

Zelftest cliëntondersteuning voor gemeenten

Aanleiding

Op 16 oktober heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt om een zelftest aan gemeenten aan te reiken die gemeenteraden, Wmo adviesraden en andere cliëntenvertegenwoordigers de mogelijkheid biedt om te beoordelen of in hun gemeente de onafhankelijke cliëntondersteuning overeenkomstig de wettelijke vereisten in de Wmo 2015 is geregeld (Motie Voortman/Van Dijk, nr. 164). Het ministerie van VWS heeft aan de VNG gevraagd deze zelftest te ontwikkelen in samenwerking met een aantal landelijke cliëntenorganisaties.

De zelftest in gebruik

In de motie staat niets over de manier waarop de zelftest gebruikt moet worden. Wel is duidelijk dat het doel van de zelftest is om belanghebbenden in staat te stellen om te beoordelen of de cliëntondersteuning in een specifieke gemeente geregeld is conform de Wmo 2015.

Het ministerie van VWS, de betrokken cliëntenorganisaties en de VNG zien de zelftest vooral als een instrument om lokaal de dialoog te faciliteren over de inrichting van de cliëntondersteuning. De zelftest kan op verschillende manieren worden gebruikt, bijvoorbeeld:

- De gemeente gebruikt de zelftest om het eigen beleid ten aanzien van cliëntondersteuning kritisch te bekijken;
- (Lokale) cliëntvertegenwoordigers gebruiken de zelftest om te toetsen in hoeverre de gemeente voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van cliëntondersteuning;
- De zelftest wordt door zowel gemeente als door een of meer lokale cliëntenvertegenwoordigers ingevuld en is daarmee de basis voor een dialoog over de inrichting van de cliëntondersteuning.

Aanpak

Uitgangspunt voor de zelftest zijn de bepalingen in de Wmo 2015 die direct of indirect betrekking hebben op cliëntondersteuning. Aan de hand van deze bepalingen zijn vragen opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken om het eigen Wmo beleid en uitvoering tegen het licht te houden op het onderdeel cliëntondersteuning.

Het opstellen van de zelftest is gebeurd in samenspraak met landelijke cliëntenorganisaties Ieder(in), Landelijke Cliëntenraad, Landelijk Platform GGZ, Koepel van ouderenorganisaties CSO, Landelijk Platform Cliëntenraden MEE en de koepel van Wmo raden.

Passages uit de wettekst met betrekking tot cliëntondersteuning

Onderstaande artikelen in de Wmo 2015 bevatten bepalingen die specifiek betrekking hebben op het onderdeel cliëntondersteuning.

Artikel 1.1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

- Cliëntondersteuning: onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen

[...]

Artikel 2.1.4

1. Bij verordening kan worden bepaald dat een cliënt een bijdrage in de kosten is verschuldigd:
 - a. voor het gebruik van een algemene voorziening, niet zijnde cliëntondersteuning;
 - b. voor een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget.

[...]

Artikel 2.2.4

1. Het college draagt er in ieder geval zorg voor dat voor ingezetenen:
 - a. cliëntondersteuning beschikbaar is en
2. Het college draagt er zorg voor dat bij de in het eerste lid bedoelde maatschappelijke ondersteuning het belang van betrokkene uitgangspunt is.

Artikel 2.3.2

[...]

3. Het college wijst de cliënt en zijn mantelzorger voor het onderzoek op de mogelijkheid gebruik te maken van gratis cliëntondersteuning.

Daarnaast staan er bepalingen in de Wmo 2015 die niet specifiek gericht zijn op cliëntondersteuning, maar er wel betrekking op hebben. Dit geldt onder meer voor de verplichting voor gemeenten om periodiek een beleidsplan op te stellen, de bepalingen rond kwaliteit en de bepalingen rond het betrekken van belanghebbenden bij de beleidscyclus (inspraak). Deze elementen komen ook aan bod in deze zelftest.

Elementen voor zelftest

De bepalingen in de wettekst zijn te vertalen in een aantal elementen die gebruikt kunnen worden om het eigen beleid te toetsen op het onderwerp cliëntondersteuning. We benoemen hieronder deze elementen en maken deze concreter. Waar relevant refereren we aan de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015.

