. Cliëntondersteuning speelt met name bij cliënten die niet goed in staat zijn om zelf regie over het eigen leven te voeren, hun hulpvraag te verwoorden, de mogelijkheden van zijn eigen sociale netwerk in kaart te brengen en keuzes te maken. Een belangrijk moment waarop cliëntondersteuning van belang kan zijn, is de fase van het onderzoek volgend op een melding. Vaak zal dat plaatsvinden in de vorm van een gesprek met de cliënt. Een cliëntondersteuner kan de cliënt in het gesprek helpen zijn hulpvraag te verwoorden en keuzes te maken. Indien adequate ondersteuning uit het informele circuit niet mogelijk is, kan de gemeente ook zorg dragen voor een beroepsmatige cliëntondersteuner. Als een cliënt de gemeente verzoekt hem van cliëntondersteuning te voorzien zal de gemeente hierin in beginsel voorzien. Het is echter ook aan de gemeente zelf om de behoefte aan cliëntondersteuning van de cliënt zelf te bewaken; voor een goede afweging en besluitvorming is het essentieel dat de cliënt voldoende in staat is zijn

²⁸ Kamerstukken II 2012-2013, 30597 nr. 301

situatie te onderkennen en in kaart te brengen met het oog op mogelijkheden van maatschappelijke ondersteuning; cliëntondersteuning draagt bij aan het versterken van de regievoering door de cliënt. Ondersteuning van de cliënt (bij hulpvraagverduidelijking) in het kader van het bijdragen aan zelfredzaamheid en participatie kan ook voorafgaand aan het onderzoek plaatsvinden of ingeval de cliënt geen behoefte heeft aan een (breed) onderzoek c.q. het indienen van een aanvraag voor een voorziening. Uitgangspunt is dat voor de door gemeenten geboden cliëntondersteuning geen eigen bijdrage door de cliënt verschuldigd is.

De regering benadrukt dat een goede cliëntondersteuning een professionaliteit is, waarbij het belang van de betrokken cliënt het uitgangspunt in die ondersteuning dient te zijn. Dit vraagt om een professionele autonomie, vergelijkbaar met functionarissen in de positie van sociaal raadslieden, maatschappelijk werkers en ouderenadviseurs. Met het oog hierop wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat gemeenten er zorg voor dragen dat cliëntondersteuning vanuit dit uitgangspunt wordt vormgegeven. Dit geldt zowel voor de situatie waarin gemeenten cliëntondersteuning van derden betreft als de situatie waarin cliëntondersteuners hun activiteiten vanuit de gemeente verrichten.

De ondersteuning van cliënten is op dit moment erg versnipperd. Genoemd kunnen worden: vrijwillige ouderenadviseurs van de ouderenbonden, mentoren, beroepsmatige ondersteuners van welzijnsorganisaties, hulplijnen, steunpunten en MEE). De gemeente heeft op basis van dit wetsvoorstel de taak de ondersteuning van cliënten goed te organiseren en kan daarbij – afhankelijk van de hulpvraag – verschillende vormen van ondersteuning inzetten, zoals de hiervoor genoemde, maar de gemeente kan ook besluiten gebruik te maken van ondersteuning door bijvoorbeeld cliënten- en familieorganisaties, cliëntenbelangenbureau's, lotgenotencontacten en ervaringsdeskundigen. De gemeente heeft beleidsruimte in de wijze waarop de functie van ondersteuning wordt vormgegeven. Uiteraard zullen de persoonlijke voorkeuren van de betrokken cliënten in de afweging dienen te worden betrokken.

5.5 Landelijke kwaliteitseisen voor aanbieders en rol Zorginstituut Nederland

Het voorliggende wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de ingezetenen en het bieden van beschermd wonen of opvang integraal bij de gemeenten. De regering is van mening dat de met het wetsvoorstel beoogde effecten lokale beleidsruimte voor het treffen van maatwerk in individuele situaties noodzakelijk maken. Om die reden wordt gemeenten op grond van dit wetsvoorstel gehouden lokaal kwaliteitsbeleid te ontwikkelen dat zich uitstrekt over de volle breedte van de maatschappelijke ondersteuning en de in dat kader zelf of door gecontracteerde derden geboden algemene en (individuele) maatwerkvoorzieningen.

Als extra waarborg voor kwalitatief goede ondersteuning aan de meest kwetsbare mensen en de meer lijfgebonden vormen van ondersteuning, formuleert het wetsvoorstel voor de maatwerkvoorziening een basisnorm. De maatwerkvoorziening moet in elk geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht worden verleend en afgestemd zijn op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt. In dat verband moet het college ook onderzoeken hoe, door middel van samenwerking van zorgverzekeraars en zorgaanbieders, de dienstverlening zo goed mogelijk kan worden afgestemd op andere diensten die de cliënt ontvangt. Voorts moet de maatwerkvoorziening worden verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaarden.

De regering heeft – mede met het oog op de mate van kwetsbaarheid van een deel van de doelgroep - overwogen dat professionele standaarden de kwaliteit van de uitvoering verder kunnen versterken. Om die reden kiest zij er voor om aanbieders van de in het kader van dit wetsvoorstel door gemeenten gecontracteerde maatschappelijke ondersteuning met ook direct te binden aan de voorwaarde dat de door hen aan ingezetenen geleverde voorziening, zowel de algemene als de

maatwerkvoorzieningen, van goede kwaliteit dient te zijn. Hiermee draagt ook de aanbieder zelf en direct verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning. Dit maakt het mogelijk om de rijkstoezichthouder (IGZ) te belasten met het toezicht op de toepassing van de professionele standaarden door de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning (wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 6).

Het feit dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning ook direct bij de aanbieder wordt gelegd, ontslaat de gemeenten niet van de hun toekomende integrale verantwoordelijkheid, maar ondersteunt hen daarin. Vanuit hun opdrachtgeverschap mogen zij ervan uitgaan dat aanbieders verplicht zijn om toepassing te geven aan professionele standaarden. Wel zullen gemeenten zich zelf periodiek en bij signalen er van moeten vergewissen dat de aanbieder overeenkomstig de daaraan gestelde eisen opereert. Daarbij kunnen zij steunen op de bevindingen van de IGZ.

De regering vindt het van belang dat er nieuwe landelijke professionele kwaliteitsstandaarden voor de uitvoering van dit wetsvoorstel ontwikkeld worden, die als minimumnorm zullen gelden. De reden hiervoor is dat ook de maatschappelijke ondersteuning onder verantwoordelijkheid van gemeenten van grote betekenis is voor een grote groep relatief zeer kwetsbare mensen. Voor de meest kwetsbare mensen en handelingen vindt de regering professionele kwaliteitsstandaarden op het vlak van veiligheid en bejegening aangewezen. De kwaliteitsstandaarden kunnen echter ook betrekking hebben op de wijze van (klantgerichte) dienstverlening, bijvoorbeeld het betrekken van familie. De motieven en uitgangspunten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen, dienen hierbij te worden betrokken. Een belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkeling van de standaarden is dat mogelijkheden voor gemeenten en cliënten om maatwerk te bieden in de ondersteuning, intact blijven. Daarnaast dienen de standaarden de wens om daar waar mogelijk te de-medicaliseren als richtinggevend uitgangspunt te hebben. Dit moet leiden tot standaarden die in hun toepassing leiden tot een door de cliënt ervaren kwalitatief goede ondersteuning. Mede naar aanleiding van de motie Van der Staaij²⁹ wil de regering het Zorginstituut Nederland een rol laten spelen bij de ontwikkeling van deze landelijke kwaliteitsstandaarden. In dat kader wordt het Zorginstituut bijgestaan door een adviescommissie, de Adviescommissie Kwaliteit Maatschappelijke Ondersteuning. Uitgangspunt voor de regering is dat primair de organisaties van cliënten, aanbieders en gemeenten gezamenlijk voor (bepaalde vormen van) maatschappelijke ondersteuning professionele standaarden of meetinstrumenten ontwikkelen. Indien er geen professionele standaard of meetinstrument tot stand komt, terwijl het Zorginstituut dat wel nodig acht, kan deze de adviescommissie verzoeken daarvoor zorg te dragen. Uitgangspunt in de uitwerking is dat naast het Zorginstituut het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten een belangrijke rol in de uitwerking en het beheer zal worden toebedeeld.

De aanbieders van maatwerkarrangementen zijn op grond van het wetsvoorstel verplicht een set kwaliteitsindicatoren en ervaringen van cliënten als meetinformatie over te leggen aan Zorginstituut Nederland. Zorginstituut Nederland maakt deze informatie openbaar op zodanige wijze dat vergelijking tussen aanbieders van maatwerkarrangementen mogelijk wordt. Die informatie ondersteunt de gemeenten bij het sturen op kwaliteit, het contracteren van aanbieders en de IGZ bij haar toezichthoudende taak (zie ook hoofdstuk 6).

In het voorstel van Jeugdwet heeft de regering gekozen voor een zelfstandig kwaliteitsregime voor alle aanbieders van jeugdhulp. Dit heeft als reden dat de jeugdhulp het brede spectrum omvat van lichtere vormen van jeugdhulp tot aan zware vormen van geestelijke gezondheidszorg en jeugdhulp die wordt ingezet in het kader van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Voor het meer preventieve deel van het voorstel van Jeugdwet ligt de primaire

²⁹ Kamerstukken II 2012-2013,33 243, nr. 29

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de gemeenten. In lijn met het voorstel van Jeugdwet omvat dit wetsvoorstel extra waarborgen voor de meest kwetsbare mensen en handelingen door middel van professionele standaarden voor aanbieders en toezicht daarop door de IGZ, aangevuld met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het toezicht. Op de maatschappelijke ondersteuning. De regering is in lijn met dit wetsvoorstel voornemens het Zorginstituut ook een rol te geven in de ontwikkeling van professionele standaarden ter uitwerking van het voorstel van Jeugdwet. Dit zou dan bij nota van wijziging dan wel invoeringswet zijn beslag kunnen krijgen.

5.6 De meldcode

De maatschappelijke ondersteuning is een sector waar medische, lichamelijke en geestelijke problemen bijzondere aandacht krijgen. Professionals in deze sector zullen daarom te maken krijgen met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, of zij dat nu als zodanig opmerken of niet. Om eventuele slachtoffers en daders de juiste hulp te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat de professionals die in het kader van de maatschappelijke ondersteuning diensten leveren, zorgvuldig omgaan met signalen van huiselijk geweld. Daarom worden aanbieders van maatschappelijke ondersteuning op grond van dit wetsvoorstel en in vervolg op de Wet verplichting meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling die op 1 juli 2013 in werking is getreden, verplicht om over een meldcode te beschikken waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan. De meldcode moet eraan bijdragen dat zo snel en adequaat mogelijk hulp wordt geboden. Bovendien wordt de aanbieder opgedragen de kennis en het gebruik van de meldcode te bevorderen.

De verplichting beperkt zich tot dienstverlenende aanbieders; organisaties die een woningaanpassing verzorgen of een hulpmiddel leveren, zullen, anders dan dienstverleners die een relatie van een zekere duur met de cliënt hebben, niet of nauwelijks in staat zijn situaties van huiselijk geweld of kindermishandeling te onderkennen; het lijkt daarom opportuun de verplichting ook op dergelijke aanbieders te doen rusten.

Bepaalde elementen maken verplicht deel uit van een meldcode. De verplichte elementen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Niet voor alle personeelsleden en niet voor alle soorten aanbieders zal de confrontatie met mogelijke gevallen van huiselijk geweld even pregnant aanwezig zijn. Evenmin hoeft van elk personeelslid te worden verwacht dat hij zelf alle stappen van de meldcode doorloopt. Daarom zal iedere aanbieder voor de eigen organisatie een geschikte meldcode dienen vast te stellen, waarin wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de diverse (groepen) personeelsleden. Vanzelfsprekend kan daarbij gebruik gemaakt worden van het ontwikkelde basismodel, maar ook van kennis en ervaring die beschikbaar is binnen de beroepsgroep.

Uit onderzoeken is gebleken dat veel professionals onzeker zijn over de te zetten stappen als zij huiselijk geweld of kindermishandeling vermoeden of signaleren. Door de stappen te beschrijven die professionals in geval van signalen van dit geweld kunnen zetten, worden professionals ondersteund in het effectief reageren op signalen van geweld. Op die manier zijn organisaties en hun medewerkers voorbereid en weten zij hoe te handelen in moeilijke situaties, die vaak enorme dilemma's met zich brengen. Dit instrument ondersteunt professionals bij de afweging om wel of niet te melden en eventuele verdere stappen te ondernemen. Met behulp van een meldcode weten professionals welke stappen zij binnen hun organisatie kunnen zetten en wanneer zij advies en ondersteuning kunnen krijgen van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) of het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) weten zij wanneer zij wat waar kunnen melden. Het gaat er uiteindelijk om dat de professional beoordeelt of hij zelf, gelet op zijn competenties, zijn verantwoordelijkheden en zijn professionele grenzen, in voldoende mate effectieve hulp kan bieden of kan organiseren. Indien de professional meent dat dit niet of maar gedeeltelijk het geval is, ligt een melding voor de hand. De stappen van de meldcode bewaken dat de veiligheid van de cliënt steeds voorop wordt gesteld en dat zorgvuldig wordt gewerkt.

Het SHG zal vanaf 1-1-2015 samengevoegd zijn met het AMK tot het Advies- en Meldpunt voor Huiselijk geweld en Kindermishandeling. In het voorstel voor de nieuwe Jeugdwet is de opdracht aan gemeenten voor het vormen van een Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling op regionaal niveau in de Wmo 2015 opgenomen, met inbegrip van een uitgebreide toelichting daarop³⁰.

5.7 Klachtrecht en medezeggenschap

Het kan voorkomen dat een cliënt een klacht heeft over een gedraging van de gemeente of de bejegening door een aanbieder van maatschappelijke ondersteuning. Gedragingen van personeel worden beschouwd als gedragingen van de gemeente c.q. de aanbieder. Een gedraging kan zowel een handelen als een nalaten om te handelen zijn. Cliënten moeten in beginsel kunnen klagen over alles wat hen niet aanstaat in de manier waarop zij zich bejegend voelen. De cliënt kan ontevreden zijn over het gedrag van een gemeenteambtenaar, bijvoorbeeld over de wijze waarop een gesprek is gevoerd of over diens (vermeende) gebrek aan deskundigheid. Is de cliënt niet tevreden over een gedraging van de aanbieder, dan kan het ook gaan om bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde maatschappelijke ondersteuning (in verband met de deskundigheid van de medewerker of een bepaalde houding of uitlating, gebrekkige communicatie of (on)bereikbaarheid van de aanbieder).

