

Vergaderjaar 2012–2013

32 620

Beleidsdoelstellingen op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2013

Inleiding

In mijn brief van 11 december 2012 (2012D46664) schreef ik u dat ik in overleg met Sensoor Nederland en andere betrokken organisaties een beleidsvisie over het aanbod van hulp en zorg op afstand wil formuleren, voordat ik een beslissing kan nemen over de plek van de Sensoor dienstverlening in dat kader. Met deze brief reageerde ik op de motie Voortman van 6 december 2012 (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 79), waarin werd verzocht om een visie op de dienstverlening van Sensoor en een voorstel voor structurele financiering. De motie werd door uw Kamer aangehouden.

In deze brief schets ik u mijn visie op hulp op afstand en ga ik in op de keuzes die hieraan zijn verbonden. Ik ga eerst in op de brede context van hulp en zorg op afstand in Nederland. Vervolgens ga ik specifiek in op anonieme hulp op afstand en kom ik tot mijn conclusies.

Deze visie is tot stand gekomen in goed overleg met organisaties die betrokken zijn bij het aanbieden van hulp op afstand in Nederland. Daarnaast werd ondermeer betrokken de analyse van de bedrijfsvoering van Sensoor Nederland en de regionale Sensoorvestigingen (Kamerstuk 29 247, nr. 177) en het onderzoek naar hulp op afstand in Nederland (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 15).

Waar spreken we over?

In de gezamenlijke VWS-agenda «van systemen naar mensen», zoals opgenomen in de brief van 8 februari 2013 (Kamerstukken II 2012 -2013, 32 620, nr. 78), is de kernboodschap dat we de mens centraal stellen en niet het systeem. Het versterken van zelfredzaamheid is daarbij een

belangrijk element. Zorg en ondersteuning zoveel mogelijk thuis en dicht in de buurt. Kijken naar wat mensen zelf kunnen en hoe hun omgeving daarbij kan ondersteunen.

Hulp en zorg op afstand kunnen goede mogelijkheden bieden om aan zelfredzaamheid bij te dragen. Het betreft het brede veld van aan de ene kant de zorg, zoals e-(mental)health en domotica, waarbij het contact met zorgprofessionals plaats en tijdonafhankelijke plaats vindt. Aan de andere kant betreft het de hulp of ondersteuning, van het bieden van een luisterend oor bij levensproblemen en het geven van informatie en advies door vrijwilligers tot psychosociale hulp door professionals.¹

Wie worstelt met levensvraagstukken en niet meteen zijn sociale netwerk kan of wil belasten, vanwege het tijdstip waarop behoefte bestaat aan contact, omdat het sociale netwerk te klein is of ontbreekt, omdat er een gevoel van schaamte is of omdat men meer deskundigheid zoekt, kan op eenvoudige wijze steun krijgen. Daarbij hoeft niet (meteen) een beroep te worden gedaan op reguliere professionele ondersteuning. De dienstverlening onder de noemer hulp op afstand kan dat meestal prima af. Door te luisteren, door zaken op een rijtje te helpen zetten, door te adviseren, door handvatten te bieden om problemen zelf het hoofd te bieden, door te wijzen op meer specifieke vormen van hulp waarvan gebruik kan worden gemaakt. Er gaat vaak ook een preventieve werking van uit; escalatie van problemen kan worden voorkomen door mensen weer even verder te helpen.

Hulp op afstand voorziet ook in een behoefte die kennelijk niet door reguliere hulp wordt geboden. Met name anonimiteit en toegankelijkheid in acute situaties spelen daarbij een rol van betekenis. Hulp op afstand kan dus enerzijds gezien worden als een ontlasting van de (duurdere) zorgprofessionals in de eerste en tweede lijn, maar kan anderzijds mensen op weg helpen naar de juiste ondersteuning of zorg. Het gaat dus om kosten én effectiviteit.

Bij hulp op afstand gaat het steeds om eenvoudig toegankelijke hulp zonder direct «face to face» contact. Onderkend wordt dat sprake kan zijn van een *continuüm*. De beweging kan gaan van het bieden van een luisterend oor, naar adviseren of het bieden van begeleiding. Het kan uitmonden in behandeling in de eerste of tweede lijn. Kenmerken van al deze vormen van hulp en ondersteuning zijn:

1. Geen direct «face to face» contact.

Contact verloopt via telefoon, e-mail of chat, of een combinatie daarvan.

2. Gebruikers (contacten) kunnen zowel anoniem als niet anoniem zijn.

Het kan ook zijn dat contacten anoniem beginnen maar dat later – op vrijwillige basis – de anonimiteit verdwijnt.