Beleidsplan

De wet bepaalt dat gemeenten periodiek een beleidsplan moeten vaststellen waarin onder meer wordt beschreven wat de beleidsvoornemens zijn van het college met betrekking tot het aanbieden van algemene voorzieningen. Cliëntondersteuning is één van de algemene voorzieningen die gemeenten verplicht (en kosteloos) moeten aanbieden. In de Memorie van Toelichting staat dat gemeenten in het beleidsplan moeten beschrijven hoe zij de cliëntondersteuning inrichten. Aspecten die onder meer aan de orde kunnen komen zijn de samenhang tussen de informele (vrijwillige) en formele (professionele) vormen van cliëntondersteuning en de plaats van cliëntondersteuning ten opzichte van de toegang tot ondersteuning.

Dit kan getoetst worden met de volgende testvragen:

- Heeft de gemeente in het beleidsplan beschreven hoe zij de cliëntondersteuning inrichten?
- Wordt in het beleidsplan ingegaan op de hierna genoemde wettelijke vereisten met betrekking tot onafhankelijkheid, levensbreedheid etc.?

Onafhankelijkheid

De wet bepaalt dat cliëntondersteuning onafhankelijk moet zijn. In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd dat het belang van de cliënt altijd het uitgangspunt moet zijn bij cliëntondersteuning. De cliënt moet het gevoel hebben dat de cliëntondersteuner naast hem staat en in de positie is om diens belang te dienen. Als de cliënt twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner, mag hij de gemeente daarop wijzen en vragen om een andere ondersteuner. De gemeente moet aan dat verzoek gehoor geven. Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting beschreven dat de cliëntondersteuner moet handelen in het belang van de cliënten vanuit professionele autonomie, vergelijkbaar met sociaal raadslieden, maatschappelijk werkers en ouderenadviseurs. Met professionele autonomie bedoelen we dat de cliëntondersteuner de vrijheid heeft om binnen professionele standaarden zijn oordeel te vormen zonder inmenging van derden. In veel beroepsgroepen wordt professionele autonomie in verband gebracht met een beroepscode en/of beroepsprofiel die door de eigen beroepsgroep wordt opgesteld. Er is geen beroepscode voor cliëntondersteuners, maar bijvoorbeeld wel voor maatschappelijk werkers, sociaalagogisch werkers, jeugdzorgwerkers en voor sociaal raadslieden. Professionele autonomie beschermt de cliëntondersteuner dus tegen inmenging van de gemeente, maar geeft de cliëntondersteuner ook richting voor het eigen handelen.

Voor gemeenten betekent dit dat moet zijn vastgelegd dat de cliëntondersteuner onafhankelijk in het belang van de cliënt kan handelen en op basis van professionele autonomie. Dat kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in het beleid, in de opdrachtverlening aan uitvoerende organisaties en/of in werkprocessen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld als eis stellen dat cliëntondersteuners werken op basis van genoemde beroepscodes. In de MvT wordt ook als voorbeeld genoemd het werken met

een (professioneel) statuut, om het onafhankelijk functioneren en de rechtspositie van cliëntondersteuners te waarborgen, in analogie met de werkwijze bij sociaal raadslieden.

Deze waarborgen voor onafhankelijkheid zijn uiteraard voornamelijk relevant voor beroepsmatige cliëntondersteuners. De gemeente kan in beginsel geen eisen stellen aan vrijwillige cliëntondersteuners – bijvoorbeeld de vrijwillige ouderenadviseurs – behoudens indien er sprake zou zijn van subsidie voor bijvoorbeeld opleidingen. Met name bij cliëntondersteuners vanuit de eigen sociale kring dient de keuze van de cliënt zelf voor de betreffende cliëntondersteuner te worden gerespecteerd.

In een amendement (33841, nr. 68) is verwoord dat cliëntondersteuning onafhankelijk moet zijn van het besluit op een maatwerkvoorziening. Naar aanleiding hiervan is door de staatssecretaris van VWS aangegeven dat dit betekent dat degene die cliëntondersteuning biedt niet dezelfde persoon kan zijn als die beslist over de toewijzing van een maatwerkvoorziening.

