

Vergaderjaar 2018–2019

31 476

Patiënten- en cliëntenrechten

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang bij de implementatie van de aanpak cliëntondersteuning, zoals toegezegd in mijn brief van 12 juli 2018 (Kamerstuk 31 476, nr. 22) en in het VSO van 14 januari 2019 (Kamerstuk 31 476, nr. 24).

Dit kabinet investeert deze kabinetsperiode € 55 miljoen in cliëntondersteuning. De essentie van cliëntondersteuning is dat iemand naast de cliënt staat en hem of haar met informatie, advies en voorlichting bijstaat om een hulpvraag te verhelderen, de weg te vinden in een – voor veel mensen – complex stelsel én in het contact met gemeenten, zorgkantoren, instanties en aanbieders. Cliëntondersteuning kan eenmalig zijn, maar kan ook periodiek nodig zijn gedurende enige of langere tijd. De ondersteuning heeft extra waarde wanneer sprake is van grote kwetsbaarheid bij de cliënt, bijvoorbeeld vanwege een (licht) verstandelijke beperking, beperkte sociale vaardigheden of gebrek aan een sociaal netwerk.

Zoals beschreven in de brief van 12 juli 2018, zie ik vier opgaven:

- Er moet meer inzicht komen in hoe de vraag naar en het aanbod van cliëntondersteuning er precies uitziet.
- Cliëntondersteuning moet bij «de toegang» beter bekend zijn en georganiseerd worden. Daar waar de eerste hulp- of ondersteuningsvraag wordt gesteld, moet de betrokken professional de cliënt kunnen wijzen op de mogelijkheid cliëntondersteuning te krijgen.
- Er moet gericht werk gemaakt worden met de bekendheid over het recht op cliëntondersteuning bij cliënten of hun naasten.
- Cliëntorganisaties, cliëntondersteuners en hun beroepsgroep, gemeenten en zorgkantoren gaan aan de slag om de kwaliteit en deskundigheid te bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen nog beter te leren bedienen.

Over de volle breedte van de aanpak is aandacht voor onafhankelijkheid van cliëntondersteuning. De cliëntondersteuner moet het belang van de

cliënt dienen en niet het belang van de gemeente of het zorgkantoor. Bovendien mag de cliëntondersteuner geen belang hebben bij de keuze voor een voorziening of een aanbieder. Het is belangrijk dat samen met de beroepsgroep, gemeenten en zorgkantoren wordt gekeken hoe deze onafhankelijkheid kan worden geborgd en versterkt.

Om deze vier opgaven te realiseren en uitvoering te geven aan de aanpak, heb ik samen met betrokken partijen de volgende activiteiten opgestart.

Activiteiten	Draagt bij aan opgaven
1) Onderzoek naar behoefte en aanbod	<ul style="list-style-type: none"> - Verkrijgen van inzicht in hoe de vraag naar en het aanbod van cliëntondersteuning er uitziet. - Verkrijgen van inzicht in hoe de vraag naar en het aanbod van cliëntondersteuning er uitziet.
2) Koplopergemeenten met lerende praktijk en pilots gespecialiseerde cliëntondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> - Cliëntondersteuning bij de toegang beter bekend en beter georganiseerd. - Meer bekendheid over het recht op cliëntondersteuning bij cliënten en/of hun naasten. - Kwaliteit en deskundigheid bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen in het sociaal domein nog beter te leren bedienen.
3) Communicatiestrategie ontwikkelen en uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> - Cliëntondersteuning bij de toegang beter bekend en beter georganiseerd. - Meer bekendheid over het recht op cliëntondersteuning bij cliënten en/of hun naasten.
4) Ontwikkelagenda Zorgkantoren	<ul style="list-style-type: none"> - Meer bekendheid over het recht op en betere vindbaarheid van cliëntondersteuning bij cliënten en/of hun naasten. - Kwaliteit en deskundigheid bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen nog beter te leren bedienen.
5) Beter aansluiting cliëntondersteuning Wmo en Wlz	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit en deskundigheid bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen nog beter te leren bedienen (specifiek beschikbaarheid juiste kennis gedurende de aanvraagprocedure van de Wlz indicatie).
6) Professionalisering beroepsgroep en toerusting vrijwilligers	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit en deskundigheid bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen nog beter te kunnen bedienen. - Kwaliteit en deskundigheid bevorderen, in het bijzonder om specifieke groepen nog beter te leren bedienen.
7) Pilots Wlz	<ul style="list-style-type: none"> - Meer bekendheid over het recht op cliëntondersteuning bij cliënten en/of hun naasten.

