

College van burgemeester en wethouders
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Betreft: gevraagd advies over Wijzigingsbesluit Verordening WMO Jeugdhulp 2024

Nijmegen, 25 september 2024

Geacht college,

De verordeningen WMO en Jeugdhulp worden ieder jaar aangepast aan de actuele wet- en regelgeving en de gewijzigde omstandigheden. De voorgenomen wijzigingen worden jaarlijks ter advisering voorgelegd aan onze commissie. Dat stellen wij op prijs. Wij begrijpen dat het lastig is om in de ambtelijke en bestuurlijke cyclus rekening te houden met de relatief lange periode van zes weken die staat voor een adviesaanvraag. Maar om een goed doordacht en gefundeerd advies aan u te kunnen voorleggen, hebben wij die tijdsspanne echt nodig. Hoewel er nu, anders dan vorig jaar, minder tijd is, hebben wij besloten om toch in te gaan op uw verzoek om een advies over het wijzigingsbesluit.

Op ons verzoek zijn vorig jaar de voorgestelde wijzigingen in de verordening samengevat in een beknopt overzicht. Dit maakte het voor ons een stuk gemakkelijker om zicht te krijgen op de voorgenomen aanpassingen en om daarover een advies uit te brengen. Dat is kennelijk dit jaar niet goed gelukt. Het document met wijzigingen is niet erg overzichtelijk. Wij betreuren dat, temeer nu er maar weinig tijd is om tot een advies te komen.

Ook ontbreekt een toelichting bij de belangrijkste wijzigingen, zodat wij geen zicht hebben op de overwegingen om deze aan te brengen.

Bij de voorbereiding van dit advies hebben wij onze adviezen uit de voorgaande jaren nog eens bekeken. Vorig jaar hebben wij u geadviseerd om voortaan te werken met een zogenaamde omgekeerde verordening. Dat is een benadering waarbij niet de bestaande wet- en regelgeving uitgangspunt is, maar de hulpvraag van de inwoners. Het is een beproefde manier om maatwerk te leveren. In uw reactie op ons advies (uw brief E23.003821 van 21 november 2023) heeft u toegezegd om voor 2025 hierover en over vereenvoudiging van beleidsregels en de verordening met ons in gesprek te gaan. Een eerste gesprek heeft voor de zomer plaatsgevonden, maar daarbij is de omgekeerde verordening niet besproken. Wij zien er naar uit om hier nog eens met u op terug te komen. ([Omgekeerde Modelverordening sociaal domein | Stimulansz](#))

In dit advies gaan wij puntsgewijs de door u voorgenomen wijzigingen langs.

- Zorgplicht

De gemeente heeft bij het toekennen van individuele voorzieningen een zorgplicht. Dat is een grote verantwoordelijkheid, te meer wanneer de vraag stijgt en de beschikbare budgetten niet altijd dekkend zijn. Wij merken dat dit leidt tot meer nadruk op beperkende formuleringen, in de Verordening bijvoorbeeld waar het gaat over respijtzorg, maar ook in het Protocol voor gebruikelijke hulp en ondersteuning dat u aan de Verordening wilt toevoegen. Hoe begrijpelijk dit ook is wanneer het gaat om beleid en het aansturen van de uitvoering, in de praktijk gaat het altijd om specifieke gevallen van inwoners die ondersteuning en hulp nodig hebben. Dan kan een benadering die gericht is op het beperken van maatwerkvoorzieningen hardvochtig uitpakken en uiteindelijk contraproductief blijken.

- Bovengebruikelijk

In artikel 1 Begripsbepalingen wordt onder het begrip Mantelzorg 'bovengebruikelijke hulp' ingevoegd en toegelicht. Maar in deze toelichting staat niet wat deze bovengebruikelijke hulp kan inhouden, alleen maar dat deze bovenop de gebruikelijke hulp komt. Dat wordt verder uitgewerkt in een Protocol gebruikelijke hulp en ondersteuning dat, als wij het goed hebben begrepen, aan de Verordening zal worden toegevoegd.

Wij stellen met instemming vast dat bij de criteria voor een maatwerkvoorziening (artikel 8) bepalingen zijn ingevoegd voor het vaststellen van wat per geval gebruikelijke hulp is en wat bovengebruikelijke hulp. Dat kan naar ons idee inderdaad alleen per geval worden vastgesteld. Eigen kracht is geen vaststaande grootte, maar een variabel gegeven dat per geval en in verschillende situaties en perioden kan verschillen.

In het Protocol dat u aan de Verordening wilt toevoegen staat in grote lijnen hoe moet worden bepaald wat gebruikelijke hulp is. Het uitgangspunt daarvoor beschrijft u in de inleiding:

'Het college verstrekt alleen een maatwerkvoorziening wanneer de jeugdige en/of zijn ouders naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen in staat is gezond en veilig op te groeien en zich zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Het college kan weigeren om een maatwerkvoorziening te verstrekken vanwege de aanwezigheid van gebruikelijke hulp die de ouders geacht worden te verlenen aan hun kind. De aanwezigheid van gebruikelijke hulp en de omvang daarvan, moet op basis van objectieve criteria worden gemotiveerd en geconcretiseerd. Deze criteria worden in dit protocol uitgewerkt.'

Dat is nogal restrictief geformuleerd, waarbij opvalt dat de 'ouders geacht worden gebruikelijke hulp (te) geven aan hun kind'. Het is al geruime tijd gemeengoed in de jeugdhulp om niet kindgericht maar gezinsgericht te werken. Veel problemen die kinderen of jongeren hebben, staan niet los van hun gezinssituatie. Daarom bevreemdt het ons dat hier zo'n sterk onderscheid wordt gemaakt tussen ouders en kind. Het Protocol zou meer oog moeten hebben voor de verwevenheid van de situatie van ouders en kinderen bij de beoordeling van wat ouders aan gebruikelijke hulp kunnen bieden.

In de inleiding staat ook dat er objectieve criteria moeten zijn voor de aanwezigheid en omvang van gebruikelijke hulp. Deze criteria worden vervolgens uitgewerkt, onder meer in een lijst van behoeften en vaardigheden die kinderen van een bepaalde leeftijd al dan niet geacht worden te hebben. Ook hier lijkt de aandacht vooral naar de jeugdige in kwestie uit te gaan en minder naar de ouders.

Wij pleiten voor een benadering waarin niet zozeer het kind centraal staat, maar de gezinssituatie. Dat zou de basis moeten zijn voor een meer integrale beoordeling waarmee beter kan worden vastgesteld welke begeleiding en hulp nodig is en wat het aandeel van ouders en het sociale netwerk daarin kan zijn.

Afgezien van dit punt is het Protocol een waardevolle uitwerking van wat belangrijk is bij een beoordeling. Het geheel is er duidelijk op gericht om, als het enigszins kan, te voorkomen dat er een maatwerkvoorziening komt. Dat is alleszins begrijpelijk, gezien de grote budgettaire uitdagingen waar u voor staat. Maar wij wijzen u er graag op dat gezinnen niet zomaar naar een Buurtteam Jeugd en Gezin gaan en een beroep doen op jeugdhulp.

Verder wijzen wij erop dat er over het begrip 'eigen kracht' inmiddels enige jurisprudentie is als het gaat om de gemeentelijke verordening. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 29 mei 2024 geoordeeld dat de gemeente een aanvraag voor jeugdhulp niet mag afwijzen vanwege 'eigen kracht', als in de gemeentelijke verordening niet voldoende beschreven staat hoe 'eigen kracht' wordt beoordeeld.

De CRvB stelt dat in de verordening moet worden beschreven wat ouderlijke zorg- en opvoedingsplicht inhoudt en wanneer er sprake is van 'eigen kracht'. Daarbij moeten de criteria en afwegingsfactoren ook daadwerkelijk in de verordening worden opgenomen. Enkel verwijzen naar een richtlijn in de bijlage, de ClZ-indicatiewijzer, de toelichting of nadere regels of beleidsregels van het college is niet voldoende. De gemeente kan onderscheid tussen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp maken. Ook dat moet dan in de verordening nader worden beschreven.

Advies 1

Gebruik bij het bepalen wat in een specifieke situatie als gebruikelijke hulp moet worden beschouwd een beoordeling die rekening houdt met de gezinssituatie als geheel, en niet uitsluitend de situatie van de jeugdige.

Advies 2

Wij adviseren u om de genoemde jurisprudentie in de voorgestelde verordening 2025 te verwerken.

- Respijtzorg

In ons advies over de wijzigingen d.d. 6 oktober 2023 hebben wij u geadviseerd over de tekst van de toen nieuwe maatwerkvoorziening voor respijtzorg (artikel 8.5 in de Verordening 2024). Wij schreven toen dat het ons opviel dat deze tekst voornamelijk bestond de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen en over de vele afwijzings- of weigeringsgronden. Wij adviseerden u toen om enige toelichting op te nemen 'omtrent de achtergrond van dit artikel en de betekenis die daaraan

moet worden toegekend in de praktijk'. In uw reactie op ons advies schreef u dat dit niet meer kon meenemen in de Verordening 2024, maar dat u zou 'zorgen dat dit in 2025 wordt meegenomen'.

Tot onze spijt vinden wij daar in de nu voorliggende Verordening 2025 niets van terug. Wij verzoeken u om alsnog de gevraagde toelichting in de tekst op te nemen.

- Trainingshuis

Wij constateren met instemming dat in de Verordening het Trainingshuis is opgenomen en dat dit in artikel 1 een adequate begripsbepaling heeft gekregen, net als Beschermd wonen intramuraal en Beschermd Thuis.

Dan valt het wel op dat twee toegevoegde hulpvormen, namelijk begeleiding plus en praktische begeleiding, niet nader worden toegelicht.

Advies 3

Wij adviseren u om in artikel 1 van de Verordening de hulpvormen begeleiding plus en praktische begeleiding van een begripsbepaling te voorzien.

- PGB

Artikel 12 bestaat uit algemene regels voor het PGB. Daar wordt nu een lid 8 aan toegevoegd dat aangeeft wanneer een PGB niet toegewezen of ingetrokken kan worden. Dit is een nadere uitwerking van voorgaande bepalingen. Onder 8b worden vier gevallen met name genoemd. Wij vragen ons af wat de achtergrond is om deze nadere restricties op te nemen. Is dit op basis van praktijkervaringen? In het bijzonder van de onder 8b.i en 8b.ii genoemde personen (8bi. handelingsonbekwaam; 8bii. verstandelijke handicap of ernstige psychische problematiek) kan worden aangenomen dat zij niet zelfstandig een pgb-aanvraag kunnen doen en dat zij onder bewind staan.

Het onder 8d gestelde, '(indien) er naar het oordeel van het college andere, zwaarwegende, bezwaren bestaan tegen de verstrekking', is een algemene voorwaarde die de onder 8b genoemde gevallen kan insluiten. Wij vragen ons af waarom het dan nog nodig is om de gevallen 8bi en 8bii hier specifiek te benoemen.

Een ander punt waar wij op willen reageren is de hoogte van de PGB-tarieven. Budgethouders kunnen alleen kwalitatief goede zorg en ondersteuning inkopen als de tarieven hiervoor toereikend zijn. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om toereikende pgb-tarieven vast te stellen. Dit staat in de WMO en Jeugdwet beschreven. In ons advies van vorig jaar over de nu geldende verordening is ook een duidelijk advies opgenomen over de te hanteren tarieven. Korthedshalve verwijzen wij naar dat advies.

De afgelopen jaren is gebleken dat er landelijk grote verschillen zijn in de PGB-tarieven van gemeenten. En soms zijn de tarieven niet toereikend. Inmiddels is er van de VNG een handreiking verschenen die duidelijkheid geeft over de opbouw van deze tarieven. Daarbij wordt rekening gehouden met alle onderdelen, zoals de kostencomponenten en de marktwerking. Het gebruik van deze handreiking leidt tot een herkenbare en uniforme werkwijze bij de vaststelling van PGB-tarieven. Dit is een belangrijke stap naar meer transparantie en gelijkheid binnen het PGB-systeem.

Een laatste opmerking: in artikel 9a van de Verordening gaat het over de mogelijkheid om hulp of ondersteuning vanuit een PGB te combineren met een bestaande woon/zorg-overeenkomst. Als wij het goed begrijpen, is dit niet toegestaan wanneer de PGB-hulp van een andere aanbieder afkomstig is. De formulering van dit artikel vinden wij niet erg duidelijk. Mogelijk begrijpen wij daardoor niet goed wat bedoeld is. Wij wijzen u erop dat dit funest is voor initiatieven als Fokus en Mindset wonen, waar huur en zorg verbonden zijn en waar mensen daarnaast nog een aanvullend PGB hebben.

Advies 4

Wij adviseren u om in de Verordening 2025 in ieder geval voor het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke zorg, en begeleiding dezelfde tarieven op te nemen als in de huidige verordening, met dien verstande dat er een indexering plaatsvindt zoals gebruikelijk. Neem daarbij ook de vorig jaar genoemde Cao's voor de Zorg in acht en de hier genoemde handreiking van de VNG.

Advies 5

Wij adviseren u de tekst van artikel 9a te verduidelijken. En ook om voor specifieke gevallen als Fokus en Mindset wonen (en voor vergelijkbare initiatieven) de combinatie van een woon/zorg-arrangement met het hebben van een PGB toe te staan. Desgewenst zijn wij graag bereid om dit advies toe te lichten.

- Passend woonzorg aanbod jongvolwassenen 18-/18

Dit aanbod is bedoeld voor jongvolwassenen tot 23 jaar die uitstromen uit jeugdhulp en die nog niet volledig zelfstandig kunnen functioneren. U onderscheidt woonzorg (verblijf zwaar), ambulante begeleiding en dagbesteding.

In 2024 hebben tot op heden 17 jongvolwassenen (18+) toegang tot beschermd wonen verkregen met gebruikmaking van woonzorg. Het betreft financiering vanuit de Jeugdwet. Woonzorg maakt een omgekeerde procedure mogelijk. Jongvolwassenen die op straat of in de opvang verblijven, of een hoog risico lopen hier gebruik van te moeten gaan maken, krijgen respijt en hiermee de mogelijkheid om begeleiding en behandeling te accepteren om zo in aanmerking te komen voor een beschikking zoals geïndiceerd door Toegang Beschermd Wonen (TBW) van de GGD.

Advies 6

Deze werkwijze pakt zowel curatief als preventief goed uit en verdient navolging. Nu de pilot binnenkort eindigt, adviseren wij om op deze weg door te gaan door de opgedane expertise van de betrokken ketenpartners te borgen in een nieuw te formeren werkgroep. Deze werkgroep kan een goede aanvulling zijn op bestaande structuren als die van de TBW-GGD.

Dit zijn de punten die ons zijn opgevallen in de voorgestelde wijzigingen in de Verordening WMO Jeugdhulp en de adviezen die wij dienaangaande hebben opgesteld. Deze brengen wij graag onder uw aandacht. Wij zien uit naar uw reactie.

Met vriendelijke groeten,

Sandra de Vries
voorzitter adviescommissie JMG

Adviescommissie JMG
secretaris J. Portier MO10
postbus 9105
6500 HG Nijmegen
j1.portier@nijmegen.nl