Indien de cliëntondersteuning en het beslissen op een aanvraag organisatorisch zijn gescheiden of door een derde partij wordt uitgevoerd, speelt deze mogelijke vermenging van belangen in beginsel niet. In het laatste geval kan de onafhankelijkheid gerealiseerd worden op basis van bepalingen in het contract dat is gesloten of in de subsidiebeschikking. Indien echter binnen één organisatorische eenheid, bijvoorbeeld in de vorm van sociale wijkteams, beide functies zijn vertegenwoordigd is het des te belangrijker dat formeel is geregeld en vastgelegd dat niet één en dezelfde persoon beide functies mag vervullen. Dit kan bijvoorbeeld door hier in het beleid en/of werkprocessen bepalingen over op te nemen.

De volgende testvragen kunnen worden gesteld als het gaat om onafhankelijkheid van cliëntondersteuning:

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid, organisatie of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden in staat worden gesteld hun positie als cliëntondersteuner onafhankelijk en in het belang van de cliënt in te vullen en uit te oefenen en dat zij kunnen werken op basis van professionele autonomie?
- Is er een organisatorische scheiding tussen professionele cliëntondersteuners en de professionals die beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen en zo niet, is dan vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden niet ook mogen beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- dat cliënten een beroep kunnen doen op een andere cliëntondersteuner als hij/zij twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner?

Levensbreed

Cliëntondersteuning is gericht op het verkrijgen van ondersteuning op alle levensgebieden, waaronder maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Dit noemen we levensbreed. Cliëntondersteuning moet dus beschikbaar zijn voor alle inwoners die daar behoefte aan hebben. De hulpvraag van de cliënt moet daarbij zoveel mogelijk integraal en domeinoverstijgend worden bekeken. De cliëntondersteuning richt zich dus niet alleen op de Wmo maar ook op de Jeugdwet, Participatiewet, WSW en Zorgverzekeringswet. Het

omvat bijvoorbeeld ook mensen met een Wajong uitkering die zeker de komende jaren behoefte aan cliëntondersteuning hebben over werk en inkomen en tevens mensen die een aanvraag voor de Wlz doen. De cliëntondersteuning Wmo loopt tot en mét de indicatiestelling in het kader van de Wlz (door het CIZ) en eindigt indien een cliënt een Wlz-indicatie ontvangt. Voor mensen met een Wlz-indicatie is de Wlz-uitvoerder verantwoordelijk voor de cliëntondersteuning.

Cliëntondersteuning is niet nieuw voor gemeenten. In alle gemeenten wordt er al cliëntondersteuning geboden door veel verschillende organisaties, professionals en vrijwilligers. Zij hebben allemaal een eigen expertisegebied en vaak een eigen doelgroep. De Wmo 2015 verplicht gemeenten niet om alle vormen van cliëntondersteuning door één organisatie te laten uitvoeren of om van cliëntondersteuners te vragen dat zij op alle mogelijke leefgebieden evenveel expertise hebben. De Wmo 2015 schrijft niet voor dat alle cliëntondersteuners op alle levensgebieden deskundig moeten zijn. Dat is ook niet haalbaar of noodzakelijk. Een ouderenadviseur hoeft immers niet over diepgaande kennis over jeugdhulp of onderwijs te beschikken. Wel mag van de cliëntondersteuner verwacht worden dat hij/zij problemen van een cliënt op diverse levensgebieden in samenhang kan bezien en zo nodig specifieke expertise erbij betreft.

De Wmo 2015 vraagt ook om het in samenhang brengen van alle in de gemeente beschikbare vormen van cliëntondersteuning waardoor dit voor alle inwoners beschikbaar is. Dit gaat bijvoorbeeld ook over de afstemming tussen cliëntondersteuning door vrijwilligers (zoals vrijwillige ouderenadviseurs en mantelzorgers) en professionele cliëntondersteuning.

De testvragen die gemeenten zich hierbij kunnen stellen zijn:

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat de cliëntondersteuning levensbreed is? Dat wil zeggen, is cliëntondersteuning beschikbaar voor vragen op de volgende levensgebieden?
 - o maatschappelijke ondersteuning
 - o preventieve zorg
 - o zorg
 - o jeugdhulp
 - o onderwijs
 - o welzijn
 - o wonen
 - o werk en inkomen
- Heeft de gemeente in beleid geformuleerd hoe de samenhang gerealiseerd wordt tussen alle in de gemeente beschikbare vormen van cliëntondersteuning?