In de huidige situatie is de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) thans van toepassing op onderdelen van de Wmo (huishoudelijke hulp, openbare geestelijke gezondheidszorg en de uitvoering van het verslavingsbeleid). De Kwzi richt zich tot de aanbieders van deze vormen van maatschappelijke ondersteuning: zij zijn gehouden verantwoorde zorg aan te bieden en zij moeten voldoen aan de in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) gestelde regels. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op de naleving van de Kwzi, Wmcz en Wkcz. Aanbieders zijn verplicht om bij de IGZ melding te doen van calamiteiten en seksueel misbruik. Voor dit wetsvoorstel wordt er niet voor gekozen de Kwzi, de Wmcz en Wkcz van toepassing te verklaren op de (brede) maatschappelijke ondersteuning. Dit vanuit de wetenschap dat genoemde wetten vooral zijn toegesneden op de zorgsector. Zoals aangegeven vindt de regering het van belang om in het kader van dit wetsvoorstel – in het kader van het waar mogelijk de-medicaliseren en oog voor de behoefte van de ingezetene – kwaliteit opnieuw te definiëren. Deze exercitie vindt plaats in samenspraak tussen gemeenten, cliëntorganisaties en aanbieders, zowel op het landelijke als het lokale niveau. Dit neemt niet weg dat instrumenten als een laagdrempelige klachtenregeling, medezeggenschap en een meldingsregeling in geval van calamiteiten of misbruik ook in dit wetsvoorstel betrokken worden.

Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel de gemeenten integraal verantwoordelijk maakt voor maatschappelijke ondersteuning aan ingezetenen. Dit betekent dat een ingezetene die klachten heeft over gedragingen van personeel in dienst van gemeenten of van door gemeenten gecontracteerde aanbieders maatschappelijke ondersteuning zich altijd tot de gemeente kan wenden. De gemeente is op basis van dit wetsvoorstel gehouden in de verordening te bepalen welke eisen zij stelt aan de afhandeling van klachten van een cliënt over gedragingen van een aanbieder. Het is van belang dat een aanbieder een zorgvuldige en laagdrempelige regeling voor de indiening en afhandeling van klachten heeft, die aan de bij de verordening gestelde eisen voldoet. De gemeente zal dat element kunnen meewegen bij de keuze voor de te contracteren aanbieder. Het ligt voor de hand dat cliënten die zich benadeeld voelen zo veel mogelijk deze klacht eerst bij de betreffende aanbieder deponeren. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de aanbieder de klacht snel in behandeling neemt en de klacht ook snel afhandelt. Daar waar de

³⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr.2

afhandeling niet naar wens is staat de weg naar de gemeente voor het indienen van de klacht open. Gemeenten en aanbieders zullen goede communicatielijnen moeten onderhouden over de ontvangst en het voortouw bij de afhandeling van klachten.

Indien de cliënt zich onheus bejegend voelt door de wijze waarop de gemeente zich heeft gedragen, kan, deze op basis van de Awb een klacht indienen bij de gemeente. De gemeente moet zorg dragen voor een adequate behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder haar verantwoordelijkheid werkzaam zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld een gemeentelijke ombudsman of een mediator inzetten voor de afhandeling van klachten. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend en in iedere fase van de behandeling is het mogelijk om tot een informele oplossing te komen. Indien de klager daarmee instemt, behoeft vanaf dat moment de formele weg niet meer te worden gevolgd. De regering vindt het van groot belang, mede met het oog op de kwetsbare positie van de doelgroep, dat juridisering en procedures zo veel mogelijk worden voorkomen.

Het gaat in casu niet om de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de Awb. Een cliënt, die het niet eens is met een beslissing van de gemeente op zijn aanvraag om ondersteuning, kan daartegen bezwaar (volledige heroverweging door de gemeente) en beroep (bij de rechtbank) aantekenen. Hij kan ingeval van een spoedeisend belang ook een voorlopige voorziening vragen. Ook in deze gevallen kan de gemeente bezien of vormen van mediation kunnen bijdragen aan het voorkomen van conflicten.

Gemeenten moeten cliënten goed informeren over de mogelijkheden om klachten in te dienen. Daarbij moet het duidelijk zijn wanneer en hoe men met een klacht bij de gemeente terecht kan, wanneer de klacht in primair bij de aanbieder moet worden ingediend en wat men kan doen als men niet tevreden is over de afhandeling van de klacht.

5.8 Onderzoek naar cliëntervaring

Eerder in dit hoofdstuk is het belang benadrukt van het betrekken van ingezetenen bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering van deze wet. De gemeenteraad bepaalt in de verordening op welke wijze dit gestalte krijgt. Het is van belang een lokale beleidscyclus in te richten. Met het oog daarop krijgt het zogenaamde 'cliëntervaringsonderzoek' een plek in het wetsvoorstel. Daarbij stelt het college jaarlijks een onderzoek in onder cliënten van de gemeente die enige vorm van maatschappelijke ondersteuning hebben ontvangen. Dit onderzoek levert de gemeente een beeld op hoe het beleid in de praktijk is ervaren door de gebruikers ervan.

Informatie over de ervaringen van cliënten is belangrijk voor de horizontale verantwoording door het college jegens de ingezetenen over het gevoerde beleid. De uitkomst van het onderzoek kan worden betrokken bij het verbeteren van (de kwaliteit van de) beleid en uitvoering en daarmee het realiseren van de beoogde effecten van het wetsvoorstel. In een ministeriële regeling zullen nadere regels worden opgenomen over de inrichting van het onderzoek. In tegenstelling tot de desbetreffende bepaling over dit onderzoek in de Wmo, is het bedoelde onderzoek in dit wetsvoorstel niet meer gericht op de tevredenheid van cliënten, maar op hun ervaringen. Deze andere insteek is ingegeven door de overweging dat een onderzoek naar de ervaringen van cliënten meer informatie oplevert dan een algemeen cijfer voor tevredenheid. De onderzoeksmethodiek is inmiddels ontwikkeld. Deze maakt het mogelijk inzicht te verwerven in de ervaring van cliënten over de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en wat dat in concreto betekent (of heeft betekend) voor hun zelfredzaamheid en participatie. Deze methodiek voorziet er ook in dat de uitkomsten van gemeenten onderling vergelijkbaar worden en opent mogelijkheden van benchmarking tussen gemeenten.

5.9 Verklaring omtrent gedrag (VOG)

Aanbieders worden verplicht om voor personen die beroepsmatig in contact kunnen komen met cliënten, een verklaring omtrent gedrag (VOG) te hebben. Medewerkers van de aanbieder die

maatschappelijke ondersteuning bieden (dus niet de telefoniste of accountant die ook bij de aanbieder werkzaam is) staan in nauw contact met vaak kwetsbare cliënten of komen bij cliënten thuis, wanneer zij bijvoorbeeld ondersteuning bieden bij algemene dagelijkse levensverrichtingen of in geval van ondersteuning in het huishouden. Deze cliënten bevinden zich vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van deze medewerkers, waardoor het niet altijd makkelijk is om voor de eigen veiligheid op te komen. De regering hecht eraan de veiligheid van deze cliënten te beschermen. Daar hoort bij dat medewerkers die bijvoorbeeld zijn veroordeeld voor mishandeling (van cliënten), niet (meer) mogen werken in de maatschappelijke ondersteuning. Daarom is in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen voor medewerkers in de maatschappelijke ondersteuning een VOG te overleggen aan de aanbieder in diens hoedanigheid van werkgever van de medewerker. De verplichting geldt voor alle medewerkers, ongeacht of deze in dienstverband dan wel op een andere grondslag hun werkzaamheden voor de aanbieder verrichten. De verplichting strekt zich dus ook tot derden die de aanbieder in voorkomende gevallen inschakelt.

De verplichting geldt ingevolge een overgangsbepaling (artikel 7.8) alleen voor nieuwe medewerkers. Aanbieders zijn niet verplicht voor personeel dat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al voor hen werkzaam is, over een VOG te beschikken. Wanneer een aanbieder of de toezichthouder echter vermoedt dat een medewerker niet in aanmerking komt voor een VOG, dient de aanbieder de medewerker te vragen binnen tien weken een verklaring over te leggen die niet ouder is dan drie maanden en maatregelen nemen als hij deze niet overlegt.

Een aparte beschouwing verdienen de zogenaamde 'ervaringsdeskundigen' die bijvoorbeeld door aanbieders van GGZ blijkens praktijkervaringen vaak succesvol blijken in de ondersteuning van mensen met een soortgelijke problematiek. De verplichting voor aanbieders om voor nieuwe medewerkers een VOG over een VOG te beschikken zou 'nieuwe' ervaringsdeskundigen belemmeren in dienst te treden van een aanbieder nu zij in veel gevallen de VOG niet kunnen overleggen. De regering zal in overleg met de sector bezien of er alternatieven zijn. De bepalingen zien niet op stagemedewerkers en vrijwilligers. Een VOG heeft in het geval van stagemedewerkers geen toegevoegde waarde, want zij staan onder intensieve begeleiding van een professionele hulpverlener, die wel een VOG heeft moeten aanvragen. De mate waarin verschillende vrijwilligers (zelfstandig) in contact staan met cliënten, varieert. De beoordeling of bepaalde vrijwilligers een VOG moeten overhandigen, laten wij daarom aan de aanbieders.

De VOG dient vóór aanvang van de werkzaamheden in het bezit te zijn van de aanbieder. De VOG mag op het moment dat de betrokkene gaat werken niet ouder zijn dan drie maanden. Aanbieders zullen kandidaat-medewerkers moeten vragen een VOG over te leggen. De VOG wordt vervolgens betrokken bij de keuze tot het aangaan van een relatie met betrokkene. Aanbieders weten dus, voor zij iemand in dienst nemen, of er justitiële antecedenten zijn die aanleiding geven deze persoon niet in dienst te nemen. Aanbieders zullen de verklaring in hun administratie moeten opnemen, teneinde ook toezicht op de naleving mogelijk te maken.

5.10 Professionaliteit van gemeenten en aanbieders

Van groot en veelal doorslaggevend belang voor de door mensen ervaren kwaliteit van hun situatie, hun zelfredzaamheid en participatie is de ondersteuning die hen geboden wordt door hulpverleners. Dit kunnen mantelzorgers en vrijwilligers zijn, cliëntondersteuners, maar ook professionals in dienst van gemeenten of aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. De regering vindt het van groot belang dat daar waar dat aangewezen is professionele ondersteuning voor handen is. Om die reden is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om op centraal niveau professionele standaarden voor aanbieders af te spreken en gemeenten door middel van een plan- en verordeningplicht eisen te laten stellen aan de kwaliteit van de voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning binnen de gemeentegrenzen. Het wetsvoorstel vraagt tevens van de gemeenteraad om die kwaliteitseisen door te vertalen naar aan de in te zetten beroepskrachten te stellen eisen en deze te betrekken bij de beoordeling en vaststelling van de tarieven van overeenkomsten met derden tot het leveren van diensten. Hiermee maakt de regering de bij

initiatiefwet aanvaarde wetsvoorstellen Kant/Leijten³¹ in de Wmo in een daartoe aangepaste vorm tevens onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel.

Ter voorbereiding op de implementatie van dit wetsvoorstel is het belangrijk dat de beroepskrachten worden voorbereid om hun rol in de nieuwe situatie. Dit vraagt – zoals eerder aangegeven – een omslag in denken maar ook in werkwijze. De in dit wetsvoorstel neergelegde ambitie van een meer levensbrede ondersteuning vergt bovendien het investeren in een meer brede deskundigheid. In het transitieplan (zie hoofdstuk 10) zal dit een belangrijk punt van aandacht zijn. Met alle relevante partijen zullen afspraken worden gemaakt over een adequate opleidingsagenda. Bezien wordt of de zgn. 'Wmo-werkplaatsen' hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

CONCEPT

³¹ Kamerstukken II 31347

6 Toezicht

De decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten brengt met zich dat de gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de bij deze wet opgedragen taken, de handhaving daarvan en het toezicht daarop. In hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting is beschreven dat de wet gemeenten opdraagt om kwaliteitseisen te formuleren die een plek krijgen in de door de gemeenteraad vast te stellen verordening. In het wetsvoorstel zijn basisnormen opgenomen die verder uitgewerkt moeten worden. Voor een deel zal dit plaatsvinden door middel van met alle betrokkenen te ontwerpen landelijke professionele standaarden voor maatschappelijke ondersteuning die als minimumnormen dienst zullen doen.

Het wetsvoorstel draagt gemeenten op toezicht op de uitvoering van deze wet te houden. Gemeenten zijn niet uitsluitend integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beleid en uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning, maar ook voor het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Het contracteren door gemeenten van aanbieders door gemeenten in het kader van dit wetsvoorstel speelt hierbij een cruciale rol. De aanbieders van voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning zijn op grond van het wetsvoorstel verplicht een set kwaliteitsindicatoren en ervaringen van cliënten over te leggen aan het Zorginstituut Nederland. Het Zorginstituut Nederland maakt deze informatie openbaar op zodanige wijze dat vergelijking tussen aanbieders van maatwerkarrangementen mogelijk wordt. Die informatie ondersteunt de gemeenten bij hun inkoop. Daarnaast kunnen gemeenten hierbij steunen op de activiteiten van de rijkstoezichthouder, met name de IGZ die belast zal worden met het directe toezicht op de aanbieders van de maatschappelijke ondersteuning. Het kader voor dit toezicht vormen de landelijk te ontwikkelen professionele kwaliteitsstandaarden voor de maatschappelijke ondersteuning. De IGZ rapporteert haar bevindingen gevraagd en ongevraagd aan de gemeentebesturen. Het publieke toezicht van de zijde van gemeenten vormt het sluitstuk van kwaliteitsborgende maatregelen in de wet, het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. De gemeente is hiervoor eindverantwoordelijk. Er is met de rol van IGZ naar de opvatting van de regering geen sprake van dubbel toezicht; de gemeente blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en het toezicht daarop en kan hierbij steunen op de reeds door de IGZ in de relatie met aanbieders verrichte toezichtactiviteiten.