Hieronder geef ik een nadere beschrijving van de voortgang en aanpak van de verschillende activiteiten. De middelen van 2018 (€ 4 miljoen) zijn en 2019 (€ 17,5 miljoen) worden ingezet voor het opzetten en uitvoeren van deze activiteiten. Ik ben met het RIVM in gesprek over het inrichten van een monitor om de ontwikkelingen van cliëntondersteuning te meten.

1) Onderzoek naar behoefte en aanbod

In het VSO van 14 januari 2019 heb ik aangegeven dat het mijn verwachting was dat ik het onderzoek naar de behoefte aan cliëntondersteuning aan het begin van 2019 met uw Kamer zou kunnen delen (Kamerstuk 31 476, nr. 24). Gezien de raakvlakken tussen het onderzoek naar de behoefte aan cliëntondersteuning en het aanbod van cliëntondersteuning, heb ik ervoor gekozen om beide onderzoeken tegelijk met uw

Kamer te delen. Beide onderzoeken zijn derhalve als bijlage toegevoegd bij deze brief¹.

AEF en het Instituut voor Publieke Waarden hebben onderzoek gedaan naar de *behoefte* aan cliëntondersteuning. De kracht van het onderzoek is dat de belevingswereld van mensen centraal stond. Er zijn 92 kwetsbare burgers uit vier gemeenten geïnterviewd over wat ze nodig hebben, welke hindernissen ze ondervinden bij het formuleren van de ondersteuningsvraag en het organiseren van de benodigde ondersteuning. In het onderzoek komt duidelijk naar voren dat:

- Juist voor kwetsbare mensen het systeem niet altijd toegankelijk is.
- Er grote verscheidenheid is in de vorm en intensiteit van de behoefte aan cliëntondersteuning.
- Cliëntondersteuning door veel verschillende mensen en instanties (vaak geen formele cliëntondersteuners) wordt geboden, zoals: naasten, wettelijk vertegenwoordigeres en zorg- of hulpverleners.
- Aanbod van cliëntondersteuning laagdrempelig dient te zijn en, vaker dan nu al gebeurt, outreachend kan worden aangeboden.

Cliëntondersteuning is levensbreed, maar in de praktijk zien we dat er nog vaak een «knip» bestaat tussen cliëntondersteuning ten behoeve van de verschillende domeinen, bijvoorbeeld de Wmo en Wlz. Er is behoefte aan een integrale aanpak, over de wetten, loketten en systemen heen.

Daarnaast is onderzoek uitgevoerd naar het aanbod van cliëntondersteuning door XpertisEZorg. Hiervoor is gekeken naar eerder onderzoek naar het aanbod. Daarna zijn 95 gemeenten, zorgkantoren en diverse organisaties die cliëntondersteuning bieden en koepels en patientenorganisaties uitvoerig bevestigd. Tot slot hebben nog eens 155 gemeenten een digitale enquête ingevuld. Het onderzoek van XpertisEZorg laat zien dat outreachend werken de enige functie is die vanuit het aanbod als wenselijk wordt geacht, maar die in de praktijk weinig voorkomt. Daarnaast bevestigt het onderzoek de beperkte bekendheid van burgers met cliëntondersteuning, het belang van levensbrede en domein overstijgende cliëntondersteuning en het belang van samenwerking tussen formele en informele cliëntondersteuners.

De onderzoeken bieden inzichten voor de gehele aanpak en worden meegegeven aan de (koploper)gemeenten en zorgkantoren, zodat de aansluiting tussen vraag en aanbod beter wordt. De verkregen inzichten worden ook meegenomen in de ontwikkeling van de landelijke communicatiecampagne door de VNG en ZN.