3. Zowel vrijwilligers als professionals bieden hulp

Bij Sensor en Kindertelefoon wordt de hulp uitsluitend door (getrainde) vrijwilligers geboden. Bij Korrelatie werken vrijwilligers, maar complexere

¹ Het onderzoek naar hulp op afstand in Nederland heeft het veld van psychosociale hulp op afstand in kaart gebracht. Er is een goed beeld ontstaan van de dienstverlening en hoe deze is georganiseerd. VWS is betrokken bij meerdere organisaties die een vorm van anonieme hulp of zorg op afstand te bieden. Naast Sensor gaat het om Stichting Korrelatie (psychosociale hulp door professionals), Stichting Ex6 en Stichting 113online (hulp en zorg bij suicidaliteit) en Slachtofferhulp (hulp bij seksueel misbruik en geweld). Ook de SHG's bieden de mogelijkheid om anoniem hulp te vragen. Daarnaast wordt de Kindertelefoon gefinancierd door provincies uit de doeluitkering jeugdzorg. Hulp op afstand wordt ook wel aangeboden in de particuliere sector. Humanitas biedt bijvoorbeeld een luisterend oor via een anonieme chat faciliteit en Siriz biedt anoniem hulp aan wie onbedoeld zwanger is geworden. Daarnaast bestaat er nog een veelheid aan organisaties met een website die ingaat op een specifiek probleem en waar soms ook contactmogelijkheden bestaan.

vragen worden behandeld door professionals in geestelijke gezondheidszorg (actieve hulpverlening). Vrijwilligers van de Stichting Ex6 verzorgen de eerste opvang in relatie tot personen die kampen met suïcidale klachten en verwijzen zo nodig door naar de professionals van de Stichting 113online voor diagnostiek en behandeling. Steunpunten Huiselijk Geweld worden uitsluitend bemenst door professionals. Iemand die hulp zoekt kan al goed worden geholpen door de vrijwilliger. Het is goed mogelijk dat geconcludeerd wordt dat meer gespecialiseerde hulp nodig is die een beter getrainde vrijwilliger of een professional vraagt. Dit kan ook buiten de organisaties liggen in de vorm van (niet-anonieme) zorg in de 1^e of 2^e lijn. De beweging kan ook weer terug gaan, wanneer dat weer beter passende hulp of ondersteuning is.

4. Toegankelijk

Hulp op afstand moet eenvoudig toegankelijk zijn. Afstand en anonimiteit dragen daar aan bij, maar ook gemak waarmee direct contact gelegd kan worden en het ontbreken van een (hoge) financiële drempel. Hier loopt het continuüm van zeer eenvoudig toegankelijk naar een toenemende selectiviteit, die samenhangt met het type hulp dat wordt gevraagd.

5. (Minimale) kwaliteitseisen

Hulp op afstand zou moeten voldoen aan kwaliteitseisen die passen bij de vorm van hulp die wordt geboden. Hier is sprake van een continuüm dat oploopt naarmate de benodigde professionaliteit op de hulpvraag toeneemt.

Informatie die wordt verstrekt moet correct zijn en vrijwilligers moeten in staat zijn daadwerkelijk hulp te verlenen en kunnen herkennen wanneer professionele hulp passende hulp is. Door het over te laten aan particulier initiatief verlies je daar grip op. Zeker in een situatie waarin het professionele hulp en zorgcircuit ook een beroep doet op de door vrijwilligers bemenste diensten, mag er geen twijfel bestaan over de kwaliteit daarvan. Die kan niet gegarandeerd worden wanneer het over wordt gelaten aan de vrije markt (financiering uit giften, fondsen e.d.), als deze al bereid zouden zijn hierin te investeren. Dit pleit voor (enige) overheidsbemoediging. Dat geldt ook voor het garanderen van anonimiteit (waar nodig) en objectiviteit (zonder belangenverstremming).

In het onderzoek naar hulp op afstand in Nederland worden grofweg drie typen cliënten gesignaleerd. Het kan gaan om mensen die te maken hebben met eenzaamheid, die psychische problemen hebben (maar niet terecht kunnen of willen bij de reguliere hulpverlening) of die problemen ervaren als gevolg van een «life event». Daarnaast zijn er cliënten die organisaties vanwege hun specifieke expertisefunctie benaderen, zoals op het terrein van suïcidepreventie.

Inpassen in de stelsels

Anonieme hulp en zorg op afstand is een aanvulling op het aanbod van hulp en zorg in de bestaande wettelijke (financierings)stelsels van VWS. De praktijk is echter dat verschillende aanbieders van anonieme hulp en zorg op afstand buiten die stelsels om worden gefinancierd. Juist omdat het een aanvulling is op wat met de wettelijke stelsels is geregeld, zou het daar ook onderdeel van uit moeten maken. Het is mijn streven om daar verandering in te brengen, door ook anonieme hulp en zorg op afstand waar nodig en mogelijk te regelen binnen de bestaande stelsels.