De wens van de regering om te komen tot een meer integrale, op participatie gerichte ondersteuning van de cliënt vanuit verschillende domeinen, is ook van belang voor het beleid, de uitvoering en het toezicht daarop. In dit wetsvoorstel hebben gemeenten beleidsruimte, maar worden zij wel geacht in hun periodieke beleidsplan vast te stellen op welke wijze een integrale dienstverlening aan cliënten zal worden nagestreefd en op welke wijze daartoe zal worden samengewerkt met zorgverzekeraars en andere organisaties. Het door de gemeenten in te richten toezicht zal zich dan ook mede op deze integraliteit en samenwerking dienen te richten.

In navolging van het beoogde integrale toezicht in het kader van de Jeugdwet zal ook in het kader van het toezicht op de uitvoering van dit wetsvoorstel de samenwerking van de betrokken rijksinspecties nader worden uitgewerkt. Nu het streven tot een integrale benadering van cliënten in de op participatie gerichte ondersteuning door gemeenten stevig in het wetsvoorstel ligt verankerd, ligt een meer integrale toezichtbenadering door de IGZ, Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie van het Onderwijs (IvHO), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ) zeer voor de hand. Het toezicht zou zich naar de mening van de regering kunnen buigen over de vraag of voor de meest kwetsbare groepen geldt of de inspanningen van de betrokken hulpverleners in gezamenlijkheid leiden tot een ondersteuning van betrokkene die voldoet aan diens daadwerkelijke behoefte. Het toezicht richt zich daarmee als het ware op de resultante van alle inspanningen. De rijksinspecties hebben inmiddels ervaringen opgedaan met deze vorm van toetsing van de (nog te vaak versnipperde) hulpverlening aan gezinnen met beperkte sociale redzaamheid.

De IGZ houdt risicogebaseerd toezicht; dat impliceert dat zij keuzes maakt: zij houdt het meest intensief toezicht in situaties waarin volgens haar inschatting de risico's voor cliënten het grootst zijn. Deze inschatting maakt de IGZ op basis van een zorgvuldige risicoanalyse van de verschillende aanbieders. De vergelijkende informatie die het Zorginstituut Nederland over aanbieders openbaar gaat maken, zal hierbij behulpzaam zijn. Hoe hoger de risico-inschatting uitvalt, des te meer aandacht een aanbieder of een sector in het voorgenomen toezicht zal krijgen. Naast het (regionale georganiseerde) toezicht op de aanbieders, wordt (eveneens risicogebaseerd) thematisch toezicht gedaan. Tot slot voert de IGZ, vaak in samenwerking met één of meer andere inspecties, calamiteitentoezicht uit. Hiervan is sprake bij bijvoorbeeld ernstig letsel (door geweld of seksueel misbruik). Aanbieders van voorzieningen zijn op grond van de wet verplicht calamiteiten en gevallen van geweld of seksueel misbruik in de ondersteuningsrelatie met de cliënt te melden bij de gemeentelijke toezichthouder. Het is van belang dat er bij de uitwerking van het toezicht ook is voor het beperken van de toezichtlasten voor professionals. Dit gebeurt door het maken van goede samenwerkingsafspraken.

Vanzelfsprekend betreft de IGZ de colleges bij de uitvoering van haar toezichthoudende taak. Zo kunnen colleges hun wensen kenbaar maken ten behoeve van het jaarwerkprogramma van de IGZ. Colleges kunnen (eventueel in georganiseerd verband) aangeven dat speciale aandacht voor specifieke groepen gewenst is. Ook kan een college in overleg met de IGZ treden over ad hoc onderzoek naar een bepaalde aanbieder.

Met het oog op het belang van goede maatschappelijke ondersteuning geeft het wetsvoorstel de minister van VWS ook directe bevoegdheden. Hij heeft de bevoegdheid ingeval naar zijn mening de maatschappelijke ondersteuning op (benoemde) onderdelen naar zijn oordeel niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, een aanbieder of een steunpunt huiselijk geweld een schriftelijke aanwijzing, inclusief een daaraan verbonden termijn voor het opheffen van de tekortkomingen te geven. Indien het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor veiligheid en gezondheid geen uitstel dulden, kan de IGZ een schriftelijk bevel doen uitgaan. De gemeente wordt in een dergelijke situatie door middel van een afschrift van de aanwijzing of het bevel geïnformeerd. In alle andere gevallen is de gemeente (primair) verantwoordelijk voor het eventueel ingrijpen in de uitvoering. Uiteraard kan IGZ de gemeente wel adviseren over eventueel ingrijpen.

Naast de het reguliere instrumentarium op basis van de Gemeentewet geeft dit wetsvoorstel de minister de bevoegdheid om het bestuur van de gemeente een aanwijzing te geven, indien naar zijn oordeel de uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen vertoont. Het college wordt voorafgaand hiervan in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze met betrekking tot dit oordeel te geven. De regering gaat er hierbij van het uit dat het primair aan de gemeenteraad is om het college te controleren en daar waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering (zie ook hoofdstuk 10).

7 Gegevensverwerking en vermindering regeldruk

NB: Hoofdstuk wordt integraal herschreven n.a.v. ontvangen en nog te ontvangen adviezen.

7.1 Inleiding

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid ingezetenen, waar nodig, te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en participatie of in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Zij dienen deze ondersteuning zo goed mogelijk af te stemmen op de specifieke situatie van de cliënt waarbij de ondersteuningsbehoefte en het eventueel daarop volgende aanbod, integraal en 'levensbreed' wordt gezien. Dit kan alleen indien een optimale afstemming mogelijk is tussen de gemeente en andere diensten en functionarissen binnen het sociale domein. Een ondersteuningsvraag is vaak een optelsom van meerdere problemen: een vader of moeder met beperkingen in de zelfredzaamheid, schulden, werkloosheid, een kind met opgroei problemen, etc. Afhankelijk van de specifieke situatie is dan samenwerking noodzakelijk tussen de verschillende diensten binnen de gemeente en van de gemeente met andere organisaties.

De herziening van de langdurige zorg en ondersteuning leidt tot een nieuwe ordening in de uitvoering waarin van gemeenten wordt gevraagd samen te werken met zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders van ondersteuning. De regering stelt hoge eisen aan deze samenwerking en de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Dit wetsvoorstel draagt gemeenten op om in het plan bijzondere aandacht te besteden aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zorg, jeugdhulp, onderwijs, werk en inkomen. Dit betekent bijvoorbeeld afstemming tussen zorg geleverd vanuit de Zorgverzekeringswet, waarbij de zorgverzekeraar een sturende partij is en een ondersteuning gericht op samenhang in dienstverlening en klantgerichtheid. Gestreefd moet worden naar een 'warme overdracht' van cliënten vanuit zorg naar ondersteuning en een doelmatige uitvoering. Voor de toegang van cliënten tot intramurale zorg, Zvw en maatschappelijke ondersteuning is samenwerking tussen zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten dan ook essentieel.

Teneinde de uitvoering in staat te stellen de hiervoor benoemde ambities afzonderlijk en in de onderlinge samenwerking te verwezenlijken, is het noodzakelijk de mogelijkheid en bevoegdheid te creëren tot gegevensverwerking, waaronder het uitwisselen van gegevens indien en voor zover dat noodzakelijk is. Hierbij dient de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene steeds te worden afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van betrokkene. Een bijkomend belang is het zoveel mogelijk beperken van regeldruk en daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor de cliënt, gemeenten en andere organisaties.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader voor gegevensverwerking en de relatie met dit wetsvoorstel, de verwerking van de persoonsgegevens in dit wetsvoorstel, wordt aangegeven om welke gegevens het in concreto gaat en om welke partijen. Tevens wordt ingegaan op het gebruik van het burgerservicenummer. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de regeldruk en administratieve lasten.

7.2 Juridisch kader

Informatie over een persoon raakt de persoonlijke levenssfeer; zomaar persoonsgegevens verzamelen is niet toegestaan. Volgens nationale en internationale verdragen, wet- en regelgeving, dient elke verzameling van persoonsgegevens te zijn voorzien bij wet, een legitiem doel te hebben, proportioneel en subsidiair te zijn. De regelgeving geeft blijk van het grote belang van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en geeft waarborgen voor het gebruik ervan.

7.2.1 Internationaal kader

In het Internationaal Verdrag ter bescherming van de Burgerlijke en Politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn artikelen opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 17 van het IVBPR geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, is slechts toegestaan als deze noodzakelijk is en op een gerechtvaardigde grondslag geschiedt.

Het wetsvoorstel eerbiedigt de vereisten van het EVRM. Artikel 8 EVRM, eerste lid, bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Het tweede lid ziet op de mogelijkheid om het recht in te perken. Volgens het tweede lid moet de inmenging bij wet zijn voorzien, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een legitiem doel nastreven. Het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien met het wettelijk vastleggen van de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens.

Het wetsvoorstel voldoet ook aan de voorwaarde dat de inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat er een dringende maatschappelijke behoefte dient te bestaan en dat de inmenging proportioneel en subsidiair is. De maatschappelijke behoefte doet zich voor bij de cliënt die met ondersteuningsvragen op meerdere domeinen, te maken heeft met meerdere 'loketten' en professionals. Als zij niet van elkaar weten wat rondom die ene cliënt speelt, kan het gebeuren dat zij langs elkaar heen werken, de cliënt niet de juiste hulp en ondersteuning ontvangt en dat hij meermaals zijn verhaal moet doen. Het beoogde resultaat van de bemoeienis wordt hierdoor mogelijk onvoldoende gerealiseerd. Het belang van de cliënt is ermee gediend dat zijn persoonlijke situatie, voor zover van belang voor de hulpvraag, in breed perspectief kan worden gezien opdat een adequaat ondersteuningsarrangement kan worden geboden.

Het EVRM stelt eisen aan proportionaliteit en subsidiariteit. Het doel van het wetsvoorstel is, kort weergegeven, te bewerkstelligen dat iemand zo lang mogelijk thuis kan blijven wonen, kan deelnemen aan de samenleving of dat wordt voorzien in een goede vorm van opvang of beschermd wonen. Om het doel van het wetsvoorstel te kunnen realiseren, heeft de gemeente vanzelfsprekend informatie nodig over de betrokkene zodat een passend ondersteuningsaanbod kan worden geboden. De proportionaliteit van het gebruik van gegevens is gewaarborgd doordat de gemeente slechts gebruik zal maken van een minimaal noodzakelijke gegevensset: waar relevant, heeft zij inzage in de vraag of de betrokkene ook via andere stelsels of voorzieningen ondersteuning ontvangt of heeft ontvangen. Vervolgens kan, met diens toestemming, nadere informatie opgevraagd worden bij derden. Op deze wijze wordt de persoonlijke levenssfeer zo min mogelijk aangetast en wordt de cliënt zo min mogelijk belast met onnodige administratieve lasten. Tegelijkertijd wordt zo een goede dienstverlening gewaarborgd.

Niet onbelangrijk is, dat een goede inzage in gegevens en een passende beslissing op de ondersteuningsvraag, bijdraagt aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Indien de relevante diensten 'weten wat zij moeten weten', draagt dat derhalve bij aan een doelmatige en rechtmatige besteding van collectieve middelen.

De gegevensset wordt tot een minimum beperkt en de uitwisseling kan alleen onder voorwaarden geschieden. De exacte set van gegevens en de voorwaarden worden nader bij amvb bepaald.

Een eis die eveneens voortvloeit uit het EVRM is de eis van subsidiariteit. Dat betekent dat er geen minder ingrijpend middel is om het doel te bereiken. In dit wetsvoorstel krijgt de gemeente een zo beperkt mogelijk inzicht in gegevens van de cliënt; dit beperkt zich tot gegevens die aangeven of een cliënt ondersteuning ontvangt. Er zijn geen alternatieven die een kleinere inmenging in de persoonlijke levenssfeer opleveren en die de gemeente wel in staat stellen de ondersteuningsvraag van de cliënt op een zorgvuldige wijze te beantwoorden teneinde diens gezondheid te beschermen.

In het wetsvoorstel is geen regeling opgenomen met betrekking tot de gegevensuitwisseling. Dit zou een te groot risico met zich mee kunnen brengen op het ontbreken van afstemming een uitwisseling via informele kanalen waarmee de uitwisseling niet voldoende transparant is. Uit het oogpunt van disproportionaliteit is evenmin overgegaan tot een regeling die het mogelijk maakt de persoonsgegevens van de cliënt volledig aan de verschillende ketenpartners over te dragen.

Het laatste vereiste van artikel 8 EVRM ziet op het beperken van het recht in het belang van een legitiem doel. Het legitieme doel dat dit voorstel nastreeft, is het beschermen van de gezondheid van de cliënt. De bepalingen van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens zijn uitgewerkt in de Wbp.

7.2.2 Nationaal kader

In de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn artikelen opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en dat een beperking hiervan alleen kan geschieden bij of krachtens wet. Met dit wetsvoorstel wordt voldaan het vereiste in de Grondwet. Om de ondersteuning gericht op participatie en zelfredzaamheid af te kunnen stemmen op de sociale context van de cliënt, is het noodzakelijk dat het college inzicht heeft in bepaalde (bijzondere) gegevens. Deze worden nader gespecificeerd in dit hoofdstuk.

Artikel 7 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens uitsluitend voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld. Het verzamelde aantal gegevens over personen mag niet te veel zijn in verhouding tot het doel waarvoor de gegevens nodig zijn, maar ook niet te weinig. De gegevens moeten ter zake dienen, er moet een relatie zijn tussen de soort gegevensverzameling en het doel van registratie. Het verzamelen van persoonsgegevens moet gerechtvaardigd zijn. In artikel 8 van de Wbp is een limitatief aantal gronden opgenomen die het begrip 'gerechtvaardigd' nader invullen. Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als de verwerking op één van die gronden is gebaseerd.