2) Koplopergemeenten met lerende praktijk, pilots gespecialiseerde cliëntondersteuning sociaal domein en monitoring

Algemeen

Er is in 2017 een meerjarig Koplopertraject gestart met het doel dat een grote groep gemeenten intensief aan de slag gaat om goed lokaal beleid te maken met betrekking tot de functie cliëntondersteuning en daarmee andere gemeenten te inspireren. Movisie heeft in samenwerking met leder(in) en VNG, de praktijkvoorbeelden van de eerste 14 koplopergemeenten bij elkaar gebracht die inzicht geven in de wijze waarop deze gemeenten cliëntondersteuning hebben georganiseerd. Dit rapport laat zien dat er door het brede wettelijke kader en de verschillen in lokale praktijken, niet één ideale inrichting is van cliëntondersteuning.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De algemene aanbeveling is om cliëntondersteuning binnen de eigen gemeente op een lerende manier in samenwerking met stakeholders te ontwikkelen. Het koplopertraject zet ik voort, waarbij ik de komende jaren inzet op een lerende praktijk onder de koplopergemeenten en in hun regio's. In november 2018 zijn na selectie 12 nieuwe gemeenten aangewezen alsmede twee regio's van samenwerkende gemeenten¹. Ook voor 2020 worden weer 12 tot 20 gemeenten aangewezen als koploper. Met als doel dat in 2021 een groot aantal gemeenten aan de slag zijn om cliëntondersteuning lokaal te verbeteren.

Om via de koplopergemeenten alle gemeenten in Nederland te bereiken, zijn koplopergemeenten tevens ambassadeurs in hun regio. Zij organiseren sessies, begeleid door Movisie, om gemeenten in hun regio te inspireren. Ik ga deze ambassadeursfunctie verder ondersteunen om een olievlekwerking te bereiken zodat ook gemeenten die (nog) geen koploper zijn kunnen leren van de aanpakken die door koplopergemeenten worden ontwikkeld. Movisie gaat monitoren of alle gemeenten in Nederland worden bereikt en hoe ze zelf aan de slag gaan om cliëntondersteuning lokaal te verstevigen.

Thema's die lokaal worden opgepakt

In het voorjaar van 2019 heb ik de 28 deelnemende gemeenten aan koplopertrajecten I en II uitgenodigd om voorstellen in te dienen die bijdragen aan realisatie van de vier opgaven en gericht zijn op versterking van de functie cliëntondersteuning in hun gemeenten. 24 gemeenten hebben een voorstel ingediend. Uit de voorstellen leid ik af dat gemeenten de urgentie voelen om dit thema lokaal op te pakken.

Voorbeelden van thema's waar gemeenten mee aan de slag gaan:

- domeinoverstijgende cliëntondersteuning (aandacht voor werk & inkomen en schulden);
- aansluiting formele en informele cliëntondersteuning (met aandacht voor op- en afschalen);
- overgang Wmo/Wlz, preventieve en outreachende vormen van cliëntondersteuning en;
- centrale toegang tot cliëntondersteuning (één website, e-mailadres, telefoonnummer).

Pilots gespecialiseerde cliëntondersteuning sociaal domein

Een aantal gemeenten gaat in pilots aan de slag met de vier doelgroepen binnen het sociaal domein zoals beschreven in de brief van 15 oktober 2018 (Kamerstuk 31 476, nr. 23), om zo ervaring op te doen met hoe (gespecialiseerde) cliëntondersteuning kan worden ingericht voor deze doelgroepen.

- 1) *Jongeren met een (licht) verstandelijke beperking, eventueel ook met enige psychische of gedragsproblemen, zonder sterk netwerk.*
- 2) *Jongeren in de (zware) jeugdzorg met weinig tot geen netwerk, die in het bijzonder in de overgang naar volwassenheid ondersteuning kunnen gebruiken (18+/-).*
- 3) *Jongeren én volwassenen met zware of complexe problematiek, die gebruik maken van maatschappelijke opvang.*
- 4) *Alleenstaande, nog zelfstandig wonende, ouderen, waarbij de hulpbehoefte inmiddels intensief is geworden en die ook op allerlei ander gebied ondersteuning nodig hebben.*

¹ Alkmaar, Breda, De Wolden, Dordrecht, Gouda, Heeze-Leende, de Oosterschelderegio (7 gemeenten), Putten, regio Twente (14 gemeenten), Roosendaal, Teylingen, Tilburg, Veldhoven en Voorst.

