

Vergaderjaar 2017–2018

24 170

Gehandicaptenbeleid

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2018

Uw Kamer heeft mij op 17 april 2018 verzocht om te reageren (Handelingen II 2017/18, nr. 74, Regeling van Werkzaamheden) op het SCP-rapport «Net als thuis» (Kamerstuk 24 170, nr. 173). Dit verzoek is gedaan omdat uit dit onderzoek blijkt, zo geeft uw Kamer aan, dat ouderinitiatieven in de knel raken. Daarnaast hebben de heer Segers en mevrouw Dik-Faber op 19 april 2018 Kamervragen gesteld over dit rapport naar aanleiding van een artikel in het Nederlands Dagblad. Deze antwoorden zijn separaat aan uw Kamer toegestuurd (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2150).

Het SCP-rapport «Net als thuis»

Het SCP heeft onderzocht wat de succesfactoren voor het oprichten en voortbestaan van een wooninitiatief zijn en hoe deze initiatieven ondersteund kunnen worden. Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven is gesproken met ouders, experts, gemeenten, zorgkantoren, Per Saldo en andere deskundigen. Ook hebben de onderzoekers een literatuurstudie verricht. Op basis van deze gesprekken en literatuurstudie zijn de behoefte aan deze woonvorm, de doelgroep (wie woont er in een dergelijke woonvorm), bevorderende en belemmerende factoren en bedreigingen in kaart gebracht. Het rapport wordt afgesloten met een aantal beschouwingen.

Ouderinitiatieven worden vaak opgezet door ouders van kinderen die niet zelfstandig deel kunnen nemen aan de samenleving. Hierbij kan worden gedacht aan kinderen/jongvolwassenen met een autistische stoornis, kinderen met een (lichte) verstandelijke of meervoudige beperking of kinderen met niet aangeboren hersenletsel. Deze ouders willen dat hun kind of kinderen (die meestal gebruik maken van Wlz-zorg of Wmo-ondersteuning) onderdeel uitmaken van de samenleving in een voor hen geschikte woon- en leefomgeving. De klassieke instellingszorg past niet altijd omdat ouders de regie en zeggenschap over hun eigen

kind kwijt raken of omdat het aanbod onvoldoende aansluit bij de zorgvraag van het kind. Om tot een goed ouderinitiatief te komen moet volgens de onderzoekers worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Van belang is dat er sprake is van een evenwichtige groep bewoners, een gedeelde visie op de zorg van de ouders, er geschikte huisvesting kan worden gehuurd of aangekocht, ouders invloed hebben op het gevoerde beleid en zorg op maat wordt geleverd waar ouders de regie over blijven hebben. Ook van belang is de financiering en de mogelijkheid voor de ouders om in voldoende mate contact te houden met de betrokken externe partijen. Uit het SCP-rapport blijkt dat het voldoen aan deze randvoorwaarden niet altijd eenvoudig is en dit in de praktijk gepaard gaat met knelpunten.

De onderzoekers noemen vier mogelijke uitdagingen voor beleid:

Ouderinitiatieven als alternatief voor bestaand aanbod

Ouderinitiatieven zijn vaak een aanvulling op het bestaande aanbod. In de ogen van ouders bieden zorginstellingen in onvoldoende mate zeggenschap over de dagelijkse gang van het leven en over de vraag waar en met wie men woont. Ouderinitiatieven merken dat vanwege diversiteit aan eisen steeds meer op hen afkomt waardoor ze gedwongen worden te professionaliseren. Verder kan een ouderinitiatief worden aangemerkt als kleinschalige zorgaanbieder en krijgt men bijvoorbeeld te maken met regels over dwang en drang. Deze regels kosten ouders veel tijd, waardoor zij soms moeten besluiten hier iemand voor in te huren.

Toegankelijkheid voor een brede doelgroep

Het onderzoek toont aan dat er een zekere selectie is in het type ouder en bewoner dat in een ouderproject participeert. Bewoners moeten in een groep kunnen wonen en in de smaak vallen bij anderen. Uit het onderzoek blijkt dat het opzetten van een ouderinitiatief haalbaar is voor ouders die beschikken over bepaalde competenties. Ouders die een dergelijk initiatief niet kunnen organiseren en niet afhankelijk willen zijn van instellingszorg kunnen baat hebben bij een koepelorganisatie of zorginstelling die hen bij elkaar brengt en met hen aan de slag gaat. Vóór de hervorming van de langdurige zorg leek meer ondersteuning beschikbaar.

Toekomstbestendigheid

Ouders maken zich zorgen over financiële problemen die op hen afkomen en die de voortzetting van initiatieven bedreigen. Dat geldt vooral voor Wmo-gefinancierde woonvormen. Daarnaast ontbreekt het volgens ouders aan duidelijke kaders in wet- en regelgeving voor wooninitiatieven. Een specifiek wooninitiatievenbeleid zou wellicht veel duidelijkheid kunnen scheppen over de verschijningsvormen en daarbij passende regels, ook voor gemeenten en zorgkantoren. Ouderinitiatieven worstelen ook vaak met het behoud van de eigen regie. Ouders ervaren dat zij steeds moeten waken voor hun zeggenschap en voelen zich bedreigd door de zorgaanbieder, het zorgkantoor, de gemeente, regelgeving en de financiële positie van bewoners. Ook zijn ouders bang dat het pgb ophoudt te bestaan.

Kennisdeling en ondersteuning

Over ouderinitiatieven is veel informatie beschikbaar. Per Saldo en Naar Keuze bieden landelijke ondersteuning. Omdat sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 veel ouderinitiatieven zijn aangewezen op gemeentelijk beleid, is landelijke belangenbehartiging niet meer afdoende. Kennis over

ouderinitiatieven als woonvorm ontbreekt soms bij gemeenten, zorgkantoren en de SVB. Er is behoefte aan een «wooninitiatievenloket» bij zorgkantoren en de SVB, waar specifieke kennis aanwezig is over ouderinitiatieven.

Beleidsreactie

Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor hun werkzaamheden en het opgeleverde rapport. Zij hebben op een toegankelijke manier inzichtelijk gemaakt waar ouders tegenaan lopen bij het opzetten van een ouderinitiatief. Met dit rapport kunnen zowel de ouders zelf, maar ook gemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, zorgkantoren en andere belanghebbenden hun voordeel doen. Ik vind ouderinitiatieven van grote toegevoegde waarde. Het is een laagdrempelige en toegankelijke manier om passende zorg en ondersteuning in de buurt te organiseren voor je eigen kinderen. Onderstaand reageer ik op de uitdagingen zoals in het SCP-rapport staan genoemd en geef ik aan welke acties ik onderneem om ervoor te zorgen dat deze ouders en kinderen niet in de knel komen.

Ouderinitiatieven als alternatief voor bestaand aanbod

In de afgelopen jaren was het pgb de enige manier om regie te voeren over het eigen zorg- en ondersteuningsaanbod. Het is mijn ambitie om het aanbod in natura te versterken zodat het pgb een zogenaamde «lifeline» kan zijn voor mensen voor wie zorg in natura een onvoldoende passende oplossing biedt. Ook met zorg in natura moeten mensen regie kunnen voeren. Het bestaande zorgaanbod moet daarom meer gaan innoveren. Zorgaanbieders, zorgkantoren en gemeenten kunnen leren van ouderinitiatieven, die door hun eigenheid als proeftuinen kunnen dienen en tot innovatie van zorg kunnen leiden. Dit kan zowel met zorg in natura als met pgb. Het uitgangspunt hierbij is dat zorg in natura en pgb gelijkwaardige leveringsvormen zijn en dat de cliënt – binnen de daartoe gestelde kaders – de keuze maakt over de gewenste vorm. Bij beide leveringsvormen moet de eigen regie centraal staan. Dat kan op vele manieren worden uitgewerkt.

Ook wordt in het rapport aandacht gevraagd voor de institutionalisering van ouderinitiatieven. Zij moeten aan steeds meer regels, zoals dwang en drang, voldoen waardoor het gewenste informele karakter verdwijnt. De gestelde regels beogen kaders te geven voor kwaliteit van zorg maar moet niet doorslaan in onnodige administratieve lasten. Met de VNG, ZN en zorgkantoren ga ik in gesprek over het verminderen van de regeldruk. Daarnaast ga ik met gemeenten, zorgkantoren en zorgaanbieders in overleg om de innovatie in zorg in natura te bevorderen met als doel tot een maatwerkarrangement voor de cliënt te komen. Hierdoor kunnen cliënten regie voeren over het eigen leven en is dit niet afhankelijk van de gekozen financieringsvorm.

Toegankelijkheid voor een brede doelgroep

Zoals het SCP aangeeft, is het niet voor iedereen weggelegd om een eigen wooninitiatief te starten en te beheren. Het is geen sinecure om een initiatief op te starten of beheren, ook niet wanneer het ons lukt om de complexiteit en regeldruk te verminderen. Met goede (onafhankelijke) ondersteuning wordt het wel voor meer mensen een optie.

Het is goed wanneer gemeenten en zorgkantoren hun kennis over ouderinitiatieven verdiepen en een coöperatieve werkwijze ontwikkelen die door ouderinitiatieven daadwerkelijk als ondersteunend wordt ervaren. Tegelijkertijd zullen gemeenten of zorgkantoren naar verwachting

niet in alle gevallen kunnen voorzien in de door mensen gewenste specifieke informatie over ouderinitiatieven. Daarvoor is het aantal ouderinitiatieven te beperkt en is meer gespecialiseerde kennis nodig. Deze ondersteuning wordt door Per Saldo en naar Keuze georganiseerd. In 2016 heeft Per Saldo een handreiking opgesteld. Het gaat er vooral om dat deze optie tot ondersteuning bekender wordt. Daarvoor is het nodig dat dit bekend is bij gemeenten en zorgkantoren, zodat zij actief kunnen doorverwijzen naar deze gespecialiseerde ondersteuning. Hierover ga ik met de VNG en ZN in gesprek.

Toekomstbestendigheid

Ik vind het belangrijk dat bewoners en ouders de mogelijkheid hebben tot het realiseren van een ouderinitiatief. Dit kan zoals eerder aangegeven zowel met een pgb als met zorg in natura. Uit het onderzoek blijkt dat het contact van ouders met betrokken partijen zoals gemeenten, zorgkantoren en woningcorporaties niet altijd plezierig verloopt en er niet altijd voldoende kennis en inzicht aanwezig is in wat ouderinitiatieven opleveren. Voorbeelden die in het onderzoek genoemd worden zijn het voorkomen van crisisopname, het bevorderen van participatie en het verhogen van de kwaliteit van leven.

Het realiseren van een ouderinitiatief begint met het maken van afspraken tussen ouders onderling, met zorgaanbieders en woningcorporaties. Met gemeenten en zorgkantoren wordt het gesprek gevoerd over de financiering. Het totaal aan afspraken moet leiden tot een passende woonvorm voor het kind/de jongvolwassene. Genoemde partijen hebben de ruimte om afspraken met elkaar te maken voor de totstandkoming van een ouderinitiatief. Gemeenten en zorgkantoren hebben de wettelijke opdracht om de cliënt centraal te stellen en niet enkel te redeneren vanuit institutionele belangen. Als partijen de vigerende wet- en regelgeving niet naleven zal de toezichthouder hen hierop aanspreken.

Hierbij merk ik op dat gemeenten, als een cliënt recht heeft op een maatwerkvoorziening, de ruimte hebben om de duur en omvang van die vorm van maatschappelijke ondersteuning vast te stellen, waarbij het uitgangspunt een hulp-/zorgaanbod op maat blijft. Dit kan zowel met zorg in natura als met een pgb. Ingeval een maatwerkvoorziening wordt verstrekt als uitkomst van de afweging, heeft de cliënt het recht deze in de vorm van een pgb aan te vragen. Het is vervolgens aan de gemeenten om de aanvraag om een pgb toe te kennen of te weigeren op basis van de weigeringsgronden zoals die limitatief zijn opgenomen in de Wmo2015. De gemeente mag bijvoorbeeld een aanvraag voor een persoonsgebonden budget weigeren als de kosten van de voorziening via het persoonsgebonden budget hoger zijn dan de kosten van de maatwerkvoorziening in natura. Dit kan zich voordoen doordat de gemeente vanwege inkoopvoordelen het aanbod in natura goedkoper kan leveren dan wanneer iemand zelf ondersteuning inkoop met een persoonsgebonden budget. Een individuele beoordeling staat voorop en de invulling per cliënt kan verschillen. Dit laatste geldt zowel voor Wmo- als voor Wlz-clienten. Deze werkwijze biedt juist de ruimte voor maatwerk.