De artikelen 16 en volgende van de Wbp bevatten regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De artikelen 17 en volgende van de Wbp bevatten specifieke uitzonderingen, bijvoorbeeld voor hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening om gezondheidsgegevens van iemand te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. Voor zover hier relevant, kan het verwerken van bijzondere persoonsgegevens een grondslag vinden in een bijzondere wet, indien aan twee voorwaarden is voldaan: de verwerking dient noodzakelijk te zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en er dienen in het belang van de persoonlijke levenssfeer passende waarborgen te worden gecreëerd. In dit wetsvoorstel is dit het geval. In de aanhef van dit hoofdstuk is het zwaarwegende belang aangegeven en in het wetsvoorstel zijn passende waarborgen opgenomen die in een algemene maatregel van bestuur (amvb) nader worden uitgewerkt.

7.3 Verwerking van persoonsgegevens in het wetsvoorstel *dit is m.i. een goede paragraaf maar ik heb de titel gewijzigd*

Bij de keuze voor de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens over de gezondheid, is stilgestaan bij het hiervoor weergegeven relevante juridische kader. Het wetsvoorstel bevat op een aantal punten concretisering van de algemene normen van de Wbp.

Bij de gegevensverwerking dient een inmenging in de persoonlijke levenssfeer steeds te worden afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van

de betrokkene. Dit wetsvoorstel waarborgt en eerbiedigt de rechten van betrokkenen in het kader van de maatschappelijke ondersteuning. Verwerking van persoonsgegevens van de betrokkenen raakt de persoonlijke levenssfeer.

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel door bestuursorganen, andere organisaties en aanbieders en de informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen, andere organisaties en aanbieders die maatschappelijke ondersteuning verlenen, bieden in algemene zin de artikelen 8, 9 en 21 van de Wbp de grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. De genoemde artikelen bepalen dat gegevens uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of voor een daarmee verenigbaar doel. In het belang van de dienstverlening aan de betrokkenen is bij het verlenen van maatschappelijke ondersteuning sprake van noodzakelijke gegevensverwerking. Het kan hierbij gaan om:

- Gegevensverwerking door het college, aanbieders van maatwerkvoorzieningen, aanbieders van algemene voorzieningen (geen bijzondere persoonsgegevens) en het CAK en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid;
- Informatie-uitwisseling door:
 - het college aan de aanbieders van maatwerkvoorzieningen met het oog op afstemming en samenwerking, waarbij het college de noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, aan aanbieders van maatwerkvoorzieningen verstrekt;
 - de aanbieder aan het college en de toezichthoudende ambtenaar waarbij de aanbieder de noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, verstrekt;
 - het college en de aanbieder aan het CAK of een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid waarbij het college en de aanbieder de noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, verstrekken;
 - de rijksbelastingdienst aan het college, het CAK en de andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid, waarbij de rijksbelastingdienst de persoonsgegevens verstrekt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de artikelen 2.1.4 en 2.1.5;
 - bestuursorganen (waaronder de SVB) en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid aan het college, waarbij bestuursorganen en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid de noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, verstrekken;
 - een zorgverzekeraar aan het college waarbij de zorgverzekeraar de noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, verstrekt.

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan de voorwaarde voldaan van een expliciete wettelijke grondslag voldaan. Hiermee is gewaarborgd dat de gegevens uitsluitend worden verwerkt voor de uitvoering van deze wet (doel). De regeling in dit wetsvoorstel voldoet aan de criteria voor toegankelijkheid en kenbaarheid; de regeling wordt gepubliceerd en is daarmee openbaar. Zodra bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 4.1.3 van dit wetsvoorstel is bepaald tot welke gegevens de levering van gegevens zich uitstrekt, op welke wijze gegevens verwerkt zullen worden, volgens welke technische standaarden gegevensverwerking plaatsvindt en aan welke beveiligingseisen de gegevensverwerking, voldoet de regeling aan het vereiste dat deze voldoende precies geformuleerd moet zijn. In de amvb zal uiteraard nader worden ingegaan op de voor gegevensuitwisseling en verwerking vereiste proportionaliteit en subsidiariteit. De cliënt kan vooraf weten onder welke omstandigheden en voorwaarden persoonsgegevens mogen worden verwerkt. De regeling biedt bovendien waarborgen tegen willekeurige inmenging van de overheid in de persoonlijke levenssfeer van de cliënt en tegen misbruik van bevoegdheden. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de (bijzondere) persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet. Het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens zal leiden tot effectievere en efficiëntere verlening van maatschappelijke ondersteuning.

De opdracht aan gemeenten is in het wetsvoorstel duidelijk omschreven; hiermee is een verwijzing naar die taak afdoende om de doelbinding te onderbouwen. Zonder expliciete wettelijke grondslag zouden de genoemde actoren niet verplicht zijn deze gegevens te verstrekken. Sterker nog, zij zouden daartoe zonder een expliciete en op goede informatie gerichte wilsuiting van de betrokken cliënten ook niet bevoegd zijn.

Ook de regeling over het uitwisselen van (bijzondere) persoonsgegevens is voor de cliënt voldoende toegankelijk en kenbaar. De VNG heeft al langer aangedrongen op een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van (bijzondere) persoonsgegevens omdat dit voor een goede beoordeling van de ondersteuningsvraag cruciaal is.

Dit laatste speelt nog meer in situaties waarin meerdere problemen in een huishouden spelen en meerdere instanties bij het gezin betrokken zijn; adequate samenwerking en afstemming is dan essentieel. Het kan in meer complexe gezinsomstandigheden ('multi-probleemgezinnen') ook nodig zijn om te beschikken over de (bijzondere) persoonsgegevens van andere leden van het huishouden. De waarborgen voor deze gegevensverwerking worden bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt.

Gegevens van gemeenten naar aanbieder

Indien de gemeente besluit een maatwerkvoorziening aan een cliënt toe te kennen, is het van belang dat de gemeente de aanbieder kan informeren over de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte en de verwachte resultaten van de te leveren ondersteuning. Voorkomen moet worden dat de aanbieder opnieuw een (uitvoerige) intake moet uitvoeren met de burger. Vanuit het oogpunt van cliëntvriendelijkheid hoeft de cliënt de aan gemeente verstrekte gegevens niet nogmaals te verstrekken aan de aanbieder. Juist de doelgroep van dit wetsvoorstel, veelal een kwetsbare groep, moet zo goed mogelijk tegemoetgekomen worden in zijn of haar vraag naar maatschappelijke ondersteuning zonder telkenmale dezelfde gegevens te moeten verstrekken. Dit draagt bij aan snellere uitvoering van de beslissing van de gemeente (die in dit wetsvoorstel ook expliciet aan een termijn is gehouden), minder kosten en minder bureaucratie (de aanbieder hoeft het werk van de gemeente niet over te doen), minder misverstanden tussen aanbieder en gemeente (beide werken op basis van dezelfde gegevens, de cliënt heeft dus minder mogelijkheden om selectief informatie te verstrekken). Deze aspecten dragen bij aan het vergroten van een doelmatige en rechtmatige uitvoering.

Informatie is ook nodig om de aanbieder in staat te stellen integrale dienstverlening aan de cliënt te verlenen. De verschillende aanbieders die bij de cliënt over de vloer komen, moeten de uitvoering, voortgang en beoogde resultaten op elkaar kunnen afstemmen. Het is bijvoorbeeld noodzakelijk dat hulpverleners van elkaar weten wie welke activiteiten verricht binnen hetzelfde huishouden. Als bij de gemeente bekend is dat cliënt ook vanuit de Zvw zorg ontvangt (artikel 4.1.2.6), dan is het noodzakelijk dat de gemeente die informatie mag delen met de aanbieder zodat deze daar bij uitvoering van de ondersteuning rekening mee kan houden.

Wanneer de gemeente een andere aanbieder contracteert na een nieuwe aanbestedingsronde, is het in het kader van de continuering van zorg noodzakelijk dat persoons- en medische gegevens van de voormalige aanbieder, via de gemeenten terecht komen bij de nieuwe aanbieder.

Als iemand in aansluiting op of in combinatie met zorg die hij ontvangt of ontvangen heeft op basis van zijn zorgverzekering, bij de gemeente wordt aangemeld voor ondersteuning op grond van onderhavig wetsvoorstel, zal veelal een andere aanbieder dan de zorgaanbieder in het kader van de Zvw worden ingeschakeld. Voor continuïteit tussen de zorg en de ondersteuning is het noodzakelijk dat via de gemeente informatie over eerder verstrekte zorg wordt verstrekt aan de aanbieder die in opdracht van de gemeente in het kader van onderhavig wetsvoorstel de ondersteuning gaat leveren.

Het bovenstaande geschetste optimale proces, dat met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling op de individuele omstandigheden van de cliënt kan worden geënt, kan niet, of maar beperkt,

gerealiseerd worden indien de cliënt expliciet toestemming moet geven. Dit is een vertragende en onzekere factor in het proces van beoordeling en uitvoering.

Gegevens van aanbieder naar gemeenten

Vanuit de rol als opdrachtgever hebben gemeenten gegevens nodig van de aanbieder bij aanvang, gedurende en na afloop van de geleverde ondersteuning om de uitvoering te controleren en af te rekenen. Het gaat hier om gegevens ten behoeve van verduidelijking van de opdracht, melding van daadwerkelijke aanvang van ondersteuning, verantwoording (horizontaal en verticaal) en facturering. Dit gaat over administratieve gegevens in relatie tot de opdrachtverstrekking die zonder toestemming van de cliënt uitgewisseld mogen worden. Indien de aanbieder deze informatie niet kan verstrekken, zou de gemeente deze moeten ophalen bij de cliënt. Dit is duur, inefficiënt en belastend voor de cliënt. De gegevensuitwisseling vindt plaats op basis van een bestaande ondersteuningsrelatie. In zo'n relatie past dat er informatie wordt uitgewisseld, ook zonder toestemming van de cliënt. Deze cliënt zou overigens toch moeten instemmen met informatie-uitwisseling in verband met diens plicht mee te werken aan hetgeen nodig is voor de uitvoering van deze wet.

Wanneer een aanbieder constateert dat er sprake is van een zodanige verbetering of verslechtering van de situatie dat het aanbod niet meer passend is, moet de aanbieder dit kunnen melden bij de gemeente, zodat de gemeente de situatie opnieuw kan beoordelen. Dit geldt ook bij wijziging in de persoonlijke levenssfeer waardoor de mogelijkheden in het eigen netwerk toe- of afnemen. Gemeenten moeten op basis van deze gegevens kunnen toetsen of de ondersteuning nog aangewezen en voldoende is. Omdat gemeenten vanuit hun wettelijke taak als financier en uitvoerder een ander belang kunnen hebben dan de cliënt, moet dit ook mogelijk zijn zonder expliciete toestemming van de cliënt.

Er zijn gemeenten die de signalering, probleemverheldering of diagnosestelling uitbesteden aan een aanbieder. Voor het opstellen van een beschikking heeft de gemeente de signalering en beoordelingsgegevens van deze aanbieder nodig. Dit is noodzakelijk om de (financiering van) de ondersteuning in gang te zetten.

Gegevens van gemeente en aanbieder naar CAK

Voor de berekening van de eigen bijdrage is het noodzakelijk dat gemeenten informatie aan het CAK aanleveren over aanvang en omvang en type ondersteuning. Het gaat hier om persoonsgegevens, aanvang van de ondersteuning, omvang, type en kosten van ondersteuning. Inkomensgegevens van cliënten ontvangt het CAK van de belastingdienst, zonder toestemming van de cliënt.

Gegevens van bestuursorganen naar gemeenten

Om na melding een integraal beeld te krijgen van de cliënt en zijn ondersteuningsbehoefte, is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht kan krijgen in verstrekte voorzieningen, uitkeringen en meldingen op andere domeinen. Met het oog op een zo integraal mogelijke benadering van de hulpvraag van de betrokkene kunnen die gegevens in voorkomende gevallen bij meer complexe gezinsomstandigheden ook betrekking hebben op de andere leden van het huishouden. Het kan gaan om gegevens over uitkeringen, schuldhulpverlening of reclassering. Als er al een diagnose van bijvoorbeeld een verzekeringsarts van het UWV is, moet het, vanwege administratieve lasten en overige belasting van de cliënt en het besparen van uitvoeringskosten, mogelijk zijn dat gemeente deze diagnose kan overnemen zonder opnieuw zelf te diagnosticeren. Ook in geval van verhuizing moet het mogelijk zijn dat gemeente A de (medische) gegevens van de cliënt mag overdragen aan gemeente B zodat zorg en ondersteuning gecontinueerd kan worden.

Bij regionale samenwerkingsverbanden waarbinnen gezamenlijk wordt ingekocht of specifieke ondersteuning wordt gedeeld, moet het mogelijk zijn dat gemeenten inzicht hebben in de persoonsgegevens van de cliënten die gebruik maken van gedeelde voorzieningen.

Gegevens van zorgverzekeraar naar gemeenten

Het is ook van belang dat gemeenten een instrument in handen hebben om na te gaan of bepaalde ondersteuning niet al uit anderen hoofde wordt geboden. Met de huidige herinrichting van het zorgstelsel kan de regering de ogen niet sluiten voor risico's van overlapping doordat partijen onvoldoende van elkaars activiteiten weten; een goede samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars is daarom ook essentieel. De mogelijkheid tot onderlinge uitwisseling van informatie is het fundament voor die samenwerking.

Om als gemeente een integraal beeld te krijgen van de cliënt en te weten of de cliënt recht heeft op ondersteuning, is het noodzakelijk dat de gemeente kan inzien of, en zo ja wat, de persoon op basis van zijn zorgverzekering ontvangt. Deze rechtmatigheidstoets moet oneigenlijk gebruik van middelen moet hiermee tegengegaan. Het gaat bijvoorbeeld om hulpmiddelen die zowel vanuit de Zvw als vanuit de Wmo verstrekt kunnen worden.

Om continuering van zorg mogelijk te maken zonder dat mensen tussen wal en schip komen te vallen, is het noodzakelijk dat de zorgverzekeraar aan gemeenten een signaal kunnen doorgeven wanneer iemand is uitbehandeld vanuit de Zvw en mogelijk nog wel ondersteuning vanuit de Wmo nodig heeft. Dit kan zivh bijvoorbeeld voordoen wanneer iemand vanuit het ziekenhuis naar huis gaat, maar nog wel moet revalideren en daarbij vormen van verzorging nodig heeft gericht op algemene dagelijkse levensverrichtingen zoals wassen en aankleden.

7.5 Gebruik burgerservicenummer (bsn)

Op grond van artikel 24 van de Wbp gelden voorwaarden bij voor verwerken van persoonsnummers, zoals het bsn, die bij wet zijn geregeld. Een dergelijk nummer mag alleen worden gebruikt ter uitvoering van de wet of voor doeleinden bij de wet bepaald. Expliciet is in het wetsvoorstel bepaald dat het bsn gebruikt moet worden in het kader van het verlenen van maatschappelijke ondersteuning.

De eveneens van toepassing zijnde Wet algemene bepalingen bsn bepaalt onder meer dat het gebruik van het bsn bij of krachtens wet moet zijn geregeld. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. De cliënt kan vooraf weten wie waarvoor het bsn mag verwerken. De regeling is voldoende precies geformuleerd.

De noodzakelijke waarde van het gebruik van het bsn is eenduidige, veilige en efficiënte verwerking van gegevens binnen en tussen verschillende gegevenshuishoudingen. Juist nu er steeds meer gewerkt wordt met digitale gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen, aanbieders en andere instellingen, is het gebruik van een uniek nummer als het bsn noodzakelijk. De verplichting het bsn te gebruiken, zal een verbetering in de dienstverlening betekenen. Hiermee wordt voorkomen dat personen worden verwisseld, dat onjuiste gegevens worden verstrekt en dat benodigde gegevens niet worden verstrekt. Het gebruik van het bsn in een gegevenshuishouding waarborgt dat die gegevens daadwerkelijk betrekking hebben op de betrokken persoon en dat die gegevens snel en accuraat bij elkaar kunnen worden gezocht. Het gebruik van het bsn is daarbij een waarborg dat de juiste benodigde informatie uit verschillende gegevenshuishoudingen foutloos bij elkaar komt.

Het gebruik van het bsn heeft tot doel de gegevensverwerking door of gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen of andere gebruikers, met betrekking tot een bepaalde persoon effectief en efficiënt te laten verlopen. Het bsn is een uniek nummer, verbonden aan een uniek persoon. Nadat de betrokken professional zich er eenmaal van heeft vergewist dat een bepaald bsn de persoon toebehoort, kan hij er vervolgens altijd zeker van zijn dat met dat bsn die ene persoon wordt bedoeld. De efficiencywinst is het gevolg van de mogelijkheid om gegevens aan het bsn te koppelen. Indien noodzakelijk, kunnen de gekoppelde gegevens tussen betrokken professionals worden uitgewisseld zonder dat twijfel bestaat over de vraag bij welke persoon de uitgewisselde gegevens horen. Het bsn zelf bevat geen informatie over de persoon aan wie het is toegekend.

Binnen het domein van de maatschappelijke ondersteuning moet doelmatig, maar ook klantgericht en controleerbaar opgetreden worden. De mate waarin dit gerealiseerd kan worden, is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen hun gegevenshuishouding op orde hebben. Het is van groot belang dat de betrokken partijen binnen hun eigen gegevenshuishouding en in de communicatie met elkaar persoonsgebonden gegevens eenduidig kunnen identificeren. Het gebruik van het bsn betekent een reductie van het risico op fouten en een reductie in de administratieve lasten.

Enig ander denkbaar systeem voor gegevensuitwisseling leidt niet tot de effectiviteit (zekerheid) en efficiency (lastenreductie) die het bsn kan bieden.

Verplicht gebruik van het bsn zal leiden tot een verbetering in de gegevenshuishouding van de verschillende actoren bij de verlening van maatschappelijke ondersteuning. Het gebruik van het bsn zal ertoe leiden dat het risico op fouten drastisch kleiner wordt. Door het bsn te gebruiken, zullen de verschillende actoren sneller en gericht de noodzakelijke gegevens van betrokkene kunnen vinden. Daardoor zal het gebruik van het bsn hulpverlening effectiever maken, waardoor de betrokkene op tijd en gericht de ondersteuning krijgt die hij nodig heeft.

Bij gelegenheid van het – inmiddels ingetrokken - wetsvoorstel tot decentralisatie van de begeleiding³² heeft de regering voorgesteld de gegevensuitwisseling tussen de AWBZ en de Wmo wettelijk mogelijk te maken en waar mogelijk te standaardiseren. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van dat wetsvoorstel de noodzaak van gegevensstandaardisatie benadrukt. Daarbij is het belang benadrukt van een verbinding tussen de ontwikkelingen in de AWBZ en de Wmo. Door het mogelijk te maken dat alle aanbieders van zorg en ondersteuning gebruikmaken van het bsn, wordt een belangrijke stap gezet om een standaard te ontwikkelen.

7.6 Gevolgen voor administratieve lasten en regeldruk

Administratieve lasten en inhoudelijke kosten van naleving vormen de gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder administratieve lasten worden verstaan de lasten als gevolg van informatieverplichtingen krachtens wet- en regelgeving van de overheid voor bedrijven (aanbieders), burgers en beroepsbeoefenaren. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten die samenhangen met de naleving van inhoudelijke verplichtingen. Inhoudelijke verplichtingen zijn alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen.

De inspanning van Rijk en gemeenten is er op gericht om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Hieronder volgt een kwalitatieve toelichting op de wijze waarop dit wetsvoorstel bijdraagt aan een vermindering van de regeldruk.

7.6.1 Voor burgers

Van de decentralisatie die met dit wetsvoorstel wordt vormgegeven, verwacht de regering voor burgers een afname van de administratieve lasten. Met een grotere concentratie van verantwoordelijkheid voor op participatie en zelfredzaamheid gerichte ondersteuning bij gemeenten wordt het aantal loketten voor de burger verminderd, waardoor de burger minder vaak hoeft te worden doorverwezen. De gemeente is, nadat in het onderzoek in vervolg op de melding bij het college van de (mogelijke) behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, in staat om een samenhangend pakket aan voorzieningen te bieden en de verstrekking van deze voorzieningen te coördineren.

³² Intrekingsbrief aan de Kamer en kamerstukken II, 2011-2012 33 127

Ook zullen gemeenten zoveel als mogelijk cliënten toe leiden naar algemene voorzieningen. Algemene voorzieningen worden namelijk, vanuit de gedachte van een inclusieve samenleving, toegankelijker en gebruikersvriendelijker gemaakt, zodat meer mensen van deze voorzieningen gebruik kunnen maken. Dit zal ook een bijdrage zal leveren aan het vermindering van administratieve lasten.

Dit wetsvoorstel stimuleert gemeenten om verzoeken van cliënten integraal te beoordelen en ook om de vereiste ondersteuning integraal aan te bieden. Bovendien zullen de gemeenten gestimuleerd worden om de cliënten in staat te stellen soepel hun aanvragen in te dienen via klantvriendelijke voorzieningen als bijvoorbeeld Regelhulp en gebruikersvriendelijke ICT.

Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid van een (persoonsgebonden) budget waarbij niet langer geld wordt verstrekt aan de aanvrager, maar namens het college betalingen worden verricht aan de door cliënt ingeschakelde hulpverlener(s). Eerder ondervonden pgb-houders administratieve lasten rond de verantwoording; deze lasten zullen door dit wetsvoorstel afnemen.

7.6.2 Voor aanbieders

De Wmo kent, in tegenstelling tot de AWBZ, geen gegevensstandaard voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, met betrekking tot registratie en uitwisseling van informatie (dit geldt ook voor gemeenten). Dit wetsvoorstel brengt daarin verandering. In het kader van de integrale aanpak in het sociale domein is bij de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel een gegevensstandaard voorzien, waarbij gegevens op de terreinen van de maatschappelijke ondersteuning, de nieuwe Jeugdwet, de kern-AWBZ en de Zvw worden gestroomlijnd in die zin dat minder gegevens worden gevraagd en eenduidige uitwisseling van die gegevens mogelijk wordt. Deze standaard beoogt een afname van de administratieve lasten. Voor aanbieders die voor de inwerkingtreding van deze wet zorg op grond van de AWBZ leverden, betekent dit een vermindering van de administratieve lasten, aangezien het om een beperkt aantal gegevens gaat en om standaarden. Voor de huidige aanbieders van maatschappelijke ondersteuning betekent deze standaardisering een grote vermindering van administratieve lasten aangezien het uitwisselen van gegevens met gemeenten op één eenduidige manier zal geschieden en niet meer verschillend per gemeente. Dit geldt ook voor de verantwoording, waar de uitvraag door de rijksoverheid beperkter is en gegevensverkeer wordt gestandaardiseerd.

De administratieve lasten voor aanbieders worden ook op een andere manier beperkt. In het kader van de transitie worden met betrokken partijen afspraken gemaakt over onder meer samenwerking met zorgverzekeraars en gezamenlijke inkoop.

7.6.3 Voor gemeenten

Met het wetsvoorstel is de gemeente gehouden een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een melding voor een maatwerkvoorziening op individueel niveau. In het kader van 'De Kanteling' zijn veel gemeenten al vertrouwd met deze werkwijze waarbij voor de probleemverheldering 'het keukentafelgesprek' centraal staat. Voor zover met het onderzoek al extra lasten gepaard gaan, zal dit leiden tot een meer afgewogen en integrale beslissing hetgeen de effectiviteit en de efficiëntie in zijn geheel ten goede komt. Ook hier bieden de 40 gemeentelijke samenwerkingsregio's schaalvoordelen bij het uitwerken van deze wet.

Zoals hiervoor aangegeven, is een gegevensstandaard voorzien. Dit betekent voor gemeenten een vermindering van de administratieve lasten aangezien hiermee wordt gekomen tot een gegevensset die kleiner is dan nu meestal door gemeenten wordt gehanteerd.

7.6.4. Samenhang en follow-up

Met vorenstaande zijn de algemene lijnen van de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel in kaart gebracht. Deze analyse is kwalitatief van aard, maar in de komende tijd zal tot kwantificering worden overgegaan. Deze kwantificering bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste

wordt op basis van een was/wordt-analyse gezien wat de gevolgen voor administratieve lasten zijn door de verminderde uitvraag van rijkswege. Ten tweede worden alle activiteiten om te komen tot een gestandaardiseerde uitvraag in samenhang gezien als onderdeel van de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) en in dat traject gekwantificeerd.

Omdat de exacte gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel mede afhankelijk zullen zijn van de gemeentelijke uitvoering, zullen de effecten op de regeldruk ook meegenomen worden in de eerstvolgende evaluatie.

CONCEPT

8 Financiële aspecten

8.1 Financiering van de maatschappelijke ondersteuning

Het wetsvoorstel leidt tot een uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid tot extra gemeentelijke uitgaven. Gemeenten beschikken al over budget voor de uitvoering van de Wmo dat via het gemeentefonds beschikbaar wordt gesteld. Dit budget blijft in 2015 beschikbaar voor de uitvoering van de verantwoordelijkheden zoals in deze wet beschreven, behoudens een verlaging van het budget voor huishoudelijke verzorging en een besparing op het budget voor hulpmiddelen in de Wmo (tabel 2). Ook kan dit bedrag wijzigen als gevolg van de normeringsystematiek van het gemeentefonds (accres). Tegelijkertijd krijgen gemeenten met deze wet een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van mensen en worden extramurale functies in de AWBZ per 1-1-2015 geschrapt. Het budget dat met deze extramurale zorg in de AWBZ gemoeid is, wordt per 1-1-2015 na een korting verdeeld over gemeenten en zorgverzekeraars om de kosten van extra taken als gevolg van de hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg te dekken. Bij het vaststellen van het budget wordt rekening gehouden met de gevolgen van het beleid om mensen langer thuis te laten wonen waardoor meer mensen een beroep zullen doen op ondersteuning door de gemeente.

Per 1 januari 2014 worden de verschillende bestaande landelijke regelingen voor financiële compensatie (Wtcg, CER en de regeling specifieke zorgkosten) afgeschaft. Het budget van de bestaande regelingen wordt na een korting toegevoegd aan het gemeentefonds. Gemeenten kunnen maatwerk bieden door voorzieningen te bieden ten behoeve van zelfredzaamheid en participatie of door directe inkomenssteun te verstrekken via de individuele bijzondere bijstand.

Tabel 1: beschikbaar budget voor gemeenten om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel

			2015
nieuw	1a	Nieuw gemeentelijk budget als gevolg van nieuwe taken (overheveling uit AWBZ), inclusief volume-effecten extramuraliseren	6.779
	1b	Schrappen extramurale functies begeleiding en persoonlijke verzorging en overheveling budget met korting naar gemeenten	-1.607
	2	Extra budget voor ondersteuning van mensen na afschaffing Wtcg, CER en de regeling specifieke zorgkosten	654
	3	Sociale wijkteams	10
	4a	Uitvoeringsbudget (oude reeks jeugd en begeleiding, deel begeleiding)	29
	4b	Uitvoeringsbudget extra	42
	5	Middelen cliëntondersteuning	174
	6	Middelen ondersteuning mantelzorgers	87
reeds beschikbaar	7a	Reeds beschikbaar budget integratie-uitkering huishoudelijke verzorging, inclusief volume-effecten van extramuraliseren	1.468
	7b	Beperken huishoudelijke verzorging in de Wmo	-465
	8a	Reeds beschikbaar budget integratie uitkering subsidieregelingen AWBZ en specifieke uitkeringen WVG)	269
	8b	Reeds beschikbaar budget integratie uitkering uitvoeringskosten	135
	9a	Reeds beschikbaar budget in het gemeentefonds (cluster Maatschappelijke Zorg en Jeugd, raming 2015), incl. OZB en excl. overige eigen middelen	3.359
	9b	Beperken uitgaven hulpmiddelen	-15
	10	Reeds beschikbaar budget uit de decentralisatie-uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	403
	Totaal		11.322

Op basis van de huidige prognoses is in 2015 een budget van € 11,3 mld. beschikbaar voor gemeenten, waarvan 6,2 mld. samenhangt met de uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid in verband met het beperken van de kring van rechthebbenden voor de AWBZ en de aanpassing van het bedrag voor huishoudelijk hulp.