Toegankelijkheid van de cliëntondersteuning

Voor toegang tot cliëntondersteuning heb je geen indicatie of toewijzing nodig, het is in de wet gedefinieerd als algemene voorziening. Gemeenten mogen cliëntondersteuning niet aanbieden als maatwerkvoorziening (waarvoor een beschikking nodig is). Iedereen moet er gebruik van kunnen maken. Cliëntondersteuning is er voor alle inwoners die daar behoefte aan hebben. Dat betekent dus ook dat mensen met een beperking (fysiek, verstandelijk) geen onnodige drempels mogen ervaren bij de toegang tot cliëntondersteuning.

Cliëntondersteuning moet bovendien gratis zijn voor alle inwoners. Gemeenten mogen met de nieuwe Wmo 2015 een eigen bijdrage vragen voor het gebruik van algemene voorzieningen. De cliëntondersteuning is daar echter van uitgezonderd.

Testvragen die gemeenten zich kunnen stellen zijn:

- Wordt cliëntondersteuning in de gemeente aangeboden als algemene, vrij toegankelijke voorziening voor alle inwoners?
- Is die cliëntondersteuning in de gemeente gratis?

Informatieplicht

Gemeenten moeten mensen er voorafgaand aan het onderzoek op wijzen dat ze bij het onderzoek gebruik mogen maken van gratis cliëntondersteuning. Dit kan bijvoorbeeld door dit voorafgaand aan het eerste gesprek mondeling duidelijk te maken. Maar het is ook raadzaam om dit op te nemen in de informatie over ondersteuning in het kader van de Wmo 2015, zoals de website en eventuele informatiefolders.

In de wet wordt alleen expliciet benoemd dat inwoners voorafgaand aan het onderzoek in het kader van de Wmo gewezen moeten worden op de mogelijkheid van gratis cliëntondersteuning. Het ligt echter voor de hand dit ook te doen als inwoners met de gemeente contact zoeken met een vraag of ondersteuningsbehoefte op een ander levensgebied, bijvoorbeeld werk en inkomen of jeugdhulp. Het is van belang dat de cliëntondersteuning niet alleen onafhankelijk is maar dat de cliënt dat ook als zodanig ervaart. Daarom is het belangrijk dat gemeenten cliënten erop wijzen dat de cliëntondersteuning onafhankelijk moet zijn.

Testvragen:

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van cliëntondersteuning? In het bijzonder voorafgaand aan het onderzoek?
- Wijst de gemeente de cliënt erop dat deze cliëntondersteuning onafhankelijk is en uitgaat van het belang van de cliënt? En dat deze gratis is?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning wanneer hij zich meldt met een ondersteuningsbehoefte op een ander levensgebied dan maatschappelijke ondersteuning?

Kwaliteit en evaluatie

De wet bepaalt dat gemeenten in hun verordening moeten opnemen welke eisen zij stellen aan de kwaliteit van voorzieningen, waaronder de deskundigheid van beroepskrachten. Dit betreft zowel algemene als maatwerkvoorzieningen. Voor de groep 'zeer kwetsbare burgers' is landelijk een basisset kwaliteitseisen opgesteld. Deze eisen hebben betrekking op het leveren van maatwerkvoorzieningen en zijn dus in principe niet van toepassing op de cliëntondersteuning, wat moet worden aangeboden als algemene voorziening.

De wet bepaalt bovendien dat aanbieders verplicht zijn om ondersteuning te leveren die van goede kwaliteit is. Ook hierbij is in algemene lijnen bepaald wat dat in ieder geval inhoudt. De voorziening moet veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht worden aangeboden, de voorziening moet afgestemd zijn op de reële behoefte van de cliënt, de voorziening moet verstrekt worden in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard van de sector zelf, en de voorziening moet verstrekt worden met inachtneming van de rechten van de cliënt. Er is hierbij geen onderscheid tussen aanbieders van maatwerkvoorzieningen en aanbieders van algemene voorzieningen. Deze bepalingen zijn dus ook van toepassing op aanbieders van cliëntondersteuning. Deze kwaliteitsaspecten vertalen zich onder meer in het rekening houden met de verschillen in levensbeschouwing en culturele verschillen tussen cliënten. Ook kan bijvoorbeeld het in het kader van de doeltreffendheid verstandig zijn om bij zorgmijders cliëntondersteuning ook outreachend aan te bieden.