Monitoring

Movisie gaat de uitvoering door de koplopergemeenten monitoren en draagt zorg dat de leerervaringen en goede praktijken van gemeenten worden opgehaald en gedeeld met alle gemeenten in Nederland. Dit wordt toegankelijk gemaakt bijvoorbeeld in de vorm van diverse handreikingen cliëntondersteuning. Movisie organiseert dit najaar een congres over cliëntondersteuning. Ervaringen en inzichten van gemeenten die aan de slag gaan met dezelfde doelgroep worden door Movisie bij elkaar gebracht. Het is de bedoeling dat gemeenten zorgen voor juiste opvolging en borging van ondersteuning na afloop van de periode waarvoor financiering wordt verstrekt.

Een belangrijke doelstelling van de aanpak is om de bekendheid en vindbaarheid van cliëntondersteuning te vergroten. De bekendheid van cliënten met cliëntondersteuning wordt gemeten met het jaarlijkse CEO (cliëntervaringsonderzoek) dat onder alle 355 gemeenten wordt uitgezet. Momenteel wordt met de VNG gewerkt aan de doorontwikkeling van het CEO, waarbij het streven is het cliëntervaringsonderzoek zo in te richten dat deze zowel beter aansluit bij de lokale praktijk als voldoende inzicht blijft bieden in de werking van het stelsel. Daarbij zetten wij in op het blijven meten van de bekendheid van cliënten met cliëntondersteuning als onderdeel van het CEO.

Met de pilots met de vier doelgroepen in het sociaal domein wordt ervaring opgedaan met gespecialiseerde cliëntondersteuning. Er wordt gemonitord of dit leidt tot kwalitatief betere en meer deskundige cliëntondersteuning. Movisie onderzoekt de ervaringen van cliënten en wat de cliëntondersteuner bij specifieke casussen heeft gedaan en wat dit heeft opgeleverd.

3) Communicatiestrategie ontwikkelen en uitvoeren

Zowel de VNG als ZN zijn in samenwerking met een communicatiebureau aan de slag met een communicatieaanpak om cliëntondersteuning binnen gemeenten en voor Wlz-cliënten beter bekend en vindbaar te maken. De communicatie-strategieën voor het sociaal domein en Wlz worden op elkaar afgestemd. In eerste instantie wordt ingezet op het beter bekend maken van cliëntondersteuning bij (toegangs-)professionals. Voor de gemeentelijke aanpak geldt dat er een communicatiestrategie wordt ontworpen die lokaal wordt ingepast.

4) Ontwikkelagenda Zorgkantoren

Dit voorjaar heeft ZN de ontwikkelagenda (onafhankelijke) cliëntondersteuning gepubliceerd. De aanpak is gericht op samenwerken, verbinden en versterken. Het gaat hierbij om leren van elkaar en synergie voor de cliënt door samenwerking tussen organisaties. De ontwikkelagenda, voor de uitvoering waarvan door VWS financiële middelen beschikbaar zijn gesteld, richt zich op twee thema's met daarbij een aantal speerpunten:

- a) Bekendheid en vindbaarheid van (onafhankelijke) cliëntondersteuning.
- b) Kwaliteit en doelmatigheid:
 - Kwaliteit van (onafhankelijke) cliëntondersteuning;
 - Doelmatigheid van de inzet van (onafhankelijke) cliëntondersteuning;
 - Registratie (door aanbieder en zorgkantoor);
 - Inhoudelijke doorontwikkeling van (onafhankelijke) cliëntondersteuning;
 - Doorontwikkeling signaleringsfunctie van ondersteuners.

Gedurende 2018 heeft ZN zich gericht op twee speerpunten die vallen binnen de thema's kwaliteit en doelmatigheid en bekendheid en vindbaarheid:

- Kwaliteit van (onafhankelijke) cliëntondersteuning: het doel is het ontwikkelen van een uniform (door partijen gedeeld) en gezamenlijk kwaliteitsproces dat focust op de geleverde ondersteuning door onafhankelijke cliëntondersteuners. Hier is in 2018 een begin mee gemaakt. In 2019 worden door ZN nadere afspraken gemaakt over het leveren van dezelfde kwaliteit, hoe ze deze onderling gaan beoordelen en bespreken om van elkaar te leren. ZN gaat vaststellen wat kwalitatief goede ondersteuning is en hoe ze dat kunnen meten (tegen zo min mogelijk administratieve lasten).
- Bekendheid en vindbaarheid van (onafhankelijke) cliëntondersteuning: Zorgkantoren en organisaties die onafhankelijke cliëntondersteuning leveren, denken dat meer cliënten baat kunnen hebben bij (onafhankelijke) cliëntondersteuning dan nu het geval is. In het najaar van 2018 is onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de bekend- en vindbaarheid van (onafhankelijke) cliëntondersteuning te vergroten bij Wlz cliënten en bij verschillende verwijzers.
ZN ontwikkelt, zoals hierboven beschreven, communicatiemiddelen en een campagne, die moeten leiden tot meetbaar betere bekend- en vindbaarheid van (onafhankelijke) cliëntondersteuning.

5) Betere aansluiting tussen cliëntondersteuning in Wmo en Wlz

Als reactie op de brief van 12 juli 2018 (Kamerstuk 31 476, nr. 22), hebben diverse fracties vragen gesteld over de mogelijkheid van een vast gezicht en/of warme overdracht, in het bijzonder tussen Wmo-cliëntondersteuning en Wlz-cliëntondersteuning. Ik ben bezig met het in kaart brengen van de mogelijke oplossingsrichtingen en stem deze af met relevante stakeholders om zo de voor- en nadelen en het draagvlak voor de verschillende oplossingsrichtingen goed in beeld te krijgen. Aan de hand daarvan zal ik een beleidskeuze maken, waarover uw Kamer voor het eind van dit jaar nader wordt geïnformeerd.

6) Professionalisering beroepsgroep en toerusting vrijwilligers

De Beroepsvereniging van Cliëntondersteuners voor Mensen met een Beperking (BCMB) bestaat sinds 2015 en heeft werk gemaakt van een beroepscode, beroepsprofiel en een beroepsregister. 800 cliëntondersteuners zijn lid, en inmiddels ook breder dan alleen cliëntondersteuners van MEE en Zorgbelang. BCMB heeft de afgelopen jaren reeds een opleidingsaanbod in de vorm van masterclasses ontwikkeld, een symposium georganiseerd met betrokkenheid van andere vormen van cliëntondersteuning, zoals mantelzorgmakelaars en onder de professionals een onderzoek laten uitvoeren naar de ervaren knelpunten.

BCMB is op dit moment aan de slag met een meerjarige ontwikkelagenda. BCMB gaat meer masterclasses organiseren, verkennen of een post-HBO opleiding met een aantal Hogescholen kan worden opgezet, en maakt werk van de verhouding tussen informele en formele ondersteuning. Daarnaast worden de beroepscode en het beroepsprofiel aangescherpt met eventueel verbijzondering naar doelgroepen en gaan zij het register bij opdrachtgevers (zorgkantoren en gemeenten) onder de aandacht brengen.

In de komende maanden zal ik verkennen of en welke toerusting van vrijwillige cliëntondersteuners er nodig is (bijvoorbeeld via de ouderenbonden).

7) Pilots Wlz

Als onderdeel van één van de actielijnen binnen het programma Volwaardig leven, worden vijf pilots uitgevoerd waarin een groep van 450 cliënten en naasten twee jaar gekoppeld zijn aan een gespecialiseerde cliëntondersteuner. Deze pilots maken, zoals ook beschreven in de brief van 15 oktober 2018 (Kamerstuk 31 476, nr. 23), onderdeel uit van het programma Volwaardig leven. In september 2019 zal ik uw Kamer in de voortgangsrapportage van dit programma nader inhoudelijk over het verloop van deze pilots informeren.

Samenvattend

Al met al zijn we voortvarend aan de slag om de functie cliëntondersteuning gezamenlijk te verstevigen. Het is goed om te merken dat bij de betrokken partijen veel energie en urgentie bestaat om de functie te versterken en deze beter bekend en vindbaar te maken.

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