

Gemeenteraad

Zitting van 17 december 2019
Dienstverlening - Beleid Leefwereld

2019_RAAD_00043 - Verordening maatschappelijke ondersteuning Steenwijkerland 2020 - besluitvormen

Auteur

Cor Val

Overlegd met

Roos-Marie van Leeuwen, Esther Leenstra, Hinke van der Honing.

Portefeuillehouder

T. Jongman

Samenvatting

Sinds 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo 2015) van kracht. De huidige Wmo verordening dateert van 2017 en dient technisch en beleidsmatig voor 1 januari 2020 te worden aangepast. De belangrijkste technische wijziging is de invoering van het abonnementstarief in de eigen bijdrage (artikel 13). Overigens is beschermd wonen en maatschappelijke opvang hierop uitgezonderd. Verder wordt artikel 18 van de oude verordening betreffende de financiële tegemoetkoming ten aanzien van personen met een chronische beperking verwijderd omdat het minimabeleid voor die groep nu door de integrale toegang wordt geregeld. Tot slot worden jaarlijks de tarieven voor pgb beschermd wonen in de verordening vastgesteld.

De belangrijkste beleidsmatige wijzigingen hebben betrekking op het pgb-beleid. Dit zijn de volgende aanpassingen:

- invoeren pgb-plan voor toetsen pgb-vaardigheid cliënt;
- gelijktrekken kwaliteitseisen pgb en zorg in natura;
- afschaffen van vaste maandlonen bij het pgb.

Eenzijds betreft dit aanpassingen in het regionale beleid rondom beschermd wonen, die nog vroegen om een lokale vertaling in de verordening. Anderzijds stellen wij voor om analoog aan het regionale beleid deze eisen ook Wmo breed toe te passen.

Beschrijving

Inleiding

Sinds 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo 2015) van kracht. De huidige Wmo verordening dateert van 2017 en dient technisch en beleidsmatig voor 1 januari 2020 te worden aangepast.

De belangrijkste technische wijziging is de invoering van het abonnementstarief in de eigen bijdrage (artikel 13). Overigens is beschermd wonen en maatschappelijke opvang hierop uitgezonderd. Verder wordt artikel 18 van de oude verordening betreffende de financiële tegemoetkoming ten aanzien van personen met een chronische beperking verwijderd omdat het minimabeleid voor die groep nu door de integrale toegang wordt geregeld. Tot slot worden jaarlijks de tarieven voor pgb beschermd wonen in de verordening vastgesteld.

De Wmo 2015 geeft cliënten de keuze of zij de ondersteuning willen ontvangen via Zorg In Natura (ZIN) of dit zelf regelen via een Persoonsgebonden budget (pgb). In deze nieuwe verordening is meer aandacht voor het pgb. Dit zijn de volgende aanpassingen: invoering pgb-plan voor toetsen pgb-vaardigheid cliënt, gelijktrekken kwaliteitseisen pgb en zorg in natura en het afschaffen van vaste maandlonen bij het pgb. Enerzijds betreft dit aanpassingen in het regionale beleid rondom beschermd wonen, die nog vroegen om een lokale vertaling in de verordening. Anderzijds stellen wij voor om analoog aan het regionale beleid deze eisen ook Wmo breed toe te passen.

Eerder is aan uw gemeenteraad toegezegd nieuwe verordeningen in voor inwoners meer begrijpelijke taal op te schrijven. Gelet op de complexiteit is dat voor deze wijzigingen niet haalbaar. Wel wordt de keuze gemaakt om dit na besluitvorming, bijvoorbeeld via een heldere brochure en website, alsnog op te pakken. De Wmo verordening 2020 is de juridische onderlegger, in de brochure wordt in begrijpelijk Nederlands uitgelegd wat dat voor onze inwoners gaat betekenen. In de bijlage treft u een "was wordt tabel" aan waarin kort wordt aangegeven welke wijzigingen in de Wmo verordening per 1 januari 2020 worden aangebracht en de tekst van de Wmo verordening 2020.

Voorstel

Voorgesteld wordt om de Verordening maatschappelijke ondersteuning Steenwijkerland 2020 vast te stellen met ingang van 1 januari 2020.

Argumenten

1.1 Het gewijzigde pgb-beleid is een belangrijke stap voor het verbeteren en gelijkschakelen van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

De Wmo 2015 biedt cliënten de mogelijkheid om maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo 2015 door middel van zorg in natura of via een pgb te ontvangen. Aan het verlenen van een pgb zijn in de Wmo 2015 een aantal voorwaarden verbonden. Een aanvraag voor pgb wordt getoetst op bekwaamheid van de aanvrager en de kwaliteit van de dienstverlening dient gewaarborgd te zijn. De cliënt is zélf verantwoordelijk voor de ondersteuning die hij inkoop. Door de volgende maatregelen willen wij cliënten ondersteunen bij deze verantwoordelijkheid. Daarmee wordt het pgb een meer gelijkwaardig alternatief voor zorg in natura. Ook dragen de maatregelen bij aan het tegengaan van kwaadwillende aanbieders en biedt het meer mogelijkheden voor het eventueel terugvorderen van ten onrechte ontvangen pgb's.