Voor het cliënttevredenheidsonderzoek wordt in samenspraak met de cliëntenorganisaties een landelijke set indicatoren ontwikkeld. Om deze reden is hierover geen vraag toegevoegd.

Testvraag die ten aanzien van kwaliteit en evaluatie gesteld kan worden is:

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of de verordening- welke eisen gesteld worden aan de kwaliteit van de voorzieningen? Inclusief de deskundigheid van de beroepskrachten?

Inspraak

Gemeenten moeten in hun Wmo verordening aangeven hoe zij cliënten en hun vertegenwoordigers betrekken bij de uitvoering van de Wmo. Het gaat daarbij onder meer om het geven van gevraagd en ongevraagd advies over beleid en regelgeving en het doen van eigen voorstellen voor beleid. Deze betrokkenheid heeft betrekking op de gehele Wmo, dus ook op het onderdeel cliëntondersteuning. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld denken aan de Wmo raad en een werk- en inkomenraad.

Testvragen:

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of in de verordening- hoe cliënten en vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de Wmo?
- Heeft de inspraak van cliënten en hun vertegenwoordigers ook betrekking op het onderdeel cliëntondersteuning?

Testvragen samengevat

Beleidsplan

- Heeft de gemeente in het beleidsplan beschreven hoe zij de cliëntondersteuning inrichten?
- Wordt in het beleidsplan ingegaan op de hierna genoemde wettelijke vereisten met betrekking tot onafhankelijkheid, levensbreedheid etc.?

Onafhankelijkheid

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid, organisatie of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden in staat worden gesteld hun positie als cliëntondersteuner onafhankelijk en in het belang van de cliënt in te vullen en uit te oefenen en dat zij kunnen werken op basis van professionele autonomie?
- Is er een organisatorische scheiding tussen professionele cliëntondersteuners en de professionals die beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen en zo niet, is dan vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat mensen die cliëntondersteuning bieden niet ook mogen beslissen over de toewijzing van maatwerkvoorzieningen?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- dat cliënten een beroep kunnen doen op een andere cliëntondersteuner als hij/zij twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner?

Levensbreed

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of werkprocessen- dat de cliëntondersteuning levensbreed is? Dat wil zeggen, is cliëntondersteuning beschikbaar voor vragen op de volgende levensgebieden?
 - o maatschappelijke ondersteuning
 - o preventieve zorg
 - o zorg
 - o jeugdhulp
 - o onderwijs
 - o welzijn
 - o wonen
 - o werk en inkomen
- Heeft de gemeente in beleid geformuleerd hoe de samenhang gerealiseerd wordt tussen alle in de gemeente beschikbare vormen van cliëntondersteuning?

Toegankelijkheid van cliëntondersteuning

- Wordt cliëntondersteuning in de gemeente aangeboden als algemene, vrij toegankelijke voorziening voor alle inwoners?
- Is die cliëntondersteuning in de gemeente gratis?

Informatieplicht

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van cliëntondersteuning? In het bijzonder voorafgaand aan het onderzoek?
- Wijst de gemeente de cliënt erop dat deze cliëntondersteuning onafhankelijk is en uitgaat van het belang van de cliënt? En dat deze gratis is?
- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid en werkprocessen- op welke manier mensen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning wanneer hij zich meldt met een ondersteuningsbehoefte op een ander levensgebied dan maatschappelijke ondersteuning?

Kwaliteit en evaluatie

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of de verordening- welke eisen gesteld worden aan de kwaliteit van de voorzieningen? Inclusief de deskundigheid van de beroepskrachten?

Inspraak

- Heeft de gemeente vastgelegd -bijvoorbeeld in beleid of in de verordening- hoe cliënten en vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de Wmo?
- Heeft de inspraak van cliënten en hun vertegenwoordigers ook betrekking op het onderdeel cliëntondersteuning?