Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
11 juni 2020
Kenmerk
COS/U202000446
Lbr. 20/030
Telefoon
0703738393
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Definitieve voorstellen ledenraadpleging
in verband met uitgestelde ALV

Samenvatting
In verband met de coronacrisis hebben wij, het bestuur van de VNG, de ALV van juni voorlopig uitgesteld tot medio september. In het belang van de continuïteit van VNG-activiteiten en de financiering daarvan hebben wij besloten om een ledenraadpleging te houden. Op 15 mei jl. hebben wij daartoe zes voorstellen in concept aan u voorgelegd. Tot 5 juni jl. konden op deze voorstellen amendementen worden ingediend. Er zijn drie amendementen ingediend op het contributievoorstel VNG voor 2021. In deze ledenbrief leggen wij de definitieve voorstellen aan u voor. De vijf voorstellen waarop geen amendementen zijn ingediend worden ongewijzigd aan u voorgelegd.

De drie amendementen op het bestuursvoorstel voor de contributie zijn van gelijke strekking en pleiten alle voor beperking van de door ons voorgestelde contributiestijging van 3,9% tot een stijging van 2,9%. Wij nemen deze amendementen op het contributievoorstel niet over. Dat betekent dat u bij stemming 3. "VNG contributievoorstel 2021" kunt kiezen tussen het bestuursvoorstel (3,9%), het geamendeerde voorstel (2,9%), een tegenstem of een onthouding van stemmen. In deze ledenbrief gaan wij nader in op de amendementen en onze reactie daarop.

Het stemformulier wordt vandaag toegezonden aan alle gemeentesecretarissen. De gemeenten kunnen stemmen ***tot en met vrijdag 26 juni a.s.*** Het gaat in deze ledenraadpleging om een gewogen stemming, zoals die ook geldt voor ledenvergaderingen. In de week van 29 juni a.s. zullen wij de uitslag van de ledenraadpleging bekend maken. De uitslag van de ledenraadpleging wordt ter bekrachtiging aan de leden voorgelegd in de uitgestelde ALV na de zomer.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
11 juni 2020
Kenmerk
COS/U202000446
Lbr. 20/030
Telefoonnummer
0703738393
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Definitieve voorstellen ledenraadpleging
in verband met uitgestelde ALV

Geacht college en gemeenteraad,

In verband met de coronacrisis hebben wij de ALV van juni voorlopig uitgesteld tot medio september. In het belang van de continuïteit van VNG-activiteiten en de financiering daarvan hebben wij besloten om een ledenraadpleging te houden. Op 15 mei jl. hebben wij daartoe zes voorstellen in concept aan u voorgelegd. Tot 5 juni jl. konden op deze voorstellen amendementen worden ingediend. Er zijn drie amendementen ingediend op het contributievoorstel VNG voor 2021. In deze ledenbrief gaan wij in op deze amendementen, leggen wij de definitieve voorstellen aan u voor en geven wij u een toelichting op het verdere proces.

Alle informatie over deze ledenraadpleging vindt u hier terug:
https://vng.nl/artikelen/ledenraadpleging-in-verband-met-uitstel-alv-2020.

Voorstellen in deze ledenraadpleging

Vijf voorstellen ongewijzigd voorgelegd
De vijf voorstellen waarop geen amendementen zijn ingediend worden ongewijzigd aan u voorgelegd. Dit betreft de volgende voorstellen:

- Invulling van vacatures in VNG-bestuur en commissie
- Vaststelling Financieel Jaarverslag 2019 (inclusief GGU) en dechargeverlening bestuur
- GGU-voorstellen: Kadernota, jaarlijkse bijdrage 2012 en verruiming GGU met activiteiten handhaving & naleving
- Resolutie “Norm voor Opdrachtgeverschap"
- Voorstel “Onderkant arbeidsmarkt” (als follow-up eerdere resolutie).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Het contributievoorstel VNG 2021

Ingediende amendementen
Op het contributievoorstel zijn amendementen ontvangen van Barendrecht, Drechterland c.s. en Horst a/d Maas c.s. De drie amendementen zijn van gelijke strekking en pleiten alle voor beperking van de door het bestuur voorgestelde contributiestijging van 3,9% tot een stijging van 2,9%. Daarmee blijft voor de VNG de loon- en prijscompensatie behouden, maar vervalt de opslag van 1% voor de ingroei naar de dekking van de kernorganisatie van het VNG bureau uit contributie-inkomsten. De amendementen zijn met name gebaseerd op de slechte financiële situatie waarin gemeenten verkeren door de eerdere bezuinigingen en de gevolgen van de huidige Coronamaatregelen.

Reactie bestuur op amendementen
Wij delen de financiële zorgen van de indienende gemeenten en ervaren ook zelf de gevolgen van eerdere bezuinigingen en de Coronacrisis. De VNG heeft de middelen uit het contributievoorstel echter hard nodig om zich juist in Coronatijd extra in te zetten in de belangenbehartiging en voor producten en dienstverlening voor de leden. Die belangenbehartiging is nadrukkelijk gericht op het verkrijgen van betere financiële randvoorwaarden voor gemeenten, zowel in het licht van de eerdere bezuinigingen als van de gevolgen van de Coronacrisis. Het contributievoorstel is bovendien gebaseerd op meerjarige afspraken, waarmee de ALV in juni 2018 met een meerderheid van 96% heeft ingestemd. Gelet hierop nemen wij de amendementen op het contributievoorstel niet over en handhaven wij ons eerdere voorstel.

Stemming over contributievoorstel VNG 2021
Het niet overnemen van de amendementen op het contributievoorstel, betekent dat wij u in deze ledenraadpleging bij stemming 3. "VNG contributievoorstel 2021" de volgende opties voorleggen:

a. het contributievoorstel van het bestuur (stijging 3,9%)
b. het geamendeerde contributievoorstel (2,9%)
c. een tegenstem
d. een onthouding van stemmen.

Proces

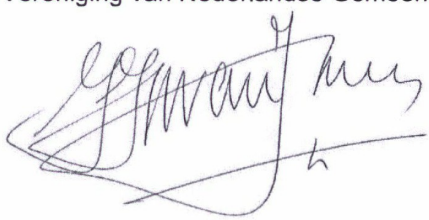
Stemmen, bekendmaking uitslag en bekrachtiging
Het gaat in deze ledenraadpleging om een gewogen stemming, zoals die ook geldt voor ledenvergaderingen. De gemeenten kunnen stemmen ***tot en met vrijdag 26 juni a.s.***
In de week van 29 juni a.s. zal het VNG bestuur de uitslag van de ledenraadpleging bekend maken. De uitslag van de ledenraadpleging wordt ter bekrachtiging aan de leden voorgelegd in de uitgestelde ALV na de zomer.

Ontvangstdatum: - Verzenddatum:

Toezending stemformulier aan gemeentesecretaris
Het stemformulier wordt vandaag toegezonden aan alle gemeentesecretarissen.

Wij danken u bij voorbaat voor uw reactie.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr J.H.C. van Zanen
voorzitter

Samenvatting

Deze ledenbrief bevat de resolutie waarmee u als lid van de VNG instemt met een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Met deze NvO nemen we als gemeenten onze verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te verbeteren en het opdrachtgeverschap te versterken, met het oog op een goed functionerend zorglandschap. De NvO heeft vooralsnog betrekking op jeugd en - met een andere status en stand van zaken - op beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

Geacht college en leden van de raad,

Hierbij verzoeken wij u in te stemmen met onderstaande resolutie als uitdrukking van een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Onderaan de resolutie vindt u een toelichting op hetgeen in de resolutie wordt voorgesteld.

De NvO vraagt een gezamenlijke inspanning van ons als gemeenten. Ze is noodzakelijk om een deel van onze taken uit te voeren, waaronder het bieden van specialistische hulp aan inwoners. Tegelijk is het welslagen ervan mede afhankelijk van de wijze waarop de ministers van VWS en J&V zich tot de NvO verhouden. De NvO is - zeker vanuit jeugd - mede een antwoord op de voornemens van het kabinet, zoals onder meer verwoord in de Kamerbrief van 20 maart jl. Op een aantal onderdelen gaat die brief verder dan de door ons voorgestelde norm. Tot aan en in lijn met de besluitvorming van de ALV aanstaande juni blijven we hierover in gesprek met het kabinet.

Zoals u zult zien is de NvO voor jeugd verder uitgewerkt dan voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Omdat voor specifiek maatschappelijke opvang de doordecentralisatie bovendien vooralsnog niet aan de orde is, ligt de impact hier ook weer net even anders dan bij beschermd wonen. Omdat beide laatste domeinen beleidsmatig echter direct met elkaar verbonden zijn, valt ook maatschappelijke opvang onder de werking van de NvO. Ze wordt met beschermd wonen in één adem in de resolutie genoemd. Bij beide bevindt de NvO zich, zoals in de toelichting uiteengezet, nog in een andere fase dan bij jeugd.

Met vriendelijke groet,

Jan van Zanen, voorzitter VNG

Concept-resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap

De leden van de VNG in de ALV bijeen op 10 juni 2020 komen overeen,

Preambule

De decentrale wetten van 2015 beoogden drie belangrijke bewegingen tot stand te brengen.

1. Betere kwaliteit van ondersteuning en zorg vanuit het perspectief van inwoners (levensbreed, over domeinen heen en aansluitend op de leefwereld van inwoners)

2. Versterking van het gewone leven (demedicaliseren, niet alles van publiek gefinancierd aanbod verwachten, van generieke naar specifieke verstrekkingen)

3. Meer efficiency in voorzieningen (financiële beheersbaarheid, beperking administratieve lasten, geen dubbele zorg)

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

Overwegende dat

1. Voor jeugd regionale samenwerking tussen gemeenten en regio´s essentieel is voor 1. de beschikbaarheid van zorgfuncties; 2. een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap en 3. de vermindering van bureaucratie; en dat dit niet vrijblijvende afspraken vraagt tussen zowel gemeenten binnen een regio als tussen regio's onderling;
2. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, gegeven de doordecentralisatie en conform het advies van expertiseteam MO-BW-BG, regionale samenwerking nodig is met oog op een voldoende gevarieerd en compleet zorglandschap;
3. Het van belang is om hier als gemeenten vanuit een collectieve verantwoordelijkheid gezamenlijk in op te treden en afspraken te maken.

Spreken voor het domein van jeugd uit dat

1. Gemeenten een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) afspreken, die inhoudt dat
   a. gemeenten in regionaal verband een regiovisie opstellen, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld;
   b. deze regiovisie tot stand komt in overleg met aanbieders (en met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis), professionals, (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders en ketenpartijen;
   c. deze regiovisie helderheid geeft hoe gemeenten, tenminste voor de looptijd van deze visie, in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdfuncties borgen (waarbij als leidraad de lijst met functies uit de regeling Jeugdautoriteit kan dienen, die regionaal een eigen invulling kan krijgen), alsmede aangeeft wat de gewenste ontwikkeling van het zorglandschap is;

d. de regiovisie ingaat op de wijze waarop lokale toegang verbonden is met de gecontracteerde hulp, met de vijf basisfuncties voor lokale teams als leidraad;
e. regio's in hun regiovisie een niet-vrijblijvende governance kiezen, met één onderling overeengekomen en gedragen aanspreekpunt dat extern kan optreden namens de regio;
f. regio's in hun regiovisie aangeven hoe en voor welke functies ze bovenregionaal samenwerken, met als doel dat deze bovenregionale functies beschikbaar blijven. Daarbij is het belangrijk dat alle regio´s verbonden zijn aan de realisatie van de bovenregionale expertisecentra. Een aantal jeugdregio's is accounthoudende regio voor bovenregionale aanbieders en GI's. De VNG houdt deze lijst, in overleg met de regio's, actueel. Via het ontwikkeld systeem van vroegsignalering (EWS) ziet de accounthoudende regio toe hoe aanbieders zich organisatorisch en financieel ontwikkelen en onderhoudt zij daarover met aanbieders en betrokken regio's overleg. Als er een continuïteitsprobleem speelt, spannen alle betrokken regio´s zich tot het uiterste in om onder leiding van de accounthoudende regio tot een gezamenlijke oplossing te komen;
g. regio's zich verplichten tot beperking van administratieve lasten door 1. de drie uitvoeringsvarianten in het sociaal domein consequent toe te passen; 2. bij regionale contractering als gemeenten dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer te hanteren;
h. gemeenten zich houden aan zorgvuldigheidseisen voor inkoop. Dit betekent dat ze inzetten op tijdige start en afronding van contractering, op meerjarige contracten en op continuïteit van zorg bij aflopende contracten;
i. regio´s in hun contractering reële tarieven hanteren en kunnen rekenen op transparantie van aanbieders in de opbouw van hun tarief;

2. De VNG ondersteuning biedt bij de totstandkoming van de regiovisie in lijn met de vastgestelde NvO;
3. Er een onafhankelijke geschilbeslechtingscommissie is waar gemeenten en regio's bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO hun geschil kunnen voorleggen.

Spreken voor het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang uit dat

1. Gemeenten een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) afspreken, die inhoudt dat
   a. gemeenten in regionaal verband voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang een regiovisie opstellen, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld (aansluitend aan bestaande of in ontwikkeling zijnde regiovisies, waarover al afspraken zijn gemaakt met het Rijk);
   b. deze regiovisie tot stand komt in overleg met professionals, (vertegenwoordigers van) inwoners, ervaringsdeskundigen en ketenpartijen;
   c. deze regiovisie helderheid geeft hoe gemeenten in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van zorgfuncties voor beschermd wonen borgen;
   d. als, zoals verwacht, het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen wordt ingevoerd, deze regiovisie tevens afspraken bevat over inkoop van plekken *buiten* de eigen regio. Deze afspraken behelzen in elk geval goede onderlinge informatie-uitwisseling (elkaar tijdig op de hoogte brengen van inkoop van plekken elders alsook van uitstroom) alsook goed overleg over de meest geschikte plaats voor een cliënt.

Ontvangstdatum: - Verzenddatum:

e. de regiovisie ingaat op de wijze waarop lokale toegang verbonden is met de regionale maatschappelijke opvang en regionaal gecontracteerde hulp;
f. regio's in hun regiovisie een niet-vrijblijvende governance kiezen, met één onderling overeengekomen en gedragen aanspreekpunt dat extern kan optreden namens de regio;
g. regio's zich verplichten tot beperking van administratieve lasten door 1. de drie uitvoeringsvarianten in het sociaal domein consequent toe te passen; 2. bij regionale contractering als gemeenten dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer te hanteren.
h. gemeenten vanuit zowel stabiliteit als innovatie inzetten op meerjarige contractering, met daarbij ruimte voor innovatieve initiatieven;

2. Er een onafhankelijke geschilbeslechtingscommissie komt waar gemeenten en regio's bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO hun geschil kunnen voorleggen.

Toelichting gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap

Inleiding

Op tenminste twee actuele dossiers in het sociaal domein vindt discussie plaats over de noodzaak van regionale samenwerking. Binnen het jeugddomein bestaat er tussen gemeenten verschil van inzicht over de mate van samenwerking en zijn er zorgen over een teveel aan bureaucratie en over mogelijke discontinuïteit (of in elk geval het gebrek aan inzicht daarin) van specialistische, bovenregionale functies. Dit heeft mede geleid tot een Kamerbrief van 7 november jl., waarin de ministers van VWS en J&V maatregelen aankondigden aangaande meer verplichtende regionale samenwerking. Binnen het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang heeft daarnaast een expertiseteam aangegeven dat de doordecentralisatie – waarbij de verantwoordelijkheden en financiën overgaan van centrumgemeenten naar alle gemeenten – gepaard zal moeten gaan met goede regionale samenwerking. Weliswaar is doordecentralisatie voor maatschappelijke opvang vooralsnog niet aan de orde (de inkoop vindt hier de komende tijd nog onder regie van de centrumgemeenten plaats), ze is beleidsmatig dermate met beschermd wonen verbonden dat ook maatschappelijke opvang onder de werkingssfeer van de NvO valt. Bij beide domeinen geldt specifiek het belang van financiële afspraken binnen regio's ten behoeve van een evenwichtig zorglandschap. Gemeenten willen hierin hun verantwoordelijkheid nemen. Via de Commissie Zorg, jeugd en onderwijs van de VNG hebben zij de VNG opdracht gegeven een oplossing uit te werken en deze voor te leggen aan de achterban.

Meerwaarde van regionale samenwerking

De feitelijke ontwikkelingen in jeugdregio's - en de Kamerbrief functioneerde hierin als katalysator - hebben geleid tot een voorstel voor een Norm voor opdrachtgeverschap (NvO). Hiermee nemen gemeenten hun verantwoordelijkheid om in eigen kring regionale samenwerking te optimaliseren, met oog op 1. borging van de verschillende soorten (zorg)functies; 2. een zorgvuldige transformatie van het landschap van jeugdhulp en beschermd wonen en maatschappelijke opvang; 3. vermindering van bureaucratie. Zij doen dit vanuit de overtuiging dat zelfregulering vanuit oogpunt van draagvlak en effectiviteit meerwaarde heeft boven gedetailleerde wettelijke aanscherping.

Ontvangstdatum: - Verzenddatum:

Status van NvO: verschil jeugd en beschermd wonen/maatschappelijke opvang
De NvO is aanvankelijk opgesteld vanuit het jeugddomein. Gaandeweg werd duidelijk dat een dergelijke norm ook welkom zou zijn voor het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Tegelijk zijn de discussie en afwegingen hier minder uitgekristalliseerd. Dat heeft onder andere te maken met nog lopende discussie over het verdeelmodel, alsook met de nog op handen zijnde implicatie van de doordecentralisaties. Op een aantal deelaspecten liggen de accenten tussen enerzijds jeugd en anderzijds beschermd wonen en maatschappelijke opvang bovendien net even anders. Dat geldt bijvoorbeeld de bovenregionale samenwerking en de bestaande en benodigde ondersteuningsstructuur. Dit impliceert dat de NvO zoals die momenteel voorligt, meer is uitgewerkt voor jeugd dan voor beschermd wonen/maatschappelijke opvang. Dit heeft ertoe geleid dat we voor beide domeinen twee aparte (deel)resoluties hebben opgesteld. Het ligt in de lijn om de norm voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang de komende tijd nader uit te werken en deze later, bijvoorbeeld op de BALV in het najaar, voor te leggen.

Waarom een NvO?
Met de NvO spreken gemeenten als collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking. Gemeenten erkennen hiermee dat (zorg)functies op onderdelen bovengemeentelijke en bovenregionale samenwerking vereisen. De (contractering)schaal van gemeenten, en soms ook regio's, is te gering om de beschikbaarheid van weinig voorkomende of specialistische functies te garanderen. Ook als gemeenten daar ogenschijnlijk geen of weinig gebruik van maken, erkennen ze zo hun verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van deze functies.

Wat is de context van de NvO?
De NvO heeft betrekking op goede regionale samenwerking in het sociaal domein. Gemeenten nemen hierin hun verantwoordelijkheid door deze norm met elkaar vast te stellen. Om de knelpunten in met name het jeugdstelsel op te lossen, is echter meer nodig. Allereerst is er structureel meer geld nodig. In maart is het met het kabinet afgesproken onderzoek gestart, dat in november 2020 zal zijn afgerond. Daarnaast zijn andere thema's van belang, zoals meer mogelijkheden om te sturen op de reikwijdte van de jeugdhulpplicht - vergelijk het rapport van het Expertiseteam reikwijdte jeugdhulpplicht - en de vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang speelt de herziening van het verdeelmodel sociaal domein, de uitname WLZ en het belang van regionale afspraken over financiën. De NvO gaat hier niet over, maar deze thema's zijn randvoorwaardelijk van groot belang om de knelpunten in beide domeinen succesvol aan te kunnen pakken.

Hoe ver reikt de NvO?
Deze NvO is bedoeld voor de actuele dossiers van jeugd en beschermd wonen/maatschappelijke opvang, ieder met zijn eigen stand van zaken. De NvO is een collectieve uitspraak die ruimte laat voor regionale invulling. Collectief spreken gemeenten uit aan welke randvoorwaarden regionale samenwerking minimaal moet voldoen. Regio's moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert. Ook dienen regio's aan te geven hoe ze weinig voorkomende of specialistische functies borgen en welke bovenregionale afspraken ze daarvoor maken, alsook - in geval van jeugd - hoe ze hun collectieve verantwoordelijkheid voor de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering organiseren. Administratieve lastenverlichting behoort eveneens tot de afspraken. De inhoud van deze afspraken kan per regio verschillen (mede vanwege de keuzes, de historie en de omvang van de regio's) en krijgt zijn weerslag in een regiovisie. Er is dus één NvO en een nader te bepalen aantal regiovisies

(vooralsnog 42 voor jeugd en 43 voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang), die de decentrale uitwerking zijn van deze norm. Op termijn is het streven om - waar mogelijk en functioneel - toe te werken naar meer congruentie in de regio's.

Hoe handhaven we de NvO?
Gemeenten stellen de NvO vast via een resolutie op de Algemene Ledenvergadering. Met deze resolutie verbinden ze zich collectief aan de norm en dus aan het opstellen van de daaruit voortvloeiende regiovisies. Aanpassing van de NvO loopt via de VNG commissies en het Bestuur. Bij zwaarwegende aanpassingen beslist laatstgenoemde of een uitspraak van de ALV nodig is. De NvO bepaalt het kader waaraan de regiovisies moeten voldoen. De inhoudelijke opstelling en afstemming van de regiovisies vindt plaats in regionaal verband. De gemeenteraden stellen de regiovisies vast en zijn ultiem verantwoordelijk. De VNG ondersteunt de totstandkoming van regiovisies op het onderdeel jeugd via het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd. Bij onenigheid over de toepassing en handhaving van de norm *binnen* de regio en tussen de regio´s is er de mogelijkheid van onafhankelijke geschilbeslechting (zie uitwerking verderop). Een (waarschijnlijke) verwijzing in de jeugdwet naar de NvO geeft het Rijk bovendien als ultieme remedium de mogelijkheid om in te grijpen. Na vaststelling door de ALV van de NvO hebben gemeenten een jaar de gelegenheid de regiovisie voor jeugd op te stellen. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang is zoals gezegd het streven om de BALV van november 2020 met een meer uitgewerkte norm te komen.

Inhoud van de norm

Regiovisie
Gemeenten stellen in regionaal verband een regiovisie op, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld. Dit kunnen voor jeugd enerzijds en beschermd wonen en maatschappelijke opvang anderzijds twee afzonderlijke visies zijn. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang kan daarbij worden aangesloten bij reeds bestaande of in ontwikkeling zijn de regiovisies en uitvoeringsplannen, aansluitend aan het advies van het Expertiseteam Beschermd Wonen. Deze verliezen niet hun waarde. Vanwege de verwevenheid van beschermd wonen en maatschappelijke opvang zullen beide onderdelen in de regiovisie een plek krijgen (waarbij het verdeelmodel tot nadere besluitvorming een gegeven is waarmee regio's rekening dienen te houden). Voor jeugd kunnen de regiovisies aansluiting vinden bij de bevindingen van het eerder genoemde Expertiseteam reikwijdte jeugdhulpplicht.

De regiovisies komen tot stand in overleg met aanbieders (en voor jeugd specifiek gecertificeerde instellingen), professionals, ketenpartijen, ervaringsdeskundigen (vooral voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang) en, indien van toepassing, met (vertegenwoordigers van) ouders en jongeren. Bij het opstellen van de regiovisies kan de VNG zoals vermeld ondersteuning bieden.

Schaalgrootte in relatie tot functiebehoud
Voor de inkoop en opdrachtgeverschap inzake een aantal vormen van jeugdhulp en beschermd wonen/maatschappelijke opvang is regionale samenwerking nodig. In de regiovisie definiëren regiogemeenten gezamenlijk welke functies regionaal worden gecontracteerd. De NvO bevat geen landelijke definitie van functies (maar voor jeugd kan als leidraad de lijst met functies uit de regeling Jeugdautoriteit dienen). De VNG gaat op uitnodiging van het Rijk in gesprek met cliënten en aanbieders over de lijst met functies die het Rijk regionaal georganiseerd wil zien (zoals verwoord in de Kamerbrief). Uitgangspunt is dat de omschrijving niet conserverend mag werken en de transformatie niet in de weg mag staan.

Belangrijker is dat gemeenten regionaal het gesprek voeren welke functies om regionale samenwerking, opdrachtgeverschap en beschikbaarheid vragen. Kernelementen in dat gesprek zijn:

- Welke type hulp is noodzakelijk en zodanig schaars dat gemeenten moeten samenwerken, om te waarborgen dat die hulp voor inwoners beschikbaar blijft?
- Voor welke type hulp is de collectieve beschikbaarheid belangrijker dan de stuurbaarheid per individuele gemeente?
- Welke administratieve belasting levert het handelen op voor de betrokken aanbieders?

Gemeenten werken samen in deze 42 (jeugd) of 43 (beschermd wonen) regio's. Samenwerking op ten minste die schaal is het uitgangspunt. Regio's hebben de mogelijkheid om samen te gaan of op te splitsen. Als een gemeente of een groep gemeenten uit een regio wil treden, melden ze dit aan de regio en wordt dit door het geheel van de regio getoetst. Toetsing vindt in elk geval plaats op de vraag of:

- De gevolgen voor het zorglandschap voldoende zijn meegewogen, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbaarheid van expertise in de regio en de continuïteit van zorg, zodat de gevolgen voor zorgaanbieders en cliënten getoetst worden;
- De nieuwe schaalgrootte of samenwerking bijdraagt aan het principe van congruente (buitengrenzen van) regio's als die congruentie in de rede ligt.

Toetsing vindt primair plaats door de regiogemeenten zelf. Daarnaast is er contact met de VNG om gezamenlijk te zien of aan de toetsingscriteria is voldaan. Bij onenigheid is escalatie mogelijk naar een onafhankelijke geschillencommissie (zie verderop).

Samenwerking tussen regio's

In de jeugdhulp is ook samenwerking *tussen* regio's nodig, bijvoorbeeld ten aanzien van bovenregionaal werkende aanbieders. De NvO bepaalt dat regio´s in hun visie aangeven hoe en voor welke functies ze bovenregionaal samenwerken. Als gevolg van een amendement van de Tweede Kamer is eind 2019 26 miljoen structureel extra ter beschikking gesteld voor bovenregionale expertisecentra. In de VNG commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs is een afspraak gemaakt dat 8 gemeenten in samenwerking met een omliggend gebied en aanbieders deze centra gaan realiseren. Het is belangrijk dat alle jeugdregio´s in dit gebied aan deze ontwikkeling verbonden blijven.

Een aantal jeugdregio's is accounthoudende regio voor bovenregionale aanbieders en GI's. De VNG houdt deze lijst, in overleg met de regio's, actueel. Via het ontwikkeld systeem van vroegsignalering (EWS) ziet de accounthoudende regio toe hoe aanbieders zich organisatorisch en financieel ontwikkelen en onderhoudt zij daarover met aanbieders en betrokken regio's overleg. Als er een continuïteitsprobleem speelt, spannen alle betrokken regio´s zich tot het uiterste in om onder leiding van de accounthoudende regio tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Om tot een compleet en voldoende gespecialiseerd zorglandschap voor beschermd wonen/maatschappelijke opvang te komen is eveneens samenwerking nodig, vooral van regio's samen in relatie tot andere partijen zoals zorgverzekeraars. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zal een onderzoek uitwijzen of samenwerking tussen regio's gewenst of noodzakelijk is. Bovenregionale afspraken zijn in elk geval nodig als, zoals verwacht, het woonplaatsbeginsel wordt ingevoerd. Gemeenten en regio's zullen dan met elkaar afspraken moeten maken over hoe zijn omgaan met cliënten voor wie een plek buiten de regio meer voor de hand ligt. Deze afspraken behelzen naast goed overleg over de meest geschikte plaats ook dat gemeenten elkaar informeren over uitstroom.

Bestuurlijke vormgeving van de samenwerking
De taken waarvoor op contractering, bekostiging en contractbeheer wordt samengewerkt, vragen een niet vrijblijvende regionale governance, met één door de regio overeengekomen en gedragen aanspreekpunt. In de regiovisie wordt aangegeven welke gemeente of openbaar lichaam het aanspreekpunt is dat extern namens de regio kan optreden, bijvoorbeeld als discontinuïteit dreigt bij een bovenregionaal werkende aanbieder.

Administratieve lasten zijn beperkt
Eenvoud staat centraal. Dat betekent dat:

1. Gemeenten de drie uitvoeringsvarianten in het sociaal domein consequent toepassen (dat wil zeggen dat, als voor een bepaalde zorgvorm een variant is gekozen, deze variant consequent wordt doorgetrokken voor beleid, inkoop en verantwoording);
2. Gemeenten bij regionale contractering dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer hanteren.

Arbitrage
Als gemeenten er in een regio of tussen regio's onvoldoende uitkomen, is voor jeugd het ondersteuningsteam zorg voor jeugd (OZJ) beschikbaar voor bemiddeling. Dit betreft zowel geschillen tussen gemeenten binnen én tussen regio's als tussen regio's en aanbieders. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt de komende periode onderzocht hoe ondersteuning en arbitrage vormgegeven kan worden. Daarnaast is er een door de VNG ingestelde onafhankelijke geschillencommissie waar gemeenten bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO (en/of het woonplaatsbeginsel) hun geschil kunnen voorleggen.

Voorts wordt voor Jeugd op dit moment het takenpakket van de Jeugdautoriteit verder uitgewerkt. Zo vraagt de gewenste transformatiebeweging van gemeenten, aanbieders en professionals om het ombouwen en afbouwen van de gesloten jeugdzorg. Dat heeft gevolgen voor de overblijvende instellingen alsook voor het vastgoed van sluitende instellingen. In beide gevallen is goede begeleiding vereist. Wat de VNG betreft krijgt de Jeugdautoriteit een onafhankelijke rol in het signaleren van ontwikkelingen in de specialistische jeugdhulp en het landsdekkend beschikbaar houden daarvan.

Zorgvuldigheidseisen bij inkoop
In de resolutie wordt gesproken over zorgvuldigheidseisen. Het gaat daarbij om de volgende zorgvuldigheidseisen:

1. De publicatie van eventueel nieuwe inkoopprocedures vindt vóór 1 april plaats (deze gaat per 2021 in).
   Dit is in lijn met het feit dat zorgverzekeraars en zorgkantoren hun inkoopvoorwaarden ook voor die datum publiceren;
2. De inkoopprocedure is tijdig afgerond.
   Voor jeugdhulp dient tussen het tekenen- en de ingang van het contract ten minste drie maanden te liggen (gelijk aan een vergelijkbare zorgvuldigheidseis binnen de Wmo 2015). Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing, dient de minimumtermijn zes maanden te bedragen;
3. Gemeenten sluiten meerjarige contracten af (drie jaar of meer);
4. Binnen inkoopcontracten worden afspraken gemaakt over de continuïteit van zorg voor cliënten na afloop van een contract. Gemeenten en aanbieders maken in hun

inkoopcontracten en inkoopprocedure afspraken over de continuïteit van zorg voor cliënten (na afloop van een contract).

De zorgvuldigheidseisen 2 tot en met 4 zijn overgenomen uit de Kamerbrief van VWS. De eerste zorgvuldigheidseis is opgenomen omdat we denken dat tijdige start van contractering, gekoppeld aan een vaste deadline, gaat bijdragen aan rust en voorspelbaarheid van het inkoopproces.

Continu leren en ontwikkelen

Op het domein van jeugd blijven gemeenten voortdurend in gesprek met jongeren, ouders, clientvertegenwoordigers, professionals, aanbieders en ketenpartijen om de hulp en ondersteuning elke dag beter te maken. In VNG verband is er ondersteuning vanuit het programma Zorg voor de Jeugd. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn cliënten en ervaringsdeskundigen van belang voor het continu doorontwikkelen van het zorglandschap.

6. Voorstel "Cao voor de onderkant van de arbeidsmarkt"
Bijlage bij ledenbrief 15 mei 2020

Voorstel
In te stemmen met het voorstel "CAO voor de onderkant van de arbeidsmarkt"

Samenvatting
Tijdens de Buitengewone LV van 29 november 2019 hebben gemeenten de VNG/de Kamer Inclusieve Arbeid (KIA) de opdracht gegeven om – indien mogelijk vóór de zomer van 2020 – een arbeidsvoorwaardelijk voorstel voor de "onderkant van de arbeidsmarkt" te ontwikkelen dat op draagvlak kan rekenen van gemeenten en betrokken partners. Wij stellen u voor om, onder voorbehoud van financiering door het Rijk, de arbeidsvoorwaarden voor de volgende doelgroepen uit de "onderkant van de arbeidsmarkt" in een Cao af te spreken:

- mensen die werken met een indicatie beschut werk en
- mensen die vallen onder de banenafspraak en door de gemeente, een gemeenschappelijke regeling of lichaam waarvan de gemeente aandeelhouder is gedetacheerd worden.

Arbeidsvoorwaardelijke afspraken zullen alleen tot stand komen als aan twee randvoorwaarden wordt voldaan:

- voor de mensen uit de doelgroepen moet een (financiële) prikkel blijven bestaan om door te stromen naar een reguliere baan, die reguliere baan moet een verbetering zijn. én
- de financiering van de arbeidsvoorwaarden mag niet ten koste gaan van bestaande budgetten.

Toelichting
Tijdens de Buitengewone ALV van 29 november 2019 is het standpunt dat gemeenten sinds 2013 innamen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden voor de onderkant van de arbeidsmarkt veranderd. De invoering van de Participatiewet (2015) – waarmee de instroom in de Wet Sociale Werkvoorziening is stopgezet –, de wettelijke plicht voor gemeenten om de voorziening beschut werk aan te bieden (2017) en de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (2020) zijn de belangrijkste argumenten geweest voor de inname van een ander standpunt.

De Kamer Inclusieve Arbeid van de VNG (KIA) heeft de opdracht gekregen om – indien haalbaar vóór de zomer van 2020 – een arbeidsvoorwaardelijk voorstel voor de 'onderkant van de arbeidsmarkt' te ontwikkelen dat op draagvlak kan rekenen van gemeenten en betrokken partners.

Ondernomen acties
Begin 2020 is een ambtelijk adviesgroep opgericht, bestaande uit een mix van gemeenten en SW-bedrijven. Zij hebben meegedacht over de invulling van het werkgeverschap, over de afbakening van de doelgroepen onder Participatiewet en over de wenselijke vorm van de arbeidsvoorwaarden.

Samen met Cedris, de brancheorganisaties van SW-bedrijven, is een inventarisatie gemaakt van Cao's waar mensen uit de doelgroep doorgaans werken en is een eerste kostenraming gemaakt van de arbeidsvoorwaarden, waaronder ook een pensioenregeling.
De VNG-commissies Participatie, schuldhulpverlening en Integratie, Financiën en het College voor Arbeidszaken zijn bij de tussenstappen geïnformeerd.

Om de wensen van de vakbonden te achterhalen heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met CNV en FNV.

Onderbouwing voorstel
Bij het formuleren van het voorstel is de nadruk gelegd op onderstaande vragen.

A) Wie vallen er onder de doelgroep waarvoor de arbeidsvoorwaarden gaan gelden?
Bij deze vraag is geïnventariseerd wanneer een gemeente als werkgever optreedt en wanneer de gemeente slechts begeleider is naar werk. De KIA meent dat afspraken gemaakt kunnen worden voor mensen waarvoor de gemeente direct of indirect werkgever is. Dat geldt in ieder geval voor de mensen die werken met een indicatie beschut werk en waarvoor de gemeente wettelijk verplicht is een baan te creëren. Daarnaast is de KIA van mening dat ook een deel van Banenafspraak onder de doelgroep valt. Het gaat dan niet om de mensen die direct aan de slag gaan bij een werkgever, maar wél om de mensen die vanuit een gemeentelijk orgaan worden uitgeleend (via detachering of een payrollconstructie).

B) Wie is wanneer werkgever?
Arbeidsvoorwaardelijke afspraken worden gemaakt door de werkgever, maar niet alle werkgevers die iemand met een indicatie beschut werk of banenafspraak in dienst nemen zijn werkgever in de zin van dit voorstel. De werkingssfeer van de afspraken is dat alleen werkgevers worden gebonden die mensen een arbeidsovereenkomst bieden en deze mensen vervolgens door middel van (financiële) ondersteuning bemiddelen naar regulier werk via detachering of payroll-constructie. Naast gemeenten gaat het dan om gemeenschappelijke regelingen en lichamen waarvan één of meer gemeenten aandeelhouder zijn. Deze organisaties worden in de werkingssfeer van de afspraken betrokken.

C) In welke vorm kunnen arbeidsvoorwaarden worden aangeboden?
In essentie is de hoofdkeuze eenvoudig: gemeenten kunnen kiezen voor een Cao of voor een (model) arbeidsvoorwaardenregeling. We beschrijven hier de belangrijkste voor- en nadelen van beide varianten.

<u>Een Collectieve arbeidsovereenkomst (Cao)</u>
Een argument vóór een Cao is helderheid, duidelijkheid en landelijke binding van de bij de Cao betrokken partijen.
Een ander belangrijk argument is de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB). Het is van belang om vast te stellen dat de uitzondering van de WAB alleen geldt als er sprake is van een Cao. Wordt er geen Cao afgesproken dan moeten mensen in een payrollconstructie worden beloond volgens de cao van de inlenende partij, het uitgangspunt van de WAB is ‘gelijke beloning voor gelijk werk’.
De KIA verwacht dat werkgevers minder snel mensen uit deze doelgroep in dienst zullen nemen als er sprake is van een payrollvergoeding. Mogelijk komen de Banenafspraak en vooral de mensen waar het over gaat in het geding.

Een voordeel van een Cao is dat kan worden afgeweken van het ¾ dwingend recht uit het Burgerlijk Wetboek.

De vakbonden hebben aangegeven alleen akkoord te gaan met een Cao en gezien de bewoording in de wetgeving heeft een Cao ook de voorkeur van de wetgever, in dit geval het ministerie van SZW.

(Model) arbeidsvoorwaardenregeling

Afgelopen jaren is een grote diversiteit aan arbeidsvoorwaardenregelingen ontstaan voor de doelgroep beschut werk. Veel gemeenten hebben zelf (sobere) arbeidsvoorwaardenregelingen afgesproken. Veel gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan (uniforme) landelijke afspraken. Publiek werkgeverschap is onmisbaar voor het activeren en bemiddelen van deze doelgroep richting betaalde arbeid. Dit vraagt om professioneel en goed werkgeverschap, met heldere afspraken voor de betreffende doelgroepen. Een (model) arbeidsvoorwaardenregeling kan leiden tot meer landelijke uniformering en helderheid van afspraken.
Gemeenten kunnen de (model) arbeidsvoorwaardenregeling op basis van vrijwilligheid overnemen. Er is geen sprake van een landelijke regeling met een afdwingbaar karakter. Gemeenten kunnen een dergelijke regeling zelf aanpassen en aanvullen waar nodig en zelf implementeren zonder overleg met vakbonden, maar wel in overleg met de OR.
Een belangrijk nadeel is dat een (model) arbeidsvoorwaardenregeling als uitzondering op de WAB niet is toegestaan. Gemeenten moeten dan voor deze doelgroep alsnog voldoen aan de WAB-bepalingen. De mensen vallen daardoor onder de diverse Cao's van de inlenende bedrijven, soms meerdere tegelijk. Dit leidt tot onoverzichtelijkheid voor werkgevers en voor de betrokken werknemers.

D) Welke arbeidsvoorwaarden en financiering van de afspraken:

Dit voorstel bevat nog geen concrete voorstellen voor arbeidsvoorwaarden. Om een passend pakket samen te stellen wordt gekeken naar cao's waar de doelgroep normaliter gaat werken en naar de Cao SW. Uiteraard geldt hier de randvoorwaarde dat uitstroom naar een reguliere baan (financieel) aantrekkelijk moet blijven.

Om inzicht te krijgen in de kosten van de arbeidsvoorwaarden wordt gebruik gemaakt van de data die voorhanden is bij Cedris. Een nog uit te werken pensioenregeling en het salaris vormen de belangrijkste bestanddelen van het arbeidsvoorwaardenpakket. Een nadere duiding van de kosten volgt nog ter voorbereiding op de gesprekken met vakbonden en het Rijk. De kosten worden vervolgens afgezet tegen het geld dat gemeenten ontvangen.

De tweede randvoorwaarde is dat alleen afspraken worden gemaakt en vastgelegd als de financiering van de arbeidsvoorwaarden niet ten koste gaat van de huidige budgetten. Deze voorwaarde is ingegeven door de bezuiniging op de Rijksbijdrage voor begeleiding (werkdeel) van € 1,5 miljard naar +/- € 500 miljoen. Voorzieningen die al een beroep op dat werkdeel zijn:

- De kosten voor inzet van meer jobcoaches (de VNG schat het bedrag voor de eindsituatie (in 2026) tussen de € 150 – 200 miljoen);
- De bestaande tekorten bij SW-bedrijven (+/- € 180 miljoen).

Het doen van een passend aanbod is op dit moment nog niet geïntroduceerd en legt vooralsnog geen beslag op het werkdeel. De kosten voor het passend aanbod worden door de VNG geschat op +/- € 500 miljoen.

De staatssecretaris van SZW heeft zich eerder positief uitgelaten over het tegemoetkomen in de kosten, die uitlating is echter niet opgenomen in een formeel stuk of in debat. Het is dus niet bekend wat die tegemoetkoming inhoudt en voor hoe lang die ter beschikking wordt gesteld. Ook is niet bekend hoe de staatssecretaris en het Rijk in de huidige situatie zullen reageren op een financiële claim. Hoeveel geld nodig is om een Cao af te spreken is afhankelijk van de kosten van het hele arbeidsvoorwaardenpakket, de nu al ontvangen subsidies en de verdiencapaciteit van mensen die gaan werken.

1. Voorstel aan de leden:

Op basis van bovenstaande stelt het bestuur van de VNG voor om, onder voorbehoud van financiering door het Rijk, de arbeidsvoorwaarden voor de volgende doelgroepen uit de "onderkant van de arbeidsmarkt" in een Cao af te spreken:

- mensen die werken met een indicatie beschut werk;
- mensen die vallen onder de banenafspraak en door de gemeente, een gemeenschappelijke regeling of lichaam waarvan de gemeente aandeelhouder is gedetacheerd worden.

Alleen door de arbeidsvoorwaarden in een Cao af te spreken kan immers worden afgeweken van de payrollvergoeding die in de Wet Arbeidsmarkt in balans is opgenomen.

Om een Cao te kunnen realiseren heeft de KIA twee randvoorwaarden benoemd:

- Voor de mensen moet een (financiële) prikkel blijven bestaan om door te stromen naar een reguliere baan, die reguliere baan moet een verbetering zijn.
- De financiering van de arbeidsvoorwaarden mag niet ten koste gaan van bestaande budgetten.

2. Proces na de ledenraadpleging

Nadat gemeenten zich hebben uitgesproken over het voorstel gaat de KIA, in overleg met de VNG-commissies Financiën en Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie en het College voor Arbeidszaken na hoe de eerst randvoorwaarde in een pakket kan worden uitgewerkt. Vervolgens gaat de KIA, mogelijk met de vakbonden naar het Rijk en zal op basis van de kosten van het arbeidsvoorwaardenpakket een financiële claim neerleggen. Afhankelijk van het antwoord wordt het voorstel verder uitgewerkt en in het najaar in de vorm van een ledenraadpleging voorgelegd aan gemeenten.