

Betreft: Regiovisie WMO en Jeugdwet

Datum: 21-04-2021

1 Inleiding

In de brief van 2 maart met kenmerk Z/21/065570-141625 wordt de PAR om advies gevraagd met betrekking tot de consultatieversie van de regiovisie getiteld “Samen scherper aan de wind 2021-2023”. Centraal in de regiovisie staat de uitvoering van de WMO en de Jeugdwet en met name de uitdagingen waar de gemeenten voor staan.

In de regiovisie komt een scala van onderwerpen aan de orde die een duidelijk verschillende betekenis hebben voor het lokale, regionale en boven regionale niveau met betrekking tot de uitvoering van de WMO en de jeugdwet. Hierom is het nodig om duidelijk te maken wat het perspectief is dat de basis vormt voor dit advies. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 2 waarbij twee invalshoeken centraal staan. Enerzijds de relatie tussen lokaal en regionaal en anderzijds de betekenis van de complexe jeugdzorg voor de organisatie en uitvoering. In hoofdstuk 3 wordt stil gestaan bij de betekenis van met name de visie en de uitgangspunten, opgenomen in de regiovisie, voor de lokaal vastgestelde en vigerende visie en uitgangspunten. In hoofdstuk 4 wordt stil gestaan bij de vraag in welke mate de uitwerking van de regiovisie een antwoord geeft op het vraagstuk van de complexe jeugdzorg. Het advies wordt afgesloten met een epiloog.

2 Het vertrekpunt van het advies

2.1 Algemeen

De aanleiding om te komen tot de regionale visie is tweeledig. Om te beginnen een vervolg op de regiovisie uit 2013 de “Gebundelde krachten”. Hierbij moet worden bedacht dat deze nota in het teken stond van de naderende decentralisatie die op 1 januari 2015 zijn beslag heeft gekregen. De nota was bedoeld om een beeld te krijgen van wat de gemeente te wachten stond. In “Samen scherper aan de wind” staat de verhouding tussen lokaal en regionaal centraal met het regioniveau als vertrekpunt.

De andere aanleiding tot de regiovisie is de opdracht in VNG-verband om te komen tot een regiovisie als uitwerking van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Dit zou aanleiding moeten zijn om duidelijk te maken op welke wijze het vraagstuk van de complexe jeugdzorg wordt opgelost.

Het geven van adviezen is achterwege gelaten. In plaats daarvan worden er vragen gesteld. In de eerste plaats om achtergrond te achterhalen van het betreffende deel van de regiovisie. In de tweede plaats welke betekenis eraan gehecht moet worden en ten derde waarom bepaalde onderwerpen niet aan bod komen.

2.2 Van lokaal naar regionaal

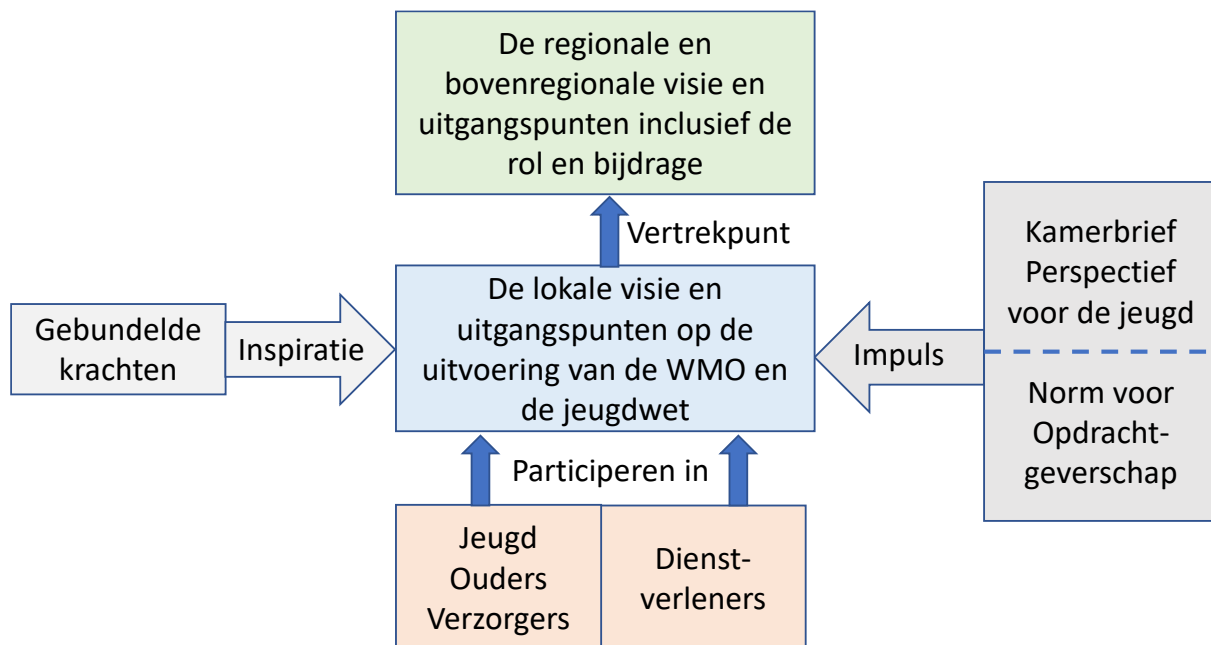
Een belangrijk onderdeel van de regiovisie heeft te maken met de verdeling tussen regio en lokaal. In dit advies wordt stilgestaan bij de wijze waarop dit in de regiovisie wordt uitgewerkt. In het advies wordt hierbij uitgegaan van de volgende vertrekpunten:

- De “Gebundelde krachten” uit 2013 heeft aan de basis gelegen voor het ontwikkelen van het beleid met betrekking tot het sociaal domein voor de betrokken gemeenten en een daarbij behorende uitvoeringspraktijk. Voor Waddinxveen heeft dit geresulteerd in het door de Raad

vastgestelde Beleidskader Sociaal domein en aansluitend de “Verordening voor het sociaal domein “Samenredzaam””.

- De uitvoering van de WMO en de Jeugdwet door de gemeente, formeel vanaf 1 januari 2015, heeft geleid tot een uitvoeringspraktijk in lijn met een prominent uitgangspunt voor de decentralisatie namelijk de nabijheid. Dit houdt in lokaal tenzij waar het gaat om het uitvoeren van de WMO en jeugdwet. De visie en de uitgangspunten de regiovisie moeten hierop aansluiten.

Het voorgaande komt neer dat voor de regiovisie de lokaal vastgestelde visie en uitgangspunten het vertrekpunt vormt. De impuls voor de lokale visie en uitgangspunten komt van de kamerbrief in combinatie met de Norm voor opdrachtgeverschap en de inspiratie vanuit de Gebundelde krachten met als participanten de ouders, verzorgers, de jeugd en de dienstverleners. De regiovisie gaat over de zaken die belegd zijn en worden bij de regio.



De regiovisie stelt de regio centraal zoals dat naar voren komt uit de wijze waarop de visie en uitgangspunten opgenomen in hoofdstuk 2 van de regiovisie is uitgewerkt. Daarnaast worden er vanuit de regio (aanvullende) eisen geformuleerd met betrekking tot de uitvoering van de WMO en Jeugdwet. Dit betreft de ambitie zoals opgenomen in paragraaf 4.3.

Het voorgaande leidt tot de volgende vragen:

Vraag 1: *Waarom is niet de lokale uitvoering van de WMO en Jeugdwet op basis van de lokale visie en uitgangspunten het vertrekpunt en daarmee de basis voor het bepalen van de taken op het niveau van de regio?*

Vraag 2: *Wat betekent de inhoud van de regiovisie voor het door de Raad vastgestelde Beleidskader Sociaal domein en aansluitend de “Verordening voor het sociaal domein “Samenredzaam””? Gezien de inhoud van de regiovisie bepaalt deze de uitwerking van de lokale visie en uitgangspunten. Tevens wordt daarmee de uitvoering op lokaal niveau van de WMO en de jeugdwet bepaald.*

Deze vragen zijn aan de orde bij het vaststellen van de regiovisie en de betekenis daarvan voor het lokaal niveau. Afhankelijk van het antwoord doet zich de vraag voor wat er met het lokaal vigerend beleid en daarmee verbonden uitvoering moet gebeuren.

2.3 Regionaal en boven regionaal en de complexe jeugdzorg

Een andere invalshoek in de regiovisie betreft de verdeling van de taken die het beste op regionaal niveau kunnen worden belegd en indien van toepassing op bovenregionaal niveau. Deze afweging is in belangrijke mate ingegeven door de zorgen met betrekking tot de uitvoering van met name complexe jeugdzorg. De noodzaak om hierbij stil te staan heeft direct te maken met de aanleiding om te komen tot een regiovisie. Deze is verwoord in de Norm voor Opdrachtgeverschap zoals uitgewerkt door de VNG naar aanleiding van een kamerbrief "Perspectief voor de jeugd". In het advies wordt hierbij uitgegaan van het volgende vertrekpunt: De complexe jeugdzorg is reeds vanaf de start van de decentralisatie een vraagstuk. De vraag hieraan verbonden is welke taken met betrekking tot zowel het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap kunnen of moeten lokaal, regionaal of boven regionaal worden belegd.

Vraag 3: *Waarom wordt in de regiovisie niet duidelijk gemaakt hoe de complexe jeugdzorg georganiseerd wordt in het samenspel tussen lokaal, regionaal en bovenregionaal?*

Vraag 4: *Voldoet de regiovisie feitelijk aan de vereisten vanuit de NvO en het vraagstuk verwoord in de kamerbrief?*

2.4 Symmetrie tussen casus, opdrachtgever en opdrachtnemer

In de media verschijnen met enige regelmaat berichten over ouders en verzorgers die geen dienstverlener kunnen vinden om hun kind de verzorging te geven die past bij de toestand van het kind. Er is geen opdrachtgever op lokaal, regionaal en boven regionaal niveau die de verbinding kan maken tussen de ouders of verzorgers met de geëigende opdrachtnemer of opdrachtnemers. De dienstverleners zijn te onderscheiden in de lokale, regionale en bovenregionale dienstverleners. Dit wordt mede bepaald door het specialistische karakter van de diensten die worden geleverd. In de regiovisie wordt onderscheid gemaakt in het lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau.

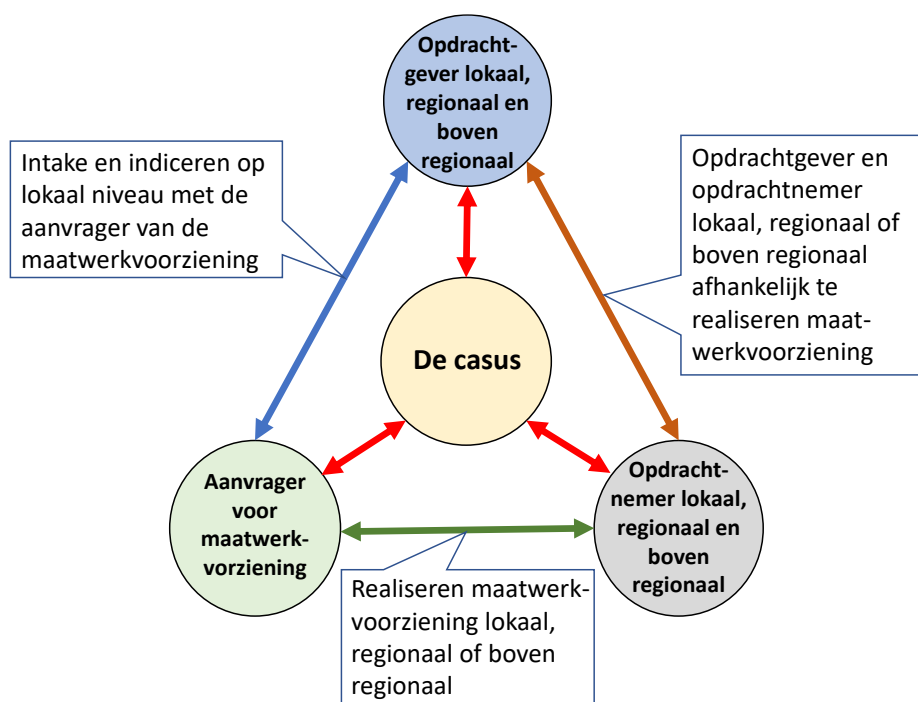
Symmetrie betekent dat bij de casus die zich op lokaal niveau aandient beoordeeld moet worden of deze lokaal kan worden afgehandeld met de lokale overheid als opdrachtgever en de lokale dienstverleners als opdrachtnemer. Indien de casus beter op regio of boven regio niveau kan worden afgehandeld dan verschuift het opdrachtgeverschap namens de lokale overheid en het opdrachtnemerschap naar respectievelijk de regio of het boven regio niveau.

Vraag 5: *Welk perspectief biedt de regiovisie aan de ouders en verzorgers van een kind waarvoor geen enkele instelling in staat of bereid is de geëigende (complexere) jeugdzorg te bieden.*

Vraag 6: *Welk (financieel) perspectief biedt de regiovisie aan de betreffende instellingen om de gevraagde (complexere) jeugdzorg te bieden.*

2.5 De synthese

De nabijheid is het prominente uitgangspunt voor de decentralisatie. Nabijheid wil zeggen: hulp moet dicht bij de burger komen, aangestuurd door de lokale overheid die 'dichterbij' zou staan en met een grotere rol voor het eigen persoonlijke (meer nabije) sociale netwerk. De aanvraag voor een maatwerkvoorziening komt terecht bij de lokale overheid die de aanvraag beoordeelt. Indien de aanvraag wordt toegekend doet zich de vraag voor welke dienstverlener of dienstverleners de opdracht krijgt/krijgen de maatvoorziening te realiseren. Is dit lokaal, op regionaal niveau of boven regionaal niveau.



Het realiseren van een complexe maatwerkvoorziening vraagt om een daarop afgestemd niveau van opdrachtgeverschap in combinatie met opdrachtnemer of opdrachtnemers.

3 De lokale betekenis van de regiovisie

3.1 Vigerend lokaal beleid en de regiovisie

Op een aantal plekken in de regiovisie worden zienswijzen gepostuleerd die van (groot) belang zijn voor het lokaal niveau. Omdat dit advies wordt opgesteld in opdracht van het college van Waddinxveen, is het lokale niveau de gemeente Waddinxveen.

In hoofdstuk 2 van de regiovisie worden de gezamenlijke visie en uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot het uitvoeren van de WMO en de Jeugdwet. In het najaar van 2019 heeft de Raad van Waddinxveen het “Beleidskader Sociaal Domein 2019 – 2023, Waddinxveen samenredzaam” vastgesteld.

In het vastgestelde “Beleidskader Sociaal Domein” wordt de volgende missie geformuleerd: *“We willen dat iedereen in Waddinxveen gelijkwaardig meedoet in de samenleving. Dit betekent een inclusieve samenleving waarin iedereen op voet van gelijkheid mee kan doen en de mogelijkheden, talenten en eigen regie van onze inwoners centraal staan. Samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties geven we invulling aan die inclusieve samenleving.”*

De twee belangrijke pijlers in dit beleidskader zijn de verdiepende inzichten en de uitgangspunten.

Verdiepende inzichten	Uitgangspunten
• Zelfredzaamheid • Eigen kracht • Schaarste • Vrijwilliger	• Inzet op preventie • Integraliteit en maatwerk • Iedereen doet mee • Duurzaamheid en nazorg • Samenredzaamheid

In de regiovisie worden een zevental uitgangspunten uitgewerkt die een wat andere inkleuring hebben dan de verdiepende inzichten en uitgangspunten in het beleidskader. Op geen enkele manier wordt in de regiovisie stilgestaan en zo mogelijk een verbinding gelegd met het vastgestelde en vigerende beleid binnen de gemeente Waddinxveen en ook bij de overige gemeenten.

De vraag die zich aandient is deze. Welke betekenis en eventuele gevolgen heeft de gezamenlijke visie en uitgangspunten, zodra deze zijn vastgesteld, voor het door de raad van Waddinxveen vastgestelde beleidskader?

Vraag 7: *Waarom moet er een vervolg komen op de Gebundelde krachten terwijl op lokaal niveau sinds de start van de decentralisatie het nodige is gebeurd met betrekking tot het ontwikkelen en invoeren van beleid en een daarop geënte uitvoeringspraktijk?*

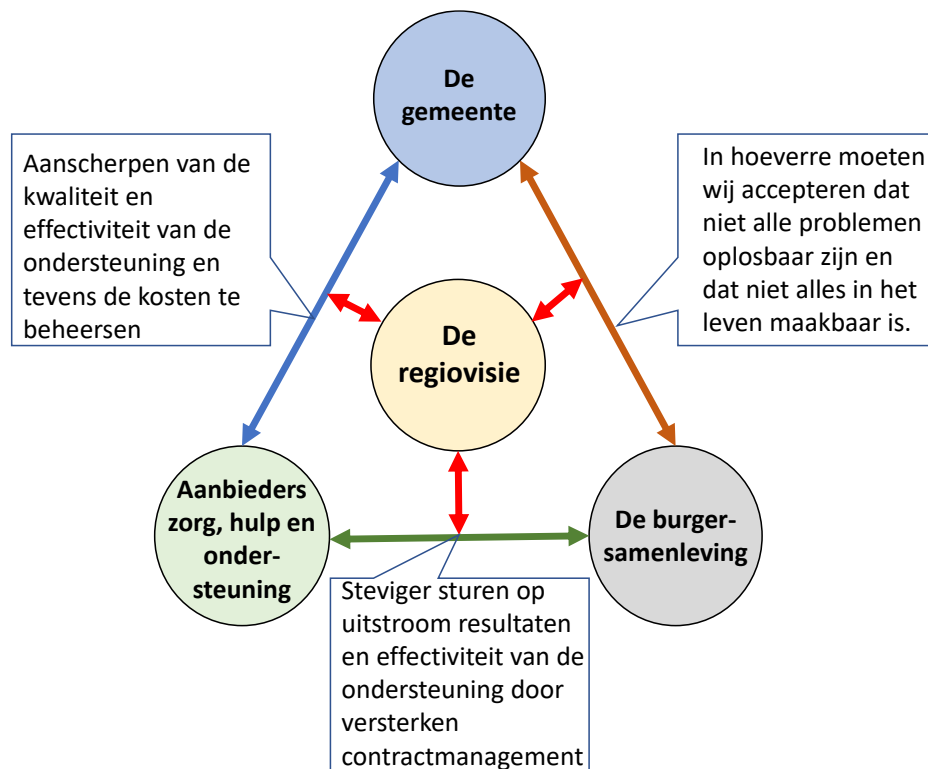
Vraag 8: *Waarom is er, blijkens de regiovisie, niet voor gekozen om het lokaal vigerende beleid en uitvoering als vertrekpunt te nemen en een daarop aansluitende regiovisie die betrekking heeft op de taken die regionaal zijn belegd? De nabijheid wordt immers lokaal verwezenlijkt en niet door de regio.*

3.2 De lokale opgave

De titel hoofdstuk 4 is “Regionale taken op maatwerkvoorziening WMO en jeugd”. Dit terwijl het realiseren van inhoud van paragraaf 4.3, waar het betaalbaar houden van de maatwerkvoorziening centraal staat, op lokaal niveau ligt en dus bij de gemeente. Het gaat hierbij om invulling te geven aan de volgende ambities:

- Afbakening van de jeugdhulp en WMO.
Gesteld wordt dat de “afbakening nodig is om de zorg en ondersteuning beschikbaar te houden voor wie dat nodig heeft”. Dit wordt gevolgd door een analyse die erop neerkomt dat de WMO en de jeugdwet in onvoldoende mate zijn afgebakend en dat dit leidt tot **onrealistische verwachtingen van de maatschappij, zeg de inwoners**. Daarnaast helpt het niet dat **hulpverleners een zo goed mogelijke ondersteuning** willen leveren omdat zij geneigd zijn vanuit een perfectie situatie te denken. Met het opstellen van een “regionaal kader gebruikelijke hulp” rest de vraag hoe een uitgangspunt als **“iedereen doet mee”** wordt ingevuld.
- Optimalisatie binnen de inkoop.
Het inkopen is een regionale aangelegenheid. Het bepalen welke leverancier of leveranciers uiteindelijk worden geselecteerd om de maatwerkvoorziening te leveren bepaalt de gemeente. Daarmee het realiseren van de ambitie om **inkoop te optimaliseren**. Dit rekening houdend met de keuzevrijheid.
- Versterken van contractmanagement, **steviger sturen op uitstroom** en effectiviteit.
In de toelichting op deze ambitie wordt gesteld “Steviger sturen op uitstroom, resultaten en effectiviteit van de ondersteuning wordt gedaan door het versterken van het contractmanagement”. Voor het versterken van het contractmanagement op regionaal niveau is het nodig dat lokaal geborgd is dat signalen vanuit de lokale toegang bij het contractmanagement komen. Dit houdt in dat de gemeente bij de uitvoering van de verstrekte maatwerk opdrachten monitort op de mogelijkheden tot uitstroom, resultaten en effectiviteit.

Samengevat levert dit het beeld op zoals in de onderstaande figuur wordt weergegeven. De tekst in de call outs komen uit de regiovisie. Om de ambities te realiseren moet de gemeente op alle drie de relaties acteren om de **instroom te minimaliseren** en de **uitstroom te maximaliseren**.



Vraag 9: *Waarom zijn er in de paragraaf 4.3 met de titel “Regionale taken op maatwerkvoorziening WMO en jeugd” ambities opgenomen waarvan de realisatie op lokaal niveau liggen en dus niet bij de regio?*

Vraag 10: *Waarom zijn in de paragraaf 4.3 met de titel “Regionale taken op maatwerkvoorziening WMO en jeugd” niet de ambities op regioniveau opgenomen die aansluiten op het beleid en de uitvoering op regionaal niveau?*

Vraag 11: *Leiden de in paragraaf 4.3 met de titel “Regionale taken op maatwerkvoorziening WMO en jeugd” opgenomen ambities tot een verandering in de uitvoering van de WMO en jeugdwet op lokaal niveau, in bijzonder de van de gemeente Waddinxveen?*

Vraag 12: *Welke betekenis hebben de in de paragraaf 4.3 met de titel “Regionale taken op maatwerkvoorziening WMO en jeugd” gespecificeerde ambities voor het Beleidskader sociaal domein 2024-2028 en tevens de bijbehorende verordening?*

3.3 De toegang tot de WMO en de Jeugdwet

Een centraal thema in de regiovisie zijn de kosten gemoeid met het uitvoeren van de Wmo en jeugdwet. In paragraaf 2.1 bij uitgangspunt 5 wordt dit als een gedeeld uitgangspunt als volgt geformuleerd: *Het verdelen van de schaarste aan ondersteuning en zorg vraagt om keuzes gegeven de beperkte financiële middelen bij gemeenten*. Er wordt in de regiovisie geen nadere invulling gegeven van dit uitgangspunt. Enig beeld op welke wijze dit uitgangspunt kan of moet worden ingevuld en gehanteerd in de toekenning van de maatwerkvoorziening ontbreekt. Met andere woorden op grond waarvan wordt een aanvraag voor een maatwerkvoorziening afgewezen.

Vraag 13: *Waarom wordt dit uitgangspunt niet nader toegelicht terwijl dit met de overige punten wel gebeurd is?*

Vraag 14: *Ook hier de vraag waarom niet als vertrekpunt genomen is wat lokaal al gebeurt met betrekking tot dit uitgangspunt?*

3.4 Positieve gezondheid

In de uitwerking van uitgangspunt 7 in paragraaf 2.1 wordt gesteld: *De gemeentelijke taken zijn een onderdeel van het algehele sociale stelsel voor zorg en ondersteuning.* Helaas wordt het model van de positieve gezondheid niet gebruikt om duidelijk te maken hoe de gemeentelijke taken passen in het algehele sociale stelsel. De mogelijkheden van de andere onderdelen van het sociale stelsel om bij te dragen aan een vermindering van de instroom in de WMO en de jeugdwet komen hiermee niet aan bod.

Vraag 15: *Welke rol gaat de regio spelen bij het inzetten van het model van de positieve gezondheid op regionaal niveau in samenhang met het inzetten van dit model op lokaal niveau om het gedeelde belang te realiseren?*

3.5 Lokale taken

In paragraaf 3.1 worden de lokale taken uitgewerkt. Net als bij de uitwerking van de uitgangspunten doet zich de vraag voor wat de betekenis is van de inhoud van deze paragraaf. Het gaat niet alleen om de taken maar ook de implementatie van de vijf basisfuncties van een lokale toegang. Elke gemeente heeft eigen keuzes gemaakt in de uitvoering van de WMO en de jeugdwet. De inhoud van deze paragraaf is tweeledig: enerzijds een opsomming van aandachtspunten en taken die te maken hebben met de verbinding tussen lokaal en regionaal en anderzijds taken die daar geen relatie mee hebben.

Vraag 16: *Welke betekenis moet worden toegekend aan de opsomming van de lokale taken? Is dit een minimum aan taken voorgeschreven door de regio die geldt voor een gemeente?*

Vraag 17: *Waaruit blijkt dat met het uitvoeren van de gespecificeerde taken inclusief de vijf basisfuncties aan het vraagstuk van de complexe jeugdzorg tegemoet wordt gekomen?*

4 De regiovisie nader bekeken

4.1 De aanleiding

De regiovisie is het vervolg op de “Gebundelde krachten” uit 2013 en tevens het gehoor en invulling geven aan de resolutie van de VNG met betrekking tot de Norm voor opdrachtgeverschap. De NvO is het antwoord van de VNG op de brief aan de tweede kamer van 20 maart 2020 getiteld “Perspectief voor de jeugd”. De kern van de brief: *Regionale samenwerking is nodig om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken beter te borgen. Niet om de decentralisatie van de jeugdzorg terug te draaien, maar om samen bij te sturen en af te maken wat we begonnen zijn, opdat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.*

Met de gemeente als opdrachtgever voor het uitvoeren aan de jeugdwet stelt de VNG: *Als gemeenten zijn we als geen andere bestuurslaag in staat deze doelen - kwaliteit, betrokkenheid en efficiency - te realiseren. Soms op lokaal niveau, soms op regionaal, bovenregionaal of landelijk niveau. Onze diepste drijfveer is om voor onze inwoners die zorg en ondersteuning mogelijk te maken die ze nodig hebben. Dat doen we aansluitend op hun behoeften en mogelijkheden en met oog voor de betaalbaarheid, om zo ook op lange(re) termijn passende zorg en ondersteuning te kunnen bieden.*

Vraag 18: *Waaruit blijkt dat de regiovisie, als uitwerking van de NvO, een duidelijk antwoord is op de zorgen met betrekking tot het opdrachtgeverschap in relatie tot het opdrachtnemerschap op regionaal en boven regionaal niveau in samenhang met de uitvoering van de complexe jeugdzorg?*

Vraag 19: *Waarom wordt in de regiovisie geen aandacht besteed aan de oorzaken van het toenemend beroep op de (complexe) jeugdzorg en met name de rol van de regio hierin?*

4.2 Het management van de WMO en de Jeugdwet

De regiovisie is een verhaal waarin, met betrekking tot de uitvoering van de WMO en de jeugdwet, de beheersing centraal staat met begrippen als:

- Slimmer organiseren.
- Afschalen van zorg en ondersteuning.
- Vermijden onnodige kosten.
- Passend aanbod en methodieken.
- Slimme gerichte budget plafonds.
- Slim inkopen en versterking van het contractmanagement
- Steviger sturen op uitstroom en effectiviteit.

De beheersing van de instroom, de dienstverleners en het proces staan centraal. Gesteld wordt dat de vraag om maatwerk en het voldoen aan de vraag te makkelijk plaatsvinden. Hier moet paal en perk aan gesteld worden. Een nadere analyse en onderbouwing in welke mate er sprake is van een onterechte vraag en ook nog sprake is van een onterechte toekenning van een maatwerkvoorziening door de hulpverlener ontbreekt.

Vraag 20: *Op grond van welke bevindingen is er volgens de regiovisie sprake van “de onterechte vraag en toekenning van de maatwerkvoorzieningen” en daarmee van een oneigenlijk beroep op de WMO en de jeugdwet?*

4.3 Het overleg met professionals, jongeren en ouders

In de “Concept-resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap” die aan de leden van de VNG is voorgelegd om vastgesteld te worden in de ALV van 10 juni 2020 staat *“deze regiovisie tot stand komt in overleg met aanbieders (en met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis), professionals, (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders en ketenpartijen”*. In de bijlage 1 van de regiovisie komt deze passage niet terug en komt dit ook niet aan de orde in de regiovisie. Gezien de maatregelen die worden voorgesteld had het voor de hand gelegen een gesprek aan te gaan met in elk geval de (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders en ketenpartijen.

Vraag 21: *Waarom is er geen (melding gemaakt van) overleg geweest met professionals in de met name de complexe jeugdzorg en daarnaast de ouders en de jongeren?*

4.4 Toekomstgerichte opgave

In hoofdstuk 5 worden de nodige toekomstgerichte opgaven genoemd. De nodige bestaande initiatieven komen in dit hoofdstuk naar voren. Met betrekking tot de jeugd worden genoemd de Jeugdigen beter beschermen, Gewoon thuis en Aansluiting jeugdhulp en passend onderwijs.

Vraag 22: *Hoort het oplossen van het vraagstuk van de complexe jeugdzorg niet tot een van de toekomstige opgaven?*

Vraag 23: *Hoort het inrichten van het opdrachtgeverschap in samenhang met het opdrachtnemerschap met betrekking tot het besturen en uitvoeren van de complexe jeugdzorg niet*

ook tot een van de toekomstige opgaven om te voldoen aan de ambitie van de NvO en als antwoord op de achterliggende kamerbrief?

5 Epiloog

De regiovisie is een goede poging om de complexiteit van de uitvoering van de WMO en Jeugdwet in beeld te krijgen en de spanningen die dit met zich meebrengt. Het dilemma dat door de hele regiovisie een rol speelt is die tussen de financiën gericht op het beheersen van de instroom en de prestaties van de dienstverleners enerzijds en anderzijds de rol van de gemeente vanuit de nabijheid om betekenisvol te willen zijn voor haar inwoners door het toekennen van de passende maatwerkvoorziening. Dit dilemma is door Hannah Arendt als volgt geformuleerd: Willen de bestuurders, ondanks hun onvermijdelijke vervreemding van het alledaagse leven van de menselijke aangelegenheden, ooit tot een waar politiek voorstel komen, dan zullen zij de pluraliteit van de mensen, waaruit het hele domein van de menselijke aangelegenheden (in zijn grootheid en ellende) oprijst, tot het onderwerp van hun verwondering moeten maken. Citaat met een kleine aanpassing uit boek Oordelen van Hannah Arendt.

6 Tot Slot

Wij vertrouwen u met het bovenstaande van advies te hebben voorzien en zijn gaarne bereid tot nader overleg.

Hoogachtend,

Aad van Holsteijn,

Voorzitter PAR

www.par-waddinxveen.nl