I) Pgb-plan.

Een pgb-plan is een plan waarin de inwoner omschrijft hoeveel persoonsgebonden budget hij nodig heeft voor een maatwerkvoorziening en waaraan hij het toe te kennen budget wil gaan besteden. De invoering van het pgb-plan ondersteunt de doelstelling van de landelijke agenda pgb van het Ministerie van VWS, namelijk maatregelen nemen die ertoe leiden dat kwetsbare inwoners niet in de positie komen dat zij geen goede en passende zorg ontvangen en waarin geen misbruik van hen en hun pgb wordt gemaakt. Indien het opstellen van een pgb-plan niet lukt dan mag geconcludeerd worden dat de inwoner (met zijn vertegenwoordiger) ook niet in staat is het pgb te beheren en de bijbehorende rol van opdrachtgever op zich te nemen. Op grond van de Wmo 2015 is dit een weigeringsgrond voor het toekennen van een pgb.

Het beheren van een pgb vraagt bepaalde vaardigheden die inwoners (en hun vertegenwoordigers) niet altijd hebben. Om dit te ondervangen is een format en een instructie voor inwoners opgesteld voor het maken van een pgb-plan. Het pgb-plan is bedoeld als een instrument bij de beoordeling van de aanvraag van een pgb. De pgb-vaardigheid van de cliënt en/of degene die namens de cliënt het pgb gaat beheren wordt getoetst aan de hand van de "Handreiking voor toetsing op (minimale) pgb-vaardigheid" van de VNG, Per Saldo en het ministerie van VWS (artikel 12 lid 4).

II) Zelfde kwaliteitseisen pgb en ZIN.

Bij toekenning van ondersteuning in de vorm zorg in natura moet de aanbieder op grond van de Wmo 2015 aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Wanneer een pgb voor formele zorg wordt toegekend dan ligt het in de rede dat de kwaliteitseisen voor de pgb-aanbieder dezelfde zijn als bij zorg in natura. Het gaat tenslotte om de kwaliteit van zorg en niet om de vorm. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de kwaliteitseisen niet gelden voor informele zorg (bijvoorbeeld hulp uit het sociaal netwerk).

In de praktijk blijkt dat er zorgaanbieders zijn die wel formele (professionele) zorg leveren en geen contract met de gemeente hebben of willen, maar de ondersteuning via een pgb aanbieden. De kwaliteitseisen gelden voor de groep zorgaanbieders die een pgb aanbieden. Wanneer er sprake is van een pgb voor dienstverlening door een zorgaanbieder levert de cliënt samen met het pgb-plan dezelfde gegevens van de beoogde zorgaanbieder aan die bij zorg in natura aan een aanbieder worden gevraagd. De te overleggen gegevens worden benoemd in artikel 12 lid 2 van de verordening.

III) Afschaffen vaste maandlonen bij pgb.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) die het pgb uitbetaalt, biedt cliënten twee mogelijkheden om facturen van aanbieders te betalen: in vaste bedragen per maand óf de ondersteuning wordt per maand op uurbasis gefactureerd. Dit wordt vastgesteld in de zorgovereenkomst. Bij vaste maandlonen wordt het persoonsgebonden budget door 12 gedeeld en maandelijks automatisch aan de aanbieder overgemaakt. De cliënt hoeft hiervoor niets te doen. Hij heeft dus geen enkele controlemogelijkheid voor de vergelijking gefactureerde uren en daadwerkelijk ingezette uren. Dit lijkt haaks te staan op de bedoeling van een pgb namelijk eigen regie en maatwerk. Zeker bij begeleid wonen / ambulante begeleiding kan de ondersteuningsvraag wisselen per periode: de ene maand wat meer dan de andere maand. De mogelijkheid te declareren met vaste maandbedragen geeft kwaadwillende aanbieders de mogelijkheid structureel te weinig ondersteuning te bieden, terwijl zij toch het gehele beschikbare maandbedrag ontvangen. De cliënt betaalt elke maand de hoogste eigen bijdrage, terwijl met minder ondersteuning minder eigen bijdrage zou hoeven te worden betaald. Ook blijven de vaste maandbedragen uitbetaald worden als de cliënt van zorgaanbieder wisselt en vergeet de zorgovereenkomst op te zeggen. Bij factureren op uurbasis wordt de cliënt in zijn rol van regievoerder gezet.

1.2 De kwaliteit van de zorg moet leidend zijn, de vorm (ZIN of pgb) is daarin volgend.

De visie vanuit de gemeente is dat we willen staan voor een goede kwaliteit van de ondersteuning en inwoners daarbij willen faciliteren. Daarbij volgen we de regionale- en landelijke ontwikkelingen. De kwaliteit van de zorg moet leidend zijn, de vorm (ZIN of pgb) is daarin volgend.

Bovenstaande maatregelen worden in de regio voor het beschermd wonen al sinds begin dit jaar in de praktijk toegepast. We zien hierbij dat meer herindicaties / aanvragen pgb worden afgewezen en een alternatief in natura moet worden gezocht. Op deze manier komen ook meer signalen/zorgen over kwaliteit aan het licht wat ons in staat stelt beter het gesprek met aanbieders hierover aan te gaan eventueel opgevolgd door kwaliteits- of rechtmatigheidsonderzoeken.

Het gewijzigde pgb-beleid betekent dat per 1 januari 2020 de strengere eisen rondom het pgb sowieso gelden voor de nieuwe cliënten, maar dat dit ook gevolgen gaat hebben voor de bestaande cliënten van Steenwijkerland in het geval van herindicatie. Op dit moment hebben 68 cliënten een pgb voor begeleiding (waarvan 50% uit sociaal netwerk) en 169 cliënten een pgb voor Huishoudelijke Hulp (waarvan ruim 95% uit sociaal netwerk). Pgb voor hulp uit het sociaal netwerk valt niet onder de kwaliteitseisen, zie artikel 12a).

1.3 De tarieven voor pgb beschermd wonen worden jaarlijks vastgesteld.

De tarieven voor een pgb beschermd wonen jaarlijks door de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten in de regio IJssel-Vecht vastgesteld. Deze worden benoemd in artikel 12 van de verordening. De aanpassing pgb beschermd wonen is in lijn met de aanpassing van de in natura-

voorziening. Door eenzelfde aanpassing door te voeren bij de pgb-tarieven beschermd wonen, wordt de balans behouden tussen de zorg in natura voorzieningen en de pgb-voorzieningen beschermd wonen. Het pgb-budget dat inwoners ontvangen voor een voorziening beschermd wonen is toereikend om een passende voorziening in te kopen. Door in te stemmen met de aanpassing van de pgb-tarieven in de Verordening maatschappelijke ondersteuning van de gemeente Steenwijkerland 2020 gelden in de regio IJssel-Vecht dezelfde tarieven.

2. Door vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de kwaliteitseisen van een pgb beschermd wonen kan sneller worden geanticipeerd op (regionale) ontwikkelingen.

Vooruitlopend op het vaststellen van de verordening door de gemeenteraad heeft het college de (bijgaande) Nadere regels met betrekking tot de kwaliteitseisen voor een pgb beschermd wonen - onder voorbehoud dat u de verordening goedkeurt - vastgesteld. De keuze om deze specifieke eisen door middel van nadere regels vast te stellen wordt onder meer ingegeven door de snel veranderende werkelijkheid op het terrein van beschermd wonen. Aanpassingen kunnen snel worden gerealiseerd en behoeven niet via de Wmo verordening te worden verwerkt. In de Nadere regels met betrekking tot de kwaliteitseisen pgb beschermd wonen staan bovendien alle kwaliteitseisen bij elkaar, waardoor deze overzichtelijk zijn voor inwoners en aanbieders en juridisch geborgd zijn. Voor de afzonderlijke gemeenten, inwoners en aanbieders is het transparant waaraan een aanvraag voor een pgb beschermd wonen moet voldoen. De kwaliteitseisen vormen tevens een basis voor eventuele onderzoeken in het kader van toezicht.

3. De centrale toegang van de GGD IJsselland werkt met vastgestelde kaders.

Na besluitvorming door uw gemeenteraad dient de centrale toegang geïnformeerd te worden over de Wmo verordening 2020 en de daarin benoemde kaders. De Centrale Toegang (GGD IJsselland) heeft voor de gemeenten in de regio IJssel-Vecht de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen voor een maatwerkvoorziening of een pgb voor beschermd wonen. Artikel 10:6 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) geeft het college de mogelijkheid om ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid instructies te geven. De instructies zijn, op basis van wetgeving, praktijkervaring en huidige werkpraktijk, verder uitgewerkt en geschikt gemaakt voor publicatie. Daarmee is het voor iedereen transparant welke aspecten bij de beslissing op een aanvraag voor een maatwerkvoorziening beschermd wonen worden betrokken en welke procedure daarbij wordt gehanteerd.

Ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) moet worden ingelicht over het aangepaste beleid. In het bijzonder gaat het om de opdracht van de gemeente dat er niet langer vaste maandlonen mogen worden uitgekeerd aan aanbieders van nieuwe cliënten. Dit kan door het toesturen van de verordening.

Kanttekeningen en risico's

De genoemde maatregelen zullen impact hebben op cliënten. Er wordt bij nieuwe aanvragen en herindicaties tenslotte strenger gekeken naar het pgb. Door pro-actieve communicatie en vanuit maatwerkgedachte meedenken in passende oplossingen voor cliënten, wordt geprobeerd eventuele negatieve effecten beperkt te houden. Ook van belang is een goede cliëntondersteuning bij deze zoektocht. Hier zal verder over in gesprek worden gegaan met de hierbij betrokken partijen.

Het Wmo-beleid, met name op het gebied van beschermd wonen, is sterk in ontwikkeling. Er worden meer beleidswijzigingen verwacht. Het streven is om dit zoveel mogelijk gebundeld ter besluitvorming aan u voor te leggen. Het uitgangspunt is om de Wmo verordening één keer per jaar, bij voorkeur in het najaar, te wijzigen. Er kan echter niet worden uitgesloten dat in verband met de snel veranderende werkelijkheid wijziging van de verordening op een eerder moment noodzakelijk is.

Duurzaamheid en social return

Niet van toepassing.

Financiële toelichting

Het aangescherpte pgb-beleid kan financiële gevolgen hebben. We zien in de regio dat meer herindicaties / aanvragen pgb worden afgewezen en een alternatief in natura moet worden gezocht. Voor wat betreft beschermd wonen zijn reeds incidenteel extra ZIN plaatsen ingekocht. Deze worden vanuit het regionale budget gedekt. Voor de lokale Wmo-producten is een mogelijk financieel effect nog niet in te schatten. Door middel van monitoring en de reguliere planning en control cyclus worden de mogelijke effecten nauwlettend gevolgd en periodiek gerapporteerd aan uw raad.

Participatie en communicatie

De gewijzigde Wmo verordening per 1 januari 2020 vraagt een gedegen voorbereiding, zowel voor de uitvoering als voor de externe- en interne communicatie. Om onrust te voorkomen moeten bestaande cliënten zorgvuldig en tijdig worden geïnformeerd over de mogelijke consequenties van de gewijzigde Wmo verordening. De verordening Wmo vormt de juridische onderlegger. Door middel van een brochure in begrijpelijke taal, een heldere website en een direct mailing voor bestaande cliënten willen we de wijzigingen transparant en toegankelijk maken voor alle inwoners.

Adviesraad Sociaal Domein

Het cluster Wmo van de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) is al sinds 2018 regionaal betrokken bij de aanscherping van de pgb eisen met betrekking tot beschermd wonen. In juni 2018 hebben zij met die aanscherping ingestemd. Verbreding van de werkwijze naar de bestaande (lokale) Wmo producten begeleiding en huishoudelijke hulp is inmiddels met het cluster Wmo gedeeld. Daarbij is onder andere aandacht gevraagd door de ASD voor tijdige communicatie aan cliënten. De aandachtspunten van de ASD zijn meegenomen in de stukken en worden meegenomen bij de uitvoering. Aangezien de ASD al in 2018 advies heeft uitgebracht, is niet opnieuw formeel om advies gevraagd.

Uitvoering en planning

De verbreding van deze werkwijze betekent dat per 1 januari 2020 de strengere eisen pgb in ieder geval gelden voor de nieuwe cliënten, maar dat dit ook gevolgen gaat hebben voor de bestaande cliënten van Steenwijkerland. Op grond van het algemene overgangsrecht (artikel 22 van de nieuwe Wmo verordening) vallen bestaande cliënten pas onder dit regime wanneer er een nieuw besluit op grond van een herindicatie moet worden genomen. Tot die tijd is de oude Wmo verordening nog van toepassing. Er is ervoor gekozen om bestaande cliënten via de geplande herindicaties te toetsen aan de strengere eisen en bestaande cliënten vooruitlopend hierop pro-actief over het gewijzigde beleid te informeren.

Het college heeft - onder voorbehoud van vaststelling van de Wmo verordening 2020 door uw gemeenteraad - nadere regels met betrekking tot de kwaliteitseisen van een pgb beschermd wonen vastgesteld. De verordening en nadere regels treden in werking met ingang van de eerste dag na bekendmaking. De uitvoerende partijen en centrumgemeente Zwolle (inzake beschermd wonen) worden hierover geïnformeerd.

Besluit

Beslispunt 1

De gemeenteraad besluit om de Verordening maatschappelijke ondersteuning Steenwijkerland 2020 vast te stellen met ingang van 1 januari 2020.