Die lijn is ten aanzien van anonieme e-mental health al ingezet. Nu is daar nog sprake van een tijdelijk subsidiebeleid², maar met een wijziging van

² Bij besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 13 oktober 2011, nr. CZ CGGZ-3084690, is een tijdelijk beleidskader voor subsidiëring van anonieme e-mental health vastgesteld (Stcrt. 2011, nr. 18936). Dat beleidskader geldt voor de jaren 2012 en 2013.

de Zorgverzekeringswet, waarvan het wetsvoorstel u binnenkort zal worden aangeboden, wordt een structurele regeling mogelijk gemaakt. Nu wordt de tijdelijke subsidie verstrekt door de minister op grond van de Kaderwet VWS-subsidies en in de structurele situatie wordt de subsidie verstrekt door het CVZ op grond van de Zorgverzekeringswet.

Ik wil de organisaties van hulp op afstand met een financieringsrelatie met het rijk en provincies eveneens zo veel mogelijk inpassen in bestaande wettelijke stelsels.

De Kindertelefoon is al ingepast in een bestaand wettelijk stelsel. Ten aanzien van de Kindertelefoon, nu nog provinciaal gefinancierd, komt er echter een wijziging. In het kader van de stelselherziening jeugd gaat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de Kindertelefoon per 1 januari 2015 naar gemeenten. In de Jeugdwet wordt daartoe opgenomen «dat jeugdigen kosteloos en anoniem advies kunnen krijgen over de door hen voorgelegde vragen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen» (het «wat»). Een zekere schaalgrootte en landelijke dekking is van belang. In overleg met de VNG wordt bezien hoe dit landelijk kan worden geregeld (het «hoe»).

Daarmee is nog niet alles binnen de stelsels geregeld. De Stichting Ex6 en Stichting 113online ontvangen een aparte instellingssubsidie. Al is de Stichting 113online een erkende zorginstelling, toch vindt bekostiging plaats buiten het reguliere financieringsstelsel van de zorg (niet premiegefinancierd) omaangezien de Stichting 113online (en de Stichting Ex6) worden gefinancierd in het kader van het suïcidepreventiebeleid. In de toekomst zie ik graag dat ook deze hulp en zorgvorm wordt opgenomen in het reguliere financieringsstelsel van de zorg. Vanwege het bijzondere karakter wordt vooralsnog de aparte subsidiering in het kader van het suïcidepreventiebeleid voortgezet.

Ook de dienstverlening van Stichting Korrelatie moet een plaats vinden binnen de stelsels. Stichting Korrelatie biedt professionele psychosociale hulp aangeboden door psychologen en maatschappelijk werkers. De dienstverlening kent aspecten van zowel zorg als ondersteuning. Daarom is niet één stelsel direct aangewezen. De stichting is zelf ook bezig met een oriëntatie hun toekomstige dienstverleningsaanbod. Ik ga in overleg met Stichting Korrelatie over de vraag of en hoe een plek binnen de stelsels gevonden kan worden. Vooralsnog handhaaf ik mijn instellingssubsidie.

Hulp op afstand in de Wmo

Anonieme hulp op afstand zoals Sensoororganisaties bieden – gesubsidieerd door de G4-gemeenten of (nu nog) provincies – kan gezien worden als het bieden van informatie en advies (cliëntondersteuning) en/of psychosociale hulpverlening. Bovendien is daarbij sprake van een grote inzet van vrijwilligers. Het is daarom logisch om een verband met de Wmo te leggen. De Steunpunten Huiselijk Geweld, en daarmee hun aanbod van anonieme hulp op afstand, heeft al een basis in de Wmo. In de bestuursafspraken 2011–2015 is de gemeente gepositioneerd als de bestuurslaag die zich bezig houdt met taken die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Zorg en welzijn komen in deze afspraken niet meer als kerntaak in het profiel van provincies terug. Het is daarom mijn voornemen om anonieme hulp op afstand wettelijk een bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten te maken, door een landelijke voorziening op te nemen. Het gaat daarbij om dienstverlening dat primair is gericht op psychosociale hulpverlening door het anoniem en op afstand bieden van een luisterend oor aan volwassenen die daarmee een klankbord, informatie en advies wordt geboden.

Om tegemoet te komen aan de problematiek verbonden aan het doorberekenen van kosten van anonieme diensten en om een landelijke dekking te garanderen, wil ik erin voorzien dat de kosten gelijkelijk door alle gemeenten worden gedragen. Uit die bijdrage kan het landelijke aanbod worden gefinancierd. Ik volg hiermee het model dat ten aanzien van de Kindertelefoon is gekozen.

Met de VNG ben ik in continu overleg over de wijzigingen in de Wmo. Ten aanzien van hulp op afstand zal het gesprek zich richten op hoe daadwerkelijk een landelijk dekkend aanbod van anonieme hulp op afstand geboden kan worden.

Wat betekent dit voor Sensor?

Het opnemen van een voorziening in de Wmo is er niet op gericht Sensor zelf overeind te houden, maar wel dat het type dienstverlening beschikbaar blijft. Deze voorziet immers in een behoefte. Die dienstverlening kan onmogelijk aangeboden blijven worden in de huidige organisatievorm van Sensor. Niet alleen omdat ik niet over de middelen beschik om de financiering van die dienstverlening tijdelijk op mij te nemen tot het in de nieuwe Wmo wettelijk is geregeld, maar ook omdat de structuur van regionaal zelfstandig opererende vestigingen met ieder een eigen bestuur, directie en huisvesting onnodig gecompliceerd en kostbaar is. Ook inhoudelijk is er ruimte voor verbetering, door aandacht te schenken aan het in relatie tot de kosten (circa 6 miljoen euro totaal) kleine aantal unieke bellers (10.000 op ruim 280.000 gesprekken in 2011). Er zijn veel bellers die herhaaldelijk bellen. Dat kan in bepaalde gevallen nuttig zijn, maar er moet voor worden gewaakt dat men blijft hangen in het bieden van een luisterend oor, terwijl soms juist wel specifieke hulp of zorg in de 1^e of 2^e lijn nodig is.

Het is duidelijk dat de voorgenomen veranderingen niet van de ene op de andere dag gereed zullen zijn. De wijziging van de Wmo zal niet voor 1 januari 2015 in werking treden. Tegelijkertijd trekken sommige provincies zich al eerder terug als financier. Daar kan ik geen onmiddellijke oplossing voor bieden. De instellingssubsidie voor de koepel Sensor Nederland blijft tot die tijd in ieder geval voortbestaan³. Daarmee blijft ook het landelijke telefoonnummer in de lucht. In deze tijdelijke situatie zullen de regionale Sensorvestigingen gezamenlijk bellers die dat landelijke nummer bellen te woord staan. Die situatie is niet ideaal, maar bij de meeste provincies is er in 2014 nog sprake van (gedeeltelijke) voortzetting van de subsidie aan de regionale Sensororganisatie. Door de opheffing van Sensor Noord-Brabant zullen bellers uit die regio in 2014 geen vrijwilligers uit hun provincie aan de telefoon krijgen, maar ik verwacht dat bellers uit deze regio terecht kunnen bij de overige Sensorvestigingen.

Daarnaast is aan de orde dat Sensororganisaties kunnen fungeren als telefonische achtervang, met name buiten kantooruren, voor andere organisaties⁴. Mijn uitgangspunt is dat organisaties die gebruik maken van deze dienstverlening hiervoor de kostprijs betalen.

³ De koepel Sensor Nederland ontvangt instellingssubsidie voor activiteiten gericht op het faciliteren en afstemmen van het werk van de regionale Sensor-organisaties. Het betreft onder meer onder meer afstemming, kennisuitwisseling, coördinatie van landelijke communicatie (promotie en werving vrijwilligers) en de techniek voor het landelijke telefoonnummer, chatfaciliteiten en e-mail.

⁴ Afhankelijk van regionale afspraken. Het betreft onder meer het Algemeen maatschappelijk werk, Mee-organisaties, GGZ-instellingen, advies en meldpunt huiselijk geweld en ex6/113online.

Sensor Nederland ziet zelf mogelijkheden om te komen tot een nieuwe organisatie. Eén organisatie, die werkt zonder zelfstandig opererende lokale vestigingen en – mede daardoor – goedkoper en efficiënter kan zijn. De in opdracht van VWS uitgevoerde onderzoeken bieden daar ook handvatten voor. Met deze handvatten en het vooruitzicht op wettelijke verankering van de dienstverlening in de Wmo heb ik mijn toezegging om Sensor te ondersteunen bij het vinden van een oplossing gestand gedaan.

Ten aanzien van de nieuwe organisatie die Sensor Nederland voor ogen heeft, is te voorzien dat dit een forse reorganisatie zal betekenen. Dat vereist zorgvuldigheid en deskundige begeleiding. Om dat vanaf het begin mogelijk te maken, ben ik bereid aan de kosten van de reorganisatie in 2013 en 2014 eenmalig bij te dragen. Voorwaarde daarvoor is dat het plan voldoende draagvlak krijgt van de Sensorvestigingen die zijn aangesloten bij de koepel Sensor Nederland. De gemeenten bepalen uiteindelijk hoe en door wie straks aan de landelijke voorziening uitvoering wordt gegeven. Sensor kan zich dan presenteren als een goede mogelijke partner voor de gemeenten.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers