

Vergaderjaar 2011–2012

33 127

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid

Nr. 63

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 18 april 2012

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel I, komt te luiden als volgt:

I

Paragraaf 12 komt te luiden:

§ 12. Tijdelijke regels ter waarborging van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

Artikel 27

1. Verantwoorde maatschappelijke ondersteuning is ondersteuning van goed niveau waaronder wordt verstaan ondersteuning die:

- a. cliëntgericht wordt verleend,
- b. is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt en
- c. wordt verleend in overeenstemming met de op de aanbieder van de ondersteuning rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor hem geldende algemeen aanvaarde kwaliteitskaders.

2. Onze Minister kan een beleidsregel vaststellen waarin nader wordt omschreven wat onder verantwoorde ondersteuning wordt verstaan.

Artikel 28

1. Met het toezicht op de naleving van artikel 27, eerste lid, zijn belast de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

2. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren rapporteren omtrent hun bevindingen aan het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten. Indien de bevindingen daartoe aanleiding geven, doen de bedoelde ambtenaren hun bevindingen

vergezeld gaan van een zwaarwegend advies omtrent maatregelen die genomen zouden moeten worden ter handhaving van artikel 27, eerste lid.

3. Het college van burgemeester en wethouders wijkt niet af van een zwaarwegend advies als bedoeld in het tweede lid, tenzij daarvoor zwaarwegende gronden bestaan welke schriftelijk aan de bedoelde ambtenaren worden medegedeeld.

4. De gemeenteraad stelt in de verordening, bedoeld in artikel 5, derde lid, regels die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan een zwaarwegend advies als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 29

1. Het Staatstoezicht op de volksgezondheid rapporteert op basis van het toezicht, bedoeld in artikel 28, eerste lid, aan Onze Minister over het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning in de gemeenten.

2. In de rapportage, bedoeld in het eerste lid wordt aandacht besteed aan specifieke groepen van kwetsbare cliënten.

3. De rapportage, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgebracht uiterlijk drie jaar na het tijdstip waarop de artikelen 27 en 28 in werking zijn getreden.

4. Onze Minister zendt de rapportage, bedoeld in het eerste lid, aan beide kamers der Staten-Generaal.

B

Artikel V komt te luiden als volgt:

ARTIKEL V

1. De artikelen 27, 28 en 29 van de Wet maatschappelijke ondersteuning, zoals deze artikelen zijn komen te luiden na de inwerkingtreding van deze wet, vervallen met ingang van een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip.

2. Het in het eerste lid bedoelde tijdstip is 1 juli van het kalenderjaar na dat waarin de in artikel 29 bedoelde rapportage is uitgebracht, dan wel, indien de rapportage daartoe aanleiding geeft, 1 juli van het eerste, tweede of derde kalenderjaar daarna.

3. Indien als tijdstip als bedoeld in het tweede lid wordt vastgesteld 1 juli van een daarbedoeld later kalenderjaar, rapporteert het Staatstoezicht op de volksgezondheid opnieuw aan Onze Minister. Artikel 29, eerste, tweede en vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Algemeen

Tijdens het wetgevingsdebat op 5 april 2012 zijn de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat het ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo verbetering behoeft op het onderdeel kwaliteit en toezicht. Deze nota van wijziging strekt ertoe de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning wettelijk te borgen en te voorzien in een tijdelijke voortzetting van het IGZ-toezicht op de naleving hiervan.

Uit het Kamerdebat kwam naar voren dat de Kamer niet alleen hecht aan IGZ-toezicht, maar inherent daaraan, ook aan wettelijke kwaliteitsnormen. De regering deelt de wens van de Tweede Kamer dat de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning wettelijk wordt geborgd. Omdat als gevolg van het gestelde in artikel IV van het voorstel van wet de

Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) niet meer van toepassing is op de maatschappelijke ondersteuning, is met de nota van wijziging het nieuwe artikel 27 ingevoerd waarin is vastgelegd wat wordt verstaan onder verantwoorde maatschappelijke ondersteuning van goed niveau. Deze uitleg sluit aan bij de definitie van verantwoorde zorg in de Kwzi, maar is verder toegespitst op de integrale aanpak van andere vormen van zorg en ondersteuning die in de Wmo zo belangrijk is. Deze wettelijke kwaliteitsnormen voor de maatschappelijke ondersteuning zijn het kader waarbinnen de IGZ haar toezichtactiviteiten verricht en vormen de basis voor het toezichtskader. Dit is naar analogie van de Kwzi.

Om een scherper beeld te krijgen van de wijze waarop het tijdelijke toezicht van de IGZ in deze nota van wijziging wordt geregeld, wordt eerst beschreven hoe het toezicht op de begeleiding in de huidige situatie onder de AWBZ is georganiseerd en hoe de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en toezicht in de Wmo is geregeld.

Wat betreft de begeleiding in de AWBZ, is het nu zo geregeld dat de IGZ op titel van de Kwzi toezicht houdt op de door de aanbieders geleverde kwaliteit van de begeleiding.

Dit gebeurt aan de hand van het landelijke Kwaliteitskader Verpleging, Verzorging en Thuiszorg (VV&T), de standaard CQ-vragenlijst voor de cliëntgebonden indicatoren uit het Kwaliteitskader en de standaard zorginhoudelijke (ZI) vragenlijst voor de organisatiegebonden indicatoren. Kwaliteitskader, CQ en ZI zijn de door veldpartijen uitgewerkte invulling van het begrip «verantwoorde zorg», toegepast op het terrein van de VV&T. Het Kwaliteitskader VV&T is niet wettelijk voorgeschreven, maar is vastgesteld door een stuurgroep verantwoorde zorg met daarin alle veldpartijen. De begeleiding vormt een klein onderdeel van Kwaliteitskader en CQ. Daar zitten ook zaken in als persoonlijke verzorging en verpleging.

In de vragenlijst wordt cliënten door aanbieders gevraagd naar hun ervaringen op verschillende thema's en indicatoren (bijv. het thema bejegening met als één van de indicatoren «afspraken nakomen», het thema communicatie met als één van indicatoren «telefonische bereikbaarheid van de aanbieder»). Er zijn geen absolute kwaliteitsnormen. Omdat het Kwaliteitskader landelijk is en de vragenlijst gestandaardiseerd, is vergelijking tussen de aanbieders mogelijk. De relatieve normen ontstaan door vergelijking van de uitkomsten van de CQ- en ZI-metingen. Er wordt nu in de zorg veel met een sterrenstelsel gewerkt.

De IGZ bezoekt de aanbieders die onder het gemiddelde presteren (risicogebaseerd toezicht) en legt die aanbieders naar bevind van zaken sancties op.

Gemeenten hebben ingevolge de Wmo hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het toezicht daarop. Zij doen dit door middel van het stellen van kwaliteitseisen in bestekken en contracten en door controle op de naleving ervan door de gecontracteerde organisaties. Dit geldt voor alle prestatievelden van de Wmo. Die kwaliteitseisen moeten passen bij de transformatie die met de Wmo en de stelselwijziging worden beoogd. Voorts is nu in het wetsvoorstel geregeld dat de gemeenten hun kwaliteitseisen in het beleidsplan vastleggen en in hun gemeentelijke verordening terzake regels opnemen hoe zij uitvoering geven aan het toezicht erop en de handhaving ervan. De gemeenten zijn zo ook wettelijk verplicht toe te zien op de door hen gestelde regels en om handhavend op te treden bij overtreding ervan.

De IGZ houdt tijdelijk toezicht op de aanbieders door toezicht te houden op de naleving van de wettelijke norm inzake verantwoorde ondersteuning. Om recht te doen aan de integrale aanpak van maatschappelijke problemen die met de Wmo is beoogd, borduurt het IGZ-toezicht in de Wmo voor een belangrijk deel voort op het IGZ-toezicht onder de AWBZ,

maar wordt tevens rekening gehouden met de uitgangspunten van de Wmo en de laatste inzichten van de IGZ. Met het IGZ-toezicht in de Wmo staat de regering een combinatie voor ogen van risicogebaseerd, integraal toezicht en van toezicht op toezicht. Het IGZ-toezicht is daarbij complementair aan het toezicht dat gemeenten uitoefenen op de naleving van de kwaliteitseisen in het gemeentelijke beleidsplan en van de kwaliteitseisen die in de contracten met de aanbieders zijn vastgelegd. De IGZ constateert schending van de norm, maar de gemeenten verrichten zelfstandig het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning.

Risicogebaseerd, integraal toezicht houdt in dat de IGZ zich richt op de meest kwetsbare cliënten met geringe sociale zelfredzaamheid en op de samenwerking tussen de hulpverleners van die cliënten. Bijkomend mogelijk risico bij de ondersteuning van kwetsbare cliënten is immers dat daarbij vaak meerdere instellingen en hulpverleners zijn betrokken waarbij het kan voorkomen dat die onvoldoende samenwerken. Voor goede ondersteuning is niet alleen de kwaliteit van de afzonderlijke interventies van belang, maar ook de kwaliteit van de samenwerking tussen de hulpverleners. Door de ondersteuningsbehoefte van de kwetsbare cliënt als vertrekpunt voor het toezicht te nemen en te toetsen of het ondersteuningsnetwerk tot goede ondersteuning leidt, toetst de IGZ het feitelijke resultaat van de inspanningen van betrokkenen. Zij kan zo laten zien waar de lacunes in de ondersteuning zitten of waar deze van onvoldoende kwaliteit is vanuit het perspectief van de cliënt. Dit toezicht zal mede plaatsvinden aan de hand van de cliëntverwaringsgegevens. De IGZ rapporteert hierover aan de gemeenten.

Het toezicht richt zich daarmee op de integraliteit van de zorg en ondersteuning, waarbij het er voor de cliënt feitelijk niet toe doet of de verschillende onderdelen ervan uit de Wmo, de AWBZ of de Zorgverzekeringswet worden gefinancierd.

Voor de handhaving maakt dit wel verschil; de IGZ kan maatregelen opleggen aan aanbieders die onder de Kwzi vallen. Omdat de Kwzi niet meer van toepassing is op de maatschappelijke ondersteuning, wordt in geval van Wmo-gecontracteerde aanbieders op een andere manier in de handhaving voorzien. Als de IGZ van oordeel is dat de maatschappelijke ondersteuning niet van verantwoorde kwaliteit is, zal zij de gemeente een zwaarwegende advies geven om sancties te treffen. Dit advies is niet vrijblijvend: gemeenten zijn verplicht het op te volgen, tenzij de gemeente zwaarwegende gronden ziet om ervan af te wijken. Ook moeten gemeenten in de uitvoeringsverordening met betrekking tot hun kwaliteitsbeleid regels opnemen hoe ze gehoor geven aan een zwaarwegend IGZ-advies. In deze zin is sprake van IGZ toezicht op het gemeentelijke toezicht.

Daarnaast heeft het IGZ-toezicht de vorm van toezicht op toezicht. Dit is een vorm van systeemtoezicht waarbij de IGZ toeziet op de opzet, reikwijdte en werking van het kwaliteitssysteem van gemeenten. Zij doet dit aan de hand van door de gemeenten verstrekte informatie over de gemeentelijke kwaliteitssysteem en door «reality checks» hierop. Dit gaat vooral om de vraag of de gemeente het proces van toezicht goed heeft vorm gegeven. Hierbij valt te denken aan gegevens die wettelijk in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening moeten worden opgenomen, zoals kwaliteitseisen, de controle op en de handhaving van de naleving van de kwaliteitseisen en de afhandeling van klachten. Ook de verantwoordings- en toezichtsrapportages die het college aan de raad moet overleggen, kunnen hiertoe worden gerekend. Door de te leveren gegevens te beperken tot bestaande gemeentelijke stukken wordt voldaan aan de Spelregels Interbestuurlijke Informatie. De IGZ controleert door reality checks of de verstrekte informatie een

waarheidsgetrouwe weergave van de werkelijkheid is. Het risicogebaseerde integrale IGZ-toezicht dient mede te worden opgevat als reality-check op de verstrekte informatie.

Det IGZ-toezicht is een tijdelijke maatregel. Deze wordt beëindigd, indien de IGZ in haar rapportage aan de minister oordeelt dat gemeenten het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning goed op orde hebben en wanneer de minister dat oordeel overneemt in een besluit. Op zijn vroegst kan het tijdelijk toezicht van de IGZ na drie jaar worden beëindigd, maar deze periode kan telkens met een jaar worden verlengd, als de rapportage van de IGZ daartoe aanleiding geeft.

In de beoogde eindsituatie zijn alleen de gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

Onderdelen

Onderdeel A

Er is voor gekozen om de tijdelijke bepalingen met betrekking tot een vorm van toezicht door de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) onder te brengen in een als zodanig herkenbare afzonderlijke paragraaf van de Wmo. Paragraaf 12, die een groot aantal inmiddels uitgewerkte bepalingen tot wijzigingen van andere wetten bevatte (en in verband daarmee met onderdeel I werd geschrapt), krijgt in verband daarmee in het nieuwe onderdeel I (waarin reeds een bepaling inzake tijdelijk toezicht op het gemeentelijke toezicht was vervat) een andere naam (Tijdelijke regels ter waarborging van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning). In die paragraaf wordt vervolgens in plaats van het eerder voorgestelde artikel 27) een drietal bepalingen opgenomen, waarin is vastgelegd dat de IGZ, naast het eigen gemeentelijke toezicht op de door de gemeente vastgestelde kwaliteitseisen, tijdelijk is belast met het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning, alsmede op basis van welke kwaliteitsnorm dat toezicht plaatsvindt.

Artikel 27

Met artikel 27 wordt duidelijk gemaakt welke wettelijk norm wordt gesteld aan de maatschappelijke ondersteuning; aldus wordt het kader vastgelegd waarbinnen de IGZ haar toezichtactiviteiten moet verrichten. Deze norm is materieel gelijk aan die welke op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg geldt voor zorg welke als omschreven bij of krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De formulering is evenwel enigszins aangepast en bevat, net als het wetsvoorstel cliëntenrechten zorg (Wcz) thans ook expliciet een passage inzake de algemeen aanvaarde kwaliteitskaders. Voorts is de formulering toegespitst op het voor een goede werking van de Wmo uiterst relevante aspect van afstemming van de geboden ondersteuning op andere vormen van zorg of hulp waar betrokkene mee te maken heeft.

In het tweede lid is de mogelijkheid open gehouden om, indien dat noodzakelijk zou zijn omdat in samenspraak met het veld en de VNG in voorkomend geval niet voortvarend genoeg tot vaststelling of aanpassing van de kwaliteitskaders zou kunnen worden gekomen, beleidsregels vast te stellen welke het begrip verantwoorde maatschappelijke ondersteuning nader inkaderen.

Artikel 28

In dit artikel is bepaald dat de IGZ belast is met het toezicht op de naleving van de wettelijke norm inzake verantwoorde ondersteuning. Hiervoor is omschreven op welke wijze de IGZ dat toezicht handen en voeten zal geven. De IGZ beschikt daartoe over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan toezichthouders verleent.

Omdat het tijdelijke toezicht van de IGZ een overgangsfase vormt in de aanloop naar de situatie waarin de gemeenten geheel zelfstandig het toezicht op de maatschappelijke ondersteuning zullen verrichten, is ervoor gekozen de handhaving (naar aanleiding van door de IGZ geconstateerde schendingen van de wettelijke norm) in handen te leggen van de gemeenten. Deze moeten op grond van het wetsvoorstel reeds zelf in hun verordeningen regelen op welke wijze zij het toezicht en de handhaving van de eigen gemeentelijke kwaliteitseisen vormgeven. Daarbij past dat de IGZ zijn bevindingen uit toezichtactiviteiten ter kennis brengt van de betrokken gemeenten, zo nodig voorzien van een aanbevolen handhavingsactie. In het tweede lid is vastgelegd dat zo'n advies zwaarwegend is. Het derde lid regelt dat de gemeente daarvan eventueel toch kan afwijken, maar niet zonder de IGZ op de hoogte te stellen van de zwaarwegende gronden die haar aanleiding geven van het zwaarwegend advies van de IGZ af te wijken. Het vierde lid regelt in aanvulling op het voorschrift in het voorgestelde artikel 5, derde lid, dat bij verordening ook datgene moet worden geregeld dat nodig is om de gemeente in staat te stellen aan het zwaarwegend advies van de IGZ gevolg te geven. Daarbij kan aan een heel scala van maatregelen worden gedacht in de sfeer van het geven van een aanwijzing, zoals in de Algemene bestuurswet is geregeld. Bovendien kan de gemeenten uiteraard ook optreden uit hoofde van het met een aanbieder gesloten contract.

Artikel 29

Op grond van het toezicht dat in artikel 28 is geregeld, is de IGZ goed in staat om aan de minister te rapporteren over de wijze waarop de gemeenten werk maken van het toezicht op de kwaliteit en de handhaving daarvan. Die rapportage, waarin op grond van het tweede lid ook speciale aandacht moet worden geschonken aan de effecten voor specifieke doelgroepen van kwetsbare cliënten, moet de minister in staat stellen na enkele jaren op verantwoorde wijze een besluit te nemen over het beëindigen van het tijdelijke toezicht door de IGZ. Om ook de Tweede en Eerste Kamer in staat te stellen zich daarover een oordeel te vormen, voorziet het vierde lid in toezending van de rapportage aan de beide Kamers; het ligt voor de hand dat die toezending vergezeld gaat van de conclusies die de minister daaraan meent te mogen verbinden.

Onderdeel B

Het toezicht door de IGZ is bedoeld als tijdelijke voorziening. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de IGZ zich volledig terugtrekt en toezicht en handhaving volledig in gemeentelijke handen ligt. Daarom is met dit onderdeel in artikel V van het wetsvoorstel neergelegd dat de artikelen 27, 28 en 29 vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het tweede lid bepaalt dat dat tijdstip ofwel is 1 juli 2016, na de eerste rapportage van de IGZ als bedoeld in artikel 29, dan wel, indien de rapportage aanleiding geeft tot de conclusie dat zulks dan nog niet verantwoord is, een, twee of drie jaren later en nadat een nieuwe rapportage van de IGZ is ontvangen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner