

2021

Afstudeeronderzoek Bovengebruikelijke Zorg

gemeente **Overbetuwe**



Afstudeeronderzoek Bovengebruikelijke zorg

Hoe om te gaan met de problematiek rondom bovengebruikelijke zorg en eigen kracht?

Naam student:	Marieke Stoffels
Studentnummer:	431856
Onderwijsinstelling:	Saxion Hogeschool
Opleiding:	Sociaal Juridische Dienstverlening
Afstudeerperiode:	Maart 2020 – januari 2021
Opdrachtgever:	Gemeente Overbetuwe
Praktijkcoach:	Mevr. F. Venselaar
Eerste lezer:	Mevr. A. Parent
Tweede lezer:	Dhr. C. de Heer

Voorwoord

Beste lezer,

Hierbij presenteer ik u de afstudeerscriptie die ik heb geschreven voor het afronden van mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening op de Hogeschool Saxion in Deventer. Deze afstudeerscriptie is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Sociaal Domein van de gemeente Overbetuwe.

Deze scriptie gaat over de problematiek omtrent het onderwerp bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind. De gemeente Overbetuwe gaf aan dat er behoefte was naar meer onderzoek omtrent dit vraagstuk. Er is een gebrek aan definiëring en inkadering van de begrippen rondom dit onderwerp, wat resulteert in een heel groot grijs gebied. Om de consultants te ontlasten en meer duidelijkheid te scheppen heeft de gemeente Overbetuwe mij de opdracht gegeven om te kijken hoe er omgegaan moet worden in nieuw beleid met bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind.

Ik wil graag Fenna Venselaar bedanken voor al haar hulp bij het doen van mijn onderzoek en het ondersteunen bij het vinden van informatie. Ook wil ik haar bedanken voor alle tijd en energie die ze in de begeleiding heeft gestoken. Naast Fenna wil ik ook graag Elles van Moerkerk bedanken die mij vanuit verschillende invalshoeken verder heeft geholpen. Verder wil ik graag Anneke Parent bedanken die mij goed begeleid heeft. Ten slotte wil ik graag de consultants van de gemeente Lingewaard en de gemeente Renkum bedanken voor de tijd die ze vrij hebben gemaakt voor een interview en het vooruit helpen van mijn onderzoek met nieuwe informatie.

Veel leesplezier gewenst,

Marieke Stoffels,

Bemmel, 23 december 2020

Samenvatting

In 2015 heeft er in Nederland een grote verschuiving van overheidstaken plaatsgevonden. Hierbij is onder andere de Jeugdwet de verantwoordelijkheid geworden van de gemeenten (Rijksoverheid, z.d.). De Jeugdwet is in de plaats van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gekomen. In deze wet stond eerst vastgelegd wanneer zorg van ouders voor hun kind bovengebruikelijke zorg genoemd mocht worden. Hierin waren er wel kaders aanwezig, kaders die in de huidige Jeugdwet ontbreken. Dit heeft bij veel gemeenten voor veel onduidelijkheid gezorgd. Hiernaast zorgde het ook voor moeilijkheden bij het voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht, zo ook bij de gemeente Overbetuwe. Voor consulenten is er een groot grijs gebied en weinig handvatten om een beslissing te nemen. Om dit op te lossen is dit onderzoek gestart naar bovengebruikelijke zorg. De bijbehorende probleemstelling luidt als volgt:

“Op welke wijze moet er, gezien de wettelijke kaders en het beleid van vergelijkbare gemeenten, invulling worden gegeven aan de term 'bovengebruikelijke zorg' binnen de jeugdhulpverordening door de gemeente Overbetuwe?”

Om dit te onderzoeken is er gebruik gemaakt van zowel interviews met medewerkers van verschillende gemeenten als analyses van toonaangevende rechtszaken op het gebied van bovengebruikelijke zorg en eigen kracht. Door praktijk, theorie en wetgeving te combineren is er zo zorgvuldig mogelijk geprobeerd om meer handvatten te creëren voor het opstellen van nieuw beleid rondom bovengebruikelijke zorg.

In dit onderzoek kwam naar voren dat medewerkers inderdaad behoefte hebben aan duidelijkere definities van begrippen zoals bovengebruikelijke zorg en eigen kracht. De decentralisatie heeft onder andere plaatsgevonden zodat er meer ruimte zou zijn voor maatwerkvoorzieningen, maar consulenten ervaren dit niet per se als prettig. Afwegingskaders voor het meten van eigen kracht zijn duidelijk een wens van de medewerkers die ik gesproken heb. De huidige wetgeving geeft weinig tot geen afwegingskaders waar de medewerkers besluiten op kunnen baseren en zo kunnen zij ondanks hun kennis niet altijd aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht voldoen. Dit blijkt niet alleen een probleem te zijn bij de gemeente Overbetuwe, maar ook andere gemeenten worstelen hier mee. De gemeenten Lingewaard en Renkum zijn namelijk ook bezig met het verbeteren van hun beleid.

De jurisprudentie van de laatste vijf jaar zorgt wel voor steeds meer handvatten. Niet alleen zorgt deze voor meer duidelijkheid, ook wordt het makkelijker voor gemeenten om hun besluit te verdedigen en te voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. Uit jurisprudentie is al een stappenplan gekomen hoe de gemeente zorgvuldig onderzoek kan doen en hoe ze voldoende eigen kracht kunnen meten. Het is dan ook verstandig dit plan te volgen. Aanbevolen wordt om duidelijke definities en afwegingskaders in de bijlage van de verordening jeugdhulp op te nemen. Dit zorgt voor duidelijkheid en transparantie, zowel voor de gemeente als haar inwoners. Verder is het advies om meer samen te gaan werken met omliggende gemeenten. Ook zij worstelen met hetzelfde probleem en het zou efficiënter zijn om samen dit proces te doorlopen en te leren van elkaars ervaringen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Hoofdstuk1: Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstelling	6
1.3 Belanghebbenden	6
1.4 Probleemstelling.....	7
1.5 Onderzoeksvragen	7
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	8
Hoofdstuk 3: Juridisch kader.....	10
3.1 Zorgplicht	10
3.2 Persoonsgebonden budget	10
3.3 Bezwaar-/beroep-procedure	10
3.3.1 Bezwaar	10
3.3.2 Beroep	11
3.4 Jurisprudentie	11
Hoofdstuk 4: Methodisch kader	12
4.1 Onderzoeksvraag 1:	12
4.2 Onderzoeksvraag 2:	12
4.3 Onderzoeksvraag 3:	12
4.4 Onderzoeksvraag 4:	13
4.5 Onderzoeksvraag 5:	14
Hoofdstuk 5: Resultaten	15
5.1 Resultaten onderzoeksvraag 1	15
5.2 Resultaten onderzoeksvraag 2	19
5.3 Resultaten onderzoeksvraag 3	22
5.4 Resultaten onderzoeksvraag 4	28
5.4.1 Gemeente Lingewaard.....	28
5.4.2 Gemeente Renkum	31
5.5 Resultaten onderzoeksvraag 5	33
Hoofdstuk 6: Conclusie	37
6.1 Tussenconclusie onderzoeksvraag 1.....	37
6.2 Tussenconclusie onderzoeksvraag 2.....	38
6.3 Tussenconclusie onderzoeksvraag 3.....	38

6.4 Tussenconclusie onderzoeksvraag 4.....	39
6.5 Tussenconclusie onderzoeksvraag 5.....	39
6.6 Eindconclusie	40
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen.....	41
7.1 Het inkaderen van de belangrijke begrippen in het beleid	41
7.2 Samenwerking met omliggende gemeenten.....	42
Literatuurlijst.....	43
Bijlage 1. Interviews gemeente Overbetuwe.....	45
Bijlage 1.1 Consulents gemeente Overbetuwe.....	45
Bijlage 1.2 Interview met een beleidsmedewerker gemeente Overbetuwe	60
Bijlage 2 Interview gemeente Renkum	68
2.1 Interview met consulent gemeente Renkum.....	68
Bijlage 3 Verklaring gebruikte hulpmiddelen	73

Hoofdstuk1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Stel je voor: Ouders moeten hun 17-jarige zoon iedere dag uit bed halen en zorgen dat hij zich aan een fatsoenlijk ochtendritme houdt, omdat hij dit zelf niet kan. Hierdoor kan een van de twee ouders geen reguliere baan aannemen en is er een reële mogelijkheid dat het gezin veel geld misloopt. Het is niet gebruikelijk dat een 17-jarige deze ondersteuning nodig heeft en daarom is er in veel gemeentes een mogelijkheid om een beroep te doen op de voorziening bovengebruikelijke zorg en een vergoeding uit het persoonsgebonden budget (pgb) aan te vragen. Maar hoe bepaal je nu of bepaalde zorg van ouders voor hun kind bovengebruikelijk is? En hoe bepaal je als medewerker of daar een financiële tegemoetkoming tegenover mag komen te staan, en zo ja, hoe hoog die dan mag zijn?

Sinds 2015 zijn in Nederland de gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van onder andere de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo). Door deze decentralisatie is de gemeente ook verantwoordelijk geworden voor het beleid omtrent de bovengebruikelijke zorg. Het nadeel hiervan is dat er geen algemene juridische definitie is van bovengebruikelijke zorg. Dit heeft als gevolg dat er geen beleid op landelijke basis is. Op macro niveau is er dus geen houvast voor gemeenten bij het opstellen van hun beleid (Rijksoverheid, 2019).

Op dit moment mag iedere gemeente haar eigen beslissingen maken over hoe ze omgaan met bovengebruikelijke zorg. Dit gebeurt op basis van artikel 2.3 van de Jeugdwet. Hoewel er een algemene omschrijving is van het begrip, mogen zij deze zelf verder definiëren. Dit heeft als gevolg dat het beleid per gemeente ook kan verschillen. Niet alleen het beleid, maar ook de definitie van het begrip bovengebruikelijke zorg verschilt van gemeente tot gemeente. Er wordt steeds meer naar jurisprudentie gekeken bij het aanpassen van dit beleid en daarom loopt de aanpak uiteen per gemeente. Vooral de vraag wanneer er een (financiële) tegemoetkoming tegenover het leveren van bovengebruikelijke zorg door ouders voor hun kind moet staan, maar ook of deze er überhaupt wel zou moeten zijn. Omdat er veel verschillende benaderingen zijn met betrekking tot het onderwerp, is er een groot verschil op meso niveau. De gemeente Overbetuwe geeft in een gesprek aan dat de beslissing van andere gemeenten om de vergoedingen helemaal af te schaffen voor onzekerheid bij henzelf zorgt maar wat, met oog op de huidige jurisprudentie, nu eigenlijk voor de meeste duidelijkheid binnen de gemeente Overbetuwe en haar inwoners zal zorgen.

Door een gebrek aan een eenduidige juridische definitie is het voor de consultants van de gemeente Overbetuwe namelijk soms moeilijk om een beslissing te nemen of ze wel of geen vergoeding aan de ouders toekennen. De gemeente heeft op dit moment wel een beleid opgesteld, maar dit geeft toch nog ruimte voor interpretatie. Op micro niveau kan deze ruimte een negatieve invloed hebben. Als de gemeente een aanvraag betreffende bovengebruikelijke zorg afwijst, kan de relatie tussen consultant en cliënt onder druk komen te staan. Dit is een situatie die de gemeente Overbetuwe wil voorkomen

De meest voor de hand liggende oplossing is om een betere definitie van bovengebruikelijke zorg op te stellen waar iedereen zich aan kan houden en proberen zoveel mogelijk grijs gebied in te kaderen, maar dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Dit onderzoek is gestart om de gemeente Overbetuwe te ondersteunen bij het verbeteren van het beleid omtrent bovengebruikelijke zorg.

1.2 Doelstelling

Voor de gemeente Overbetuwe is het van belang om een scherpere definitie van gebruikelijke zorg te krijgen. Dit vraagstuk resulteert in de vraag of de rest automatisch bovengebruikelijke zorg is. Zodra de definities van deze begrippen duidelijker zijn, kan het beleid van de gemeente Overbetuwe hierop aangepast worden. Voor de gemeente Overbetuwe is het van belang dat er één lijn getrokken kan worden door alle consulenten, waardoor het ‘nattevingerwerk’ verdwijnt. Ten slotte is het voor de gemeente ook belangrijk om meer duidelijkheid te krijgen over de meetbaarheid van het begrip ‘eigen kracht’. In jurisprudentie zien zij naar voren komen dat de rechters steeds vaker van mening zijn dat er rekening gehouden moet worden met de eigen kracht van ouders. Het is op dit moment echter niet altijd duidelijk hoe deze eigen kracht gemeten moet worden. De gemeente wil graag voor meer duidelijkheid voor haar inwoners en consulenten zorgen met betrekking tot het beleid rondom bovengebruikelijke zorg.

Het is niet realistisch om met een compleet nieuw beleidsvoorstel te komen in de beschikbare tijd voor dit onderzoek. Daarom is het doel van dit onderzoek om zoveel mogelijk duidelijkheid te geven omtrent de definiëring van bovengebruikelijke zorg. Het is de bedoeling van dit onderzoek om met een advies te komen voor de gemeente Overbetuwe betreffende het opstellen van nieuw beleid. Er wordt in dit onderzoek gekeken of er handvatten geboden kunnen worden voor concreter beleid. Hopelijk kan er met behulp van dit onderzoek meer duidelijkheid geschept worden.

1.3 Belanghebbenden

De belanghebbende in dit onderzoek is voornamelijk de gemeente Overbetuwe. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Overbetuwe, die op dit moment bezig zijn met het verbeteren van hun beleid omtrent bovengebruikelijke zorg. Uiteindelijk is het de bedoeling dat dit onderzoek bij gaat dragen aan het nieuwe beleid.

Verder zijn de inwoners die een beroep doen op de gemeente en een persoonsgebonden budget aanvragen ook belanghebbenden. Zij zullen de consequenties ervaren die de verandering van beleid heeft op het wel of niet goedkeuren van hun aanvraag.

Ten slotte zijn ook de gemeente Lingewaard en de gemeente Renkum belanghebbenden in dit onderzoek. Zij hebben beide meegewerkt aan dit onderzoek en hun interesse in het resultaat uitgesproken. Deze gemeenten zijn ook bezig met verbeteren van hun beleid omtrent bovengebruikelijke zorg en lopen tegen veel dezelfde problemen aan.

1.4 Probleemstelling

Op welke wijze moet er, gezien de wettelijke kaders en het beleid van vergelijkbare gemeenten, invulling worden gegeven aan de term 'bovengebruikelijke zorg' binnen de jeugdhulpverordening door de gemeente Overbetuwe?

1.5 Onderzoeksvragen

1. Wat is het huidige beleid rondom aanvragen wat betreft bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeente Overbetuwe?
2. Wat valt er onder het begrip eigen kracht met betrekking tot de zorg van ouders voor hun kind?
3. Wat zegt jurisprudentie over het begrip bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind?
4. Wat is het huidige beleid rondom eventuele aanvragen voor bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeentes Lingewaard en Renkum?
5. Hoe moet het toekomstig beleid omtrent 'bovengebruikelijke zorg' er volgens de medewerkers van gemeente Overbetuwe uitzien

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit onderzoek is het lastig om de belangrijkste begrippen en theorieën te definiëren. Dit is namelijk precies waar het probleem rondom bovengebruikelijke zorg ligt, er is geen officiële (juridische) definitie van dit begrip. De gemeente Overbetuwe maakt gebruik van de online kennisbank Schulinck. Het beleid is opgesteld naar aanleiding van de definities die Schulinck gebruikt. Om deze reden zal het theoretisch kader vooral gebaseerd zijn op de informatie vanuit Schulinck. Hierbij horen de volgende begrippen:

Gebruikelijke zorg: Met gebruikelijke zorg wordt de zorg en de hulp bedoeld waarvan naar algemeen aanvaardbare maatstaven verwacht mag worden dat ouders aan hun kind verlenen (Schulinck, z.d.). In de beleidsregels indicatie Wlz 2018 van het CIZ wordt gebruikelijke zorg als volgt omschreven: ‘Gebruikelijke zorg in de Wlz is de dagelijkse verzorging, opvoeding, toezicht en stimulering van de ontwikkeling die (pleeg)ouders/wettelijk vertegenwoordigers aan kinderen geacht worden te bieden, al dan niet aangevuld met zorg uit de Jeugdwet of de Zorgverzekeringswet.’ (CIZ, 2018). Dit begrip is van belang voor dit onderzoek, omdat er niet vast gesteld kan worden wat bovengebruikelijke zorg is, zonder te weten wat gebruikelijke zorg eigenlijk is.

Bovengebruikelijke zorg: Op dit moment wordt voor bovengebruikelijke zorg als volgt omschreven in artikel 10 lid 1 van de Verordening jeugdhulp gemeente: “Onder gebruikelijke zorg wordt niet verstaan de hulp en zorg die substantieel intensiever is dan wat gemiddeld gebruikelijk is bij gezonde kinderen van dezelfde leeftijd.” (Gemeente Overbetuwe, 2018)

Eigen kracht: Met eigen kracht worden meestal de eigen mogelijkheden en talenten die mensen hebben bedoeld. Hier wordt een beroep op gedaan bij mensen om zelf oplossingen te bedenken (Movisie, 2013). Er is echter net als voor bovengebruikelijke zorg geen juridische definitie om te bepalen wat eigen kracht precies inhoudt. De kern van het begrip eigen kracht is dat ouders op basis van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de zorg en de gezondheid van hun kind en dus eerst hun eigen mogelijkheden moeten benutten (Schulinck, z.d.)

Dit begrip is van belang voor dit onderzoek, omdat eigen kracht een begrip is dat steeds meer terugkomt in de jurisprudentie rondom bovengebruikelijke zorg. Het is ook belangrijk om een definitie aan eigen kracht te kunnen geven, omdat volgens artikel 2.3 lid 1 van de Jeugdwet de gemeente niet verplicht is om een vergoeding toe te kennen als de jeugdige of zijn/haar ouders (eventueel met behulp van het sociale netwerk) zelf in staat zijn om hun problemen op te lossen (Schulinck, z.d.).

De huidige invulling die aan het begrip wordt gegeven is voornamelijk gebaseerd op jurisprudentie en de analyses van Mr. Saskia Vogels, hoofdredacteur Jeugd en Wmo voor de kennisbank Schulink. Zij is gespecialiseerd in de rechtsgebieden familierecht, kinderschermingsmaatregelen en de Jeugdwet. Door haar expertise op dit onderzoeksgebied hebben haar analyses meerwaarde voor dit onderzoek. Zij heeft aan de hand van recente jurisprudentie (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) een aantal onderzoeksvragen opgesteld voor gemeenten om te beoordelen of er sprake is van eigen kracht. Volgens haar moet er gekeken worden naar de volgende vragen:

- Is de ouder in staat de noodzakelijke hulp te bieden?
- Is de ouder beschikbaar om de noodzakelijke hulp te bieden?
- Levert het bieden van de hulp door de ouder geen overbelasting op?
- Ontstaan er geen financiële problemen in het gezin als de hulp door de ouder wordt geboden?

Zij geeft aan dat als er door de gemeente bevestigende antwoorden kunnen worden gegeven op bovenstaande vragen, de gemeente geen jeugdhulp in hoeft te zetten. Dit is gebaseerd op de invulling die zij geeft aan het begrip eigen kracht en de uitspraak van de CRvB (Schulink, 2019).

Persoonsgebonden budget (pgb): Met een persoonsgebonden budget kun je zorg inkopen bij een zorgverlener. Dit bedrag dat je ontvangt wordt dan het budget genoemd. Het pgb bestaat uit 4 soorten. In deze scriptie wordt er bij het begrip persoonsgebonden budget uitgegaan van een pgb vanuit de Jeugdwet, voor zorg voor kinderen tot 18 jaar (SVB, z.d.).

Hoewel er geen landelijke juridische definitie is in Nederland met betrekking tot bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind, zijn er wel bepaalde verwijzingen. Ook in jurisprudentie komt het begrip vaker naar voren, omdat de definitie van bovengebruikelijk open staat voor de interpretatie van de consultant. Dit komt omdat de gemeente op basis van artikel 2.3 van de Jeugdwet de bevoegdheid heeft om zelf beleid op te stellen met betrekking tot de jeugdzorg.

Het beleid rondom de bovengebruikelijke zorg staat op dit moment vastgelegd in de Verordening jeugdhulp Gemeente Overbetuwe 2018. In deze verordening staat het volgende: Onder gebruikelijke zorg wordt verstaan: de hulp en zorg waarvan naar algemeen aanvaardbare maatstaven gangbaar wordt geacht dat ouders die aan hun kind bieden. Onder 'gebruikelijke zorg' wordt niet verstaan de hulp en zorg die substantieel intensiever is dan wat gemiddeld gebruikelijk is bij gezonde kinderen van dezelfde leeftijd.

In de bijlage van de verordening jeugdhulp Gemeente Overbetuwe staat aangegeven wat de gemeente als gebruikelijke zorg beschouwt onder artikel 10. Dit is verdeeld in de groepen van kinderen van de leeftijd van 0 t/m 4, 5 t/m 11 en 12 t/m 17. Het begrip bovengebruikelijke zorg wordt echter niet genoemd (Verordening jeugdhulp Gemeente Overbetuwe, 2018).

Hoofdstuk 3: Juridisch kader

De wetgeving rondom bovengebruikelijke zorg is in 2015 flink veranderd. In de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) stonden duidelijke kaders wanneer iets gebruikelijke zorg was en wanneer iets onder bovengebruikelijke zorg was. In 2015 vond er een grote decentralisatie plaats en moest de AWBZ plaatsmaken voor de nieuwe Jeugdwet. Vanaf 2015 kwam de verantwoordelijkheid bij de gemeenten te liggen en moesten zij zelf de voorzieningen omtrent onder andere bovengebruikelijke zorg gaan regelen.

3.1 Zorgplicht

Als eerste is het belangrijk om te zien bij wie juridisch de zorgplicht ligt. Artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek zegt hierover dat de zorgplicht voor een minderjarige in eerste instantie bij de ouders ligt. Artikel 2.3 van de Jeugdwet geeft aan dat de gemeente een jeugdhulpplicht heeft als de ouders niet kunnen voorzien in zorg die voldoende toereikend is voor het kind.

3.2 Persoonsgebonden budget

Artikel 8.1.1. van de Jeugdwet geeft ouders de mogelijkheid om een persoonsgebonden budget aan te vragen voor bovengebruikelijke zorg. Dit artikel geeft ouders de optie om het persoonsgebonden budget aan te vragen voor zorg die geleverd wordt door het sociale netwerk van de jeugdige. Op grond van artikel 8.1.1. lid 3 van de Jeugdwet mogen de gemeenten hier wel voorwaarden aan verbinden. Dit doet de gemeente dan ook. In de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 staat vastgelegd wanneer je in aanmerking komt voor een dergelijk persoonsgebonden budget en wat er inhoudelijk aangeleverd moet worden. Ook de gemeenten Lingewaard en Renkum hebben dit opgenomen in hun verordening jeugdhulp.

3.3 Bezwaar-/beroep-procedure

3.3.1 Bezwaar

In principe werkt de gemeente Overbetuwe met een informele bezwaarprocedure. De gemeente geeft aan dat ze liever samen met de cliënt het bezwaarschrift doorneemt en er samen uit probeert te komen, dan dat deze direct naar de bezwarencommissie gestuurd wordt (Gemeente Overbetuwe, z.d.). De cliënt heeft echter ook de keuze om de gewone bezwaarprocedure te volgen. Deze moet dan, op basis van artikel 6:4 Awb, bij het bestuursorgaan ingediend worden dat de beslissing genomen heeft.

Het maken van bezwaar moet wel binnen een bepaalde termijn gebeuren en ontvangen worden, namelijk 6 weken na de dagtekening van het besluit (artikel 6:7 Awb en artikel 6:9 Awb). Mocht het bezwaarschrift binnen 6 weken verzonden zijn, maar nog niet aangekomen, telt dit toch, volgens artikel 6:9 lid 2 Awb. Het bezwaarschrift moet voldoen aan de voorwaarden als omschreven in artikel 6:5 Awb. Als dit niet het geval is, kan het bezwaarschrift als niet-ontvankelijk worden beschouwd. De gemeente moet binnen een termijn, als omschreven in artikel 7:10, een beslissing nemen.

3.3.2 Beroep

Mocht de gemeente het bezwaarschrift afwijzen, betekent dit niet dat de mogelijkheden dan op zijn. De belastingplichtige heeft nog de mogelijkheid om een beroepsschrift in te dienen. Dit gebeurt niet bij het bestuursorgaan (de Belastingdienst), maar bij de Rechtbank. De vereisten voor een beroepsschrift worden omschreven in artikel 6:5 van de Awb. Het indienen van een beroepsschrift kost echter wel geld, je moet namelijk op grond van artikel 8:41 Awb griffierechten betalen. Dit moet je doen voordat het beroepsschrift in behandeling wordt genomen. Artikel 8:6 Awb geeft aan waar het beroepsschrift ingediend hoort te worden.

3.4 Jurisprudentie

Aangezien er weinig wetgeving is omtrent bovengebruikelijke zorg, wordt er veel gekeken naar jurisprudentie. Door middel van uitspraken komen er steeds meer factoren naar buiten waar de gemeente naar kan kijken om besluiten en beleid op te baseren. Jurisprudentie zorgt bijvoorbeeld voor hulp bij het opstellen van een stappenplan (ECLI:NL:CRVB:2017:1477) en ook voor het beter onderzoeken wat nu precies eigen kracht is (ECLI:NL:CRVB:2019:2362). Jurisprudentie zorgt dat gemeenten handvatten krijgen om te voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht (artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht) en is daarom een waardevolle bron van informatie.

Hoofdstuk 4: Methodisch kader

4.1 Onderzoeksvraag 1: Wat is het huidige beleid rondom aanvragen wat betreft bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeente Overbetuwe?

Om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden is het van belang om te gaan kijken wat voor beleid de gemeente op dit moment heeft omtrent het toekennen van een eventuele tegemoetkoming voor de bovengebruikelijke zorg die ouders voor hun kind leveren. Dit wordt binnen dit onderzoek gedaan door middel van literatuurstudie. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, moeten de beleidsstukken die de gemeente Overbetuwe gebruikt worden geanalyseerd. Ook is het voor dit onderzoek belangrijk om met de mensen die zich in de praktijk bezig houden met bovengebruikelijke zorg in gesprek te gaan. De consultants op het gebied van bovengebruikelijke zorg hebben immers de meeste ervaring in het werkveld en dus ook het interpreteren van het opgestelde beleid. Dit is voor dit onderzoek de beste manier om een goed antwoord op de eerste onderzoeksvraag te krijgen, omdat zo het beleid van de gemeente goed geanalyseerd kan worden, maar ook de mening van de mensen die in de praktijk met dit beleid moeten werken ontdekt wordt. De mensen die dagelijks met het beleid werken ontdekken het beste de knelpunten, maar ook de onderdelen die wel goed werken. Op deze manier wordt het duidelijk hoe er specifiek naar de definitie van bovengebruikelijke zorg wordt gekeken, omdat dit begrip niet terug te vinden is in de verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe.

4.2 Onderzoeksvraag 2: Wat valt er onder het begrip eigen kracht met betrekking tot de zorg van ouders voor hun kind?

Voor de tweede onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de jurisprudentie en van literatuurstudie om er achter te komen wat eigen kracht precies is. Hopelijk is in de jurisprudentie terug te vinden waar de rechtbank naar kijkt als ze beoordelen of er sprake is van voldoende eigen kracht. Op deze manier wil dit onderzoek de factoren naar voren brengen waar de gemeente rekening mee moet houden als ze beleid op gaan stellen. Als er bepaalde factoren vaker naar voren komen binnen belangrijke uitspraken heeft de gemeente namelijk een betere basis om het beleid op te baseren. Ook is het de bedoeling om via literatuurstudie te gaan kijken of er experts zijn die uitspraken hebben gedaan over wat eigen kracht binnen de jeugdhulp nu eigenlijk is. Veel jurisprudentie wordt geanalyseerd door juristen en deze analyses kunnen zeker van meerwaarde zijn voor dit onderzoek.

4.3 Onderzoeksvraag 3: Wat zegt jurisprudentie over het begrip bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind?

Voor de derde deelvraag wil ik me verder gaan verdiepen in de jurisprudentie rondom bovengebruikelijke zorg. Ik wil gaan vergelijken wat de rechtspraak zegt over wat gebruikelijk is. Door vijf belangrijke zaken te gaan vergelijken komt hopelijk een rode draad tevoorschijn waarmee het begrip bovengebruikelijke zorg gespecificeerd kan worden. Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de website van de Rechtspraak, Kluwer Navigator en het systeem waar de gemeente Overbetuwe gebruik van maakt genaamd Schulinck. Voor dit onderzoek is het van groot belang om bekend te zijn met de jurisprudentie rondom dit onderwerp, omdat dit ook is waar gemeenten hun beleid op aanpassen.

Naar aanleiding van de eerder genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is er veel veranderd wat betreft de manier waarop er naar eigen kracht gekeken wordt. Door veel te vergelijken komen er hopelijk overeenkomsten naar voren die meer duidelijkheid geven over zowel het begrip bovengebruikelijke zorg, als eigen kracht. Deze twee begrippen liggen namelijk erg dicht bij elkaar en zijn van groot belang voor dit onderzoek. Ik wil hier kijken welke factoren de rechter als belangrijk classificeert en of deze factoren in alle gekozen rechtszaken naar voren komen. Ik probeer dit te meten zonder dat ik zaken selecteer op inhoud, maar op basis van de waarde die er binnen het werkveld aan gehecht is.

Voor dit onderzoek wordt naar vijf rechtszaken gekeken die door rechters op verschillende niveaus zijn gedaan. Op dit moment zijn er rond de 25 zaken die bij de rechtbank terecht gekomen zijn in verband met bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind (Rechtspraak, z.d.). In de algehele gebruikte literatuurstudie omtrent bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind worden een aantal zaken vaker genoemd en dit heeft tot de keuze geleid om de desbetreffende zaken te gebruiken in dit onderzoek. Hierbij is niet naar specifieke factoren gekeken, omdat dit de resultaten van de onderzoeksvraag zou beïnvloeden. Dit zou ten koste gaan van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Om de validiteit en betrouwbaarheid zo veel mogelijk te waarborgen heb ik ervoor gekozen om voor de zaken te kiezen die in de algehele literatuurstudie dus vaker genoemd worden, maar vooral de zaken die de gemeenten als toonaangevend beschouwen bij het opstellen van het beleid rondom bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind. Voor deze deelvraag wil ik weten wat de rechtbank belangrijk vindt en daarom probeer ik er niet met een vooraf opgesteld analysekader in te gaan, want dit zou ten koste gaan van de betrouwbaarheid van mijn onderzoek. Om geen gekleurd beeld te krijgen, heb ik gekozen voor zaken waar belang aan wordt gehecht bij het opstellen van beleid en die zaken dan te gaan analyseren. Op deze manier heb ik geprobeerd om zo objectief mogelijk te kijken naar wat er volgens de rechtbank nu belangrijk is bij het beoordelen van een besluit omtrent de aanvraag.

4.4 Onderzoeksvraag 4:

De vierde deelvraag wil ik gaan onderzoeken met behulp van literatuur en interviews. Ik ga voor deze deelvraag op zoek naar 2 verschillende gemeentes die vergelijkbaar zijn met de gemeente Overbetuwe. Bij deze gemeentes wil ik literatuurstudie gaan doen naar hun beleid en dit gaan analyseren en vergelijken met de gemeente Overbetuwe. Ik wil hier ook interviews af gaan nemen met een medewerker die zich bezig houdt met het beleid betreffende bovengebruikelijke zorg en deze dezelfde vragen stellen als de medewerkers bij de gemeente Overbetuwe. Op deze manier kan ik de ervaringen in de praktijk vergelijken.

De gemeente Overbetuwe heeft 47.555 inwoners (Gemeente Overbetuwe, 2018). Ik heb twee andere gemeenten in de buurt gezocht met een vergelijkbaar aantal inwoners en heb voor de volgende gemeenten gekozen: de gemeente Lingewaard (46.688 inwoners, (Gemeente Lingewaard, 2020)) en de gemeente Renkum (31.404 inwoners, Alle Cijfers, 2020)). Ik ben van mening dat dit de beste aanpak is voor mijn scriptie, omdat ik op deze manier duidelijk de verschillen tussen de gemeenten kan zien. Ook de gemeenten Lingewaard en Renkum zijn bezig met een onderzoek naar bovengebruikelijke zorg. Deze gemeenten zijn allemaal vergelijkbaar met elkaar en dit is een breder probleem dan alleen van de gemeente Overbetuwe. Door het onderzoek precies hetzelfde uit te voeren bij iedere gemeente, verwacht ik de uitkomsten goed te kunnen vergelijken.

4.5 Onderzoeksvraag 5:

Voor de vijfde deelvraag wil ik een interview afnemen bij de medewerkers van de gemeente Overbetuwe. Ik wil onderzoeken wat hun mening is betreffende eventueel nieuw beleid voor bovengebruikelijke zorg. Ik wil dit gaan doen door middel van het delen van mijn bevindingen uit de voorgaande deelvragen. Door mijn uitkomsten met betrekking tot de analyses van jurisprudentie en de aanpak van andere gemeenten te delen en kritische vragen te stellen, hoop ik er hierdoor achter te komen wat de mening van de medewerkers bij de gemeente Overbetuwe is. Ik denk dat het van belang is voor mijn scriptie, omdat ik wil weten of deze medewerkers overeenkomsten zien met de praktijk en of ze de bevindingen uit eerdere deelvragen realistisch vinden. Ik denk dat ik op deze manier de cirkel weer rond gemaakt heb en op deze manier mijn hoofdvraag goed kan beantwoorden.

Ik heb gekozen om een beleidsmedewerker en twee consultants te interviewen, om te voorkomen om een eenzijdig beeld te krijgen. Ik wil zowel met mensen op de werkvloer in gesprek gaan (consultanten afdeling Sociaal domein, afdeling Jeugd) als met een beleidsmedewerker, omdat zij anders naar het opstellen en uitvoeren van beleid kijken. De medewerkers die ik voor dit onderzoek ga interviewen, zijn mij aangeraden door mijn praktijkcoach. Mijn praktijkcoach was van mening dat door het interviewen van deze drie mensen, ik een dekkend beeld zou krijgen hoe zij over bovengebruikelijke zorg denken.

Na onderzoek ben ik erachter gekomen dat er binnen de gemeente Overbetuwe 21 mensen zijn die met het Sociaal Team afdeling Jeugd uitvoering in aanraking komen. Hiervan zijn er 6 consultant jeugd en is er 1 consultant in opleiding. Wat betreft de afdeling Sociaal Team Jeugd beleid beschikt de gemeente over 5 beleidsmedewerkers en 1 strategisch beleidsadviseur. Dit betekent dus dat mijn onderzoek gebaseerd is op een steekproef. Omdat mijn praktijkcoach de keuze heeft gemaakt welke mensen ik het beste kon gaan interviewen, kan dit ten koste zijn gegaan van de betrouwbaarheid van mijn onderzoek. Door deze keuze te volgen kan het onderzoek bewust of onbewust gestuurd worden. Dit kan dus ten koste gaan van de validiteit van het onderzoek. Hetzelfde geldt voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Er is geen duidelijke garantie dat bij een herhaling van het onderzoek bij andere medewerkers de zelfde antwoorden gegeven zullen worden. Toch ben ik van mening dat dit de beste manier was om het advies van mijn praktijkcoach op te volgen. Wegens de coronamaatregelen was het lastig om interviews af te nemen met alle medewerkers en was een steekproef de beste optie en mijn praktijkcoach heeft een goed overzicht wie mij inhoudelijk het beste vooruit kan helpen met een kwalitatief goed onderzoek.

Hoofdstuk 5: Resultaten

5.1 Resultaten onderzoeksvraag 1: Wat is het huidige beleid rondom aanvragen wat betreft bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeente Overbetuwe?

Van ouders wordt verwacht dat ze voor hun kinderen zorgen, zij hebben een zorgplicht op grond van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek voor hun kinderen. Deze zorg en hulp waarvan naar algemeen aanvaardbare maatstaven gangbaar wordt geacht dat ouders die aan hun kind bieden wordt dan ook wel gebruikelijke zorg genoemd (Schulinck, 2020). De hoeveelheid zorg die door een ouder geleverd hoort te worden verschilt per leeftijd en de ontwikkeling van het kind. Echter, in sommige gevallen heeft een kind behoefte aan meer zorg of hulp. Deze kan dan geboden worden door professionals, of door ouders zelf.

In eerste instantie wordt deze zorg in de gemeente Overbetuwe geboden door de zorgaanbieders waar zij een contract mee hebben. De gemeente is verplicht om algemene voorzieningen als bedoeld in artikel 2 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 aan te bieden. Als aanvulling op deze voorzieningen moet de gemeente ook maatwerkvoorzieningen aanbieden. Maatwerkvoorzieningen zijn de niet-vrij toegankelijke voorzieningen als bedoeld in artikel 2.3 van de Jeugdwet. De gemeente heeft namelijk op basis van dit artikel een jeugdhulpplicht. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in artikel 3 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 (Gemeente Overbetuwe, 2018).

Het kan echter zijn dat ouders geen gebruik willen maken van deze zorgaanbieders, maar zelf de zorg voor hun kind willen regelen. Dit kan bijvoorbeeld door andere professionals in te schakelen dan de gemeente Overbetuwe aanbiedt, of door zelf de zorg te verlenen. In dit geval kan er op basis van artikel 8.1.1. van de Jeugdwet een aanvraag voor een persoonsgebonden budget (pgb) ingediend worden. Een persoonsgebonden budget is een budget dat verstrekt kan worden door de gemeente, waardoor de ouders zelf de zorg in kunnen kopen. Zij moeten wel goed kunnen motiveren waarom zij deze zorg zelf in moeten kopen en de door de gemeente aangeboden zorg niet de juiste is. Dit is zowel terug te vinden in artikel 8.1.1. lid 2, onder b, als in de toelichting op artikel 7 van de Verordening Jeugdhulp 2018 (Gemeente Overbetuwe, 2018).

Gebruikelijke zorg

Als ouders meer zorg leveren voor hun kind dan wat gemiddeld als gebruikelijk beschouwd wordt, dan wordt dit ook wel bovengebruikelijke zorg genoemd. In artikel 10 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe wordt gebruikelijke zorg gedefinieerd als de hulp en zorg waarvan naar algemeen aanvaardbare maatstaven gangbaar wordt geacht dat ouders die aan hun kind bieden. Ook geeft het artikel aan dat onder gebruikelijke zorg niet de zorg en de hulp die substantieel intensiever is dan wat gemiddeld gebruikelijk is bij gezonde kinderen van dezelfde leeftijd verstaan wordt. Als de zorg meer dan gebruikelijk is, dan wordt dat op dit moment als bovengebruikelijke zorg gezien. In de bijlage van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 staat uitgewerkt wat er onder gebruikelijke zorg verstaan wordt.

Hier wordt de zorgplicht van ouders toegelicht in drie verschillende leeftijdscategorieën, namelijk kinderen van 0 tot en met 4 jaar, kinderen van 5 tot en met 11 jaar en de zorg voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar (Gemeente Overbetuwe, 2018).

Het afwegingskader dat de gemeente Overbetuwe opgesteld heeft rondom wat gebruikelijke zorg is ziet er als volgt uit:

Kinderen van 0 tot en met 4 jaar:

- Kunnen niet zonder toezicht van volwassenen.
- Hebben begeleiding en stimulans nodig bij hun psychomotore ontwikkeling.
- Moeten volledig verzorgd worden; aan- en uitkleden, eten en wassen.
- Zijn tot 4 jaar niet zindelijk.
- Hebben begeleiding nodig bij hun sport/spel- en vrijetijdsbesteding, hebben dit niet in verenigingsverband.
- Zijn niet in staat om zich zonder begeleiding in het verkeer te begeven

Kinderen van 5 tot en met 11 jaar:

- Hebben een reguliere dagbesteding op school.
- Kunnen niet zonder toezicht van volwassenen.
- Hebben toezicht nodig (en nog maar weinig hulp) bij hun persoonlijke verzorging.
- Hebben begeleiding en stimulans nodig bij hun psychomotore ontwikkeling.
- Zijn overdag zindelijk en 's nachts merendeels ook.
- Sport- en hobbyactiviteiten in verenigingsverband, gemiddeld twee keer per week
- Hebben bij hun vrijetijdsbesteding alleen begeleiding nodig in het verkeer wanneer zij van en naar hun activiteiten gaan.

Kinderen van 12 tot en met 17 jaar:

- Hebben geen hulp (en maar weinig toezicht) nodig bij hun persoonlijke verzorging.
- Hebben geen voortdurend toezicht nodig van volwassenen;
 - o Kunnen vanaf 12 jaar enkele uren alleen gelaten worden,
 - o Kunnen vanaf 16 dag en nacht alleen gelaten worden,
 - o Kunnen vanaf 18 zelfstandig wonen.
- Sport- en hobbyactiviteiten in verenigingsverband, onbekend aantal keer per week.
- Hebben bij hun vrijetijdsbesteding geen begeleiding nodig in het verkeer.
- Hebben tot 18 jaar een reguliere dagbesteding op school/opleiding.
- Hebben begeleiding en stimulans nodig bij ontplooiing en ontwikkeling (bijvoorbeeld huiswerk).

Persoonsgebonden budget

Het kan zijn dat ouders meer doen dan vastgelegd in dit afwegingskader. Voor de extra zorg die ouders leveren kunnen zij een persoonsgebonden budget (pgb) aanvragen. Bij de gemeente Overbetuwe zijn er drie soorten pgb's. Het soort pgb waarbinnen de bovengebruikelijke zorg valt, is de niet-professionele ondersteuning van bijvoorbeeld gezins- of familieleden en kennissen. Hierbij wordt de zorg niet door een professional geleverd, maar zorgt het sociale netwerk dus zelf voor de hulp die het kind nodig heeft (Gemeente Overbetuwe, z.d.).

Bovengebruikelijke zorg wordt dus niet door professionele instanties geboden, maar door het sociale netwerk van de ontvanger. In dat geval wordt de zorg ook wel informele zorg genoemd. Op basis van artikel 9 lid 2 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 mag er alleen een pgb verstrekt worden als de zorg in een van de volgende zorgcategorieën valt:

- a. Persoonlijke verzorging voor algemene dagelijkse levensverrichtingen voor zover deze de gebruikelijke zorg te boven gaan;
- b. Kortdurend verblijf, waarbij voor de hoogte van het pgb het aantal uren wordt bepaald dat daadwerkelijk zorg wordt verleend;
- c. Begeleiding.

Naast deze voorwaarden, moet op basis van artikel 9 lid 3 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 ook aan de gestelde kwaliteitscriteria voldaan worden en moet de inzet van het persoonsgebonden budget ook daadwerkelijk meerwaarde hebben bij het behalen van de gewenste resultaten (Gemeente Overbetuwe, 2018).

Als ouders volgens deze voorwaarden in aanmerking komen voor een pgb voor bovengebruikelijke zorg, dan is het volgens artikel 7 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 de bedoeling dat het kind samen met zijn/haar ouders een plan opstelt. In dit plan moeten volgens artikel 7 lid 2 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 onder andere de volgende punten worden toegelicht:

- a. De motivatie waarom zorg in natura niet toereikend en een pgb gewenst is,
- b. De voorgenomen uitvoerder van de maatwerkvoorziening
- c. De kosten, uitgedrukt in aantal eenheden en tarief, van de uitvoering, die ten hoogste de kostprijs bedragen van zorg in natura,
- d. De kwalificaties van de uitvoerder.

Het bepalen van de hoogte van het persoonsgebonden budget gebeurt aan de hand van artikel 8 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018. De voornaamste factoren bij het bepalen van de hoogte van het persoonsgebonden budget zijn het opgestelde plan en het soort pgb dat verstrekt wordt.

Bij informele zorg, en dus bovengebruikelijke zorg, wordt er op basis van artikel 8 lid 2 onder b een hoogte bepaald per uur op basis van 50% van het bedrag. Dit gehele bedrag moet verantwoord worden ten opzichte van de gemeente Overbetuwe.

In principe is alle zorg die meer is dan gebruikelijke zorg dus bovengebruikelijke zorg en zou op dit moment voor 50% vergoed moeten worden. Dit gebeurt echter niet op basis van de kennis waarover de consulenten beschikken (Gemeente Overbetuwe, 2018).

Op dit moment komt het voor dat een indicatie voor bovengebruikelijke zorg niet toegekend zou moeten worden op basis van kennis, maar de consulenten hebben beleidsmatig en juridisch gezien geen poot om op te staan. Er is op dit moment geen duidelijke omschrijving van wat bovengebruikelijke zorg precies is en wanneer hier een vergoeding tegenover zou moeten staan en daarom wordt alles wat buiten de gebruikelijke zorg valt gekwalificeerd als bovengebruikelijke zorg. Echter, er wordt vanuit de afdeling beleid ook aangegeven dat het niet betekent dat de gemeente per se moet compenseren als er sprake is van bovengebruikelijke zorg. Hierover staat niks vastgelegd in het beleid. Als er gekeken zou worden naar de belastbaarheid van ouders en hun eigen kracht, zou het kunnen dat er geen compensatie tegenover de hulp zou hoeven staan en dat het gewoon onder de zorgplicht van ouders valt, maar dit staat nergens op papier en is dus grijs gebied.

De consulenten gaven aan dat er in de gemeente Overbetuwe vaak gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuners vanuit MEE. Deze ondersteuners helpen de ouders dan met het opstellen van een plan en leggen daar de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 naast. Er staat nu dus weinig tot niks vastgelegd in deze verordening over bovengebruikelijke zorg, behalve dat er 50% uitgekeerd wordt, dus zien de consulenten van de gemeente Overbetuwe aan dat deze cliëntondersteuners dan samen met de ouders op die 50% gaan schrijven. Er staat verder alleen maar in de verordening hoe het afwegingskader omtrent gebruikelijke zorg is opgebouwd en dat als een deel van de zorgvraag binnen dit afwegingskader valt, dat deel niet toegekend wordt. Verder is alles grijs gebied en aan de consulenten om uit te zoeken.

5.2 Resultaten onderzoeksvraag 2: Wat valt er onder het begrip eigen kracht met betrekking tot de zorg van ouders voor hun kind?

Een begrip dat steeds meer terug komt rondom het onderwerp gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg is eigen kracht. Voor veel gemeenten wordt dit een steeds belangrijker begrip om hun beleid op te baseren. Met de introductie van zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) als de Jeugdwet in 2015, is dit begrip steeds prominenter geworden. Er moet zo veel mogelijk door burgers zelf gedaan worden en als zij tekort schieten, is het de bedoeling dat de gemeente te hulp schiet (Schulinck, 2019).

Hoewel het begrip eigen kracht steeds belangrijker is geworden in de Wmo en de Jeugdwet, is er geen duidelijke definitie voor het begrip. Na de decentralisatie in 2015 heeft de overheid deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd en hun de bevoegdheid gegeven om zelf een definitie van eigen kracht in hun beleid op te nemen. Om een goede betekenis aan het begrip eigen kracht te geven wordt er vooral naar artikel 2.3 van de Jeugdwet gekeken. Dit artikel gaat over de jeugdhulpplicht die de gemeente heeft. In het eerste lid van dit artikel staat dat de gemeente verplicht is om de nodige hulp te bieden als eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn. Dit wordt echter nergens geconcretiseerd. Er is niet in wetgeving terug te vinden wanneer iets als toereikend beschouwd zou moeten worden en ook jurisprudentie is daar niet eenduidig over. (Schulinck, 2019).

Bij gebrek aan een concrete omschrijving van ‘eigen kracht’ is het lastig voor de gemeente om een afwijzing te verdedigen. Dit had als gevolg dat veel gemeenten maar weer terug vielen op de oude wetgeving en bovengebruikelijke zorg in principe gewoon toekenden, zonder hier veel voorwaarden aan te stellen. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) deed echter een toonaangevende uitspraak in 2019 op het gebied van eigen kracht omtrent bovengebruikelijke zorg. Uit deze uitspraak kwam naar voren dat bovengebruikelijke hulp niet automatisch vergoed moet worden, maar dat je ook een stuk van deze hulp onder eigen kracht kan plaatsen. Eigen kracht zou van ouders verwacht kunnen worden en zoals vermeld in artikel 2.3 van de Jeugdwet, hoeft de gemeente dan niet de hulp te vergoeden die ouders aanvragen. De gemeente moet dan wel kunnen verantwoorden waarom ze vinden dat er van ouders verwacht mag worden dat zij de zorg zelf verlenen (De Rechtspraak, 2019).

Hoewel er in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geen eenduidige definitie werd gegeven aan de begrippen eigen kracht en probleemoplossend vermogen, werd er wel wat meer duidelijkheid gegeven over de factoren waar naar gekeken kan worden bij het beoordelen van aanvragen voor een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg. De factoren die van belang zijn bij het beoordelen van het probleemoplossend vermogen en de eigen kracht van ouders zijn de volgende: de belastbaarheid en draagkracht van de ouders, de woonsituatie, de financiële situatie, de samenstelling van het gezin, de behoefte en de mogelijkheden van de jeugdige en de voor hem benodigde mate van ondersteuning en de duur daarvan. Deze factoren worden echter niet voor het eerst gebruikt. In een uitspraak van de Rechtbank in Overijssel (ECLI:NL:RBOVE:2016:1380) komen deze factoren ook al naar voren (de Rechtspraak, 2016). Deze factoren hebben echter nog niet geleid tot het daadwerkelijk aannemen van voldoende eigen kracht in een zaak (Schulinck, 2019).

Naar aanleiding van deze uitspraak is de vraag of er meer gekeken moet gaan worden naar de financiële draagkracht van ouders ook steeds luider geworden. Als ouders het ook redden als ze minder gaan werken, moeten ze dan nog steeds in aanmerking komen voor een vergoeding van de gemeente? Het probleem is dat er geen duidelijke maatstaaf voor financiële druk in relatie tot eigen kracht is. Op dit moment zijn er geen richtlijnen voor wanneer financiële druk voor een beperking van de eigen kracht van ouders zorgt (Schulinck, 2019).

De toonaangevende uitspraak die de Centrale Raad van Beroep deed in 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) gaf aan dat als de moeder uit eigen beweging haar baan opgezegd had om te zorgen voor haar kind, ze kennelijk de baan niet nodig had om rond te komen. Er was geen noodzaak voor de gemeente om een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg toe te kennen, omdat ze het op dit moment ook redden (de Rechtspraak, 2019). Zoals in de noot van mr. drs. Nicole Tielen, mr. Saskia Vogels en Inge Scherpenzeel al wordt opgemerkt zorgt dit voor het probleem dat als het wel voor financiële problemen zorgt binnen een gezin, hoe dit dan gecompenseerd moet worden. Als de gemeente geld uit gaat keren aan het gezin om de financiële problemen te compenseren, gaat het dan niet te veel op een inkomensvoorziening lijken? Het persoonsgebonden budget is namelijk niet bedoeld als een inkomensvoorziening. De CRvB heeft echter in relatie tot de Wmo 2015 geoordeeld dat het vermogen en het inkomen geen rol mag spelen bij de beoordeling van het wel of niet toekennen van een maatwerkvoorziening. De vraag is dus in hoeverre je de financiële situatie van ouders mee mag nemen.. In deze zaak ging het er echter over of het van de cliënt zelf verwacht mag worden dat hij of zij particuliere hulp inschakelt. Het zit bij bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind namelijk iets anders in elkaar dan bij de Wmo 2015, omdat artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek ouders wettelijk verplicht om voor hun kind te zorgen. De verantwoordelijkheid ligt bij de Jeugdwet dus bij de ouders en dit is niet het geval bij de Wmo 2015, of bij bovengebruikelijke zorg voor meerderjarige kinderen (Schulinck, 2019).

De uitspraak die de Centrale Raad van Beroep in juli 2019 deed is in combinatie met een uitspraak uit mei 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:1477) wel van groot belang voor gemeenten om te gaan kijken hoe ze om moeten gaan met het begrip eigen kracht (Schulinck, 2019). Verschillende consultants gaven in een interview aan dat de recente jurisprudentie ze aan het denken heeft gezet met betrekking tot eigen kracht en het probleemoplossend vermogen van ouders.

Aan de hand van jurisprudentie en analyses hiervan zijn een aantal vragen opgesteld die gebruikt kunnen worden voor het beoordelen van de eigen mogelijkheden van de ouders/het sociale netwerk om de hulp te bieden die het kind nodig heeft. Er moet dan naar de volgende onderwerpen gekeken worden:

1. Kan de ouder de benodigde hulp bieden?
2. Is de ouder ook daadwerkelijk beschikbaar om de benodigde hulp te bieden?
3. Gaat het bieden van de benodigde hulp niet leiden tot overbelasting voor de ouder?
4. Gaat het zelf bieden van de benodigde hulp door ouders voor financiële problemen zorgen ?

Door in beleid het inschakelen van het sociale netwerk tot eigen kracht te rekenen ontstaat wel het dilemma wat je mag verwachten van een sociaal netwerk. Ieder netwerk is anders en de mogelijkheden verschillen ook per persoon. Buiten het feit of mensen *kunnen*, is het ook nog maar de vraag of ze willen helpen. Het is dus onzeker of de gemeente ouders kan verplichten om eerst een beroep te doen op hun eigen netwerk.

De vraag is dus in hoeverre mag je het sociale netwerk van ouders meerekenen in het beoordelen van de eigen kracht. Uit interviews met consulenten van de gemeente Overbetuwe komt naar voren dat het geen verplichting of afwijzingsgrond zou mogen zijn. Het inschakelen van een sociaal netwerk zou tot eigen kracht behoren, maar niet verplicht moeten worden. Het is de bedoeling dat de ouders gestimuleerd worden om eerst te kijken wat zij zelf kunnen doen (denk aan de zorgplicht die ze hebben op basis van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek) en daarna pas naar de gemeente te stappen voor hulp. Er is wel een rol weggelegd voor de consulenten om samen met de ouders te kijken wat ze met hulp van hun sociale netwerk zelf kunnen bereiken.

5.3 Resultaten onderzoeksvraag 3: Wat zegt jurisprudentie over het begrip bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind?

Bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind valt onder de Jeugdwet. Na de decentralisatie in 2015 is de Jeugdwet bij de gemeenten terecht gekomen en moesten ze dit zelf gaan regelen. Voor veel gemeenten was het onduidelijk hoe ze dit aan moesten pakken, omdat dit eerst via de Algemene Wet Bijzondere Zorg (AWBZ) ging. Jurisprudentie is toen een belangrijke bron van informatie geworden. Om te kijken hoe de gemeente Overbetuwe het beleid omtrent bovengebruikelijke zorg kan verbeteren, is jurisprudentie dus een belangrijke bron om dit op te baseren. Om deze reden ga ik naar vijf belangrijke zaken kijken en wat de invloed hiervan is geweest. Deze vijf zaken komen worden vaak gebruikt als er een stuk geschreven wordt over bovengebruikelijke zorg en zijn daarom relevant bij het vaststellen van een patroon.

ECLI:NL:RBOVE:2016:1380

Een van de eerste belangrijke uitspraken verscheen anderhalf jaar na de invoering van de Jeugdwet. De rechtbank Overijssel deed in 2016 een uitspraak over een moeder die een aanvraag gedaan had voor een persoonsgebonden budget. Zij had deze aangevraagd voor de jeugdhulp die ze haar 17-jarige zoon bood. Deze jongen heeft last van een vorm van autisme en heeft om deze reden hulp en ondersteuning nodig. Dit was tot 2015 geregeld via de AWBZ. Nu de aanvragen via de gemeente gaan, zijn niet alle uren toegekend die er hiervoor vergoed werden. Er werd namelijk een aanvraag gedaan voor groepsbegeleiding, voor 13 uur per week individuele begeleiding door de ouders en voor 4,6 uur per week aan begeleiding door de opa. Op basis van artikel 8.1.1. lid 3 van de Jeugdwet kan er een aanvraag gedaan worden voor een persoonsgebonden budget voor iemand uit het sociale netwerk (Rechtspraak, 2016).

De gemeente heeft uiteindelijk alleen de groepsbegeleiding toegekend. Dit komt omdat ze van mening waren dat er sprake was van voldoende eigen kracht van het sociale netwerk en dat dit dus niet onder bovengebruikelijke zorg valt. In de wet staat namelijk dat de gemeente alleen in jeugdhulp hoeft te voorzien als het probleemoplossend vermogen van de ouders niet toereikend is. Als ze het op eigen kracht kunnen, dan hoeft de gemeente het niet te vergoeden. De ouders zijn echter van mening dat dit niet het geval is en dat de gemeente dus op basis van artikel 2.3 en artikel 8.1.1. van de Jeugdwet een persoonsgebonden budget toe zou moeten kennen (Rechtspraak, 2016).

Aangezien er geen twijfel is over of de jeugdige de voorziening nodig heeft of niet, is de vraag alleen nog of de ouders wel of geen recht hebben op een persoonsgebonden budget. De rechtbank van Overijssel heeft hier gekeken of de gemeente zorgvuldig heeft onderzocht of het probleemoplossend vermogen van het sociale netwerk inderdaad toereikend is. Er moet goed worden onderzocht in hoeverre de ouders van de jeugdige in staat zijn om te voorzien in begeleiding van voldoende kwaliteit, maar ook op welke wijze ze daar in kunnen voorzien. Verder moet de gemeente zorgvuldig kijken naar het belang van het voorzien van inkomen van de ouders.

Het is belangrijk om te checken of een gezin niet in de financiële problemen komt als een van de ouders stopt met werken, of minder gaat werken, om meer voor het kind te zorgen (Rechtspraak, 2016). Het is ook belangrijk dat de gemeente kijkt naar wat de jeugdige nodig heeft en naar wat de eigen mogelijkheden van de jeugdige en het sociaal netwerk zijn. Hoewel eigen kracht benut moet worden, mag de draagkracht en de belastbaarheid van de ouders niet uit het oog verloren worden (Rechtspraak, 2016).

In het besluit van het college ontbrak een motivering betreffende bovenstaande aspecten. Zij hadden op basis van het opgestelde plan met het CJG (Centrum Jeugd en Gezondheid) vastgesteld dat er geen sprake was van bovengebruikelijke zorg en dat de ouders over voldoende probleemoplossend vermogen beschikten. De rechtbank was het daar niet mee eens en vond dat er wel sprake was van bovengebruikelijke zorg. De rechtbank was uiteindelijk van mening dat de afwijzing op grond van voldoende eigen kracht niet voldoende gemotiveerd was en geen stand hield (Rechtspraak, 2016).

Rond deze tijd kwamen er meer zaken die de gemeente verloor, omdat ze niet voldoende aan de motivatieplicht voldeden. In de Jeugdwet staan heel weinig kaders en definities wat betreft bovengebruikelijke zorg. Belangrijke begrippen als ‘bovengebruikelijk’, ‘eigen kracht’ en ‘sociaal netwerk’ worden niet gedefinieerd of gekaderd. Er is sprake van veel willekeur en deze uitspraak is van belang geweest, omdat er eigenlijk voor het eerst wat meer kaders aan het onderzoeken van eigen kracht werden toegekend. Ook kwam het belang dat een ouder in inkomen voorziet hier duidelijker naar voren. Inkomensverlies zou een factor zijn waar het college rekening mee moet houden bij het beoordelen van de eigen kracht (Schulinck, 2016).

ECLI:NL:RBOVE:2016:5199

Deze zaak gaat over het besluit aangaande een toekenning van een persoonsgebonden budget van € 750,- per maand. Dit bedrag wordt toegekend aan de moeder voor de informele zorg van 10 uur per week die ze levert. Zij is het hier niet mee eens en is van mening dat ze recht heeft op een vergoeding voor 30 uur per week. € 750,- is ook het maximale bedrag dat de gemeente uitkeert voor informele zorg. Voor de rechtbank is het geen vraag of de jeugdige de extra zorg nodig heeft, maar het aantal uur en de eventuele maximale hoogte zijn wel onderdeel van deze discussie (Rechtspraak, 2016).

De rechtbank is van mening dat de gemeente geen maximum bedrag per maand in mag voeren voor een persoonsgebonden budget voor informele zorg. Aangezien het om een maatwerkvoorziening gaat, zou het in strijd zijn met artikel 2.3 van de Jeugdwet. Deze wet verplicht de gemeente om te voorzien in jeugdhulp als het probleemoplossend vermogen van de ouders en de jeugdige niet toereikend is. De gemeente moet onderzoeken wat voor een bedrag er nodig is en volgens de rechtbank mag hier geen maximum aan zitten. Verder is de rechtbank van Overijssel ook van mening dat de gemeente gebruikelijke zorg niet als afwijzingsgrond mag gebruiken voor het afwijzen van een persoonsgebonden budget, tenzij het duidelijk in het beleid omschreven staat wat precies gebruikelijke zorg is. Een verwijzing naar de beleidsregels instelling AWBZ is in dit geval niet voldoende. Gebruikelijke zorg mag volgens deze uitspraak geen afwijzingsgrond zijn, eigen kracht en voldoende probleemoplossend vermogen daarentegen wel (Schulinck, 2016).

Ten slotte heeft het college dus een jeugdhulpplicht op basis van artikel 2.3 van de Jeugdwet. De gemeente moet voor een maatwerkvoorziening zorgen als de ouders het zelf niet meer redden. Hier komt ook de verplichting om zorgvuldig onderzoek te verrichten bij kijken. De gemeente moet onderzoeken in welke mate er hulp nodig is. Na dit onderzoek moet de gemeente ook zorgvuldig motiveren waarom dit misschien een ander aantal uur is dan de aanvraag in eerste instantie was (10 uur in plaats van 30 uur). Aangezien het college een gedeelte van de uren als gebruikelijke hulp beschouwde, besloten ze om 10 uur toe te kennen. Volgens de rechtbank werd dit echter onvoldoende gemotiveerd en was de definitie van gebruikelijke zorg onvoldoende gedefinieerd in het beleid van de gemeente (Schulinck, 2016).

Deze uitspraak is van belang voor gemeenten, omdat de rechtbank hier als een van de eerste belangrijke zaken aangaf dat gebruikelijke zorg niet zomaar gebruikt mag worden als afwijzingsgrond voor een persoonsgebonden budget. Zolang er niet duidelijk gedefinieerd wordt in het beleid wat nu gebruikelijke zorg precies inhoudt, mag de gemeente dit ook niet gebruiken als reden om minder of geen uren toe te kennen. Ook zegt deze rechtbank dat het verwijzen naar de beleidsregels instelling AWBZ niet voldoende is voor een motivering die stand houdt in de rechtszaal (Schulinck, 2016).

Verder is het ook opvallend dat er gesproken wordt over het eventuele maximum van een persoonsgebonden budget voor informele zorg. De rechtbank van Overijssel zegt hier het volgende over: *“Naar het oordeel van de rechtbank maakt het systeem van de Jeugdwet het niet mogelijk een maximum tarief als bedoeld in het derde lid van artikel 9 van het Besluit te hanteren nog los van de vraag of dit tarief moet worden vastgesteld door de raad of, zoals in dit geschil, door het college”*. Het college mag dus geen maximum bedrag opleggen bij een maatwerkvoorziening. Ten slotte geeft de rechtbank duidelijk aan dat de motiveringsplicht waarom een bepaald aantal uur toereikend is, bij de gemeente ligt (Schulinck, 2016).

ECLI:NL:CRVB:2017:1477

Dit is de eerste zaak waarin de Centrale Raad van Beroep uitspraak heeft gedaan over een zaak omtrent jeugdhulp binnen de Jeugdwet die in 2015 ingevoerd werd. De aanvraag voor een persoonsgebonden budget voor de ouders van de jeugdige werd afgewezen, omdat het college van mening was dat niet alle aspecten onder bovengebruikelijke zorg vielen en dat de moeder over voldoende eigen kracht beschikte om de benodigde zorg te verlenen. Er was echter geen sprake van voldoende zorgvuldig onderzoek. De Centrale Raad van Beroep gaf in deze zaak concrete handvatten voor de gemeenten voor het doen van zorgvuldig onderzoek. Dit kun je ongeveer samenvatten in 4 stappen.

In de eerste stap moet de gemeente de precieze hulpvraag vaststellen. Er wordt gekeken naar de hulpvraag waar de jeugdige en zijn/haar ouders mee naar voren gekomen zijn in de aanvraag en de gemeente moet daarna uitzoeken of deze aansluit op de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager. Het kan zijn dat de gemeente tot de conclusie komt dat de hulpvraag anders is dan de ouders en de jeugdige in eerste instantie ingediend hebben. Het is belangrijk om objectief de hulpvraag vast te stellen (Schulinck, 2017).

De volgende stap is het in kaart brengen van de beperkingen in de persoonlijke situatie. Er moet gekeken worden naar van welke problemen er sprake is. Artikel 2.3 van de Jeugdwet geeft namelijk aan dat de gemeente alleen verplicht is om te voorzien in jeugdhulp als er sprake is van opvoedings- en opgroei problemen, psychische problemen of stoornissen. Het college moet ook concreet toelichten waar er sprake van is. Het spreekt voor zich dat er een deskundig oordeel aan de diagnose gekoppeld moet worden. De Centrale Raad van Beroep benadrukt ook nog eens dat de deskundigheid kenbaar moet worden gemaakt naar de ouders en de jeugdige. Alle stappen in het proces om een deskundig oordeel te ontvangen moeten voor hen controleerbaar en transparant zijn (Schulinck, 2017).

Als het college bovenstaande stappen gevolgd heeft, moet de gemeente ‘naar aard en omvang’ kijken welke hulp toepasselijk is voor de jeugdige. Deze moeten gericht zijn op de resultaatsverplichting uit artikel 2.3 van de Jeugdwet. Deze resultaatsverplichtingen zijn gericht op het stimuleren van veilig en gezond opgroeien, het stimuleren van voldoende zelfredzaamheid en zelfstandigheid en het stimuleren van maatschappelijke participatie. In de praktijk blijkt het alleen lastig te zijn om hier objectieve maatstaven voor te gebruiken. De Rechtbank Gelderland oordeelde al eerder dat er sprake moet zijn van objectieve en inzichtelijke criteria bij het bepalen van de omvang en de aard van eventuele jeugdhulp. Bij gebrek aan normenkaders voor gebruikelijke zorg is het moeilijk om aan deze voorwaarden te voldoen. Uit jurisprudentie komt namelijk naar voren dat de oude CIZ-richtlijnen waar onder de AWBZ gebruik van werd gemaakt, niet compleet genoeg zijn (Schulinck, 2017).

Wanneer de gemeente deze stappen heeft doorlopen, moeten ze onderzoek doen naar de eigen mogelijkheden waar de ouders en de jeugdige over beschikken en in hoeverre het probleemoplossend vermogen toereikend is. De Centrale Raad van Beroep spreekt zich hier niet expliciet over uit, maar naar voren komt wel dat er een duidelijke zorgvuldigheids- en motiveringsplicht is bij een beoordeling van gebruikelijke of bovengebruikelijke zorg. Als het college geen duidelijke eisen in het beleid heeft staan, kan het feit dat er sprake is van gebruikelijke zorg niet als afwijzingsgrond gebruikt worden. Wat dit voor een eisen zijn, wordt in deze uitspraak verder niet toegelicht (Schulinck, 2017).

Deze zaak is van belang voor het ontwikkelen van nieuw beleid voor bovengebruikelijke zorg, omdat de Centrale Raad van Beroep duidelijker naar voren komt met een aanpak voor de gemeente voor zorgvuldig onderzoek. De gemeente kan deze stappen volgen en als deze allemaal zorgvuldig uitgevoerd worden, dan kan de gemeente zich beter motiveren. Het is immers van belang dat de gemeente zich aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht houdt (Schulinck, 2017)

ECLI:NL:CRVB:2019:2362

Deze uitspraak die de Centrale Raad van Beroep midden 2019 deed is een van de belangrijkste uitspraken geweest sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015. In deze uitspraak liet de Centrale Raad van Beroep zich namelijk uit over de reikwijdte van de begrippen ‘eigen kracht’ en ‘voldoende probleemoplossend vermogen’. Hoewel de nadruk in de Jeugdwet op het begrip eigen kracht werd gelegd, verscheen er nog geen concrete invulling binnen de wetgeving en werd dit aan de gemeenten overgelaten (Schulinck, 2019).

Het ontbreken van concrete beoordelingskaders voor het beoordelen van eigen kracht en voldoende probleemoplossend vermogen, in combinatie met de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht, heeft ervoor gezorgd dat gemeenten redelijk terughoudend zijn geweest met het gebruiken van eigen kracht in hun besluiten. In de wet wordt aangegeven dat ouders in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het opvoeden van hun kind (artikel 1:247 BW). Zoals eerder aangegeven verplicht artikel 2.3 van de Jeugdwet de gemeente om te hulp te schieten als het eigen probleemoplossend vermogen niet toereikend is om zorg van voldoende kwaliteit te leveren. In deze casus geeft de moeder aan dat ze een persoonsgebonden budget voor 20 uur wil, omdat ze haar baan opgezegd heeft om voor haar zoon te zorgen en geeft aan dat dit financiële druk geeft voor het gezin en ze hier heel vermoeid van wordt. Deze aanvraag is afgewezen door het college, omdat deze van mening was dat zij de zorg wel degelijk aankan en dat het gezin ‘in balans’ is (Schulinck, 2019).

De vraag in deze zaak was of het college voldoende zorgvuldig onderzocht heeft of er sprake was van voldoende eigen kracht en het eigen probleemoplossend vermogen toereikend was. Hierbij kwam het stappenplan kijken dat in bovenstaande zaak (ECLI:NL:CRVB:2017:1477) genoemd werd. In deze zaak werd echter de beoordeling van de laatste stap verder uitgewerkt. Er werd geen definitie aan het begrip eigen kracht gekoppeld, maar er kwam wel naar voren naar welke factoren er gekeken moet worden. Op Schulinck is er een noot geschreven door mr. drs. Nicole Tielen, mr. Saskia Vogels en Inge Scherpenzeel en die hebben de volgende vier vervolgvragen opgesteld om deze factoren te onderzoeken (Schulinck, 2019):

1. Is de ouder in staat om de noodzakelijke hulp te bieden?
2. Is de ouder beschikbaar om de noodzakelijke hulp te bieden?
3. Levert het bieden van de hulp door de ouder geen overbelasting op?
4. Ontstaan er geen financiële problemen in het gezin als de hulp door de ouder wordt geboden?

Met deze vragen is natuurlijk niet alles ingedekt. Er zijn bijvoorbeeld nog geen maatstaven voor wanneer je precies financiële problemen hebt. Ook is het de vraag in hoeverre je de belastbaarheid van het sociale netwerk van de jeugdige mee zou mogen nemen in de beoordeling. Het is belangrijk dat de gemeente zoveel mogelijk duidelijkheid in het beleid omtrent de jeugdhulp opneemt, zodat er in ieder geval voldaan kan worden aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. In deze zaak heeft de Centrale Raad van Beroep dan ook geoordeeld dat het college voldoende gemotiveerd heeft waarom het eigen probleemoplossend vermogen van de moeder voldoende toereikend is (Schulinck, 2019).

Deze zaak laat duidelijk zien dat bij een goed onderzoek en sterke motivering, een afwijzing op grond van voldoende eigen kracht stand kan houden in de rechtbank. Ook geeft deze zaak de gemeenten meer handvatten om het begrip eigen kracht te definiëren en te onderzoeken. Op deze manier kan er beter invulling gegeven worden aan beleid omtrent bovengebruikelijke zorg en het belang van eigen kracht en voldoende probleemoplossend vermogen van ouders.

De laatste uitspraak die naar mijn mening van belang is betreffende bovengebruikelijke zorg, is een uitspraak van de voorzieningenrechter. Deze staat niet heel hoog op de ladder, maar is inhoudelijk naar mijn mening wel van belang voor de ontwikkeling van het werken met de begrippen eigen kracht en (boven) gebruikelijke zorg. De rechter keek hier duidelijk naar wat er volgens de Jeugdwet verwacht mag worden van ouders. Hierbij was het van belang om goed te kijken naar wat volgens hem het uitgangspunt is van de Jeugdwet. Zijn oordeel hierover was vrij streng.

De voorzieningenrechter was van mening dat je van ouders mag verwachten dat zij hun eigen leven aanpassen om er voor te zorgen dat hun kind gezond en veilig opgroeit. Dit is gebaseerd op artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de kinderen ligt dus in eerste instantie bij de ouders zelf en als deze niet in toereikende mate kunnen voorzien in de hulp waar hun kind behoefte aan heeft, komt de jeugdhulpplicht voor de gemeente uit artikel 2.3 van de Jeugdwet om de hoek kijken. Dit klinkt logisch in eerste instantie, maar de voorzieningenrechter was van mening dat het op grond van de Jeugdwet van ouders verwacht mag worden dat zij hun eigen toekomstperspectief bij moeten stellen om de zorg te bieden die hun kind nodig heeft. Onder toekomstperspectief kunnen carrièremogelijkheden vallen, maar ook een verandering in de financiële situatie door bijvoorbeeld minder werken (De Rechtspraak, 2020).

Juridisch gezien mag een gemeente dus verlangen van een ouder dat hij of zij minder gaat werken om te voorzien in de benodigde zorg als dit niet voor financiële problemen zorgt. Er moet dan zorgvuldig draagkrachtonderzoek worden gedaan om ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk niet voor problemen gaat zorgen. In deze zaak was de voorzieningenrechter van mening dat de gemeente dit onvoldoende aan kon tonen, het dossier bevatte het gewenste draagkrachtonderzoek niet en het was dus niet controleerbaar op welke bedragen de gemeente haar besluit heeft gebaseerd. In bovenstaande zaak (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) werd al duidelijk dat de financiële situatie wel een van de factoren is waar het college de eigen kracht mee kan meten. Het is nog wel onduidelijk of dit altijd een rol mag spelen. In meerdere uitspraken omtrent het persoonsgebonden budget binnen de Wmo 2015 heeft de rechtbank namelijk geoordeeld dat dit niet het geval is. Ook de vraag hoe dit bij zorg in natura werkt is niet duidelijker geworden door deze uitspraak (Schulinck, 2020).

De Centrale Raad van Beroep heeft dus nog geen uitspraak gedaan over het feit of de gemeente inderdaad van ouders mag verwachten dat ze minder gaan werken of zelfs stoppen. Binnen de Wmo 2015 is dit wel het geval, wat voor enkele verwarring kan zorgen. Op dit moment is alleen de bovenstaande uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) over eigen kracht beschikbaar die zich duidelijk uitspreekt over de relatie tussen eigen kracht en de financiële situatie. In deze zaak spreekt de voorzieningenrechter zich dus wel duidelijk uit over wat er verwacht mag worden van een ouder, namelijk het bijstellen van hun eigen toekomstperspectief en carrière (Schulinck, 2020).

5.4 Resultaten onderzoeksvraag 4: Wat is het huidige beleid rondom eventuele aanvragen voor bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeenten Lingewaard en Renkum?

Voor dit onderzoek heb ik naar twee andere gemeenten gekeken die vergelijkbaar zijn met de gemeente Overbetuwe. Dit zijn de gemeente Lingewaard en de gemeente Renkum. Deze twee gemeenten komen overeen met Overbetuwe en zijn daarom interessant om te bekijken. Tijdens het onderzoek doen naar deze gemeenten ben ik erachter gekomen dat ook bij deze twee gemeenten geworsteld wordt met dit onderwerp. Zowel de gemeente Lingewaard als de gemeente Renkum zijn bezig met het verbeteren van hun beleid op het gebied van gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg.

5.4.1 Gemeente Lingewaard

In de gemeente Lingewaard kun je ook een persoonsgebonden budget aanvragen voor bovengebruikelijke zorg. In de gemeente Lingewaard wordt dit geclassificeerd als informele zorg, de zorg wordt namelijk geleverd door ouders. Er wordt hier op basis van artikel 14 lid 1 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2020 verschil gemaakt bij het toekennen van een persoonsgebonden budget voor formele en informele zorg, het is dus van belang om deze begrippen te definiëren. Dit heeft de gemeente Lingewaard gedaan in artikel 14 lid 3 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2020. Dit lid zegt het volgende over de definiëring van het begrip informele zorg: “Hulp die geboden wordt door personen, al dan niet uit het sociaal netwerk, die niet voldoen aan de criteria als genoemd in lid 2 en hulp die wordt geboden door personen die voldoen aan de criteria als genoemd in lid 2, maar bloed- of aanverwanten in de 1^e of de 2^e graad zijn van de budgethouder.”

In artikel 13 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2020 staan de regels opgesteld die zij in hun beleid hebben opgenomen. Het is belangrijk dat als ouders een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg aanvragen, er eerst gekeken moet worden of ze in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. Als dit het geval is, hebben ook in de gemeente Lingewaard ouders de mogelijkheid om zelf de zorg in te kopen met behulp van een persoonsgebonden budget. Artikel 13 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard stelt in het eerste lid dat er dan een budgetplan opgesteld moet worden. Dit budgetplan moet op zijn minst de volgende onderwerpen bevatten:

- Waarom is de maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget gewenst?
- Wat voor een voorziening wil de ouder vergoed hebben en/of inkopen?
- Hoe wordt de kwaliteit van de zorg gewaarborgd en is de voorziening ook daadwerkelijk geschikt voor waar het persoonsgebonden budget voor bedoeld is?
- Wat zijn de kosten van de voorziening waarvoor een persoonsgebonden budget wordt aangevraagd?

Als dit budgetplan opgesteld is, gaat het naar de consulent. De consulent gaat het dan op een aantal punten beoordelen. Het eerste punt waar de consulent naar gaat kijken is of er sprake is van een wettelijke weigeringsgrond. Soms is er al eerder een besluit genomen waarbij besloten is om de aanvraag te herzien of zelfs in te trekken omdat bijvoorbeeld verkeerde informatie is verstrekt. Een andere reden kan zijn dat er niet aan de voorwaarden voldaan is, of dat het geld aan een ander doel besteed is. Deze redenen zijn gebaseerd op artikel 2.3.6. lid 5 onderdeel b Wmo en artikel 8.1.1. lid 4 van de Jeugdwet. Als er in de aanvraag sprake is van een wettelijke weigeringsgrond op basis van deze artikelen, is de gemeente in staat om de aanvraag af te wijzen (Gemeente Lingewaard, 2020).

Een ander punt waar op gecontroleerd wordt is of de ouders pgb-vaardig zijn. Het is van belang om te weten of de ouders in staat zijn om de pgb-taken zelfstandig, of met behulp van het sociale netwerk uit te kunnen voeren. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat de ouders in staat zijn om een goede administratie bij te houden. Ze moeten kunnen laten zien aan de gemeente dat het verleende persoonsgebonden budget ook daadwerkelijk terecht komt waar het voor verleend is. Ook moeten ouders in staat zijn om goed te kunnen communiceren met de gemeente over het verleende persoonsgebonden budget. Als er bijvoorbeeld dingen veranderen in de situatie van de jeugdige, moeten ze in staat zijn dit uit zichzelf te melden en in staat zijn om op tijd met brieven van voldoende kwaliteit te beantwoorden. Verder is het belangrijk dat ouders duidelijk hebben wat precies de regels zijn omtrent het persoonsgebonden budget. Mochten ze niet dit weten, dan is het belangrijk dat ze weten waar de benodigde (juridische) informatie te vinden is. Ook is het belangrijk dat ouders kunnen beoordelen of de informele zorg die ze leveren van voldoende kwaliteit is voor hun kind, het belang van het kind moet voorop staan (Gemeente Lingewaard, 2020).

De gemeente houdt een checklist aan, die opgesteld is door een samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Zorgverzekeraars Nederland en Per Saldo. Op deze checklist staan 10 punten en op deze manier beoordelen de consulenten of ouders pgb vaardig zijn (Rijksoverheid, z.d.).

Het is van belang dat ouders uit kunnen leggen dat Zorg in Natura (ZIN) niet geschikt is in hun situatie. Bij bovengebruikelijke zorg komt het namelijk voor dat het niet in het belang van het kind is dat er een professional vanuit de gemeente ingevlogen wordt. Een voorbeeld hiervan is als een kind een sterke vorm van autisme heeft en slecht tegen vreemden kan. Zorg in Natura is in dat geval niet de beste oplossing, maar de zorg kan beter geleverd worden door de ouders. Deze moeten dit wel goed kunnen beargumenteren in het ingeleverde budgetplan. De consulent beslist dan of de argumentatie sterk genoeg is en wat de beste oplossing voor het kind is.

Waar de consulenten binnen de gemeente Lingewaard verder naar kijken bij het beoordelen van een aanvraag is de kwaliteit van de zorg. Bij de kwaliteitseisen die de gemeente Lingewaard opgesteld heeft zit verschil tussen formele en informele zorg. Bovengebruikelijke zorg wordt ook wel informele zorg genoemd en wordt gedefinieerd in artikel 14 lid 3 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2020.

In het werkproces heeft de gemeente Lingewaard een aantal kwaliteitseisen speciaal voor informele hulp opgesteld. Bij het beoordelen van de kwaliteitseisen van informele hulp wordt als eerste gekeken of de zorgverlener voldoet aan de basiseisen. Dit zijn de opgestelde basiseisen waar je aan moet voldoen als je aanspraak wilt maken op een persoonsgebonden budget. Een uitzondering hierop is als er sprake is van een ggz-behandeling. Deze mag op basis van artikel 13 lid 4 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2020 niet door een lid van het sociale netwerk verleend worden, ook niet als hij of zij aan de kwaliteitseisen voldoet (Gemeente Lingewaard, 2020).

Het tweede punt waar bij de kwaliteitseisen naar gekeken wordt, is of de kwaliteit van de hulp passend is voor de problematiek van de jeugdige. Ook moet de hulp die ouders en/of het sociale netwerk bieden toereikend zijn voor de ontwikkelingsdoelen en de problematiek van het kind. Hierbij moet bijvoorbeeld gekeken worden naar de manier van hulpverlening, de deskundigheid van de zorgverlener en de problematiek van het kind. Het is belangrijk om naar zowel de zorgverlener als het kind te kijken, omdat iedereen anders is en op een andere manier op hulpverlening reageert. Het is dus de wisselwerking tussen zorgverlener en zorgontvanger, ouder en kind, die bepaalt of de kwaliteit toereikend en passend is (Gemeente Lingewaard, 2020).

Het kan altijd het geval zijn dat een consulent constateert dat er professionele hulp nodig is en dat informele hulp niet toereikend of passend kan zijn. Een reden hiervoor kan zijn dat ouders vaak niet objectief en onafhankelijk kunnen oordelen als het om hun eigen kind gaat. Dit betekent niet dat de ouders de deskundigheid of het vermogen om de hulp te bieden niet hebben, maar de persoonlijke relatie met hun kind belemmert dan de ondersteuning en de zorg van het kind. Het is dus belangrijk om altijd het belang van het kind voorop te zetten bij het beoordelen van de kwaliteit van de te leveren zorg (Gemeente Lingewaard, 2020).

Er mag ook geen sprake zijn van belangenverstrengeling bij het beheren van het persoonsgebonden budget. De persoon die de taken die bij het persoonsgebonden budget horen uitvoert, mag niet ook het persoonsgebonden budget beheren, het is dan namelijk niet mogelijk om neutraal te blijven. Uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:3761) blijkt dat als dit wel gebeurt, er dus sprake is van belangenverstrengeling.

Ten slotte is het bij bovengebruikelijke zorg belangrijk om te controleren of er geen sprake is van voldoende eigen kracht en voldoende eigen probleemoplossend vermogen. Ouders hebben volgens artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek een zorgplicht en na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) bleek dat onder bepaalde omstandigheden bovengebruikelijke zorg van ouders verwacht mag worden. Dit is op dus op basis van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek en het kan onder de eigen kracht van ouders vallen. Het is de bedoeling dat de consulent gaat kijken of er sprake is van voldoende eigen kracht. Als dit het geval is, dan wordt er van de ouders verwacht dat ze de zorg zelf leveren. Om dit te meten maken ze gebruik van de vier vragen die in onderzoeksvraag 2 uitgewerkt zijn. (Schulinck, 2019).

Wanneer de consulent tot de conclusie komt dat de ouders voldoen aan alle voorwaarden dan wordt er gekeken naar het bijpassende tarief. Bij het bepalen van het tarief voor een persoonsgebonden budget bij informele zorg wordt als eerste gekeken of er sprake is van informele zorg met of zonder arbeidsovereenkomst. Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan wordt er een uurtarief van € 14,50 per uur uitgekeerd.

Dit is meer dan wat op dit moment het wettelijke minimumloon is, maar dit is uit voorzorg dat het minimumloon aangepast wordt. Het uurtarief zou dan namelijk elke keer mee moeten veranderen, maar door deze hoger te maken wordt dit risico beperkt. Als er geen sprake is van een arbeidscontract, wat meestal het geval is bij bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind, dan volstaat een vergoeding van maximaal € 141 per kalendermaand. Wanneer uit het budgetplan blijkt dat de bovengebruikelijke zorg verleend kan worden met een lager bedrag per kalendermaand, dan volstaat dit bedrag.

Als de consulent naar al deze punten heeft gekeken, dan kan er een besluit genomen worden of er een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg toegekend gaat worden of niet. De ouders kunnen hier bij afwijzing bezwaar tegen indienen. Op dit moment is de gemeente Lingewaard, net als veel andere gemeenten, nog bezig om het beleid aan te scherpen met behulp van jurisprudentie.

5.4.2 Gemeente Renkum

De andere gemeente waar ik naar gekeken heb is de gemeente Renkum. Ook bij de gemeente Renkum worstelen ze met de definiëring van eigen kracht en bovengebruikelijke zorg. Na een interview met een van de consulenten van de afdeling Jeugd van de gemeente Renkum kwam naar voren dat ze geen concreet beleid hadden omtrent bovengebruikelijke zorg, maar dat ze daar op dit moment wel mee bezig zijn. Op dit moment staat er in de verordening Jeugdhulp wel informatie over het aanvragen van een persoonsgebonden budget, maar weinig tot niks met betrekking tot voorwaarden voor wanneer iets tot bovengebruikelijke zorg behoort. Hij gaf aan dat dit vervelend is, omdat de gemeente Renkum bij een afwijzing dus “geen poot heeft om op te staan”.

De consulent Bas van Lonkhuijzen vertelde in het interview dat ze de aanvragen voor een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg probeerden te behandelen als de andere aanvragen voor een persoonsgebonden budget. Dit kan volgens artikel 6 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Renkum 2019. In het interview kwam naar voren dat het de bedoeling is dat de situatie onderzocht wordt, de problematiek in kaart wordt gebracht en dat er dan bepaald wordt wat een kind of de ouders nodig hebben (Gemeente Renkum, 2019).

De gemeente Renkum maakt onderscheid tussen professionele en niet-professionele hulp. Het onderscheid hiertussen staat in artikel 7 lid 2 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Renkum 2019. Dit artikel zegt hier het volgende over: “Hulp geboden door een bloed- of aanverwant in de 1ste of 2de graad van de jeugdige en/of zijn ouders, wordt beschouwd als niet- professionele hulp.” Bij niet-professionele hulp is er sprake van een maximum vergoeding tot € 20,- per uur (Gemeente Renkum, 2019).

Ouders moeten hier op grond van artikel 6 lid 2 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Renkum een budgetplan voor inleveren. In het budgetplan moeten de volgende onderwerpen behandeld worden:

- Een motivatie waarom een individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder niet passend is.
- Een uitleg hoe de kwaliteit van de zorg gewaarborgd wordt.
- Een beschrijving of het gaat over professionele hulp of niet-professionele hulp.
- Een uitwerking van de kosten die verbonden zijn aan de jeugdhulp.

Bij het beoordelen van de aanvraag wordt dan op grond van artikel 6 lid 3 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Renkum 2019 aangegeven dat er duidelijk gemaakt wordt dat de hulp van de ouders doelmatiger is gelet op: het type ondersteuning, de frequentie, de aard van de ondersteuningsvraag, de duur van de ondersteuningsvraag en de mate van verplichting en daaraan verbonden voorwaarden voor de ouders die de zorg verlenen (Gemeente Renkum, 2019).

Bij de gemeente Renkum wordt volgens de consulent verder ook gekeken naar de eigen kracht van ouders. Net als de gemeente Overbetuwe en de gemeente Lingewaard, kijkt ook de gemeente Renkum naar de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) en de verschenen Noot op Schulinck, geschreven door mr. drs. Nicole Tielen, mr. Saskia Vogels en Inge Scherpenzeel.

Op dit moment is er verder niet echt beleid, maar hier zijn ze volgens de consulent wel mee bezig. Er wordt gebruik gemaakt van andere handleidingen als de schema's die het Centraal Indicatiestelling Zorg (Ciz) opgesteld hebben, maar daar mogen ze niks officieels op baseren. De handleiding van het Ciz wordt er wel naast gelegd om een goede overweging te maken, maar je mag het besluit er niet op baseren.

Hoewel er nu aan het beleid gewerkt wordt is het toch lastig met beoordelen, gaf de consulent met wie ik gesproken heb aan. Hij vertelde dat het lastig kan zijn als je beoordeelt op je eigen kennis, maar dat die niet per se gebaseerd is op beleid waar de gemeente mee werkt. Zo kunnen er meer situaties ontstaan waar de uitkomst van een aanvraag kan verschillen door het referentiekader van de consulent, er is immers geen duidelijk werkproces waar een consulent zich aan kan houden.

5.5 Resultaten onderzoeksvraag 5: Hoe moet het toekomstig beleid omtrent 'bovengebruikelijke zorg' er volgens de medewerkers van gemeente Overbetuwe uitzien?

Om te kijken hoe de medewerkers van de gemeente Overbetuwe denken over hoe het beleid rondom bovengebruikelijke zorg er uit zou moeten zien, heb ik zowel een interview afgenomen met een beleidsmedewerker als twee consultants. Hiervoor is gekozen om zowel de mening van iemand die beleid opstelt als de mensen die het beleid uitvoeren te ontdekken. Zij zijn het er allemaal over eens dat het huidige beleid niet dekkend is en dat het tijd is voor een duidelijker beleid. Op dit moment is iedereen het er over eens dat de verwerking van het begrip bovengebruikelijke zorg te vaag is opgenomen in het beleid van de gemeente en dat het een te groot grijs gebied is. Er is weinig houvast en de juridische basis ontbreekt ook.

Als eerste heb ik een interview afgenomen met een beleidsmedewerker van de gemeente Overbetuwe, Johan Reuvers. Dit interview is terug te vinden in bijlage 1.2 van dit onderzoek. Hij is op dit moment ook bezig met het bekijken van het beleid omtrent bovengebruikelijke zorg. Uit mijn interview kwam naar voren dat hij de decentralisatie van 2015 een goede ontwikkeling vond. Doordat de gemeenten nu zelf beleid op kunnen stellen, is er volgens hem meer ruimte voor maatwerkvoorzieningen. Er kan dus door de decentralisatie veel meer op casusniveau gewerkt worden dan voorheen. Hij zegt over deze ontwikkeling het volgende: “De verandering die al in gang gezet is die vind ik heel goed, want op zich geloof ik wel dat de gemeente veel beter in staat is om zorg te leveren die dicht bij de burger staat”.

Voordat de decentralisatie in 2015 plaatsvond, was er eigenlijk sprake van een recht op een vorm van zorg. Het persoonsgebonden budget werd gezien als een soort van verzekering. Veel ouders beschouwden het als een soort van compensatie voor de gemiste werkuren die ze opgeofferd hadden om voor hun kind te zorgen. Dit is echter niet de bedoeling van het persoonsgebonden budget. Omdat de gemeente sinds 2015 op regionaal niveau mag werken, is het veel beter mogelijk om op casus niveau te werken. Het beoordelen van een aanvraag voor bovengebruikelijke zorg is veel minder een afvinklijstje geworden en er is veel meer mogelijkheid tot casusoverleg. Het beleid kan nu ook veel meer gericht worden op de eigen kracht van ouders, de inzet van het sociale netwerk en de inzet van de algemene voorzieningen die er zijn, voordat de gemeente ingeschakeld wordt.

In mijn interview met Johan Reuvers kwam ook duidelijk naar boven dat de knelpunten vooral liggen bij het inkaderen van begrippen. Dit zou in nieuw beleid opgenomen moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn het definiëren van eigen kracht en de belastbaarheid van ouders. Ook het vraagstuk hoeveel je van een sociaal netwerk mag verwachten is een ingewikkelde. Mag je als gemeente verwachten dat de omgeving te hulp schiet, of is dit iets waar je mensen alleen maar op mag wijzen. Naar zijn mening is het van belang om dit veel beter in te kaderen bij het opstellen van nieuw beleid. Aangezien jurisprudentie ook steeds meer gaat kijken naar het begrip eigen kracht bij het aanvragen van een persoonsgebonden budget bij bovengebruikelijke zorg, is het van belang dat er in nieuw beleid ook duidelijk opgenomen wordt wat de gemeente Overbetuwe dan verstaat onder eigen kracht. Op deze manier kunnen de consultants daar ook op terugvallen.

Een ander punt dat in het interview naar voren kwam, was dat het informeren misschien beter kan. Dit is geen onderdeel van het opstellen van nieuw beleid, maar wel iets waar de gemeente Overbetuwe naar kan kijken. Dit informeren geldt zowel voor de consulenten als voor de inwoners. Informatie zou bijvoorbeeld gedeeld kunnen worden via de website van de gemeente Overbetuwe. Er zou in het nieuwe beleid dan heldere definiëring nodig zijn. Op deze manier kunnen consulenten ouders ook beter uitleggen waarom iets wel of niet onder bovengebruikelijke zorg valt. Dit zou bijdragen aan betere communicatie tussen consulenten en de ouders. Verder zou het goed zijn om meer gezamenlijk casussen te bespreken en zo van elkaar te leren.

Ik heb voor dit onderzoek ook een interview afgenomen met twee consulenten uit het team Sociaal Domein, afdeling Jeugd van de gemeente Overbetuwe, namelijk Maaïke Klein en Nicky van Est. Op deze manier heb ik geprobeerd om een beeld te schetsen van wat medewerkers op verschillende posities binnen de gemeente belangrijk vinden. Consulenten die in direct contact met de mensen werken hebben namelijk andere ervaringen dan de beleidsmedewerkers, die vaak wat theoretischer naar de situatie kijken. Uit het interview met deze twee consulenten kwamen inderdaad een aantal andere knelpunten en speerpunten naar voren.

Een van de consulenten geeft aan dat het vanaf de decentralisatie van 2015 vooral veel onduidelijker geworden is. Voor 2015 waren er duidelijk ingekaderde richtlijnen binnen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die gevolgd konden worden. Deze kaders heb je niet binnen de wetgeving van de gemeente. Het is dus eigenlijk een groot grijs gebied geworden. Het beoordelen van de aanvragen rondom bovengebruikelijke zorg wordt daarom ook wel eens nattevingerwerk genoemd, omdat er zo goed als geen beleid is waar de consulenten zich op kunnen baseren. Er wordt ook wel gezegd dat het wiel weer opnieuw uitgevonden moest worden na de decentralisatie. In het interview gaf een van de consulenten aan dat ze het gevoel had meer onderdeel van het proces te worden. Op het moment dat mensen vragen gaan stellen en je geen handvatten hebt om hier ja of nee op te antwoorden, wordt dit lastig. Emotioneel staat een consulent nu dicht bij de zaak dan wanneer je alleen de richtlijnen van de AWBZ hoeft te volgen. Hoewel de consulenten aangeven dat je wel meer mogelijkheden hebt om flexibel te zijn, zijn ze niet van mening dat het een vooruitgang is ten opzichte van voor 2015. Het geeft de consulenten weinig houvast bij het nemen van beslissingen en het maakt het een stuk moeilijker om een besluit te nemen dat juridisch houdbaar is.

De twee consulenten zijn het er over eens dat een vergoeding voor bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind wel een allerlaatste optie zou moeten zijn. Ouders hebben op basis van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek een zorgplicht en hier hoort zorgen voor een ziek kind ook bij. Het is een risico bij het krijgen van kinderen dat het kind iets mankeert. In eerste instantie is het dan de bedoeling dat je zelf als ouders voor je kind zorgt en als je hier echt niet toe in staat bent, is de gemeente er als laatste optie om te ondersteunen.

Hoewel er bij de afdeling beleid aangegeven werd dat de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 een goede ontwikkeling was, zijn de consultants het daar niet helemaal mee eens. Het zou een verbetering zijn omdat er meer ruimte is voor maatwerk, maar een van de consultants geeft aan dat dat eigenlijk een positieve labeling van 'er is helemaal niks' is. Door middel van hardheidsclausules is er eigenlijk altijd wel een uitweg om toch gebruik te maken van maatwerk, mocht dit nodig zijn. Er wordt aangegeven dat het niet wenselijk is om zoveel ruimte voor maatwerk te hebben omtrent het persoonsgebonden budget bij bovengebruikelijke zorg. Op dit moment is er zoveel grijs gebied dat het voor de consultants bijna niet mogelijk is om bepaalde besluiten uit te leggen, want ze weten het zelf ook niet.

Er ontstaan nu ook frustraties bij de consultants die op basis van hun kennis beslissingen nemen, maar die niet door kunnen zetten bij gebrek aan beleid. Op het moment dat ze een aanvraag afwijzen, is het bijna onmogelijk om dit stand te laten houden als ouders bezwaar indienen. Er moet volgens de wet goed onderzoek gedaan worden door de gemeente of er recht is op een vergoeding en dit vergt veel tijd, terwijl vaak al bekend is dat er te weinig juridische grondslag is om een afwijzing te verantwoorden. Ook staan de consultants van de gemeente Overbetuwe geregistreerd bij de SKJ (stichting kwaliteitsregister jeugd) en ben je dus ook verplicht om zorgvuldige overwegingen te maken. Het is niet verantwoord om zomaar ja te zeggen, puur omdat er gebrek is aan beleid, maar hier komt het vaak wel op neer. Er is dus een flinke behoefte vanuit de consultants om goed beleid te krijgen, zodat ze de nodige handvatten hebben om goed onderbouwde besluiten te nemen, die ook stand houden als ouders bezwaar indienen.

Op de vraag wat ze zelf zouden veranderen kreeg ik heel duidelijk de concreetheid van het beleid. Concrete en specifieke handvatten waarop beslissingen gebaseerd kunnen worden. Denk hierbij aan duidelijke definities van de belangrijke begrippen omtrent dit onderwerp als wat is bovengebruikelijke zorg, hoe definieer je eigen kracht en wanneer is de financiële draagkracht van ouders onvoldoende. Op dit moment wordt er gekeken naar handleidingen van bijvoorbeeld zorg intensief zieke kinderen of naar jurisprudentie rondom deze problematiek. Er is echter geen eigen beleid omtrent bovengebruikelijke zorg om op terug te vallen.

De consultants willen mensen ook meer gaan stimuleren om gebruik te maken van hun sociale netwerk. Dit valt dan eigenlijk onder eigen kracht. Het is alleen lastig om hier een juridische grondslag voor te krijgen, want je kunt niet zomaar andere mensen in de omgeving van het gezin verplichten om te helpen. Het is dus eerder een idee om in het beleid een stap in het proces op te nemen waar duidelijk de ouders en de jeugdige met de consultant om tafel gaan zitten om te kijken wat ze misschien toch zelf kunnen doen, eventueel met behulp van vrienden en/of familie. Uit het interview kwam naar voren dat een weigering om van het sociale netwerk gebruik te maken, bijvoorbeeld omdat mensen zich schamen dat het zelf niet lukt, niet mag leiden tot een afwijzing van de aanvraag. Een van de consultants gaf aan dat daar al op ingezet wordt vanuit de managers. De netwerkstrategieën zijn op dit moment binnen de gemeente namelijk een hot item.

Er werd wel aangegeven dat er opgelet moet worden bij het beroep doen op het netwerk. Een van de consulenten gaf aan dat dit namelijk ook een keer verzadigd is. Ze gaf terecht aan dat een sociaal netwerk niet overal tegelijk ingezet kan worden en dat je daar als gemeente dus niet zomaar vanuit mag gaan. Ook kwam naar voren dat het intensieve beroep doen op het sociaal netwerk van ouders kan zorgen voor wrijving binnen bijvoorbeeld de familie. Dit is iets wat je wilt voorkomen, want ouders die een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg aan komen vragen hebben vaak al genoeg aan hun hoofd. Het is daarom volgens de consulenten een idee om met een eigen kracht conferentie te gaan werken. Zoals aangegeven in bijlage 1.1 van dit onderzoek gaat de consulent dan proberen om samen met de ouders en het kind hun sociale netwerk in kaart te brengen. Zo kunnen ze samen gaan kijken wat de mogelijkheden zijn om het eigen probleemoplossend vermogen te verbeteren. Dit moet dan gebeuren aan de hand van de onderzoeksvragen die dankzij jurisprudentie ontstaan zijn omtrent eigen kracht.

Het wordt aangemoedigd om met ouders om tafel te gaan zitten en hun eigen kracht beter te exploreren voordat de gemeente een vergoeding toekent, maar niet alles kan verplicht worden. Het gebruiken van hun sociaal netwerk vergroot het probleemoplossend vermogen en de eigen kracht van mensen, maar je kunt deze dus niet verplichten om de hulp te leveren die nodig is. Dit komt dus naar voren vanuit de jurisprudentie, maar ook de consulenten zijn van mening dat een groter beroep doen op de eigen kracht van ouders en een sociaal netwerk een ontwikkeling is die gestimuleerd moet worden in nieuw beleid.

Hoofdstuk 6: Conclusie

6.1 Tussenconclusie onderzoeksvraag 1: Wat is het huidige beleid rondom aanvragen wat betreft bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeente Overbetuwe?

In artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek is terug te vinden dat ouders in eerste instantie de zorgplicht voor hun minderjarige kind dragen. Op grond van artikel 2.3 van de Jeugdwet ligt echter de jeugdhulpplicht bij de gemeente om te voorzien in een maatwerkvoorziening als het probleemoplossend vermogen van de ouders niet toereikend is en ze het op eigen kracht niet redden. Voor ouders is het dan mogelijk om een persoonsgebonden budget aan te vragen voor bovengebruikelijke zorg.

Er staat vastgelegd in artikel 10 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 wat gebruikelijke zorg is. Op dit moment heeft de gemeente Overbetuwe in de bijlage van de Verordening jeugdhulp 2018 een afwegingskader opgesteld waaruit blijkt wat er onder gebruikelijke zorg valt. Deze is ingedeeld in drie verschillende leeftijdscategorieën, namelijk van 0 tot en met 4 jaar, van 5 tot en met 11 jaar en van 12 tot en met 17 jaar. In dit afwegingskader staat wat er onder de zorgplicht, oftewel gebruikelijke zorg, valt. Er wordt niet expliciet aangegeven of alle werkzaamheden die meer zijn dan deze zorgplicht dan automatisch bovengebruikelijk zijn.

In de huidige verordening is terug te vinden dat de aanvrager een plan op moet stellen om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden budget. De belangrijkste punten die toegelicht moeten worden zijn de volgende onderdelen:

- a. De motivatie waarom zorg in natura niet toereikend en een pgb gewenst is,
- b. De voorgenomen uitvoerder van de maatwerkvoorziening,
- c. De kosten, uitgedrukt in aantal eenheden en tarief, van de uitvoering, die ten hoogste de kostprijs bedragen van zorg in natura,
- d. De kwalificaties van de uitvoerder.

Als het plan goedgekeurd wordt, dan wordt de hoogte van het uit te keren persoonsgebonden budget bepaald aan de hand van artikel 8 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018. Bij het bepalen van dit bedrag wordt voornamelijk gekeken naar het opgestelde plan en het soort persoonsgebonden budget. Bij een persoonsgebonden budget voor informele zorg (in dit geval de bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind) wordt op grond van artikel 8 lid 2 onder b een hoogte bepaald per uur op basis van 50% van het bedrag.

Wat vooral naar voren kwam in de gesprekken met de medewerkers van de gemeente Overbetuwe is dat er nog sprake is van veel grijs gebied. ‘Nattevingerwerk’ komt vaker voor dan gewenst. Omdat er zoveel ruimte is voor maatwerk, ontbreekt het genoeg houvast. Een van de consultants gaf aan dat ze soms op basis van kennis een aanvraag af zou wijzen, maar dit niet stand zou houden, omdat er geen juridische grond is waar ze het besluit op kan baseren.

6.2 Tussenconclusie onderzoeksvraag 2: Wat valt er onder het begrip eigen kracht met betrekking tot de zorg van ouders voor hun kind?

Volgens artikel 2.3 van de Jeugdwet hoeft de gemeente alleen maar in de maatwerkvoorzieningen te voorzien als de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders niet toereikend zijn om aan de behoeften van het kind te voldoen. Er is geen juridische grondslag voor wanneer dit dan wel of niet toereikend zou zijn. Om toch een omschrijving van dit begrip te geven, kun je het op een aantal factoren baseren. Dit zijn de volgende factoren:

- Wat heeft een kind nodig en wat kan een kind zelf?
- Hoe intensief is de ondersteuning die het kind nodig heeft en hoe lang is de ondersteuning nodig?
- Wat zijn de mogelijkheden van de ouders en het sociale netwerk en hoe groot is de draagkracht en belastbaarheid hiervan?
- Hoe is de woonsituatie en de samenstelling van het gezin?
- Hoe ziet de financiële situatie van de ouders eruit?

Om deze factoren te beoordelen is het verstandig om het beoordelingskader dat voortvloeit uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) aan te houden en dus de volgende vragen te stellen:

1. Kan de ouder de benodigde hulp zelf bieden?
2. Is de ouder ook daadwerkelijk beschikbaar om de benodigde hulp zelf te bieden?
3. Gaat het bieden van de benodigde hulp niet leiden tot overbelasting voor de ouder?
4. Gaat het zelf bieden van de benodigde hulp door ouders niet voor financiële problemen zorgen?

Als uit deze vragen blijkt dat ouders het zelf redden, dan is er sprake van voldoende eigen kracht en voldoende eigen probleemoplossend vermogen. Dit moet dan wel opgenomen worden in het beleid, zodat de consultants hier terug op kunnen vallen.

6.3 Tussenconclusie onderzoeksvraag 3: Wat zegt jurisprudentie over het begrip bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind?

Als je naar de vijf besproken uitspraken kijkt, is er een constante factor. Dit is het belang van de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. Als je goed kijkt naar alle zaken is dit eigenlijk het punt dat voor een rechter de doorslag geeft, de zaak staat of valt met of de gemeente voldoet aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. De vijf onderzochte zaken geven de gemeente handvatten om beter aan deze plicht te voldoen tijdens hun onderzoek bij het verwerken van de aanvraag.

Wat verder opvalt is dat er steeds meer invulling wordt gegeven aan het begrip eigen kracht. Vooral de twee uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2017:1477 en ECLI:NL:CRVB:2019:2362) hebben de gemeenten meer houvast gegeven. Op grond van deze zaak hebben zij nu een stappenplan dat ze kunnen volgen bij aanvragen voor bovengebruikelijke zorg en factoren om eigen kracht te meten. Het grijze gebied wordt door een gebrek aan concrete wetgeving steeds duidelijker door het benoemen van deze factoren.

6.4 Tussenconclusie onderzoeksvraag 4: Wat is het huidige beleid rondom eventuele aanvragen voor bovengebruikelijke zorg van ouders voor hun kind in de gemeentes Lingewaard en Renkum?

Op dit moment zijn allebei de gemeenten bezig met het verbeteren van hun beleid rondom bovengebruikelijke zorg. Hoewel het bij de gemeente Lingewaard al flink aangescherpt is, is er bij de gemeente Renkum nog niet echt een specifieke looproute voor bovengebruikelijke zorg. Het is wel een duidelijke ontwikkeling dat gemeenten steeds meer naar de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen van de ouders gaan kijken als die een aanvraag voor een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg indienen.

Het is opvallend dat de gemeenten zich beiden op dezelfde uitspraak met dezelfde aantekening baseren. Het valt me op dat iedereen zich op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) baseert. Deze uitspraak heeft dan wel meer duidelijkheid gegeven over wat eigen kracht inhoudt en dat eigen kracht ook van ouders verwacht mag worden, maar toch is het wel opvallend dat allebei de gemeenten dan hun nieuwe beleid op deze zaak baseren. Het opnemen van het belang van eigen kracht, zodat consulenten ook beleid hebben om op terug te vallen, is een duidelijke ontwikkeling van het laatste jaar.

Nu is het toch nog zo dat een aanvraag voor bovengebruikelijke zorg behandeld wordt als een gewone aanvraag voor een persoonsgebonden budget en dat de consulent vrij weinig handvatten heeft om de situatie te interpreteren. De kennis is er wel, maar de juridische grond is nog te veel afwezig. De gemeente Lingewaard is hier wel verder in dan de gemeente Renkum, omdat er al wel wat meer op papier staat betreffende dit onderwerp. Toch is er nog een groot grijs gebied binnen beide gemeenten waar soms veel wordt gevraagd van de consulenten, die weinig duidelijke handvatten hebben om op terug te vallen. Er is wel duidelijk een proces van verandering in gang gezet in beide gemeenten.

6.5 Tussenconclusie onderzoeksvraag 5: Hoe moet het toekomstig beleid omtrent 'bovengebruikelijke zorg' er volgens de medewerkers van gemeente Overbetuwe uitzien

Uit zowel het interview met de beleidsmedewerker van de gemeente Overbetuwe als de twee consulenten team Sociaal Domein, afdeling Jeugd, komt naar voren dat het gewenst is om de begrippen omtrent de aanvragen voor een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg te specificeren. Het gebrek aan duidelijke definities van begrippen als 'voldoende probleemoplossend vermogen', 'eigen kracht' en 'bovengebruikelijke zorg' zorgen ervoor dat het voor consulenten moeilijk wordt om aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht te voldoen. Ook het opnemen van de voorwaarden omtrent voldoende eigen kracht en toereikend eigen probleemoplossend vermogen is iets wat gewenst wordt door de medewerkers van de gemeente Overbetuwe. Verder komt het beter informeren over wat bovengebruikelijke zorg nu precies is voor ouders naar voren om voor meer begrip te zorgen. Dit gaat gepaard met het trainen van de consulenten op dit gebied. Kortom, er is vooral meer duidelijkheid en inkadering gewenst bij het opstellen van nieuw beleid, waardoor consulenten genoeg handvatten hebben om hun besluit op te baseren en te verdedigen en het verkleinen van het grijze gebied dat op dit moment aanwezig is.

6.6 Eindconclusie

Na het bestuderen van zowel de wettelijke kaders, vergelijkbare gemeenten en de wensen van de medewerkers is naar voren gekomen dat er behoefte is aan definiëring en aan afwegingskaders. Als je wilt meten of de zorg die ouders verlenen aan hun kind ook daadwerkelijk bovengebruikelijke zorg is, moet je eerst weten wat dit inhoudt. De gemeente Overbetuwe heeft op dit moment de volgende definitie in het jeugdbeleid (artikel 10 lid 1 van de Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018): “Onder ‘gebruikelijke zorg’ wordt niet verstaan de hulp en zorg die substantieel intensiever is dan wat gemiddeld gebruikelijk is bij gezonde kinderen van dezelfde leeftijd.”. In de huidige verordening is wel opgenomen wat er dan precies onder ‘gebruikelijke zorg’ valt.

Het is belangrijk dat in de gaten gehouden wordt dat ouders in eerste instantie verplicht zijn op grond van artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek om voor hun minderjarige kind te zorgen en dat de gemeente een jeugdhulpplicht heeft op basis van artikel 2.3 van de Jeugdwet als de ouders het op eigen kracht niet redden. Op dit moment is gebleken dat er nog niks vastgelegd is in het beleid van de gemeente Overbetuwe of in wetgeving wat eigen kracht nu concreet is. Deze informatie is tot nu toe vooral uit jurisprudentie te halen. In de uitspraak in mei 2017 van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2017:1477) worden hier een aantal factoren voor genoemd, dit zijn de volgende: de belastbaarheid en draagkracht van de ouders, de woonsituatie, de financiële situatie, de samenstelling van het gezin, de behoefte en de mogelijkheden van de jeugdige en de voor hem benodigde mate van ondersteuning en de duur daarvan. Later in 2019 heeft de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) weer een belangrijke uitspraak gedaan omtrent het meten van eigen kracht en hieruit vloeiden de volgende vragen voort:

1. Kan de ouder de benodigde hulp zelf bieden?
2. Is de ouder ook daadwerkelijk beschikbaar om de benodigde hulp zelf te bieden?
3. Gaat het bieden van de benodigde hulp niet leiden tot overbelasting voor de ouder?
4. Gaat het zelf bieden van de benodigde hulp door ouders niet voor financiële problemen zorgen?

Het is opvallend dat alle gemeenten die in dit onderzoek benaderd zijn deze uitspraak volgen. Het is een toonaangevende uitspraak die het onderzoeken van voldoende eigen kracht overzichtelijker en meetbaarder maakt. Het zijn duidelijke vragen en ze geven de gemeente goede handvatten om te voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. Het voldoen aan deze plicht blijkt namelijk heel complex te zijn zolang er geen definiëring van eigen kracht te vinden is in het beleid. In jurisprudentie is terug te zien dat gemeenten zaken verliezen doordat ze niet voldoende hebben gemotiveerd waarom een aanvraag is afgewezen en zijn de richtlijnen waar de gemeente zich op baseert niet sterk genoeg om goedgekeurd te worden in de rechtbank. Dit zorgt ervoor dat er aanvragen op kennis afgewezen zouden moeten worden, maar dat consulenten dat niet in voldoende mate kunnen motiveren. Er wordt dus geconcludeerd dat er te weinig duidelijkheid is omtrent de begrippen die bij bovengebruikelijke zorg horen en dat er een gebrek aan afwegingskaders is. Deze zijn nodig om duidelijk beleid te maken en er voor te zorgen dat de gemeente kan voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Het is duidelijk dat er geconcludeerd kan worden dat het beoordelen van bovengebruikelijke zorg een complex vraagstuk is. Door weinig duidelijke jurisprudentie en weinig concrete wetgeving is er niet veel waar consultants zich op kunnen baseren en daarom komen er uit deze scriptie twee aanbevelingen voort, namelijk de volgende:

7.1 Het inkaderen van de belangrijke begrippen in het beleid

Dit eerste advies spreekt misschien eigenlijk vanzelf. Een duidelijke inkadering van de begrippen en de werkwijze omtrent het onderzoeken of er sprake is van bovengebruikelijke zorg zal voor meer duidelijkheid zorgen voor zowel consultants als aanvragers. Bij het aanvragen van een persoonsgebonden budget voor bovengebruikelijke zorg zal er meer transparantie zijn ten opzichte van de inwoners van de gemeente Overbetuwe als de verordening duidelijk aangeeft wanneer er sprake is van voldoende eigen kracht en wanneer iets bovengebruikelijke zorg is. Op deze manier is het voor de gemeente ook gemakkelijker om aan de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht te voldoen als de zaak voor de rechter komt.

Het definiëren van deze begrippen is niet de meest makkelijke opgave. De gemeente Overbetuwe is op dit moment al goed op weg met het aanscherpen van de begrippen omtrent bovengebruikelijke zorg. In het huidige beleid wordt al een omschrijving gegeven van het begrip gebruikelijke zorg, dit is terug te vinden in de bijlagen van de verordening Jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018 van artikel 13. Als er onderscheid gemaakt wordt tussen gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg, is het verstandig om vast te leggen in het beleid of iets automatisch bovengebruikelijke zorg is als het niet onder het afwegingskader omtrent gebruikelijke zorg gaat. Dit geeft meer duidelijkheid voor beide partijen.

Verder is het advies om concreet vast te leggen in het beleid wanneer er sprake is van voldoende 'eigen kracht'. Dit kan uitgewerkt worden op basis van de jurisprudentie en de analyses die gedaan zijn door verschillende experts op Schulinck. Vooral de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep halverwege 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) biedt goede handvaten voor het meten van eigen kracht. Het aanhouden van de vragen die door mr. drs. Nicole Tielen, mr. Saskia Vogels en Inge Scherpenzeel opgesteld zijn, lijkt een heldere manier om te onderzoeken of er sprake is van voldoende eigen kracht. Door dit op te nemen in de bijlagen van de verordening Jeugdhulp is er sprake van meer transparantie. Ook hier geldt dat de gemeente sterker staat als er in het beleid wordt vastgelegd wat er precies onder eigen kracht valt (Schulinck, 2019).

Ten slotte is het van belang dat de informatie omtrent bovengebruikelijke zorg ook goed te vinden is. Het moet voor iedereen duidelijk zijn waarom iets wel of niet onder bovengebruikelijke zorg valt. Dit kan bij consultants bijvoorbeeld met behulp van een training. Voor inwoners kan dit door middel van gesprekken, informatie op een website of bijvoorbeeld een foldertje over wat bovengebruikelijke zorg nu eigenlijk inhoudt.

7.2 Samenwerking met omliggende gemeenten

Wat ook duidelijk naar voren is gekomen, is het feit dat de gemeente Overbetuwe niet als enige worstelt met het begrip bovengebruikelijke zorg. Meerdere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Renkum en Lingewaard, zijn op dit moment ook bezig om hun beleid aan te passen. Lingewaard ligt op dit gebied iets voor op Overbetuwe en Renkum, omdat zij redelijk recent een nieuwe verordening opgesteld hebben, maar ook zij vinden het nog een lastig onderwerp.

De gemeenten Overbetuwe, Renkum en Lingewaard zijn redelijk vergelijkbare gemeenten en het advies is daarom ook om de krachten en ervaringen te bundelen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een maandelijkse vergadering tussen deze gemeenten. Hier kan er gespard worden met betrekking tot de problemen waar consultants tegenaan lopen. Hoewel de overheid in de Memorie van Toelichting uit 2013, die bij de nieuwe Jeugdwet uit 2015 hoorde, gemeenten stimuleerde om samen te werken zodat er voorzien kon worden in voldoende kwaliteit betreffende de zorg die nodig was, ging dit niet specifiek om het persoonsgebonden budget in combinatie met bovengebruikelijke zorg. Vooral omdat er nog weinig ervaring is met concreet beleid rondom bovengebruikelijke zorg en duidelijke definiëring in verordeningen lijkt het zeer relevant om de ervaringen met anderen te delen.

Er wordt met dit advies niet bedoeld dat er sprake zou moeten zijn van regionaal beleid, maar samenwerking en overleg met consultants uit andere gemeenten is een van de tot nu toe weinige concrete informatiebronnen. Het is lastig om het beleid voornamelijk op jurisprudentie te baseren en de huidige wetgeving geeft weinig houvast om duidelijke kaders op te stellen. De combinatie van ervaringen van andere gemeenten, jurisprudentie en de huidige wetgeving en richtlijnen geven een duidelijker beeld van wat de begrippen nu concreet inhouden. Van ervaringen leert men wat wel en niet werkt en het is voor iedereen zonde als alle gemeenten om de beurt dezelfde fouten gaan maken.

Op dit moment is het wat lastiger om op deze manier te werken, omdat er door Covid-19 zo min mogelijk contact gewenst is. Het is dan ook het idee om zolang er sprake is van veel thuiswerken, deze vergaderingen via een medium als Microsoft Teams te doen. Zo hoeven de consultants van verschillende gemeenten niet bij elkaar te komen en kunnen ze zowel thuis als op kantoor deelnemen aan de vergaderingen.

Literatuurlijst

Alle Cijfers. (2020a). *Informatie gemeente Renkum*. Geraadpleegd op 31 juni 2020, van: <https://allecijfers.nl/gemeente/renkum/>

CIZ. (2018). *Beleidsregels indicatiestelling Wlz 2018*. Geraadpleegd op 25 mei 2020, van https://www.ciz.nl/images/pdf/beleidsregels/Beleidsregels_indicatiestelling_Wlz_2018.pdf

Gemeente Lingewaard. (2020 september). *Feiten en cijfers*. Geraadpleegd op 8 juni 2020, van: <https://www.lingewaard.nl/feiten-en-cijfers>

Gemeente Overbetuwe. (z.d.). *Bezwaar maken*. Geraadpleegd op 30 juni 2020, van: https://www.overbetuwe.nl/Gemeente_info/Klachten_en_bezwaren/Bezwaar_en_beroep/Bezwaar_maken

Gemeente Overbetuwe. (2018). *Feiten en cijfers*. Geraadpleegd op 8 juni 2020, van: https://www.overbetuwe.nl/Gemeente_info/Meer_over_Overbetuwe/Feiten_en_cijfers

Gemeente Overbetuwe. (2018). *Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018*. Geraadpleegd op 20 november 2020, van: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overbetuwe/612575/CVDR612575_1.html

Gemeente Renkum. (2018). *Verordening jeugdhulp gemeente Renkum 2018*. Geraadpleegd op 5 oktober 2020, van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Renkum/CVDR608936.html>

Movisie. (2013). *Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid: De begrippen ontward*. Geraadpleegd op 5 september 2020, van: <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Kennisdossier%205%20Zelfregie%20eigen%20kracht%20zelfredzaamheid%20en%20eigen%20verantwoordelijkheid%20%5BMOV-1421737-0.1%5D.pdf>

Rechtspraak. (2016). *ECLI:NL:RBOVE:2016:1380*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2016:1380>

Rechtspraak. (2016). *ECLI:NL:RBOVE:2016:5199*. Geraadpleegd op 17 november 2020, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2016:5199>

Rechtspraak. (2017). *ECLI:NL:CRVB:2017:1477*. Geraadpleegd op 13 november 2020, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2017:1477>

Rechtspraak. (2019). *ECLI:NL:CRVB:2019:2362*. Geraadpleegd op 23 november 2020, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2019:2362>

Rechtspraak. (2020). *ECLI:NL:RBDHA:2020:6249*. Geraadpleegd op 1 november 2020, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:6249>

Rijksoverheid. (2019). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 5 november 2020, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijksoverheid. (z.d.). *Wat is het verschil tussen een persoonsgebonden budget (pgb) en zorg in natura*. Geraadpleegd op 29 oktober 2020, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/verschil-pgb-zorg-natura>

Saskia Vogels. (2019). *'Financiële kracht' speelt een rol bij 'eigen kracht'*. Geraadpleegd op 10 september 2020, van: <https://www.schulinck.nl/opinie/opinie-0819-sociaal-domein-jeugd-financiele-kracht-speelt-een-rol-bij-eigen-kracht>

Schulinck. (z.d.). *Eigen kracht* Geraadpleegd op 24 oktober 2020, van: <https://www.gripopjeugd.nl/inhoud/product-artikel-thematische-verdieping/478323>

Schulinck. (z.d.). *Gebruikelijke hulp*. Geraadpleegd op 24 oktober 2020, van: <https://www.gripopjeugd.nl/inhoud/product-artikel-thematische-verdieping/489809>

Schulinck. (2020). *Noot (door mr. Mark Bruin)*. Geraadpleegd op 8 november 2020, van: https://www.gripopjeugd.nl/jurisprudentie/uitspraak/88705#noot_2161

Schulinck. (2017). *Noot (door mr. drs. Nicole Tielen)*. Geraadpleegd op 13 november 2020, van: https://www.gripopjeugd.nl/jurisprudentie/uitspraak/51327#noot_1762

Schulinck. (2019). *Noot (door mr. drs. Nicole Tielen, mr. Saskia Vogels en Inge Scherpenzeel)*. Geraadpleegd op 23 november 2020, van: https://www.gripopjeugd.nl/jurisprudentie/uitspraak/80272#noot_2055

Schulinck. (2016). *Noot (door mr. Saskia Vogels)*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van: https://www.gripopjeugd.nl/jurisprudentie/uitspraak/36965#noot_1596

Schulinck. (2016). *Noot (door mr. Saskia Vogels)*. Geraadpleegd op 17 november 2020, van: https://www.gripopjeugd.nl/jurisprudentie/uitspraak/44705#noot_1688

Schulinck. (z.d.). *Persoonsgebonden budget*. Geraadpleegd op 15 september 2020, van: <https://renkum.antwoordop.nl/wmo/begrippen/460467-product-artikel-antwoord-op-begrip>

Sociale VerzekeringsBank. (z.d.). *Wat is een Persoonsgebonden budget*. Geraadpleegd op 14 september 2020, van: <https://www.svb.nl/nl/pgb/pgb-in-het-kort/wat-is-een-persoonsgebonden-budget>

Wettenbank. (2020). *Algemene wet Bestuursrecht*. Geraadpleegd op 20 november 2020, van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>

Wettenbank. (2020). *Jeugdwet*. Geraadpleegd op 20 november 2020, van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-07-01>

Bijlage 1. Interviews gemeente Overbetuwe

Bijlage 1.1 Consulenten gemeente Overbetuwe

Geïnterviewde 1: Maaïke Klein (MK)

Geïnterviewde 2: Nicky van Est (NvE)

Interviewer: Marieke Stoffels (M)

M: Nou, ik weet niet of jullie de vragen gezien hebben die ik gestuurd heb?

NvE: Ja, maar ik heb ze zo niet uh...

MK: Ik zal ze er wel even bij pakken.

M: Ik ga ze allemaal gewoon stellen nog, maar dat is een beetje aan de hand waarvan ik het interview wil houden.

NvE: Stel maar gewoon.

MK: Stel maar ja.

M: Ik wil beginnen met hoe zouden jullie het beleid op dit moment omschrijven omtrent bovengebruikelijke zorg?

NvE: Niet *gelach*

MK: Die is heel kort. Nee, het is algemeen, het is heel erg algemeen. Er is weinig concreets, waarbij je gewoon eigenlijk zo'n groot grijs gebied hebt, waardoor je er weinig daadwerkelijk op kunt indiceren.

NvE: Het enige dat vaststaat voor bovengebruikelijke zorg is dat we 50% uitbetalen, dat is eigenlijk het enige dat ik heb kunnen vinden.

M: Hoe ervaren jullie dat, dat het zo algemeen is?

MK: Ik vind het heel vervelend, want eigenlijk weet je dat op grond van je kennis bijvoorbeeld een indicatie niet toekennen, maar je weet dat het beleidsmatig en juridisch gewoon geen stand houdt. Dan kun je er dus heel veel energie in stoppen terwijl je weet dat het uiteindelijk niet houdbaar is juridisch, omdat het gewoon niet in het beleid vaststaat.

NvE: Maar goed, daarin hebben we niet stilgezeten, want we hebben het afgelopen jaar echt wel stappen gezet in het pgb aanvragen, waardoor we wel steeds strenger zijn geworden, maar ook dat we bijvoorbeeld de vraag hebben neergelegd bij de beleidsmedewerkers om de verordening aan te passen. Daarvoor is Johan bijvoorbeeld nu bezig en heb jij deze opdracht gekregen natuurlijk.

MK: We hopen er wel echt slagen in te maken nu zodat je ook beter kunt indiceren. Dat je ook gewoon echt een fundering hebt zeg maar.

M: Hij (Johan Reuvers) gaf ook aan dat het waarschijnlijk emotioneel op de consultants drukt, het feit dat er zoveel grijs gebied is en dat er ook veel meer op gebied van emotie gespeeld kan worden.

MK: Ja, het frustreert.

NvE: Nou, dat is wel een hele mooie, want jij had daar van de week een heel mooi voorbeeld van, van wat je met Laura gedaan had, dat gezin. Als je het hebt over emoties is dat wel een heel mooi voorbeeld.

MK: Een collega was betrokken bij een casus waarvan eigenlijk de vraag was om bovengebruikelijke zorg te indiceren voor de zorg die de moeder dan extra biedt aan haar kinderen, waarbij zij echt de casus kent en helemaal in het gezin zit en precies weet wat er speelt. Zij vindt eigenlijk, nou deze moeder doet heel veel voor haar kinderen en wil ook heel veel, ze begrijpt heel veel en heel specifiek zijn ze bezig met doelen, met zelfredzaamheid, met zelfstandigheid en daar hebben ze een heel dagritme op ingezet en dat staat helemaal vast. Deze moeder moet dus eigenlijk pgb krijgen. Pgb's doen wij altijd via het vierogen-principe. Als ik zeg, heel feitelijk gezien, redden deze ouders het. Het is heel mooi dat ze zoveel voor hun kinderen doen en dat ze zo bezig zijn met zelfredzaamheid en heel veel complimenten aan deze ouders, maar waarvoor hebben zij een pgb nodig? Dat maakt wel, natuurlijk als je er middenin zit, je gunt het ze heel erg en ze zijn heel druk, maar je moet daar wel heel feitelijk naar kijken. Hebben zij dan wel recht op een pgb? Daar zit je dus wel de hele tijd in te balanceren. Dus ja ik denk wel dat het wat zwaardere casussen zijn, van wat ga je inzetten en voor onszelf, dat er geen beleid is, is heel frustrerend vooral.

M: Hebben jullie wel het idee dat cliënten begrijpen waarom bepaalde beslissingen worden genomen op basis van dit beleid?

MK: Ik denk niet dat cliënten in zo'n hoge mate, sommige zijn er van op de hoogte, maar eigenlijk niet echt. Het is met name dat wij het uitleggen en negen van de tien ouders krijg je er in mee dat dit is ons advies, om die en die reden. Er lopen nu wel een paar bezwaren. Eentje hè, of twee?

NvE: Ik heb er nu eentje afgerond.

MK: Ja, er komen nu wel wat meer bezwaren, omdat we er strenger in zijn, maar negen van de tien kijken niet de hele beleidsregels na.

M: Die zijn opgesteld aan de hand van Schulinck toch?

NvE: Maar even terugkomend daarop, daar krijgen wij wel steeds meer ouders van. Hoe meer ouders elkaar aanspreken van je moet pgb bovengebruikelijke zorg aanvragen, hoe meer wij daarin ook de bezwaren binnen zullen krijgen. Zeker als het niet duidelijk gesteld wordt in de verordening waar je recht op hebt en waar je geen recht op hebt, want we hebben hier in de gemeente Overbetuwe vanuit de organisatie MEE onafhankelijke cliëntondersteuners die ouders helpen met het opstellen van het plan dat ze aan moeten leveren.

Die leggen gewoon de verordening ernaast en die zeggen “nou, er staat niks in. Die 50%? Nou dat is prima, gaan we daar op schrijven”. Als er dan voor een onafhankelijk cliëntondersteuner voor een ouder 20 uur per week uitkomt, ja dan gaan ouders daar op een gegeven moment ook wel een beetje rekening mee houden, dat ze dat dan ook krijgen.

MK: Ja, ze zien geld.

NvE: Daar komen toch wel enige dollartekens aan te pas, laat ik maar zeggen.

M: Ja, ik weet niet hoe lang jullie hier al werkzaam zijn, maar hebben jullie het idee dat het nu beter gaat dan voor 2015, vanaf het moment dat de overheid besloten heeft dat de gemeente zelf beleid op moet gaan stellen?

MK: Ik heb met pgb's gewerkt voor 2015. Toen had je eigenlijk gewoon hele ingekaderde AWBZ regelgeving. Daar zaten ook wel lastige dingen tussen hoor, zeker wel. Het goed indiceren blijft altijd lastig, maar dan had je wel een hele duidelijke AWBZ-richtlijn en die heb je vanaf 2015 bij de gemeente niet. Eigenlijk is het gewoon in een keer een heel groot grijs gebied geworden. Want om pgb te krijgen voor bovengebruikelijke zorg had je bijvoorbeeld een diagnose nodig. Nu hebben veel kinderen dat, maar dat zijn allemaal stappen die je kunt ondernemen om te kijken heb je daar recht op of niet. Je zat er wat verder af vond ik. Je zat wat verder van de gezinnen af, waardoor je nu... nou je hebt zoveel zorgvragen en je zit zoveel gezinnen en je zit in zo'n groot grijs gebied waar je gewoon het wiel weer opnieuw uit moet vinden eigenlijk.

NvE: Ja en je wordt onderdeel van en dat was misschien eerst niet. Dat is dan de emotie ook weer hè, je bent onderdeel van de zaak geworden op een gegeven moment en dan wordt er een vraag aan je gesteld waar je geen handvatten bij hebt om ja of nee op te zeggen.

MK: En voor 2015 werd de AWBZ, tenminste wat ik vooral deed was begeleiding en die hebben we hier ook veel hoor. Wat ik ook wel zie is dat het kwam minder voor, ik keek dan vanuit bureau Jeugdzorg en daar had je de kinderen met gemiddeld niveau nog, maar de kinderen die voor 2015 nog niet bij de gemeente waren, die een CiZ-indicatie hadden, ja die zagen we niet. Dan heb je eigenlijk vooral wat lager niveau en soms ook lichamelijke beperkingen en ik merk dat die doelgroep na 2015 ook bij de gemeente is gekomen, die zijn het meest lastig en die vragen ook het meeste. Vind jij niet? Verstandelijk beperkt, moeilijk te leren, minder zelfredzaam, lichamelijke problematiek...

NvE: Ja, meerdere diagnoses

MK: En dat is de doelgroep die het meest lastig is denk ik, tenminste voor ons en die ook het meeste een beroep doen op de bovengebruikelijke zorg.

M: Dus is het dan naar jullie idee verbeterd of was het voor 2015 beter?

NvE: Ik denk dat als je kijkt naar de regelgeving zoals wij die nu hebben het niet echt verbeterd is, omdat we die niet echt hebben hè.

MK: Voor ons niet

NvE: Voor ons tenminste, maar als wij hier met elkaar als gemeente de regelgeving goed neer kunnen zetten rondom de pgb, gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg, dat we er best iets moois van kunnen maken met elkaar.

MK: Ja.

NvE: En duidelijk ook.

MK: Ja, dat denk ik ook. Maar het heeft wel echt tijd nodig. Het heeft echt tijd nodig om het allemaal goed neer te zetten. Je merkt natuurlijk ook wel, wat nu is, is dat je nog wel mogelijkheid tot flexibel zijn hebt. Het biedt wel mogelijkheden tot maatwerkvoorzieningen nu, maar wij komen er mee in de knoei.

M: Ja, duidelijk.

NvE: Nou ja, je kunt ook-, ik heb een gezin en daar heb ik het heel erg opengegooid, van je mag het pgb aanvragen, maar ik zeg niet dat je hem krijgt. Ik heb dus heel duidelijk gezegd van ik ga daar niet over, bij mijn collega's leg ik hem neer, zodat ik zelf de opening kon houden binnen het gezin. Daar zijn bezwaren op gemaakt en van alles en nog wat. Maar... nu ben ik kwijt wat ik wilde zeggen.

MK: Misschien ook dat het wat doet met de relatie die je hebt met de mensen.

NvE: Ja, en die moeder zei op een gegeven moment ook een keer tegen mij van ik wil gewoon weer zoals eerst en dat ik jou kon bellen. Ik zeg ja dat kan ook wel, maar bij jou als moeder blijft er iets hangen van ik heb een conflict met de gemeente over mijn pgb. Dat koppelt ze toch, ook al had ik hem helemaal weggezet bij mij als behandelaar, dat koppelt ze toch aan mij ook.

M: Dat was ook mijn volgende vraag, hoe verandert de band die je met je cliënten hebt?

MK: Het kan natuurlijk wel frictie geven inderdaad in de band die je hebt. Aan de andere kant vind ik ook van dit is ons werk en wij beoordelen de aanvragen en je hebt er recht op, of dat heb je niet. Ik schat ons wel in dat wij best goed in gesprek kunnen blijven met ouders in dit geval dat maakt dat wij beslissingen nemen, om te kijken hoe we er goed voor kunnen zorgen dat de zorg zo goed mogelijk door kan gaan, zonder dat er dusdanige belemmeringen zijn. Maar hoe stelliger wij ons beleid neer gaan zetten, hoe meer wij ook nee kunnen gaan verkopen.

NvE: En een onafhankelijk cliëntondersteuner die daardoor alvast rekening gaat houden met dat er andere aanvragen bij ons binnen zullen gaan komen. Zodra het in de verordening komt te staan en in onze beleidsregels en de onafhankelijke cliëntondersteuners weten dat, dan kunnen zij dit ook al in de gesprekken met deze mensen oppakken. Van fijn dat u dit nu zegt, dat u dit iedere dag moet doen, maar ja het hoort niet bij bovengebruikelijke zorg. Terwijl het voor ouders allemaal bovengebruikelijke zorg is onderhand. Ik denk dat we niet eens es zo heel veel anders hoeven te gaan werken Maaike. Als het duidelijker is, dan wordt het gewoon voor iedereen duidelijker.

MK: Ja, jawel, dat klopt en is natuurlijk ook heel fijn. Dan kun je ook aan ouders doorgeven van dit is het beleid wat we doen en daarom moet ik nee verkopen. Ik denk vooral dat bij de indicaties die nu al lopen en waarbij een herindicatie veel gaat veranderen, je mag pgb niet als inkomen rekenen, maar het is toch geld dat er maandelijks in het laatje komt, dus je gaat mensen wel aan het geld zitten. Dan merk je wel, dat gaat wel wat met hun doen. Ik denk dat heeft een jaar, twee jaar, de tijd nodig, zodat je al die herindicaties hebt gedaan en mensen zitten op het nieuwe beleid.

NvE: Maar dat kan uiteindelijk ook heel snel gaan. Als dat eenmaal duidelijk is, gaat dat ook heel snel weer het schoolplein over. Net als dat het nu het schoolplein overgaat van je hebt recht op bovengebruikelijke zorg, zal dat straks ook het schoolplein over gaan van nou bij de gemeente Overbetuwe hebben ze nieuwe regels, en dan zullen we wel niet zo heel netjes over het schoolplein gaan, maar daar hang je. Maar goed, dat is wel iets waarvan wij gewoon kunnen zeggen van dit zijn de regels en die hebben wij ook niet allemaal zelf verzonnen, dus daar moeten wij ons aan houden.

M: Want is het nu zo dat mensen het wel eens heel persoonlijk aan gaan rekenen, omdat het grijs gebied is?

MK: Dat ze het ons persoonlijk aanrekenen? Nee dat valt echt wel mee.

NvE: Dat is ook onze manier van communiceren met hen.

MK: Ja, nee, dat niet. Daarom hebben we ook gezegd van we doen het vierogen principe. Dat is wel fijn. Dan kun je ook-, we hebben het nog een keertje gecheckt, dus we zijn er wel zorgvuldig mee omgegaan. Ik denk dat dat vooral belangrijk is.

NvE: En dat je ze er op wijst van prima, maar je kunt ook bezwaar maken. En wat moet daar dan in? Komt dat dan op jou...? Nee, mij heb je daar niet mee, je moet voor jezelf gaan dus bezwaar maken. Dat je ze op die weg toch blijft, nou begeleiden tussen twee haakjes. Dat het lijntje open blijft.

MK: Ik denk ook dat we door die bezwaren meer gaan leren, ook als gemeente. We hadden laatst een bezwaar, dat is het eerste bezwaar van een pgb, nou niemand weet waar die het zoeken moet. Daar gaan we wel van leren als gemeente.

M: Denken jullie dat het verschil maakt dat de gemeente Overbetuwe uit dorpen bestaat? Daar had ik het met Johan over. Die zat eerst in Zutphen en die merkte verschil tussen het sociale netwerk dat mensen hier hebben. Denken jullie dat dat verschil maakt?

NvE: Dat wij meer hebben, bedoel je dat er dan mee?

M: Dat mensen hier misschien een groter sociaal netwerk hebben waar ze een beroep op kunnen doen.

MK: Nou dat niet zo zeer denk ik. Wat ik wel merk, dat was in de vorige gemeente waar ik werkte, daar ging het gewoon de kerk door. Inclusief namen.

NvE: Daar speelde het geloof ook een veel grotere rol. Dat hebben wij in een gedeelte van onze gemeente natuurlijk.

MK: Maar wel dat ik denk natuurlijk, weet je, ik kan me best wel voorstellen dat vanuit de verschillende dorpen dat er eerder rond gebazuind wordt van je moet pgb aanvragen, dat mensen kennissen hebben. Maar op zich, ik heb nog niet het idee dat het via via gaat.

NvE: In de verschillende dorpen, ik merk wel dat opa en oma heel dichtbij wonen vaak. Niet altijd, wij hebben een gemeente waar we ook echt wel stadse problematiek hebben.

MK: Heel divers is het.

NvE: En we hebben een gemeente wat aan de andere kant héél dorps is. Wij weten inmiddels wel waar je komt wat je tegenkomt een beetje, maar we hebben heel veel gezinnen die eigenlijk allemaal bijvoorbeeld in Elst wonen. Dus als papa en mama het even niet meer redden, dan komt opa of oma, die neemt het dan even over. Zo houden die gezinnen zich draaiende en in stand. Maar we hebben ook gezinnen die eigenlijk helemaal alleen, ook geen netwerk hebben in onze gemeente.

MK: Maar als je het hebt over als een iemand weet van goh ik heb een pgb, jij moet dat ook aanvragen,-

NvE: Dan juttten ze elkaar op

MK: Ja, maar ik heb niet het idee dat dat echt mega is hier. Dat iedereen elkaar kent en dat iedereen pgb... ik heb nog weinig gehoord van die hebben het van die, want die heeft ook een pgb.

NvE: Ik heb wel een aantal mensen die dan zeggen van ik was op het schoolplein en ik heb met een moeder gesproken en het gaat vooral over kinderen uit het speciaal onderwijs scholen en die hebben dan ook ouders vanuit andere gemeenten hè, die op het schoolplein staan. En dan als ik jouw verhaal zo hoor, dan heb jij *recht* op pgb, je moet dat aan gaan vragen. Nou, als zo'n moeder dan alleenstaand is en het ook allemaal even niet meer weet en denkt van daar is wat te halen, dan komt zo'n vraag. Maar dan gaat het in eerste instantie meer om het geld dan van de moeder die is van ik weet het niet meer.

MK: Ja de begeleiding, de hulpvragen. En wat ik laatst een paar keer heb gehad is bij stichtingen weggkomt. Er wordt een meisje met taaislijmziekte, die zijn dan lid van de taaislijmstichting en die wijzen ouders er dan ook op.

NvE: Ik heb ook een aantal keer een zorgaanbieder gehad die er over begonnen was.

M: Wat vinden jullie daar dan van? Is dat iets wat jullie stimuleren?

NvE: Nee *gelach*

MK: Nee, absoluut niet. Nee, ik vind zelf dat je ook echt moet kijken naar wat heeft een kind nodig en in hele uitzonderlijke situaties is dat inderdaad een moeder of een ouder het beste dat die de begeleiding biedt, maar in principe vind ik dat je als moeder gewoon moeder moet zijn en veel zelf op moet lossen. Heel eerlijk is het ook risico van het vak, van het vak moeder zijn.

NvE: Van het vak kinderen krijgen, net als vader zijn.

MK: Ja, je weet ook gewoon dat er kinderen kunnen komen met van alles en nog wat, dat zijn wel dingen die meespelen en dan vind ik niet dat je automatisch maar kan leunen op de gemeente geeft me er geld voor. Dus ik vind het echt wel de laatste optie.

M: Hebben jullie op dit moment het idee dat het gebruikt wordt waar het voor bedoelt is, of gewoon voor wat extra geld?

NvE: Om bijvoorbeeld wat minder te gaan werken.

MK: Ja.

NvE: We hebben er nu weer een. Om extra geld. Om hulp die ze hebben buiten de deur te zetten, omdat ze er niet tevreden over zijn en ze van mening zijn dat ze het zelf beter kunnen, dat was mijn familie.

MK: Ja het is echt wel heel lastig. In sommige situaties denk je wel van ja, dit is echt een oplossing voor jullie. Vooral heel veel bij medische, kinderen met medische problemen die bijvoorbeeld nog te jong zijn. In principe wil je die zelfredzaamheid bevorderen. En dat kan-, ik vind altijd dat je eerst moet kijken, is behandeling voorliggend, om in ieder geval te verbeteren zodat een ouder het zelf niet hoeft te doen. Of met begeleiding, kan die dingen aanleren. Ik vind zelf dat als je als ouder zelf concreet die begeleiding gaat bieden, dat vertroebelt heel snel. Je bent daar gewoon als ouder zelf ook mee bezig, dus hoe legitiem is het dan nog? Uiteindelijk denk ik dat toch het geld belangrijk is voor ouders. Als je bijvoorbeeld een dag minder bent gaan werken, omdat je toch wel die financiën krijgt, dan is het heel vervelend als je die niet meer krijgt natuurlijk. Ik had vroeger ouders die daar een hypotheek op hadden, op het huis, vanuit het pgb. Dan is het knap lastig om eruit te komen, want dan moeten ze het huis verkopen.

M: Gaat dat problemen geven, als je het beleid aan gaat passen en daarmee strenger kunt zijn?

MK: Nee, nu niet meer. In het verleden, dat was dan voor 2015, werden bijvoorbeeld door het CiZ indicaties afgegeven voor 5-10 jaar en dan ben je gewoon lange tijd verzekerd van hetzelfde inkomen, dus nemen ouders er een hypotheek op. Bij de gemeenten krijg je eigenlijk geen indicaties van langer dan een jaar, pgb.

NvE: Nee.

MK: Of uitzonderlijke situaties, maar vaak is het een half jaar of een jaar.

NvE: Ik heb er laatst een rechtgetrokken. Vooral de bovengebruikelijke zorg heb ik allemaal op 31 december staan, zodat je gewoon per kalenderjaar kan doen. Die hadden dan van 1 oktober tot 30 september of zo, dus ik dacht die trekken we even recht. Dan is het een jaar iets langer, maar in principe is het gewoon ieder jaar terugkomen.

MK: Minimaal, soms ook wel ieder half jaar. Dat maakt bijvoorbeeld dat die situatie met die hypotheek of die ernstige niet aan de orde zijn. Het kan natuurlijk zijn dat een moeder is van goh, mijn pgb is al drie jaar lang verlengd en ik verwacht dat het er komt, dat ik dat blijf houden en inderdaad ik ga minder werken, maar dat is wel een risico dat ouders zelf nemen dan.

NvE: Maar stel je nou voor hè, maar dat is dan even mijn vraag. We hebben een meisje en die is echt ziek en we hebben een geweldige mooi verslag gekregen en die heb ik dus rechtgetrokken, maar dit meisje gaat niet meer beter worden in ieder geval. Moeten wij dan ook niet gaan kijken, ook al hebben zij een pgb, naar de Wlz?

MK: Ja, Wlz moet je dan. Op het moment dat er in principe geen verbetering meer mogelijk is en ze heeft toezicht nodig, dan in ieder geval een Wlz-indicatie aanvragen voor de tussenliggende periode. Als de Wlz heeft goedgekeurd, dan kan de pgb stoppen en via de Wlz verder.

NvE: Ja en dat zijn ook nog wel dingen waar wij naar moeten gaan kijken. Beter, denk ik.

M: Want wat is er op dit moment wel goed aan de manier van werken ten opzichte van voor 2015?

MK: Ik denk wel dat we elkaar veel meer opzoeken om meer intercollegiaal overleg te hebben om goede afwegingen te maken.

NvE: Ja, want jij zegt vierogen-principe, maar er zijn ook een aantal zaken waar we echt als heel team naar hebben gekeken, om gewoon echt met elkaar er een mening over te hebben en om van elkaar te zien hoe we dat moeten doen en om van elkaar te leren.

MK: Ja. Maar wat is er nog meer goed? Ik denk dat ouders het heel goed vinden, omdat we in principe gewoon minder streng zijn. Nou ja, minder streng, dat we minder gronden hebben. Ik heb in sommige situaties ook gedaan dat ouders 10 uur aanvroegen en ik het niet goed kon verantwoorden, dat ik met ouders af heb gesproken, vanwege het gemis aan goed beleid, doen we fiftyfifty. Van die tien uur vijf zelf als oudertaak en die andere vijf doen we dan bovengebruikelijk, maar dat is nergens op gebaseerd. Het is gewoon in afstemming met ouders.

NvE: Nattevingerwerk. Zolang wij nog zo'n groot grijs gebied hebben is het niet verbeterd vanaf 2015. Ik denk ook dat dat stukje van pgb sinds 2015 heel lang gelegen heeft tot nu. Dat moest van nul opgebouwd worden, vanaf 2015. Er is nog met kaartenbakken gewerkt en Excel-sheets. Dat we daar al allemaal vanaf zijn binnen vijf jaar is al een geweldige prestatie, maar nu moet het gewoon gefinetuned worden en daar is pgb echt een groot onderdeel van.

MK: En natuurlijk de afgelopen jurisprudentie die de afgelopen tijd is gekomen natuurlijk. In de loop van de jaren steeds meer, maakt ook dat je er steeds meer in verdiept en meer handen en voeten begint te krijgen van goh, hoe zouden wij dat hier in kunnen richten.

M: Hebben jullie het idee dat jullie daar als consultants anders in staan dan de beleidsmedewerkers?

MK: Ik denk dat beleidsmedewerkers minder weten wat voor een effect het heeft zeg maar op onze manier van werken en de manier van aanvragen behandelen. Aan de andere kant heb ik wel het idee dat Johan aardig... dat Johan er wel aardig achteraan zit.

NvE: Ja, maar de beleidsmedewerkers hebben de emotie er niet bij, zij zien de ouders niet. Voor hen is het gewoon een papieren verhaal en wij hebben er wel vaak een beeld bij.

MK: Ja, ik denk ook dat beleid daarin veel verder af staat.

NvE: Dat is ook goed.

MK: Ja, dat is ook hun taak. Ik heb wel het idee nu, Johan is bezig met nieuwe beleidsregels, dat hij wel heel veel probeert te checken ook bij ons, met Fenna en met mij dan en dat wij ook veel input kunnen leveren.

NvE: En ik denk dat dat ook het stukje is waarvan hij zegt de emoties, dat hij dat daarmee bedoelt. Want in principe zijn wij helemaal niet zo emotioneel, het is niet dat wij helemaal van de leg af zijn. Het verschil tussen hem en ons is dat wij deze mensen kennen en meenemen in het traject, begeleiden en hij zit met de regels en de wet en de jurisprudentie en de hele toestand op tafel.

M: Hij gaf bijvoorbeeld aan dat er nu wel veel meer ruimte is voor maatwerkvoorzieningen, zowel als voor de omgeving als op gezin. Is dat dan wel een verbetering, of maakt dat het juist lastig?

MK: Ja ik vind dat gewoon een positieve labeling van er is helemaal niks. Ik vind maatwerk... weet je, er is altijd, ook met beleid, er is altijd een hardheidsclausule waarbij maatwerk mogelijk is. Er is dus altijd wel een uitweg. Dus ja... en volgens mij zijn wij ook wel een gemeente die als het even kan maatwerk doet stimuleren, met een goede onderbouwing. Maar voor pgb, voor bovengebruikelijke zorg specifiek, vind ik het niet prettig om zoveel ruimte voor maatwerk te hebben. Jij wel?

NvE: Nee, absoluut niet. Je kunt ouders ook niet bepaalde dingen uitleggen nu, want weten we niet, hebben we niet, geen idee. Zo heb ik een keer met een moeder van nou ik wil pgb voor bovengebruikelijke zorg aanvragen en dan heb ik een onafhankelijke cliëntondersteuner van MEE die zei van mag ik daar eens bij zitten, want ik ben wel benieuwd wat die dan doen en wat die dan vragen. Nou daar heb ik bijgezet en ik dacht echt ohhhh dit gaat helemaal mis. Dit wordt een aanvraag van jewelste en jawel, daar kwam die. Dus... ja die zei ook van jullie hebben gewoon niks, dus ik kan gewoon alles, elk detail, elk dingetje en elke stap kan ik opvoeren.

MK: Het vervelende is dan gewoon, je wordt dan door zorgaanbieders volledig met de grond gelijk gemaakt. Dan kun je zeggen van ik ben het er niet mee eens op basis van mijn kennis, maar daar heb je niks aan. Dan kun je eigenlijk alleen maar zeggen ja, nee en amen.

NvE: Het kost ons eigenlijk heel veel tijd, terwijl we eigenlijk alleen maar kunnen zeggen van dat is heel makkelijk, die moeten we gewoon toekennen op basis van beleid.

MK: Maar aan de andere kant, je bent wel SKJ (stichting kwaliteitsregister jeugd) geregistreerd, dus je wilt wel gewoon zorgvuldige overwegingen maken. Dat ben je ook verplicht naar aanleiding van je registratie. Dat heel makkelijk zeggen van 'ja', dat kan wel, maar dat is ook niet verantwoord.

NvE: Nee, maar op basis van beleid... en dat is dus elke keer de discussie ook bij ons.

M: Hebben jullie dan een idee... als je zelf iets zou kunnen veranderen, wat zou je dan willen veranderen?

NvE: Maaik is er helemaal in *gelach*

MK: Nee, wat ik zou veranderen is puur de concreetheid. Ook dat is lastig natuurlijk, maar wel specifiekere dingen benoemen. Ik gebruik nu vaak de factsheets van zorg intensief zieke kinderen en zoiets, nou daar staan al wat meer concreter in wat dan, welke handelingen, dat zijn dingen waarvan ik denk, nou als er nou wat concrete dingen in staan, dat geeft al aanleiding van hier kunnen we wat mee. Er staat bijvoorbeeld in dat handelingen die gedurende de dag, de normale dag structuur meegaan, dat is gewoon gebruikelijke zorg. Dus een drie keer eten, een zes keer eten geloof ik zelfs, dat is gewoon gebruikelijke zorg. Nou dan kun je bij de helft van de aanvragen die allemaal ondersteuning moet hebben bij eten, eetmomenten begeleiden en noem maar op, die kun je dan al schrappen. Daarnaast...

NvE: En dat het bij kind ook per leeftijd... in groepen tenminste.

MK: Die staat in de toelichting nu, maar die is nog best wel algemeen.

M: Ja er zijn nu vier groepen geloof ik.

MK: Ja op zich die groepen zijn overal wel, die blijven ook wel en dat is ook wel echt een leidraad, maar dat hele stuk eigen kracht, dat is nu gewoon een stuk gemis. Terwijl de recente jurisprudentie ook wel zegt van eigen kracht is een onderdeel van het probleemoplossend vermogen van ouders, dus dat valt niet bij bovengebruikelijke zorg. Mits natuurlijk de financiën, dat in ieder geval de ouders daarbij niet in de financiële problemen terecht komen, want je financiën op orde is ook een onderdeel van je eigen kracht, zoiets is het. En dat zijn concrete dingen waarvan je op een moment dat moeder een aanvraag doet, want ze is een dag minder gaan werken en vader werkt ook, om het kind in ieder geval in de structuur te houden en te begeleiden, dan kunnen wij eigenlijk zeggen van je het zelf op kunnen lossen. Het is heel fijn dat jij je zoon begeleidt, goed en alleen maar toejuichen, maar het is geen grond om een pgb toe te kennen want jullie redden het en blijkbaar is het financieel ook geen probleem.

Dus dan krijg je wel maatwerk, in zoverre dat ouders bijvoorbeeld wel in financiële problemen komen en dan kun je dus wel pgb toekennen, dan heb je het wel over maatwerk, maar dat is zo specifiek en ingekaderd waarbij je gewoon stappen doorloopt.

NvE: Ja en ik denk dat we ook moeten kijken dat we ouders zo snel mogelijk lid krijgen van Per Saldo. Zou dat niet gewoon een eis kunnen zijn die wij daar in meenemen?

MK: Nee. Zoiets kun je niet eisen, maar volgens mij kun je wel in beleid, of... nou weet ik even niet hoe dat zit met belangenverstrengeling, maar wel bijvoorbeeld met Per Saldo, want dat is gewoon een belangenorganisatie voor ouders en die geven hen informatie-

NvE: En die hun ook heel goed ondersteunen, kan niet anders zeggen.

MK: En die kunnen ze heel goed ondersteunen en dat zijn allemaal dingen die kunnen helpen. Maar goed, die vegen ons ook weer met de vloer gelijk op het moment dat wij geen beleid of dergelijke hebben.

NvE: Nee. Nou en ja goed, terecht.

MK: Ja. Dus het puur specificeren, dat zou al heel fijn zijn en actueel met de recente jurisprudentie, dat gaat ons heel veel brengen en dat is denk ik waar iedere beleidsmedewerker het van moest hebben de afgelopen jaren.

M: Ja, ik zie inderdaad steeds meer de begrippen 'eigen kracht' en 'belastbaarheid' terugkomen in zowel opiniestukken als in jurisprudentie, dus dat is inderdaad wel iets waar meer experts mee zitten.

MK: Ja, dat is echt waar wij het van moeten hebben om goed beleid te kunnen formuleren. Dan weet je ook van goh, wat is rechtmatig en wat is juridisch ook houdbaar.

NvE: We moeten wel oppassen dat het begrip 'eigen kracht' niet zoveel ruimte krijgt dat het allemaal er maar onder geschoven gaat worden. Want hier ook, er wordt nu allemaal gezegd 'het netwerk inzetten', maar dan denk ik van het netwerk is ook een keertje verzadigd.

MK: Ja, maar op het moment dat het netwerk het wel kan, dan gewoon zelf, maar op het moment dat het netwerk aangeeft van het lukt niet, dan heb je een probleem en een hulpvraag.

NvE: Ja.

MK: En dan ga je weer kijken van wat is de hulpvraag, wie kan het bieden, het netwerk? Nee, want die hebben het al geprobeerd en dan kom je gewoon in de jeugdvoorzieningen.

NvE: En dat het niet aan ons is hè. Ik bedoel, ik heb een gezin en daar kunnen opa en oma misschien prima iets doen, maar die mensen zijn inmiddels zo oud, dat ik denk van jongens....

MK: Ja, maar dan kan het netwerk niet volstaan in ieder geval. Maar dat is gewoon, ja die heb jij ook nog niet gezien, daar ben ik met Fenna nog mee bezig ook voor het nieuwe beleid. Je hebt vier, in de laatste jurisprudentie staat geloof ik dat je vier stappen hebt die je moet doorlopen volgens mij, vier of vijf. En daarin staat van wie kan het bieden, wat is de hulpvraag en volstaat dat.

M: Vinden jullie dat je van een sociaal netwerk mag verwachten dat ze bijspringen? Dat jullie kunnen zeggen van je hebt een redelijk sociaal netwerk en daar mag je van verwachten dat ze helpen als het nodig is.

MK: Dat is heel situatie afhankelijk.

NvE: Oh dus je bedoelt niet dat wij bijspringen vanuit de gemeente, maar vanuit het netwerk?

M: Ja, mag je verwachten van opa en oma en familie dat ze bijspringen als dit nodig is. Is dat iets waarvan je mag zeggen “oh jij hebt je ouders die je kunnen helpen bij het zorgen voor je kind, dus...”

MK: Ik denk niet dat je het mag...

NvE: Dat je het moet vragen, het moet op vraagbasis blijven.

MK: Ja en het is altijd, het is echt situatieafhankelijk. Ik vind ook dat op het moment dat je heel veel verwacht van het netwerk, ook dat gaatrijving geven. Hoe dan ook doet het wat met een gezin en ik vind ook dat wij moeten beoordelen of dat ook goed is voor het kind of niet.

NvE: Dat zien we nu al hè, als je even kijkt los van pgb, naar bijvoorbeeld netwerkplaatsing bij bijvoorbeeld pleegkinderen, die bijvoorbeeld voor de helft bij papa en mama wonen en voor de andere helft bij opa en oma. Je ziet gewoon het misgaan.

MK: En dat komt door de relatie.

NvE: Ja. En dat oma haar zoon toch net iets anders beoordeelt dan haar schoondochter en dat je daar dan toch... heel zwak ijs.

MK: Dus sociaal netwerk, mag je dat verwachten? Nee, ik denk dat je wel het netwerk in kaart moet brengen en ouders geven aan wie kan wat betekenen. In sommige situaties denk ik dat je bijvoorbeeld een eigen kracht conferentie, nou als ouders daar voor open staan wellicht kan dat heel veel mooie dingen bieden, maar op het moment dat ouders aangeven van we hebben geen sociaal netwerk of het kan niet of er zijn een opa en oma, maar die zijn op leeftijd, dan kunnen wij niet verwachten dat zij dit moeten doen. Ik denk dat wij hooguit kunnen stimuleren om te kijken van wie is er allemaal en wie kan wat betekenen, maar niet eisen.

NvE: Nee, maar het kan ook zijn dat de buurvrouw een avond in de week oppast, zodat moeder naar een sportclub of iets dergelijks kan gaan om eventjes een uurtje te gaan sporten. Misschien doe je daar wel duizend maal beter aan dan weet ik veel wie allemaal in te huren.

M: Dus in principe als een gezin op dit moment zou zeggen van wij hebben wel een sociaal netwerk, maar deze uit schaamte of iets dergelijks niet om hulp zou willen vragen, is dat niet iets waar ze op dit moment op afgerekend zouden kunnen worden?

MK: Ja... Nee...

NvE: Nu niet, maar we gaan die kant wel op.

MK: En ik denk dat je van ons ook wel mag verwachten dat we in gesprek gaan met die ouders van nou wat maakt dat die schaamte, heeft het wel een doel om in ieder geval te kijken... nou het kan best zijn dat we dan alsnog zeggen van goh we vliegen een hulpverlener in die met jullie gaat kijken van hoe ziet nou dat netwerk eruit, of hoe ga je die schaamte doorbreken of hoe ga je dat uiteindelijk toch kunnen. Ik denk dat we dat meer zo op die manier doen.

NvE: Ja en wij hebben, ik ben bezig met een concept voor een opleidingsplan voor ons met de manager overleg en die geeft ook wel aan dat we de methodiek voor netwerkstrategieën, besprekingen, moeten gaan volgen en dat we die ook moeten gaan inzetten. Dat is wel een hot item. Maar goed, een netwerk kan natuurlijk maar op een ding ingezet worden hè. Als er binnen het netwerk nog iets aan de hand is, dan kunnen opa en oma misschien wel willen, maar hebben ze op een gegeven moment ook gewoon de tijd er niet meer voor. Dus je kunt niet constant maar roepen van “het netwerk, het netwerk, het netwerk”.

MK: Nee, het is een onderdeel van ons werk om te kijken welke mogelijkheden er zijn en welke voorliggende voorzieningen er zijn. Dat kan het netwerk zijn, maar dat kan natuurlijk ook een clubje zijn of een sportvereniging, dat is onderdeel ervan. Het is niet dat we het op basis daarvan direct afwijzen.

NvE: En dan nog, als er een netwerk is moeten we het blijven controleren of het netwerk het vol kan blijven houden, want het is niet iets dat je gewoon maar drie weken hoeft te doen, het gaat op langere termijn.

M: Is dat iets wat mensen begrijpen? Als ze hier om geld komen vragen en ze het advies krijgen om het sociale netwerk in te schakelen?

MK: Ze zijn er niet blij mee.

NvE: Nee, want wij hebben een maatschappij die allemaal individualistisch bezig is en eigenlijk wat we zeggen is van het is niet meer individueel, maar we moeten veel meer naar wij. De andere culturen die kijken denk ik eigenlijk veel meer met elkaar voordat ze hier komen hebben ze al lang uitgezocht wat ze in kunnen zetten en al lang gekeken naar wat ze kunnen vinden. Terwijl hier mensen zeggen van nooit aan gedacht om de buurvrouw te vragen, zodat ik een uurtje kan sporten.

M: Denken jullie dat daar een verschil zit tussen dorpen en een stad?

MK: Ja ik denk wel dat het dorpse, ja het heeft voor- en nadelen, maar ik denk echt dat dorpse zoals Randwijk, Valburg en Oosterhout die kennen elkaar allemaal. Die zien elkaar allemaal op van die dorpsfeesten. Ik denk dat die vaak ook wel van elkaars situatie af weten en dat de wil om elkaar te helpen ook echt wel groter is. Aan de andere kant, je vuile was hangt heel snel buiten, dus ik denk dat je er snel op aangekeken wordt.

NvE: Ja en we moeten heel goed in de gaten houden dat juist die dorpen op dit moment vernieuwen en als ze vernieuwen, dan ben je dat dorpse ook kwijt. Tenminste dat dorpse blijft wel, maar het alles van elkaar weten.

MK: Driel was bijvoorbeeld, ik denk dat Driel echt een voorbeeld is van een dorp, maar daar is zo ongelooflijk veel nieuwbouw gebouwd waarbij heel veel stadse mensen naar Driel zijn verhuist. Er is nu veel nieuwbouw waardoor dat hele dorpse weg is.

NvE: En we nu daar stadse problematiek hebben.

MK: Ja, vooral Driel heeft dat denk ik. Elst ook wel een stukje. Maar ik denk Valburg en Oosterhout en zo, daar blijft het heel dorps.

NvE: Ja. Alhoewel Oosterhout daar heb je Nijmegen nu, dat komt er tegenaan zitten, dus dat is het eerste dat zal gaan veranderen, dat we in de gaten moeten houden. Maar zoals Randwijk en Herveld dat soort plekken...

MK: Die hebben hun eigen, ik weet dat Valburg toevallig een vrijwilligersdienst heeft en Heteren ook. Ik denk dat je daar sneller ondersteuning kan krijgen.

M: Zie je daarin ook verschil in dorpen? Dat dorpen waar ze bijvoorbeeld een vrijwilligersdienst hebben, dat ze daar minder snel om hulp komen vragen of is dat lastig te zeggen?

MK: Vind ik lastig om te zeggen, want ik denk natuurlijk de families die om hulp vragen bij de vrijwilligersdienst en niet naar ons komen, die zien wij natuurlijk niet. Ik moet zeggen het was tot voor kort bij mij onbekend, maar er zijn nu gebiedsteams, van dat je een beetje weet van wat is er allemaal in je gebied. Ik denk niet dat de ouders die zich bij ons gemeld hebben weten van de hele vrijwilligerscentrale, van de vrijwilligersdienst. Nee, dat denk ik niet, niet allemaal in ieder geval. Ik had er nog nooit van gehoord in ieder geval en dat is voor ons toch wel interessant voor ons voor bovengebruikelijke zorg te beoordelen en daar met ouders mee in gesprek te gaan.

M: Op dit moment wijken de voorwaarden voor wat bovengebruikelijke zorg is in jullie verordening nog wel af van wat het CiZ zegt. Hoe zijn jullie bij die voorwaarden gekomen? Hebben jullie daar een idee van, of is dat allemaal bij beleid besloten?

NvE: Dat was allemaal voor onze tijd.

MK: Ja, dat wijkt inderdaad heel erg af, want ik ken het hele CiZ-protocol ook wel. Ik denk dat het afwijkt, omdat er gewoon niks was. Ik denk dat het daar gewoon, je moet bij nul beginnen en het is gewoon zo gegroeid zeg maar. Ik denk heel eerlijk dat toen in 2015 het naar de gemeente ging, bijna niemand wist van dat protocol, bij de gemeente. Als je dat wel weet, dan kun je daar met het maken van beleid rekening mee houden, van goh, we houden dat protocol aan. Op die manier kun je doorzetten, maar iedereen is met nul begonnen.

NvE: En de grootste aantal aan aanvragen kwam gewoon binnen in zin, dus dan had je het ook niet nodig. Die ga je dan eerst wegwerken, die ga je eerst neerzetten en ik denk dat... het is eigenlijk nu pas de tijd om dit soort dingen op te gaan pakken.

MK: Daar komt bij, CiZ kinderen zijn ook vrij onbekend. Tenminste wat ik merk is dat Jeugdzorg gaat naar de gemeente, heel Jeugdzorg gaat naar de gemeente, maar al die CiZ kinderen die ook mee zijn gegaan, die zijn eigenlijk best wel ondergesneeuwd. Die kreeg je er allemaal bij, terwijl ik denk dat dat de kinderen zijn met de meeste bovengebruikelijke zorg.

M: Is dat wel goed dat die nu ook bij de gemeente zitten? Maakt het dat eerlijker dat iedereen met bovengebruikelijke zorg bij de gemeente zit?

MK: Op zich denk ik niet dat het heel veel uitmaakt, alleen is het wel sneller van wanneer je de scheiding maakt van is het Wlz of niet. Bij de CiZ kinderen ben je vaker in discussie van tja, valt het niet onder de Wlz, ook vanwege medische problematiek bijvoorbeeld. Dat stukje maakt het lastig bij de gemeente of vallen ze toch onder de Wlz. Verder maakt het voor ons eigenlijk niet zo heel veel uit en sommige CiZ kinderen hebben ook, bijvoorbeeld wegens medische problemen, een rolstoel en die zitten bij de wmo, dus dat is wel fijn dat je snel kan schakelen en dat je hier alles in huis hebt. Wat dat betreft kun je daar weer wel beter samenwerken.

Bijlage 1.2 Interview met een beleidsmedewerker gemeente Overbetuwe

Geïnterviewde: Johan Reuvers (JR)

Interviewer: Marieke Stoffels (M)

M: Om er maar gewoon mee te beginnen, als je op dit moment het beleid zou moeten omschrijven, hoe zou je dat doen?

JR: Over gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg?

M: Ja.

JR: Ik moet dat ook altijd even- ik onthoud dat niet altijd dus ik heb even voor jou de definitie opgeschreven. Gebruikelijke hulp is de hulp die naar algemeen aanvaardbare opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de partners, ouders of inwonende kinderen van de huisgenoot en nou de rest weet je. Alles wat daar bovenuit komt, is bovengebruikelijke hulp, of niet gebruikelijke hulp, zo wordt dat tegenwoordig ook wel genoemd, maar dat wil niet zeggen dat als daarvan sprake is dat we dan als gemeente dat moeten compenseren, die zorg. Uiteindelijk gaat het er om of ouders in staat zijn om de zorg die nodig is voor hun kind te leveren. Dat betekent dus dat eigenlijk het criterium waarop je eigenlijk als gemeente iets zou moeten doen, is de belastbaarheid van de ouder. Dat bepaalt of iemand nog in staat is om de zorg te bieden, of dat er iets anders ingevlogen moet worden, dat is een. En twee moet je altijd rekening houden met: wat is het doel van de ondersteuning die het kind nodig heeft. Als het doel is dat er specifieke- als er specifieke doelen gesteld zijn voor ondersteuning wat een ouder vanuit zijn betrokkenheid naar het kind niet kan leveren of niet mag leveren, omdat dat niet objectief genoeg is, dan wordt toch maatwerk ingevlogen, ben ik nog te volgen?

M: Ja hoor, duidelijk.

JR: Ja dus daar moet heel goed naar gekeken worden. Dat geldt voor de ene- voor de ene ouder is dat anders dan voor de ander. De ene ouder is meer-, die heeft meer draagkracht, die kan meer hebben dan de andere ouder.

M: Dus dan moet er eigenlijk meer gekeken worden naar de draagkracht-..

JR: Ja, ja in feite wel

M: -dan naar de zorg op zich?

JR: Ja, ja. Nou het gaat er wel om dat als een kind-, van een ouder mag je geen professionele hulp verwachten. Als het gaat om professionele hulp, dan kun je naast de normale zorg die een ouder hoort te leveren aan het kind professionele hulp inzetten. Als het gaat om moeilijk gedrag zijn daar anderen voor die daarvoor geleerd hebben, dus van ouders mag je dat niet verwachten. Wel mag je van ouders verwachten dat ze de zorg leveren die ze normaal ook voor een normaal kind zouden leveren, maar ook nog iets meer. Als dan ook de zorg intensiever is en de omgang in het huishouden, dus het uit bed halen en aankleden en een bepaalde systematiek aanhouden op een dag, die zorg die mag je ook van ouders verwachten.

De Jeugdwet gaat daar vrij ver in, laat ik maar zeggen. Het criterium is-, blijft gewoon de overbelasting van de ouder.

M: En waar is die hier in de gemeente Overbetuwe op gebaseerd, waar is die op dit moment in het beleid op gebaseerd?

JR: Ik denk dat dat ook gewoon vanuit de wet is. Dus dat is wetgeving die uhm, nou zo omschrijven we gebruikelijke zorg en alles wat intensiever is mag je als bovengebruikelijke zorg aanmerken, wat niet wil zeggen dat je dat moet compenseren. Bij de wmo is het zo dat, even bij de ouderenzorg is het zo dat intensieve zorg die je biedt, dat noemen we mantelzorg. Je hebt je ouders misschien nog?

M: Ja

JR: Nou dan als een van jouw ouders een ongeluk krijgt, dan wordt er van de partner, maar ook van jou en (thuiswonende) kinderen wordt verwacht dat zij die zorg leveren, ook als dit intensievere zorg is dan normaal is. Pas als de mantelzorg echt komt-, als er overbelasting plaatsvindt, van ik kan het niet meer aan, dan moet gekeken worden hoe die zorg gecompenseerd kan worden, in een vorm van huishoudelijke ondersteuning bijvoorbeeld of anderszins respijtzorg of dat de partner even tijdelijk naar dagbesteding gaat of iets dergelijks. Dus eigenlijk is er gewoon wetgeving Marieke, waar niet gebruikelijke/bovengebruikelijke zorg staat beschreven.

M: Oke, duidelijk. Helemaal aan het begin van mijn scriptie vertelde Fenna (Kwaliteitsmedewerker Jeugd etc.) mij dat jullie het beleid op Schulinck en de indicatiewijzer van het CiZ gebaseerd hebben. Ik heb hier twee formulieren met wat gebruikelijke zorg van ouders voor hun kind inhoudt, eentje van het CiZ en de andere van de gemeente Overbetuwe. Er zitten hier namelijk wat verschillen in

JR: Ja dat is lastig he, maar wat wil je nou eigenlijk weten?

M: Ik wil eigenlijk weten hoe jullie aan die aanvullingen komen? Jullie lijst is namelijk langer en de leeftijdsgroepen zijn anders ingedeeld. Die van het CiZ gaat tot 8+ en die van jullie heeft ook nog 12 t/m 17, dus die is net wat anders ingedeeld. Heb jij een idee waarom deze keuzes zijn gemaakt?

JR: Ik zou het zo niet-... ik snap op zich wat je bedoelt, maar ik kan me voorstellen dat we ook hebben gekeken naar andere gemeentes en hoe die het geformuleerd hebben. Gebruikelijke zorg is geëvalueerd dus dat is van het CiZ en dit is van de Wlz, de Wet langdurige zorg. De Wlz is een iets ander verhaal dan de Wmo. Weet je het verschil Marieke?

M: Niet exact.

JR: Wet langdurige zorg is eigenlijk als kinderen 24 uur zorg en toezicht hebben. Wmo is eigenlijk meer als dat niet aan de orde is en dit vraagt ook wat meer van ouders. Schulink is voor ons inderdaad leidend, maar Schulink haalt zijn informatie ook uit wetgeving en uit jurisprudentie. Want Marieke, je moet altijd in de gaten houden dat datgene dat wij beschrijven, daar wordt op casusniveau weer op afgeweken, kan er vanaf geweken worden moet ik eigenlijk zeggen. Elke casus is weer anders en dat maakt ook dat de jurisprudentie zo interessant is.

Dat... Dat een bepaalde casus, dat je naar de rechtbank gaat, omdat je bepaalde zorg af wilt dwingen en soms zie je dat de gemeenten hun onderzoek niet goed hebben gedaan. Dus het is van essentieel belang dat er goed onderzoek gedaan wordt met een afwegingskader. Ik ben er nu mee bezig dus ik heb voor jou nog wel wat informatie dat je kunt gebruiken. Ook moet je je voorstellen dat dat zich gaandeweg steeds meer ontwikkelt. Nou ik zal het je wel toesturen, over uhm pgb's en of het sociaal netwerk dat aan kan vragen, kan een mantelzorger een pgb aanvragen. Dit zijn allemaal vraagstukken die zich gaandeweg de jaren ontwikkelen. Dat maakt het ook lastig, maar dit komt inderdaad uit Schulink en dat is gebaseerd op wetgeving en jurisprudentie.

M: Dat zou ik fijn vinden. Gebeurt het eigenlijk vaak hier, dat mensen bezwaar indienen?

JR: Nou ik heb dat van de week toch eens gevraagd, want ik wilde toch eens weten, bij de juristen, maar bij de wmo valt dat nog wel mee heb ik begrepen. Ik kan je geen aantallen geven, want die heb ik niet gekregen, maar ze zien dat altijd in vergelijking met bijvoorbeeld de Participatiewet, dus mensen die een uitkering hebben. Mensen die vaak een sanctie krijgen en daar niet aan voldoen, dan gaan ze bezwaar indienen en dat is veel meer het geval. Volgens mij valt het hier wel mee en is er niet zo veel bezwaar en beroep. Ook dat, als er meer bezwaar en beroep op de Jeugdwet, of de wmo, dan gaan we zelf harder hollen met die verordening. Dan ga je zeggen 'dit en dit is het geval en het is niet goed beschreven in de verordening, dus die mensen hebben eigenlijk gelijk', dus moet je de verordening weer aanpassen en actualiseren met nieuwe wetgeving en jurisprudentie. Eigenlijk moet je zorgen dat je de ontwikkelingen op het gebied van rechtsspraak of de huidige verordening daar ook aan voldoet en als dat niet zo is moet je die aanpassen en dan heb je het gedekt.

M: Wat zijn nu eigenlijk de positieve kanten van dit beleid ten opzichte van vijf jaar geleden?

JR: Je kunt veel meer op casus niveau, je kunt veel meer op individueel niveau, veel beter toetsen. Voorheen bestond er vaak een recht op zorg. De Jeugdwet kennen we pas sinds 2015, dat die naar de gemeente kwam, dat weet je hè?

M: Ja

JR: Ik denk dat het daarvoor ook veel meer een verzekering was om het zo maar te zeggen, het recht hebben op een vorm van zorg. Nu is het veel meer gericht op eigen kracht, de inzet van het sociale netwerk, inzet van algemene voorzieningen die er zijn. Pas als al die andere zaken, als die allemaal zijn voldaan, als dat allemaal afgevinkt is en er blijft nog steeds een stukje zorgvraag over, dan komen wij als gemeente aan bod.

Dat maakt ook die gebruikelijke zorg zo actueel, omdat mensen daarvoor vaak gewoon zo'n voorziening kregen van de jeugdzorg en nu is dat dus niet meer zo. Ouders moeten veel meer zelf doen en gaan dan ook zeggen 'wacht eens even, ik kan dat niet meer'. Die gaan in beroep, uhm bezwaar tegen zo'n besluit en zo ontstaat jurisprudentie eigenlijk. Dat is misschien ook goed voor jouw theoretisch kader, dit is een onderwerp dat zich ontwikkelt op basis van jurisprudentie en dat maakt het voor juristen vaak ook wel interessant, omdat het helemaal niet vastligt. Je kunt wel uitgaan van wat de wet zegt, dat een voorziening doeltreffend moet zijn, veilig moet zijn en cliëntgericht.

Daar zit nog een hele bandbreedte tussen, wat het dan goed maakt voor een cliënt. Dus in die zin-, het is veranderd, mensen hebben niet zomaar meer recht op zorg, daarvoor moeten ze eerst kijken wat ze zelf kunnen doen en zeker in de huiselijke sfeer. Ik denk dat op de consulenten veel meer een appel wordt gedaan om goed uit te zoeken wat voor een zorgvraag nodig is. Het is niet meer zo van ik vraag het zomaar aan, want dat werd gewoon te duur. Nu zitten ze veel dichterbij de burger en ga eerst maar eens kijken wat de burger nodig heeft in plaats van dat de aanvraag zomaar gehonoreerd wordt, dat maakt het verschil. Of het nou positiever is? Ik weet niet of je dat zo kan formuleren. Het is anders. Het is heel anders ingestoken, veel meer vanuit eigen kracht, sociaal netwerk en met maatwerk komt eigenlijk de aanspraak veel later daarop.

M: Denk je dat het voor de consulenten moeilijker is geworden? Emotioneel ook, omdat je toch een band hebt met je cliënt

JR: Ja dat denk ik wel. Ik denk dat het veel lastiger is om goed te kunnen beoordelen wat je mag verstrekken en wat niet, omdat elke casus toch weer anders is. Elke thuissituatie is weer anders. Het is dus niet zo dat je zomaar achter de computer kunt zitten en je vindt de antwoorden af en dan wordt er een voorziening verstrekt. Het hangt echt af van het aantal inwonende kinderen, hoeveel kinderen er verder nog zorg nodig hebben en dat bepaalt de belastbaarheid van een ouder. Is de ouder alleenstaand, of zijn ze nog samen, ja dat bepaalt uiteindelijk allemaal het besluit. Die afweging moet de consulent zelf maken elke keer en je hebt echt hele-, dat kan soms best wel intensief zijn hoor, die emotionele belastbaarheid. Ouders doen daar wel een beroep op denk ik. Maar goed, je moet wel het afwegingskader goed in je hoofd hebben. Ik kan me voorstellen dat de betrokkenheid dit wel moeilijk maakt en dat je kunt zeggen, goh misschien moeten we het wel doen, misschien moeten we de voorziening wel verstrekken. Tja, dat is de professionaliteit waarover een consulent moet beschikken, om daar heel objectief naar te kijken, ondanks die heel betrokken is bij een gezin.

M: Worden consulenten daar ook nog op gecontroleerd? Of krijgen zij het vertrouwen dat zij dit objectief kunnen beoordelen, totdat er ergens een signaal komt van dit gaat niet helemaal goed?

JR: Ja wat wel zo is, is dat ze hier werken met een kwaliteitsmedewerker, Fenna is hier de kwaliteitsmedewerker en de iets ingewikkeldere casussen die worden volgens mij aan haar voorgelegd. In feite als er een besluit genomen wordt, volgens mij niet bij eenvoudige zorg, als het wat complexere zorg is en ook duurdere zorg dan gaat dat volgens mij altijd via de kwaliteitsmedewerker.

Die beoordeelt dat of er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden en of de verstrekking ook juist is. Ze gaan hier wel toe naar een andere werkwijze, dus de kwaliteitsmedewerkers-, nou ja dat gaat veranderen en dan vindt steeds meer het vier-ogensysteem plaat. Stel dat wij allebei consulent zijn en ik heb een casus en die moet ik beoordelen, dan is het handig om die aan jou voor te leggen. Dan zeg je van “wat denk je hier nou van, denk je dat ik goed gehandeld heb, dat ik het goede besluit genomen heb?” en dan wordt straks op die manier een besluit beoordeelt.

M: Wat als je nou kijkt waar echt de knelpunten zitten in het huidige beleid, want dat is toch wel belangrijk?

JR: Dat is misschien een goede vraag die je aan Fenna moet stellen. Als je knelpunten hebt, dan heb je bijvoorbeeld vooral gebruikelijke zorg en sociaal netwerk. Wat je soms ziet is dat ouders zodanig belast zijn dat ze minder zijn gaan werken, moet je dat compenseren? Nou, duidelijk is dat pgb geen inkomensvoorziening is. Het besluit van de ouder is het besluit van de ouder. Dat mag achteraf nooit terugvallen op de gemeente. Het stellen van, goh ik mis 10 uur aan inkomen, wil je dat compenseren door middel van pgb, dat mag nooit. Dat is echt een knelpunt. Wat ook gewoon een knelpunt is, en dat is waarom je ook een lastig onderwerp hebt, is wat mag je van een sociaal netwerk verwachten? Dat is alleen mogelijk met maatstaven en het formuleren van een definitie en taken wat je zou mogen verwachten, ook als ze intensiever zijn, dat moet een kader zijn. Dat blijft een individuele afweging elke keer die een consulent moet maken. Dus dat is de financiën, de belastbaarheid van de ouder, wat geeft de ouder aan van wat hij kan of niet en ben je het daar mee eens. Kan er meer verwacht worden van de partner van de inwonende andere kinderen, dat die een bijdrage leveren aan het huishouden. Dat kunnen we mooi bedenken op papier allemaal, maar de uitvoering is best wel lastig. Dat is wel een knelpunt.

M: Denk je dat het op dit moment duidelijk genoeg is voor ouders wat bovengebruikelijke zorg is?

JR: Ik denk dat dat nog wel-, wat wel blijkt is dat ouders wel ver gaan in het zorgen voor hun kinderen en dat ouders dat ook wel weten en dat ze ook wel heel ver willen gaan. Ouders moeten wel weten dat als ze dit zelf willen bieden, dat wij daar verder niets in doen. Ik denk dat dat misschien niet altijd even duidelijk is en zeker niet in relatie tot het pgb, het persoonsgebonden budget, of ze daarvoor in aanmerking komen. Ik denk dat men dat snel denkt. Nee, misschien moet daar wat meer informatie over-, en dat is wat we nu proberen eigenlijk.

M: Ja, dat was mijn volgende vraag. Zou dat een optie zijn waar meer in geïnvesteerd zou moeten worden?

JR: Ja, ik denk ook misschien wel een training voor consulenten. De consulent op Jeugdzorg zijn ook vaak consulenten die nog beginnend zijn. Daar kan een training voor liggen. Ik denk wat ook wel goed is dat die training zich ook kan uiten in een casusoverleg en dat je ingewikkelde casussen bespreekt en hoe daar in te handelen. Ja en toch ook het goed formuleren in je besluit en je beleidsregels, wat er onder verstaan wordt.

Je blijft altijd nog wel individuele gevallen die weer afwijken en dan moet je toch weer terug naar het afwegingskader en dat moet dan leidend zijn. Training inderdaad en toch ook informatie op je website en misschien via een brief en beschikking wat gebruikelijke zorg nu eigenlijk is en wat er van ouders verwacht wordt. Nou ja en dat moet je blijven communiceren. Want ook in deze casus was het afwegingskader, dit geeft ook weer ruis bij ouders. Als zij zeggen van “wij doen meer dan wat hier staat, dus we hebben recht op pgb”. Het wordt lastig als je het allemaal zwart op wit zet. Eigenlijk moeten hier nog-, dat blijkt ook wel uit jurisprudentie, dat dit oké is, maar er wordt gewoon veel meer verwacht van ouders als ze dat aankunnen. Het blijft altijd in hoeverre zijn die ouders in staat om die zorg te bieden of zijn ze overbelast. Dan moet je kijken in hoeverre ze dit niet kunnen bieden en hoe je dit kunt compenseren.

M: Je gaf voor het interview aan dat je eerst in Zutphen zat, klopt dat?

JR: Klopt.

M: Merk je nu een verschil met Overbetuwe, omdat het toch een iets kleinere gemeente is?

JR: Het is even groot. Het zijn evenveel inwoners, 47.000 ofzo, alleen Zutphen is een stad.

M: Oh echt? Maakt dat dan verschil?

JR: Voor zover ik hier dan heb kunnen proeven in de paar maanden dat ik hier werk, de samenstelling van de bevolking maakt ook wel een verschil. Volgens mij is de zorgvraag hier minder groot, omdat de samenstelling van de bevolking ook anders is. Dus je hebt er, wat ik weet, dat er in Zutphen veel meer armoede is en de achtergrond van de bevolking is anders. Daardoor zijn mensen sneller geneigd om zorg te vragen, omdat ze het zelf niet kunnen. Dat geldt voor het minimabeleid, het aantal uitkeringen bijvoorbeeld is daar ook hoger. Ik heb het idee dat hier in Overbetuwe, er is natuurlijk ook wel een zorgvraag als mensen ouder worden, maar ik heb het idee dat die zorgvraag hier wat minder groot is. Ik denk zelfs wel, maar goed, dat wil ik even onder voorbehoud zeggen, is dat in dorpen... dit is toch wel een plattelandsgemeente. Elst is dan wel een wat grotere plaats, maar men is veel sneller geneigd om elkaar te ondersteunen. Dat zie je in Bemmelen ook wel denk ik. Dan zijn de sociale netwerken die men heeft... die zijn er wel. Als mensen buiten de boot vallen, dan wordt dat snel opgemerkt. In de stad is het allemaal wat anoniemer. Er komen mensen van buiten die daar gaan wonen en de mensen kennen elkaar minder. Dat is niet in alle wijken zo het geval, maar ik kan me voorstellen dat hier in Heteren of in Valburg of in Andelst, Huissen, Bemmelen, Angeren, al die dorpjes hier, dat daar de sociale controle groter is, waardoor je ook sneller geneigd bent naar een ander om te kijken.

M: Dus is het wat dat betreft beter dat iedere gemeente zelf mag bepalen hoe ze het beleid in mogen richten?

JR: Is dat de achtergrond van jou vraag?

M: Ja, want bijvoorbeeld Amsterdam is heel anders dan Overbetuwe, maar zou je daar dan hetzelfde beleid uit moeten willen hebben?

JR: Nou in de grond wel, want ook zij werken met dit soort definities, met dit soort wetgeving, alleen de uitvoering is anders. Alleen al dat er misschien in Amsterdam, of in Zutphen, veel meer vraag is naar bepaalde vorm van zorg als dat er in Overbetuwe is, zeker in de Jeugdzorg. Dus inderdaad, lokaal beleid is dan wel belangrijk. Dat gemeenten hun eigen beleid kunnen bepalen en daarmee ook bepalen waar ze het geld aan uitgeven.

M: Nou, ik denk dat ik het meeste wel heb, maar als je op dit moment iets zou mogen veranderen aan het beleid, wat zou dat dan zijn?

JR: Als het over het beleid gaat? Oei, dat is een moeilijke vraag. Nou, de verandering die al in gang gezet is die vind ik heel goed, want op zich geloof ik wel dat de gemeente veel beter in staat is om zorg te leveren die dicht bij de burger staat. Ik vind ook de verandering die men nu weer bij de Jeugdzorg doorvoert, echt maatwerkvoorzieningen bij ingewikkeldere zaken, om die weer op regionaal niveau te laten uitvoeren. Dat de gemeenten voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning en de thuissituatie, dat vind ik ook wel weer goed, omdat wij niet over al die kennis beschikken en dus die kennis ook weer in moeten kopen. Op zich die ontwikkelingen snap ik ook wel. Tja, wat zou ik anders willen... Ja iets meer mankracht hè, iets meer capaciteit. Nee, weet ik zo niet, vind ik een lastige. Zou ik niet 1, 2, 3, antwoord op kunnen geven. Nou ja, soms wel, maar dat gaat over andere zaken, dat je denk goh, er zijn heel veel schotten tussen de verschillende zorgdomeinen. Wlz waar we het net over hadden en de zorgverzekeraar. Je hebt een polis bij een zorgverzekeraar waarmee je dus dure zorg niet hoeft te betalen, die wordt voor jou betaald, en de wmo. Dit zijn allemaal schotten, nou dit is misschien een ander verhaal, daar zou het mooi zijn als er iets meer ontschotting plaats zou vinden. Uiteindelijk maakt het voor iemand niet uit waar die zorg vandaan komt, als die zorg maar geregeld wordt. Dat zou ik willen dat daar wel meer verandering in zou komen.

M: En het feit dat er gemeenten zijn die aangeven dat ze niet kunnen garanderen dat de aanvraag in iedere situatie gelijk behandeld wordt, dus we doen niet meer aan bovengebruikelijke zorg?

JR: Niet meer aan bovengebruikelijke zorg, wat bedoel je dan met niet meer aan bovengebruikelijke zorg?

M: Wij geven daar geen geld meer aan uit.

JR: Nou dat snap ik wel. Gemeenten hoeven daar ook geen geld aan uit te geven, dat is echt lokaal beleid. Dat kan, ik snap dat wel. Ik zou dat zeker niet doen. De beoordeling of iets bovengebruikelijke zorg is wil nog niet zeggen dat je daarmee ook meteen een maatwerkvoorziening voor zou moeten inzetten. Stel dat gemeenten daar toch voor kiezen, nou dan zou ik daar nog wel eens goed naar kijken, omdat te veranderen.

M: Ik snap je antwoord niet helemaal. Mijn vraag is een beetje of dit nu slechter is of beter dan wel beleid, als je helemaal niks uit zo keren aan bovengebruikelijke zorg.

JR: Dat kun je nooit zo zeggen Marieke. Je moet dat altijd kunnen beargumenteren. Je kunt niet zeggen in generaal van bovengebruikelijke zorg, daar doen we niks meer mee. Je moet altijd beoordelen of er sprake is van bovengebruikelijke zorg en als dat zo is, is dat dan erg? Hebben ouders daar last van? Vinden ze dat moeilijk? Kunnen ze het überhaupt wel aan? Hebben ze het financieel daardoor ook lastiger? Als dat zo is, dan moet je gaan kijken van wat moeten we nou compenseren. Je kunt nooit zeggen van we vergoeden dat niet meer. Iedereen moet maar die zorg leveren.

Er wordt wel altijd vanuit gegaan dat mensen zelf zorg dragen voor hun kind en zorg leveren. Je kunt niet generaal zeggen van goh, wij bieden geen bovengebruikelijke zorg, dus we zetten daar niets meer voor in. Volgens mij kun je daar wel tegen in bezwaar gaan. Dus ik weet niet hoe die gemeenten dat dan doen, dat vraag ik me af. Snap je een beetje wat ik bedoel?

M: Ja, ik snap wat je bedoelt. Ik ben even aan het nadenken, ik denk dat ik alle vragen wel een beetje gehad heb.

JR: Nou graag gedaan. Laat het maar horen als ik je nog ergens mee kan helpen.

Bijlage 2 Interview gemeente Renkum

2.1 Interview met consultant gemeente Renkum

Geïnterviewde: Bas van Lonkhuijzen (BvL)

Interviewer: Marieke Stoffels (M)

M: Ik had eigenlijk als eerste vraag of jij iets zou willen vertellen over het beleid omtrent bovengebruikelijke zorg in Renkum, hoe jullie dit wel of juist niet aanpakken.

BvL: Ja, daar kan ik denk ik best kort over zijn. De gemeente Renkum heeft tot voor kort heel weinig beleid gehad op dit gebied. We hebben er wel een paar keer mee te maken gekregen door vragen vanuit inwoners over deze bovengebruikelijke zorg. Iedere keer kwamen we er dan als consultant eigenlijk op uit van daar hebben we in ons beleid nog niet zoveel over geschreven, wat het heel lastig maakt om dit soort vragen af te wegen en wat voor de gemeente Renkum de noodzaak ook wel duidelijk maakte van we moeten hier iets over bedenken. De vragen die ouders daar over stellen gaan over forse bedragen en op dit moment heeft de gemeente Renkum eigenlijk geen poot om op te staan om te zeggen nee, we gaan dit niet doen, omdat ze zich nergens op konden baseren.

M: Hoe pakten jullie dat dan aan als er een ouder naar de gemeente kwam om bovengebruikelijke zorg aan te vragen?

BvL: Wat we daarbij probeerde te doen was eigenlijk het behandelen van de vraag zoals iedere andere vraag. Eerst de situatie onderzoeken en de problematiek in kaart brengen, vanuit daar bepalen wat een kind of ouders nodig hebben om te zorgen dat de problematiek niet in de weg staat van de ontwikkeling van het kind en in dit soort verhalen was de conclusie van de ouders dan vaak dat ouders daar zelf ondersteuning bij moesten bieden en er niet een organisatie of een professional betrokken bij moest worden. Als ouders dat uit konden leggen, omdat hun kind bijvoorbeeld behoefte heeft aan een hele kleine leefwereld, die zo beperkt of autistisch zijn dat ze niet kunnen wennen of niet gebaat zijn bij hulp van een vreemde, dan trokken wij de conclusie van inderdaad, de ouders moeten het doen. We keken vanaf daar nog van zijn ouders beschikbaar? Als dat het geval is, dan ga je kijken naar worden ouders niet overbelast door het bieden van deze ondersteuning? Als de ouders inderdaad beschikbaar zijn en ze zijn niet overbelast, dan gaan we sinds kort uit van ‘eigen kracht’, wat betekend dat het niet per se bovengebruikelijke zorg is. Maar goed, ouders komen bij jou met een vraag, omdat ze wel overbelast of niet beschikbaar zijn voor de zorg die ze moeten bieden. Dat betekent in dit geval dat we gaan kijken van, oké hoeveel uren per week ben je daar dan mee bezig en hoeveel uren voor verzorging en begeleiding vinden wij daarvan redelijk om te indiceren.

M: Klopt het dan dat er hiervoor veel meer op gevoel, nou gevoel is misschien niet het goede woord, maar-

BvL: Het is natuurlijk geen gevoel, dat mag duidelijk zijn. Maar omdat de gemeente Renkum nog niet vastgelegd had waar zij zich op baseren bij zo’n vraag, mag je bijvoorbeeld niet alle

schema's van het CiZ, die al voor handen zijn, gebruiken en daarop je besluit baseren. Wat wij dan deden was, die leg je er langs en dan kijk je van wat is redelijk, maar je mag niet in je verslag opnemen dat je je daarop gebaseerd hebt.

M: Hoe werd dat dan in een verslag uitgelegd? Hoe werd er naar de cliënten gecommuniceerd waarom bepaalde besluiten genomen werden?

BvL: Goede vraag. Ik kan alleen vanuit mijn eigen caseload spreken. Een keer heb ik toegekend wat de ouders vroegen. Nou, dan krijg je daar niet zoveel vragen over de verantwoording. Die ouders moesten vrijwel 24/7 in touw zijn voor hun kind, omdat het eigenlijk een kindje was dat in de Wlz thuishoorde, maar omdat zijn autisme voorliggend was aan een aantal andere problemen daar niet uit kwam. Toen heb ik gezegd dat de uren die jullie vragen redelijk zijn, dat mogen we niet van ouders verwachten normaalgesproken, dus daarvoor wil ik wel indiceren. In een andere casus heb ik samen gekeken met de ouders welke tijd ze investeerden en daarna samen de conclusie getrokken dat moeder, die niet meer werkte, beschikbaar was voor deze hulp. Dat ze daardoor niet overbelast raakte en dat zij de beste persoon was om deze zorg te bieden, dus dat we uitgingen van eigen kracht en daarvoor niet wilden indiceren.

M: En dat wordt dan ook redelijk goed begrepen door de mensen die de aanvraag doen?

BvL: Ja, ouders waren er niet blij mee, maar begrepen het wel. Dit was volgens mij ook ergens in de periode dat de Hoge Raad van Beroep uitspraak heeft gedaan over de eigen kracht van ouders. Daarbij nemen ze ook deze vier vragen mee. Ik weet niet of ouders deze ook tegen zijn gekomen op zoek naar mogelijkheden om er tegen in beroep te gaan, dat ze dit tegenkwamen en dachten van die jongen heeft misschien wel gelijk.

M: Ja ik heb die uitspraak al heel veel voorbij zien komen ondertussen, dus die kans is wel aanwezig. Vanaf hoe lang zijn jullie nu eigenlijk bezig met dit beleid, dat het richting eigen kracht gaat?

BvL: Daar hebben wij eergister een vergadering over gehad. Dat staat dus nog niet vastgelegd in onze verordening, daar zijn ze nu nog mee bezig. Eergister hebben ze ons verteld dat we de horde op deze manier kunnen gaan aanvliegen de komende tijd en dat het beleid ons daar dus ook in gaat steunen.

M: Wat is jouw mening daarover?

BvL: Ik ben heel blij dat ze daar iets in zijn gaan doen. Met dit soort vragen is het heel lastig om je niet te kunnen baseren op iets waarvan de gemeente heeft gezegd van zo gaan we het aanpakken. Dan krijg je inderdaad heel snel het gevoel dat je met iets willekeurig bezig bent. Het is dan voor jou als consulent een hele lastige taak, van wat weeg ik wel en wat weeg ik niet mee. Maakt het dan verschil dat ik bijvoorbeeld geen kinderen heb en mijn collega's wel? Kijken die dan anders naar een casus?

Ik denk dat door, deze vragen moet je sowieso aftikken en bespreek dat met je team, dat je daardoor in ieder geval die willekeur ondervangt en dat je jeugdconsulenten ook steunt in hun werk. Dat vind ik heel mooi, want dat mag de gemeente Renkum wat mij betreft altijd doen.

M: Het is misschien lastig om te zeggen, omdat jullie nu met nieuw beleid bezig zijn, maar kijken jullie als consulent zelf naar een casus, of wordt dat met twee man gedaan?

BvL: In principe doen wij ons werk zelf. Ik werk nu ongeveer een jaar bij de gemeente Renkum. In november ben ik begonnen met het opzetten van een werkwijze, omdat ik dit soort vragen kreeg met de boodschap van joh, volgens mij moeten we zeker met deze bovengebruikelijke zorg en zorg vanuit de ouders in ons team bespreken voor we dat indiceren. Sinds november werken we dus met een casusoverleg in een team van vier. Als je je casus voor had gelegd en iedereen kon zich er in vinden, dan kon je een besluit nemen.

M: Wat vind jij persoonlijk belangrijk waar verandering in moet komen in dit nieuwe beleid?

BvL: Die verandering is dus nu al op gang gebracht, maar wat ik zelf heel belangrijk vind, er is al heel veel informatie beschikbaar. Er zijn al heel veel partijen als het CiZ en andere gemeenten die dit al wel hebben vastgelegd. Wat ik heel fijn vind dat de handeling nu op gang is gekomen, is dat de gemeente Renkum zich daar ook op gaat baseren en dat je dat houvast hebt op het moment dat je een besluit neemt. Dat je kan zeggen en verwijzen naar een beleidsstuk waarin staat, dit is hoe we te werk gaan bij jouw vraag en dit is hoe we tot de conclusie komen en als het goed is kun je dat in het verslag teruglezen.

M: Ik zie inderdaad dat het laatste jaar de meeste gemeenten een beetje aan het vernieuwen zijn. Ik vind het eigenlijk best opvallend dat dat na vijf jaar eigenlijk pas echt gebeurd.

BvL: Ja, ik denk dat het voor heel veel gemeenten even zoeken is geweest. Dit soort beleidstukken... dat wordt een beetje een ondergeschoven kindje denk ik, als er vragen binnen blijven stromen en vooral geld naar de uitvoer gaat, in plaats van naar beleidsontwikkeling. Ik ben blij dat de gemeente Renkum nu ook inziet dat beleidsontwikkeling daar zo belangrijk voor is, om de uitvoer goed te kunnen doen. Daar zullen meer gemeenten in Nederland last van hebben gehad.

M: Ja dat denk ik wel. Was het voor jullie duidelijk dat het lastiger zou worden na 2015 om dit soort besluiten te nemen?

BvL: Dat zou ik op zich niet weten. Ik ben pas in 2017 begonnen met mijn carrière als jeugdconsulent, dus daar durf ik je niet heel veel over te vertellen. Ik kan me wel voorstellen dat de decentralisatie eigenlijk is bedoeld om dit soort beslissingen makkelijker te maken. Mensen moeten meer in de wijk zijn, meer bekend met de mensen die ze spreken, waardoor het makkelijker en goedkoper wordt om zo'n beslissing te nemen, maar dat zie ik nog niet helemaal. Zeker nog niet in de gevallen waar het beleid er nog niet op is ingericht.

M: Denk jij dat deze beslissing om het bij de gemeenten neer te leggen het uiteindelijk makkelijker heeft gemaakt of in ieder geval efficiënter?

BvL: Ik denk wel dat dat zo zou kunnen zijn als de gemeente het beleid op orde heeft. Ik denk dat dan een jeugdconsulent vanuit de gemeente makkelijker een verhaal goed op papier krijgt en de situatie beter in beeld krijgt, dan iemand die dat gecentraliseerd vanuit de provincie moet doen. Ik denk zeker dat die werkwijze wel wat op kan leveren, maar met daarbij de grote voorwaarde dat de gemeente het beleid op orde moet hebben. Dat iemand die bij de mensen thuis langsgaat ook iets heeft om op terug te vallen. Oké dit is het verhaal dat ik heb gehoord en op deze manier moet ik dat beoordelen.

M: Denk je dat het op dit moment verschil maakt in welke gemeente je je bevindt? Maakt het bijvoorbeeld verschil voor beleid of je in een stad of in een gemeente met kleine dorpjes woont, omdat daar misschien meer sociale controle is?

BvL: Ja, ik denk dat het zeker lokaal gebonden is. Daarbij ook dat heel veel gemeenten nu op verschillende manieren vormgegeven hebben hoe ze invulling hieraan geven. Hierbij richten ze zich natuurlijk op de voorzieningen in hun omgeving. Hiervoor werkte ik in Enschede en die hebben wat meer werkteams, terwijl wij heel klassiek het loket hebben. Een hele andere manier van werken, waarbij je in het wijkteam ook coach bent, of hulp kunt verlenen, of trajecten op kunt pakken. Ik denk dat dat ander werk is dan dat ik hier doe, door bij mensen twee of drie keer langs te gaan, de situatie in kaart te brengen en door te gaan. Ik denk wel dat het uitmaakt waar je woont en hoe de gemeente dat heeft vormgegeven.

M: Is het dan een goed ding dat gemeenten zelf mogen kiezen hoe ze het aanpakken?

BvL: Dat weet ik niet. Daar ben ik nog niet zo over uit. Ik heb nog niet gek veel werkervaring, ik heb op drie plekken gewerkt: de gemeente Overbetuwe, de gemeente Enschede en de gemeente Renkum. De gemeente Overbetuwe en de gemeente Renkum komen veel overeen met elkaar. Gemeente Enschede is heel iets anders. Het heeft allebei zijn voor- en nadelen. Ik kan me wel voorstellen dat het voor inwoners, de Nederlander, heel ingewikkeld is om te zien dat als je verhuist, de zorg opeens op een hele andere manier wordt vormgegeven en dat de lijnen anders lopen. Nee, dat weet ik niet, of het handig is dat gemeenten daarin heel veel zelf mogen bepalen. Ook daarin zou het mooi zijn als de gemeenten hun beleid iets meer op elkaar af zouden stemmen, maar dan ga je weer terug naar het centraliseren en dat was iets waar ze vanaf wilden stappen.

M: Ja daarom. Het terugvallen op het sociale netwerk, in hoeverre leunt de gemeente Renkum daarop?

BvL: In de vragen die we beantwoorden voor ouders bedoel je?

M: Ja.

BvL: Nou, het is natuurlijk onderdeel van je onderzoek. Eerst ga je na wat de problematiek is en wat mensen daar zelf in kunnen doen en wie vanuit het netwerk kunnen helpen. Pas als dat niet voldoende is, kom je uit bij bijvoorbeeld een voorliggende voorziening of daarna een maatwerkvoorziening. Nu is het zo dat voor ons als jeugdconsulenten al heel veel van die vragen worden ontvangen door onze (onverstaanbaar).

Die leunen wat dat betreft veel meer op netwerk dan dat wij uiteindelijk doen, omdat de melding die wij doorkrijgen vaak al onderzocht is wat het netwerk daarin kan doen. We nemen dat mee tijdens het huisbezoek, maar het zijn vaak problemen waar het netwerk niet zo heel veel aan kan doen. De behandelingen en de faalangsttraining, dat vraag je niet aan de buurman.

M: Want ik vind het wel interessant, hoeveel mag je van een sociaal netwerk verwachten? En mag je dat wel verwachten van de mensen om een gezin heen?

BvL: De ervaring is dat de mensen om een gezin heen vaak echt wel willen helpen, als het maar gevraagd wordt. Heel veel mensen hebben het idee dat ze hun netwerk daar niet mee willen belasten, heel veel mensen willen dat ook niet, of vinden dat ongemakkelijk of vervelend en stellen dus geen vraag. Als je met hen en hun netwerk in gesprek gaat en zegt nou goh, waar we mee zitten is wat er gebeurt in het gezin en daar zoeken we iemand bij die een dag in de week kan koken of op de kinderen te passen, dat mensen meestal reageren van natuurlijk, waarom heb je dat niet eerder gevraagd?

M: En als je een gezin hebt dat per se niet om hulp wil vragen door trots of schaamte, mag dat dan een reden zijn om een aanvraag af te wijzen?

BvL: Oeh, dat vind ik een lastige vraag. Daarvan moet ik heel eerlijk bekennen dat ik het nog niet echt tegengekomen ben dat mensen echt per se geen aanspraak wilden maken op hun netwerk. Wel mensen tegengekomen die het niet konden, daar hebben we met het netwerk gesproken en die geven aan van dat lukt ons gewoon niet, of ze wonen te ver weg of mensen hadden ook maar een heel beperkt netwerk. Ik ben nog niet tegengekomen dat mensen aangaven van ik heb wel mensen die me kunnen helpen maar ik wil het ze niet vragen.

M: Dat kan ik me inderdaad voorstellen

BvL: Ja, ik kan me wel voorstellen dat je dan twee keer kijkt naar de vraag die mensen stellen, van waarom moet de gemeente jou ondersteunen in iets waarvan wij denken dat je dat elders kunt vinden, maar dat je dat vanwege een gevoel niet wilt doen. Dat is natuurlijk situatie afhankelijk.

M: Dus wordt het wel meegenomen in de overweging, maar het wordt niet als afwijzingsgrond gebruikt?

BvL: Ik heb geen idee. Ik zou het me zo voor kunnen stellen dat je het meeneemt in de overweging. Daar heb ik geen ervaringen mee.

M: Ik vind het lastig om nu nog vragen te stellen over ervaringen met het beleid, omdat dat eigenlijk nog in ontwikkeling is, dus ik denk dat dit mijn vragen eigenlijk wel waren, bedankt voor je tijd!

Bijlage 3 Verklaring gebruikte hulpmiddelen



Verklaring gebruikte hulpmiddelen

Hierbij verklaar ik, dat ik het voor u liggende werkstuk/project zelfstandig en zonder gebruik van andere dan de aangegeven hulpmiddelen geschreven heb. De uit andere bronnen direct of indirect overgenomen teksten zijn op enigerlei wijze in de door mij geschreven tekst expliciet met bronvermelding verantwoord. Het werkstuk werd tot nu toe nog niet in dezelfde of in vergelijkbare vorm aan een examinerator of examencommissie voorgelegd. Ook is het werkstuk niet eerder in het openbaar verschenen.

Naam, achternaam: Marieke Stoffels

Plaats, datum: Bemmel, 23 december 2020

Handtekening: Marieke Stoffels