De opgenomen bedragen zijn exclusief aanpassingen als gevolg van volumegroei en loon- en prijsbijstelling en uitvoeringskosten en (nu nog) gebaseerd op een aantal uitgangspunten en werkhypothese. De belangrijkste daarvan zijn:

- raming gaat uit van AWBZ uitgaven over 2012 (opgave NZa);
- raming gaat uit van op steekproef gebaseerde voorlopige raming uitgaven PGB (opgave CVZ);
- raming gaat uit van een verhouding zorg in natura versus PGB van 14% respectievelijk 86%;
- raming gaat uit van de werkhypothese dat de huidige AWBZ-cliënten met een indicatie verblijf die nu extramuraal zorg ontvangen, onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen;
- raming gaat uit van het gegeven dat cliënten GGZ waarbij de nadruk op participatie ligt (nu benoemd als ZZP GGZ-C) onder verantwoordelijkheid van gemeenten komen;
- raming gaat uit van de werkhypothese dat het nader onderzoek naar de vormgeving van de functie thuisverpleging binnen de Zvw als uitkomst heeft dat van de huidige cliënten met indicatie persoonlijke verzorging o.g.v. de AWBZ, 80% onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en 20% onder verantwoordelijkheid van zorgverzekeraars (Zvw) komen.

Aan de hand van meer definitieve cijfers over eerdere jaren en nog lopende verkenningen naar de verschillende groepen van cliënten en de effecten van de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling voor hun situatie, zal het budget definitief worden bepaald. Dit budget zal voor wat betreft de berekeningswijze op gezamenlijk verzoek van de regering en VNG voor wat betreft de berekeningswijze door de Algemene Rekenkamer worden getoetst.

Met het beperken van het budget voor huishoudelijke verzorging en hulpmiddelen, het schrappen van extramuraal functies in de AWBZ wordt een besparing gerealiseerd van ruim € 2 miljard (tabel 2).

Tabel 2: Besparingen op de langdurige zorg die gemeenten moeten realiseren op basis van de kaders die in deze wet worden gesteld.

	2015	2016	2017
Schrappen extramuraal functies begeleiding en persoonlijke verzorging en overheveling budget met korting naar gemeenten	-1.607	-1.607	-1.622
Beperken huishoudelijke verzorging in de Wmo	-465	-610	-610
Beperken uitgaven hulpmiddelen	-15	-25	-50
Totaal³³	-2.087	-2.242	-2.282

Gemeenten kunnen de besparing realiseren door efficiënter werken en door scherper te beoordelen wat mensen zelf kunnen en willen doen om te participeren in de samenleving en zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te blijven wonen. De gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel meer handvaten aangereikt om een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers en hun sociale netwerk. Gemeenten kunnen ook kosten besparen als zij optimaal gebruik maken van het beschikbare potentieel aan informele ondersteuning en het leggen van functionele verbanden tussen formele en informele ondersteuning stimuleren. Om te voorkomen dat mensen aangewezen zijn op – de veelal duurder – maatwerkvoorzieningen, kunnen gemeenten investeren in een breed aanbod van algemene voorzieningen en investeren in

³³ De besparingen die worden gerealiseerd met de afschaffing van Wtcg, CER en de regeling specifieke zorgkosten zijn opgenomen in de Memorie van Toelichting van het afzonderlijke wetsvoorstel.

innovatieve en doelmatige arrangementen. Op basis van dit wetsvoorstel worden gemeenten ruimere kaders geboden om eigen bijdragen te heffen. Dit leidt niet alleen tot hogere ontvangsten, maar stimuleert cliënten om in bewustwording bij de vraag om ondersteuning. Gemeenten kunnen bij de inkoop scherpere tarieven bedingen dan thans in de AWBZ worden gehanteerd. Doelmatigheid in de gemeentelijke uitvoering kan worden gerealiseerd door (landelijke) standaarden te ontwikkelen en regionaal samen te werken. Met de decentralisaties in het sociale domein worden gemeenten breed verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen. Een meer integrale benadering door gemeenten van de ondersteuningsvraag van mensen met een beperkte zelfredzaamheid en participatie van mensen leidt tot een betere kwaliteit van ondersteuning van mensen en biedt bovendien mogelijkheden tot een meer doelmatige uitvoering. De regering verwacht dat gemeenten meer zullen investeren in preventie en, waar mogelijk, de inzet van zware en dure ondersteuningsvormen zullen voorkomen.

Als uitwerking van de motie Schouw³⁴ is het Centraal Planbureau gevraagd onderzoek te doen naar de financiële kansen en risico's van de drie decentralisaties in het sociale domein (Participatiewet, Jeugdwet en dit wetsvoorstel). Met dit onderzoek wordt voldaan aan de verplichting uit artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

De regering kiest voor financiering via het gemeentefonds om gemeenten voldoende beleidsruimte te geven voor integraal lokaal maatwerk binnen het sociale domein en gemeenten de mogelijkheid te bieden met doelmatige en innovatieve oplossingen te komen. De verantwoordingslasten van financiering via het gemeentefonds zijn bovendien beperkt. De verantwoording over de besteding van de middelen vindt horizontaal plaats aan de burgers via de gemeenteraad en door middel van ingezetenenparticipatie. De regering doet onderzoek naar de vorming van een sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds waarin de middelen voor de Wmo 2015, de nieuwe Jeugdwet en de Participatiewet ontschot ter beschikking aan gemeenten kunnen worden gesteld. Het is de bedoeling dat het budget ten behoeve van de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden als vastgelegd in dit wetsvoorstel, per 2015 opgaan in het deelfonds sociale domein in het gemeentefonds.

Op termijn worden de beschikbare budgetten verdeeld volgens de systematiek van het gemeentefonds, waarbij het principe van kostenoriëntatie leidend is. Met deze objectieve verdeling wordt beoogd dat de bijdrage die gemeenten ontvangen, aansluit bij de kosten die zij maken om aan maatschappelijke opgaven te voldoen. Bepalend voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds zijn de gemeentelijke structuurkenmerken. Voorbeelden van structuurkenmerken zijn het aantal inwoners, leeftijdsopbouw, sociale structuur en het aandeel minderheden. In 2015 worden de middelen verdeeld op basis van een reconstructie van de historische uitgaven per gemeente in 2012. In de septembercirculaire 2013 ontvangen gemeenten eerste informatie over het budget voor 2015. Vanaf 2016 vindt een geleidelijke overgang plaats naar een objectieve verdeling. De omvang en verdeling van het budget wordt jaarlijks gemonitord in het Periodiek Onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR). Hiertoe verstrekken gemeenten jaarlijks informatie over begrote en gerealiseerde uitgaven.

Om de gemeenten te compenseren voor de (transitie)kosten die samenhangen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2015, zijn incidentele budgetten toegevoegd aan het gemeentefonds (€ 47,6 miljoen in 2012, € 32 miljoen in 2013 en €37 miljoen in 2014).

³⁴ TK vergaderjaar 2012-2013; 33400 B, nr. 13

9. Transitie, transformatie en implementatie

De hervorming van de langdurige zorg is meer dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving. Het vraagt naar de mening van de regering een omslag in denken en doen van iedereen: gemeenten, aanbieders, verzekeraars en de burgers en hun vertegenwoordigers. Deze omslag betreft niet alleen dit wetsvoorstel, maar het brede terrein van zorg en ondersteuning en het openbaar bestuur en de wetsvoorstellen op het gebied van jeugd en participatie die de regering in hetzelfde jaar als dit wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt of maakt. Naast de omslag in denken dienen alle betrokkenen hun rol te kennen en te nemen in de voorbereidingen van de implementatie van de uitvoering van dit wetsvoorstel. De regering benadrukt dat er sprake is van een grote maar noodzakelijke verandering die, hoe dan ook een zwaar beslag zal leggen op de met de (voorbereiding op de) uitvoering betrokken organisaties en werknemers. Met als gezamenlijk doel het belang van hen die nu en in de toekomst op zorg en ondersteuning zijn aangewezen. Hiertoe behoort een zeer zorgvuldige omgang en begeleiding van de cliënten die hun weg moeten vinden in de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling. Kwaliteit en continuïteit van de ondersteuning van mensen en hun ondersteuning in dit proces zijn hierbij richtinggevende uitgangspunten.

Gelet op de aard en omvang van de operatie als ook de relatieve kwetsbaarheid van de betrokken cliënten stelt de regering hoge eisen aan het verloop van de transitie. Zij zal regie voeren op deze eisen en in samenspraak met de verantwoordelijken en vertegenwoordigers van cliënten de voortgang van de voorbereiding op de implementatie nauwgezet volgen. In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de regering dit voornemens is te doen, nader uitgewerkt.

9.1 Transitieplan

De regering zal de hervorming van de langdurige zorg regisseren en ondersteunen op basis van een meerjarig transitieplan. De betrokkenheid van alle relevante partijen is daarbij essentieel. Doel van het transitieplan is om het mogelijk te maken dat alle partijen met elkaar de afspraken maken en die uitvoeren, zodat burgers op de beoogde implementatiedatum van de wijzigingen, een adequate zorg en/of ondersteuning krijgen. Het plan kent een dynamisch karakter; er zal worden gemonitord en waar nodig zal worden bijgestuurd door middel van nieuwe afspraken en maatregelen. Het transitieplan met een overzicht van noodzakelijke stappen op verschillende thema's om een succesvolle transitie te realiseren. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen bij deze activiteiten en de onderlinge afhankelijkheden. De transitie van de langdurige zorg en ondersteuning wordt als gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien en is/wordt daarom onder alle betrokken partijen verspreid.

Het transitieplan voor de hervorming van de langdurige zorg bestaat uit drie deelplannen. Eén van de deelplannen gaat over de transitie in het kader van dit wetsvoorstel. In dit plan wordt ook uitwerking gegeven aan het thema langer thuis wonen en de decentralisatie van cliëntondersteuning. Daarnaast komen er deelplannen voor de overheveling van AWBZ-zorg naar de Zvw en voor de transitie naar een nieuwe kern-AWBZ. Deze deelplannen zijn in onderlinge samenhang opgesteld en in samenhang met de voorgenomen transitie's in het kader van de wetsvoorstellen op het terrein van Jeugd en Participatie. De primaire verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de transitie berust bij de op het specifieke terrein verantwoordelijke bewindspersoon, de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties vervult een coördinerende rol gericht op de samenhang van de decentralisatie van verantwoordelijkheden op deze terreinen naar gemeenten. Het volledige transitieplan zal – overeenkomstig de gedane toezegging – vooruitlopend op de indiening van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het deelplan transitie Wmo 2015 omvat de door de regering en VNG gemaakte afspraken met betrekking tot de implementatie. Het plan bevat een nauwgezette planning op grond waarvan alle

partijen tijdig de juiste beslissingen nemen en maatregelen treffen en acties uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om de doorvertaling van het overgangsrecht naar uitvoering, de overdracht van cliëntgegevens, de financiële en wettelijke kaders. Daarbij wordt waar mogelijk voortgebouwd op programma's zoals 'De Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl' die in gemeenten de afgelopen jaren zijn opgepakt en die de inhoudelijke basis voor de omslag in denken hebben geboden.

Begin 2011 is het Transitiebureau Wmo samengesteld. In dit bureau werken VWS, de VNG en gemeenten samen aan ondersteuningsinstrumenten voor het veld, zoals handreikingen over toegang en cliëntbeschrijvingen, modellen voor opdrachtgeverschap en het faciliteren van samenwerking op lokaal niveau, bijvoorbeeld tussen gemeenten en zorgverzekeraars. Gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties kunnen van al deze instrumenten tijdens de transitie intensief gebruik maken. Het Transitiebureau zal ook een belangrijke rol spelen in de in de komende periode van transitie.

9.2 Ondersteuningsprogramma gemeenten

Uitgangspunt van het transitieplan Wmo is een coalitieaanpak. Een aanpak waarin alle betrokken partijen gezamenlijk de opgaven rondom de decentralisatie naar dit wetsvoorstel oppakken en aan de slag gaan om ondersteuning beter en slimmer te organiseren. Om dat te bereiken, hebben partijen elkaar hard nodig; gemeenten, aanbieders, cliëntorganisaties en verzekeraars. Ook gemeenten onderling bundelen de krachten. Met een goede samenwerking kan de cliënt betere, op maat gesneden en integrale ondersteuningsarrangementen krijgen. Deze coalitieaanpak wordt verder gefaciliteerd door de keuze om niet slechts bij enkele gemeenten pilots of experimenten uit te zetten. Juist omdat alle gemeenten bij inwerkingtreding aan zet zijn, wordt beoogd dat ook alle gemeenten zich samen met aanbieders, zorgverzekeraars en cliënten in 2014 voorbereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheden.

In de voorbereiding op decentralisatie is er heel nadrukkelijk aandacht voor specifiek kwetsbare groepen cliënten. Groepen die in de transitie extra aandacht behoeven, omdat ze bijvoorbeeld klein in omvang zijn, atypisch over het land zijn verspreid of heel specialistische ondersteuning nodig hebben. Gemeenten zullen voor deze cliënten ondersteund worden op thema's in de uitvoering als toegang, opdrachtgeverschap en signalering. Zo zal er bijvoorbeeld voor de groep cliënten met een zintuiglijke beperking en specialistische begeleiding overleg plaatsvinden met gemeenten en de sector over centrale leveringsvoorwaarden.

Naast een zorgvuldige transitie, is het belangrijk om de paradigmashift die in het veld nodig is, de komende periode blijvend te ondersteunen. De omslag in denken dient te worden doorvertaald in vernieuwende arrangementen. Dit vraagt naar mening van de regering nog meer dan voorheen om samenwerking tussen formele en informele ondersteuners, tussen professionals en aanbieders en tussen gemeenten en verzekeraars. Gemeenten zullen met partijen in het veld op zoek moeten gaan naar nieuwe, doelmatige en verbindende arrangementen die zo optimaal mogelijk aansluiten bij de behoefte en de situatie van de burger. Vanuit het programma 'In Voor Zorg en Ondersteuning!' ondersteunt VWS deze partijen de komende jaren intensief om de gewenste omslag in denken te realiseren. De samenhang met de andere transities binnen het sociale domein is hierbij van essentieel belang.

9.3 Transitievolgsysteem en 'buddy-systeem'

Voor het welslagen van de transitie is het noodzakelijk om tijdig op de hoogte te zijn van de verschillen in tempo bij de verschillende gemeenten. De voortgang van de transitie bij gemeenten wordt de komende tijd dan ook nauwlettend gevolgd, door middel van een "transitievolgsysteem". Dit systeem opent de mogelijkheden voor een 'rapid response team' om op basis van de signalen zo nodig adequaat en snel ondersteuning te bieden.

Daarnaast vindt continu overleg plaats met aanbieders, cliëntorganisaties en cliëntvertegenwoordigers, waaronder Wmo-raden over de voortgang van de transitie en de (lokale) opgave die dit met zich meebrengt. Aanvullend daarop organiseren koepels van aanbieders

zogenaamde risicoanalyses, meldpunten en doen periodiek een uitvraag bij hun leden. Vanuit de gezamenlijke cliëntorganisaties loopt het ondersteuningsprogramma 'Aandacht voor Iedereen'. In dit programma ondersteunen zij cliëntvertegenwoordigers en Wmo-raden bij de transitie. Daarnaast monitoren zij de komende tijd deze transitie om op basis van deze input, op lokaal niveau aan cliëntvertegenwoordigers ook gerichte ondersteuning te kunnen bieden. De regering ondersteunt deze programma's en faciliteert deze partijen ook in financiële zin, zodat zij hun leden goed kunnen voorbereiden op en betrekken bij de komende veranderingen.

Bij de uitwerking van het regeerakkoord en het tot stand komen van de brief Hervorming Langdurige Zorg is een regiegroep met vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties nauw betrokken geweest. Deze regiegroep spreekt en denkt mee over de gehele hervorming van de langdurige zorg, inclusief de fase van implementatie.

9.4 Informatievoorziening

Ter ondersteuning van de voorbereiding op de nieuwe uitvoering, wordt er vanaf de eerste helft van 2013 al beleidsinformatie van CAK, CIZ en de zorgkantoren verstrekt aan gemeenten. Gemeenten krijgen op geanoniseerd en geaggregeerd niveau een beeld van de huidige (extramurale) AWBZ-populatie, inclusief de zorgconsumptie en de actieve aanbieders per postcodegebied. Deze beleidsinformatie wordt eind 2013 geactualiseerd.

Ruim voor de datum waarop dit wetsvoorstel in werking treedt (1 januari 2015), moeten cliënten geïnformeerd zijn over de consequenties van de wijzigingen voor hun ondersteuning en zorg. Ook gemeenten moeten ruim voor dit tijdstip voldoende voorbereid zijn en waar aangewezen het contact met mensen kunnen leggen. Om gemeenten en cliënten in staat te stellen zich voor te bereiden op de nieuwe situatie en een goede overgang van 'oud naar nieuw' te waarborgen, wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat vanaf de dag na die van publicatie in het Staatsblad gegevens van extramurale AWBZ-cliënten aan gemeenten overgedragen kunnen worden. Dit betreft een eenmalige overdracht ter voorbereiding op een zorgvuldige implementatie. De overdracht stelt de betrokken partijen in staat er voor zorg te dragen dat er geen cliënten tussen 'wal en schip' vallen.

9.5 Overgangsrecht

9.5.1 Overgangsrecht voor personen waarvan de AWBZ aanspraak vervalt

Het wetsvoorstel houdt in dat de AWBZ-aanspraken begeleiding, kortdurend verblijf, vervoer, persoonlijke verzorging en beschermd wonen gericht op participatie, met ingang van 1 januari 2015 komen te vervallen en dat cliënten die behoefte hebben aan enige vorm van ondersteuning ten behoeve van hun zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang daarvoor op grond van het wetsvoorstel en met inachtneming van de daarin opgenomen regels zijn aangewezen op ondersteuning door de gemeente. De regering is zich er van bewust dat het vervallen van deze aanspraken voor mensen, zeker nu dit kan leiden tot een andere vorm van ondersteuning en/of een andere aanbieder, ook bij een zorgvuldige begeleiding, als ingrijpend kan worden ervaren.

In juridische zin zijn ook sociale zekerheidsrechten en -voorzieningen ongeacht of deze worden gefinancierd uit betaalde premies of uit algemene middelen, te beschouwen als eigendomsrechten in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)³⁵. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert

³⁵ Gelet op de toelichting op artikel 17 van het EU-Handvest correspondeert dit artikel met artikel 1 van het Eerste Protocol.

als vuistregel dat als 'eigendom' wordt aangemerkt (alles) wat op geld waardeerbaar is.³⁶ Slechts in het geval iemand geen gewettigde verwachting kan koesteren of niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een uitkering of tegemoetkoming valt dit, volgens het EHRM, buiten het bereik van artikel 1 van het Eerste Protocol. Dit betekent dan ook dat vervallen van de AWBZ-aanspraken een inmenging vormt op het eigendomsrecht; bij de vormgeving van het wettelijk kader voor de overgangsfase moet derhalve rekening worden gehouden met de vereisten die het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM daaraan verbinden. Dit betekent allereerst dat de inmenging, om gerechtvaardigd te kunnen zijn, een wettelijke basis moet hebben. Dit houdt tevens in dat de inmenging kenbaar en voorzienbaar moet zijn. Die wettelijke basis moet een legitiem doel behelzen, dat past in het kader van het algemeen belang. De beoordelingsmarge van wat een legitiem doel is in het kader van het algemeen belang is ruim, maar het doel mag niet zonder redelijke grond zijn.³⁷ Vervolgens moet de inmenging proportioneel zijn. Voor de vaststelling of een inmenging proportioneel is, wordt door het EHRM bezien of de belangenafweging tot een rechtvaardig en evenwichtig resultaat heeft geleid ('*fair balance*'). In de belangenafweging kunnen opgewekte verwachtingen of tijdige aankondigingen een rol spelen, evenals maatregelen om de inmenging te verzachten, zoals compensatie (geheel of gedeeltelijk), overgangsmaatregelen of een hardheidsclausule. In het individuele geval is voorts is aan de orde of een persoonlijke en onevenredige zware last aan de betrokkene is opgelegd ('*individual and excessive burden*'). Ten slotte zijn procedurele waarborgen (rechtsmiddelen) vereist om in rechte te kunnen opkomen tegen een inmenging.

De regering is van mening dat de met het wetsvoorstel beoogde doelen voldoen aan het vereiste dat sprake is van een legitiem doel dat strekt tot behartiging van het algemeen belang; de huidige situatie in de langdurige zorg en ondersteuning leidt bij niet ingrijpen tot een onhoudbare (financiële) situatie waarin in de toekomst niet meer zeker kan worden gesteld dat voor de meest kwetsbare mensen met een evidente behoefte aan zorg, deze zorg ook geboden kan worden. De regering acht het met het oog op de beoogde doelen van groot belang dat de gemeenten zo snel mogelijk de ondersteuningsvragen van alle inwoners overeenkomstig het nieuwe stelsel kan behandelen. Daarmee kan en wil de regering evenwel niet voorbij gaan aan de gerechtvaardigde belangen van degenen die bij de invoering van het wetsvoorstel aanspraken hebben uit hoofde van de AWBZ. Om die reden is voorzien in een zorgvuldige overgangsregeling, die betrokkenen nog zekere tijd het ongestoorde genot van hun eigendomsrechten toestaat. Tegelijk maakt deze overgangsregeling het mogelijk dat de gemeente, met toepassing van een zorgvuldige en met waarborgen omklede procedure, ook op het vlak van rechtsbescherming, op een eerder tijdstip een nieuwe ondersteuningsbeslissing in de plaats van de 'oude' stelt. Aldus wordt voorkomen dat de wijzigingen zouden leiden tot een onevenredig zware last voor deze groep rechthebbenden. Bovendien kan de gemeente op – in dit wetsvoorstel geëxpliciteerde - zorgvuldige wijze vaststellen voor welke ondersteuning deze cliënten in de nieuwe opzet in aanmerking komen. Op de details van de overgangsregeling wordt hierna ingegaan.

Bij de keuze voor de inrichting van de overgangsregeling heeft de regering het belang van rechtszekerheid voor de ontvangers van de AWBZ-zorg waarvoor de aanspraak vervalt, afgewogen tegen de dringende noodzaak om de beoogde wijzigingen op de kortst mogelijke termijn door te voeren en het belang van rechtsgelijkheid voor allen die op ondersteuning zijn aangewezen. In haar overwegingen heeft de regering betrokken dat het publieke debat over de noodzakelijke hervorming van de langdurige zorg en de in dat verband noodzakelijke wijzigingen reeds enige

³⁶ EHRM (GK), *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, arrest van 11 januari 2007, nr. 73049/01, § 63, waarin de lijn wordt samengevat van eerdere uitspraken van de Grote Kamer: EHRM (GK), *Iatrides t. Griekenland*, arrest van 25 maart 1999, nr. 31107/96, § 54; EHRM (GK), *Beyeler t. Italië*, arrest van 5 januari 2000, nr. 33202/96; EHRM (GK), *Gratzinger & Gratzinorova t. Tsjechië*, beslissing van 10 juli 2002, nr. 39794/98, § 69; EHRM (GK), *Broniowski t. Polen*, arrest van 22 juni 2004, nr. 31443/96, § 129; EHRM (GK), *Kopeccky t. Slowakije*, arrest van 28 september 2004, nr. 44912/98, § 52, § 64-65.

³⁷ EHRM, *Tkachevy t. Rusland*, arrest van 14 februari 2012, nr. 35430/05, § 37, 48 en 50.

jaren wordt gevoerd; de met het wetsvoorstel te realiseren stelselwijziging, welke ondermeer dringend noodzakelijk is vanwege de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg, is ter afronding van dat debat in het regeerakkoord aangekondigd. Betrokkenen hebben de wijzigingen derhalve al kunnen zien aankomen en daarmee in zekere mate ook rekening kunnen houden. Desalniettemin geeft de eis van een evenwichtige en rechtvaardige belangenafweging, mede met het oog op de vereiste continuïteit van zorg, aanleiding tot het treffen een overgangsregeling die betrokkenen de zekerheid geeft dat zij de zorg die zij bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ontvangen, nog een zekere tijd kunnen blijven ontvangen. In het verlengde van overgangsperioden die in het verleden zijn vastgesteld bij gelegenheid van wijzigingen in de aanspraken ingevolge de sociale zorgverzekeringen, is daarom ook thans gekozen voor een overgangsperiode die in beginsel één jaar duurt (tenzij de aanspraak op zorg op grond van het geldende indicatiebesluit eerder zou eindigen). Tegelijk is het van belang dat de gemeente, mede met het oog op de daarmee gemoeide financiële aspecten, op de kortst mogelijke termijn met inachtneming van de door haar geformuleerde nieuwe beleidskaders kan voorzien in de ondersteuningsvragen van al haar inwoners. Om die reden voorziet de overgangsregeling erin dat de gemeente, desgewenst eerder dan na ommekomst van een jaar na inwerkingtreding van de wet, een nieuw ondersteuningsarrangement kan vaststellen. Als de gemeente dat zorgvuldig doet en betrokkene zich daarin kan vinden, of de nieuwe beslissing, na gebruikmaking van de rechtsbeschermingsmiddelen, onherroepelijk is geworden, is langs die weg bewerkstelligd dat voor betrokkene geen sprake meer kan zijn van een onevenredig zware last van de inmenging in zijn eigendom. Aldus wordt ook voorkomen dat de periode gedurende welke door het bestaan van een overgangsregeling – op basis van de toevallige factor of de ondersteuningsvraag voor of na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is opgekomen – twee groepen van gevallen met ongelijke rechten bestaan, langer dan nodig zou duren.

Extramuraal AWBZ

De hoofdregel is dat personen die AWBZ zorg ontvangen op het tijdstip waarop de aanspraak daarop ingevolge dit wetsvoorstel vervalt (1 januari 2015), gedurende de looptijd van hun indicatiebesluit – maar uiterlijk tot het einde van dat jaar jegens de gemeente – recht houden op die zorg die aan het betreffende indicatiebesluit verbonden is, onder de condities die daarvoor onder de AWBZ van toepassing waren (ook wat betreft de eigen bijdragen).

Het college krijgt echter ook de bevoegdheid om met inachtneming van de daarvoor door het wetsvoorstel voorgeschreven procedures, op een eerder tijdstip een besluit in de plaats te stellen van het eerder afgegeven AWBZ-indicatiebesluit over de ondersteuning die betrokkene van de gemeente zal ontvangen. Indien de gemeente op zorgvuldige wijze tot een dergelijk besluit komt en betrokkene daarmee instemt dan wel het nieuwe besluit – al dan niet nadat betrokkene daartegen in bezwaar en beroep is gegaan – onherroepelijk is geworden, eindigt de overgangstermijn voor die cliënt eerder dan volgens de hoofdregel het geval zou zijn (dus eerder dan het einde van het indicatiebesluit dan wel eerder dan een jaar).

In dit wetsvoorstel is in een vergelijkbaar overgangsrecht voorzien voor personen die ervoor hebben gekozen hun zorgaanspraak tot gelding te brengen door zelf met een persoonsgebonden budget zorg in te kopen.

Voor personen die in het buitenland verblijven en waarvoor de aanspraak vervalt, geldt dat zij nog maximaal een jaar vergoeding blijven ontvangen ten laste van de AWBZ.

In het door de regering aanhangig gemaakte voorstel van Jeugdwet wordt gekozen voor een overgangstermijn van één jaar en niet voor maximaal één jaar zoals in dit wetsvoorstel voor deze categorie mensen. Doorslaggevend voor de afweging ten aanzien van dit wetsvoorstel waren voor de regering de omvang van de budgettaire taakstelling die noodzaakt tot een snellere overgang naar de nieuwe situatie en het feit dat er in vergelijking tot de jeugdsector geen sprake is van intramurale situaties maar van cliënten die reeds extramuraal zorg vanuit de AWBZ ontvangen. .

Dit vergroot de mogelijkheden van een relatief snelle inpassing in de nieuwe situatie. Daarbij is het belangrijk dat er snel nieuwe arrangementen ontstaan door toedoen van aanbieders die leiden tot - door cliënten - ervaren goede ondersteuning.

Beschermd wonen

De aanspraak op beschermd wonen die in de AWBZ vervalt, is een aanspraak op intramurale zorg (de aanspraak valt in het Besluit zorgaanpakken onder de functie verblijf) . De betreffende groep cliënten verblijft – soms gedurende vele jaren – in een instelling voor beschermd wonen. Uit een oogpunt van zorgvuldige belangenafweging en de implementatielast voor gemeenten is het niet goed verdedigbaar de aanspraak van deze cliënten op een zelfde termijn als geldt voor de extramurale zorg, te doen eindigen. Tegelijkertijd is het wenselijk ook voor deze aanspraak niet bestaande rechten voor onbepaalde tijd ongewijzigd te prolongeren. Om die reden is voorzien in een overgangstermijn die ten minste vijf volle kalenderjaren zal belopen. De komende jaren zal zorgvuldig worden bezien op welke wijze deze zorg in de verdere toekomst vorm kan worden gegeven. Nadat dit onderzoek zal hebben plaatsgevonden en daarover besluiten zijn genomen, en eventueel wetgeving is aangepast, kan vervolgens bij koninklijk besluit worden voorzien in vaststelling van een tijdstip waarop de gemeente geheel verantwoordelijk wordt voor de wijze waarop de betrokken cliënten worden ondersteund en waarop dientengevolge de overgangsregeling voor deze mensen kan vervallen.

9.5.2 Continuïteit in vervolg op het overgangsrecht

Om de continuïteit van de ondersteuning te kunnen waarborgen, is het essentieel dat gemeenten tijdig de nodige maatregelen kunnen treffen voor cliënten die bij de invoering van het wetsvoorstel ingevolge de AWBZ aanspraak op (de te decentraliseren) zorg hebben en die in vervolg daarop (bij het verstrijken van de toepasselijke overgangsperiode) voor hun ondersteuning aangewezen zullen zijn op een beslissing van de gemeente inzake een maatwerkvoorziening. Om de gemeenten in staat te stellen tijdig, en zonder dat betrokkene zich daartoe eerst moet melden, het vereiste onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van betrokkene te kunnen doen, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor de zorgkantoren om zo spoedig mogelijk de relevante gegevens over de zorgbehoefte en zorgconsumptie van betrokkene te verstrekken aan de gemeente waar hij woont (zie ook paragraaf 9.4). Alleen indien het college met behulp van deze gegevens tijdig het vereiste onderzoek uitvoert, is betrokkene in staat om daarna tijdig een ondersteuningsaanvraag in te dienen.

De verstrekking van de informatie moet zo spoedig mogelijk geschieden. Dat betekent dat zo snel mogelijk na het tijdstip van inwerkingtreden van het wetsvoorstel de gegevens zullen moeten worden verstrekt van de verzekerden die op dat moment al de bedoelde zorg ontvangen of daarop aanspraak hebben.

9.5.3 Beoordeling van aanvragen om een indicatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel

Tot 1 januari 2015 (de beoogde datum van het vervallen van de AWBZ-aanspraken) kunnen verzekerden nog een indicatiebesluit aanvragen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Op basis van dit wetsvoorstel moet het CIZ op aanvragen om een indicatie voor AWBZ-zorg die wordt gedecentraliseerd, die nog in behandeling zijn op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, of die voor 31 oktober van het kalenderjaar waarin dit wetsvoorstel in werking is getreden zijn ingediend, nog wel een besluit nemen. Als dat besluit echter zal inhouden dat betrokkene aanspraak op dergelijke zorg krijgt voor een periode die zal doorlopen in het volgende kalenderjaar, moet het CIZ, alvorens zijn besluit te nemen, het college van de gemeente waarvan de verzekerde ingezetene is, in de gelegenheid stellen zijn zienswijze ter zake kenbaar te maken. Aldus wordt bevorderd dat gemeenten vroegtijdig worden betrokken bij cliënten die waarschijnlijk op enig tijdstip in de nabije toekomst op ondersteuning door de gemeente zullen zijn aangewezen en wordt tevens mogelijk gemaakt dat het CIZ bij het nemen van zijn besluit, binnen de grenzen

van de thans geldende regels, rekening kan houden met de door de gemeente ingebrachte zienswijze. Dit is voor betrokkene ook van belang met het oog op de continuïteit van zijn ondersteuning. Het ligt in de bedoeling deze bepaling in werking te doen treden de dag na die waarop de wet in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

Indien een aanvraag is ingediend na 31 oktober van het kalenderjaar waarin dit wetsvoorstel in werking is getreden (waarschijnlijk 2014), hoeft deze in beginsel niet meer door het CIZ te worden afgehandeld en moet de aanvraag worden overgedragen aan het college van de gemeente waarin betrokkene woont. Daarop is een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin een indicatiebesluit op korte termijn moet worden genomen omdat spoedige verlening van zorg redelijkerwijs noodzakelijk is.

9.5.4 Overgangsrecht voor personen die al een voorziening op grond van de Wmo ontvangen

Op het tijdstip waarop gemeenten op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk worden voor de maatschappelijke ondersteuning, beoogde datum is 1 januari 2015, zal de Wmo worden ingetrokken. Het wetsvoorstel bepaalt ten aanzien van mensen die op dat moment een recht kunnen ontlenen aan een besluit dat zij van hun gemeente hebben ontvangen ter zake maatschappelijke ondersteuning, dat de op dat tijdstip van kracht zijnde beschikking niet wordt geraakt door de intrekking van de Wmo. Die beschikkingen, genomen op grond van de bestaande Wmo-verordeningen, behouden derhalve hun rechtskracht. Het hangt af van de inhoud van die beschikking en de regels in de betreffende gemeentelijke verordening, of de gemeente in de inwerkingtreding van de nieuwe wet aanleiding zal kunnen vinden om op die eerder afgegeven beschikking terug te komen – eerder dan de beschikking zelf aangeeft. Het is niet de regering die kan ingrijpen in de rechten die voortvloeien uit deze beschikkingen maar uitsluitende de gemeente zelf.

Als de gemeente op basis van dit wetsvoorstel in haar plan een gewijzigd beleid vaststelt en in verband daarmee in haar verordening nieuwe regels vastlegt omtrent het verstrekken van maatwerkvoorzieningen en budgetten, zal zij kunnen bezien of het wenselijk is in de verordening ook regels van overgangsrecht op te nemen waarin wordt vastgesteld welke gevolgen de nieuwe verordening voor die eerder genomen beschikkingen heeft. Indien de gemeente daarbij tot de conclusie komt dat het noodzakelijk is eerder afgegeven beschikkingen niet ongewijzigd in stand te laten voor de oorspronkelijk vastgestelde periode, is er mogelijk sprake van aantasting van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)³⁸. Analoog aan de afweging die in dit wetsvoorstel is gemaakt ten aanzien van het overgangsrecht voor voorheen bestaande AWBZ-aanspraken, zal de gemeente de te kiezen aanpak zorgvuldig moeten toetsen aan de vereisten van het EVRM. Dat zal in de praktijk bijvoorbeeld kunnen betekenen dat gemeenten in voorkomende gevallen een overgangstermijn moeten hanteren alvorens de rechten uit een eerder verstrekte beschikking kunnen worden gewijzigd of beëindigd.

³⁸ Gelet op de toelichting op artikel 17 van het EU-Handvest, correspondeert dit artikel met artikel 1 van het Eerste Protocol.

10 Stelselverantwoordelijkheid

10.1 Stelselverantwoordelijkheid

Na de decentralisatie blijft de Minister van VWS stelselverantwoordelijk. Dit betekent dat de minister er zorg voor draagt dat het stelsel zodanig wordt gegeven dat het optimaal bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen van deze wet. Deze verantwoordelijkheid brengt verder met zich dat de minister moet zorgen goed geïnformeerd te zijn over het functioneren van het stelsel waarmee het beleid wordt uitgevoerd. In de 'Decentralisatiebrief'³⁹ staat het voornemen van de regering om de monitoring en interbestuurlijke informatie voor de decentralisaties in samenhang plaats te laten vinden. De regering verkent op welke manier zij de interbestuurlijke informatie in het sociale domein het beste kan stroomlijnen. In dat kader is dit wetsvoorstel opgenomen dat het college kosteloos de gegevens aan onze minister verschaft die hij nodig heeft om de werking van deze wet te kunnen beoordelen. Bij ministeriële regeling worden hierover regels gesteld. Deze zullen vanzelfsprekend in nauw overleg met gemeenten worden opgesteld. Het gaat niet alleen om beleidsinformatie over het functioneren van het stelsel zelf, maar ook over de resultaten die ermee worden behaald. De resultateninformatie dient mede ter beoordeling van het functioneren van het systeem. Als de resultaten onvoldoende zijn, is de minister niet direct verantwoordelijk, maar dient hij zich af te vragen of de slechte resultaten een gevolg zijn van tekortkomingen in het stelsel. Voor deze tekortkomingen in het stelsel is de minister wel verantwoordelijk. Wanneer deze er zijn is dit aanleiding voor de minister om de werking van het stelsel te verbeteren.

10.2 Monitoring en evaluatie

Om de stelselverantwoordelijkheid waar te maken, is in de decentralisatiebrief aangekondigd dat het kabinet met gemeenten afspraken zal maken over een intensieve monitoring van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociale domein door te meten en te benchmarken.

De monitor biedt inzicht in het functioneren van het stelsel en de vraag in hoeverre de doelstellingen van de decentralisaties worden bereikt en biedt de informatie om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsdoelstellingen in het sociale domein. De monitor biedt ook inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontaal verantwoordingsproces te ondersteunen. De werking van het wetsvoorstel wordt ook periodiek geëvalueerd door een onafhankelijke partij.

10.3 Interbestuurlijk toezicht en de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt), die 1 oktober 2012 in werking is getreden, voorziet in een vereenvoudiging van het stelsel van interbestuurlijk toezicht als ook in het zo veel als mogelijk concentreren van dat stelsel in de Provinciewet en de Gemeentewet. Deze wet gaat uit van het vertrouwen in een bestuurslaag en van een deugdelijke horizontale verantwoording van gemeentebestuur aan gemeenteraad. Dit toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken en ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd, bijvoorbeeld als besluiten in strijd zijn met het recht of algemeen belang.

Indien nodig, kan de toezichthouder (dat is voor het terrein van de maatschappelijke ondersteuning de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) handelend optreden indien een gemeente een medebewindstaak verwaarloost of een besluit neemt dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Daadwerkelijk ingrijpen vindt niet eerder plaats dan nadat daar de stappen

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VII, nr. 59

nodige aan vooraf zijn gegaan. Bij de afweging of ingrijpen nodig is, wordt gewerkt met een 'interventieladder' waarbij de stappen in zwaarte oplopen. Een voorbeeld in het kader van dit wetsvoorstel (dat zich overigens in de praktijk niet heeft voorgedaan), is het besluit van een gemeente om geen beleid te maken op het gebied van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Wanneer dat daadwerkelijk zou leiden tot het ontbreken van opvang van deze slachtoffers, kan de minister overwegen om handelen op te treden. Een ander voorbeeld (wel uit de praktijk) is dat gemeenten een inkomensbeleid voeren dat ertoe leidt dat mensen uitsluitend op grond van hun inkomen geen toegang tot ondersteuning op basis van dit wetsvoorstel krijgen.

De regering acht het wenselijk om, zeker in de beginjaren van deze nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeenten en in aanvulling op het stelsel van interbestuurlijk toezicht, in dit wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een aanwijzing te kunnen geven aan een gemeente, indien hij een ernstige tekortkoming constateert in de uitvoering van deze wet. Een ernstige tekortkoming kan aan de orde zijn in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet en waarin, naar het oordeel van de minister, sprake is van een tekortkoming in de rechtmatigheid die vanwege aard, intensiteit of duur als ernstig kan worden aangemerkt.

Het opnemen van deze bevoegdheid wordt wenselijk geacht vanwege de omvang en de aard van de taken waarvoor gemeenten na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verantwoordelijk worden. Zoals in de inleiding uitvoerig is uiteengezet, is deze decentralisatie, als onderdeel van de hervorming van de langdurige zorg, een majeure operatie waarmee niet alleen veel middelen zijn gemoeid maar die bovendien een relatief kwetsbare doelgroep direct in de levenssfeer raakt. Het is niet acceptabel wanneer een gemeente in haar beleid en uitvoering op enig onderdeel van haar verantwoordelijkheden ernstig tekort zou schieten.

Na enige jaren zal de werking van de wet geëvalueerd worden; daarbij zal deze aanvullende aanwijzingsbevoegdheid betrokken worden. Zo kan op dat moment de afweging worden gemaakt of de bevoegdheid moet blijven bestaan.

11 Ontvangen reacties en adviezen

Dit hoofdstuk moet nog worden ingevuld.

CONCEPT

12 Overige aspecten

12.1 Caribisch Nederland

De zorgverzekering BES is een algemene zorgverzekering voor alle rechtmatige inwoners van Caribisch Nederland. Het verzekerde pakket van de zorgverzekering BES biedt noodzakelijke, zowel curatieve als langdurige zorg die is getoetst aan de eisen van aantoonbare werking, kosteneffectiviteit en noodzaak van collectieve financiering. Middels de huidige zorgverzekeringaanspraken wordt deels voldaan aan de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Het niet invoeren van de bestaande Wmo en dit wetsvoorstel is een bewuste keuze geweest, gezien discrepantie tussen de situatie en behoeften in Caribisch Nederland gerelateerd aan voorzieningen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

De gemeentelijke taken binnen Caribisch Nederland zijn belegd bij de eilandsbesturen. De decentralisatie van verantwoordelijkheden vanuit de AWBZ die in Nederland naar de gemeenten worden overgedragen en die onder het nieuw wettelijk kader van wetsvoorstel zullen vallen, is niet van invloed op de zorgverzekering BES. Ten eerste omdat de eilandsbesturen tot op heden niet dezelfde verantwoordelijkheden krijgen als de gemeenten in Nederland en ten tweede omdat de zorgaanspraken vooralsnog onder één en hetzelfde kader blijven.

CONCEPT