Daarnaast blijkt er onduidelijkheid te zijn over de wooninitiatieven-toeslag en waaraan deze besteed mag worden. Over het bestedingsdoel van deze toeslag ben ik reeds in overleg met ZN, zorgkantoren en Per Saldo. Ik ga dit onderwerp ook met de VNG bespreken.

Kennisdeling en ondersteuning

Ik begrijp dat ouders zich zorgen maken over de vraag wat er met de woonvorm van hun kind gebeurt als zij niet meer in staat zijn het beheer te voeren en geen anderen hebben gevonden om het van hen over te nemen. Gelukkig zijn hier al ideeën voor ontwikkeld. Belangrijk is ook dat ouders goed met elkaar kunnen blijven opschieten. Ondersteuning door een coach of mediator (betaald uit de wooninitiatieven-toeslag) kan hierbij helpen. Deze suggestie wil ik verder verkennen met Per Saldo. De VNG en Per Saldo hebben, naar aanleiding van een motie over kleinschalige wooninitiatieven van de leden Voortman en Dik-Faber¹, gemeenten in 2017 ondersteund op het terrein van woon- en ouderinitiatieven. In diverse regio's is gesproken over het opzetten van dergelijke initiatieven, de leveringsvorm (pgb of zorg in natura) en het wel of niet toekennen van wooninitiatieven. De conclusies van deze bijeenkomsten worden beschikbaar gesteld in een handreiking die breed wordt verspreid onder gemeenten en budgethouders.

Ik ben hierboven al ingegaan op het belang dat ouders goede (onafhankelijke) ondersteuning kunnen gebruiken in het opstarten en beheren van een initiatief. Ouders geven hiernaast aan behoefte te hebben aan één loket voor wooninitiatieven waarin de verschillende instanties samenwerken. Het is aan individuele gemeenten, zorgkantoren en andere instanties om besluiten te nemen, één landelijk loket kan dat niet overnemen. Wel kunnen de benodigde instanties hun kennis, coöperativiteit en lokale samenwerking vergroten waar het gaat om deze initiatieven. Ook is dus reeds goede landelijke onafhankelijke ondersteuning beschikbaar. Ik kom binnenkort, zoals aan uw Kamer toegezegd, met een brief over hoe ik de extra middelen voor onafhankelijke cliëntondersteuning ga inzetten. Ik zie met Per Saldo, die nu landelijke ondersteuning biedt aan ouderinitiatieven, alsmede met de andere betrokken partijen of er een verdere versterking van de cliëntondersteuning nodig is en zo ja, hoe die dan kan worden vormgegeven.

Verder worden in het rapport zorgen geadresseerd over het voortbestaan van het pgb en de teruglopende financiering. Het pgb is wettelijk verankerd; aan dit instrument wordt niet getornd. De bedragen voor Wlz-bewoners met een pgb zijn de laatste jaren niet verlaagd. Wel is het zo dat AWBZ-budgethouders nog over een destijds toegekende budgetgarantie – en daardoor dus over een hoger budget – kunnen beschikken. Het voorliggende rapport is voor mij aanleiding om het verschil in budgetten nader te onderzoeken.

Tot slot

Met deze acties kom ik tegemoet aan de aanbevelingen om stappen te zetten om ouderinitiatieven te faciliteren. In mijn brief van 17 april jl. waarmee ik het SCP-rapport aan uw Kamer heb aangeboden heb ik aangegeven in juni met een beleidsreactie te komen. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Over de uitkomsten van de door mij te zetten stappen informeer ik uw Kamer in het najaar.

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

¹ Kamerstuk 25 657, nr. 269.