

Levensloopbegeleiding VAB en gemeenten

Verslag van een verkenning door VAB en VWS bij gemeenten naar draagvlak voor levensloopbegeleiding VAB.

Inhoud

0. Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Aanpak van de verkenning	6
3. Resultaten van de verkenning	7
3.1 Kansen	7
3.2 Uitdagingen	7
3.2.1 Spanning met huidige lokale beleid en inkoop	7
3.2.2 Spanning met huidige wet- en regelgeving	8
3.3 Overige vragen en opmerkingen	9
4. Conclusies en beschouwing	9
5. Aanbeveling	11

0. Samenvatting

De Pilot

Binnen het VWS-programma 'Volwaardig Leven' loopt de pilot 'jeugdigen en volwassenen met autisme en hun naasten'. VAB voert de pilot uit. De pilot is inhoudelijk zeer succesvol gebleken en levert ook maatschappelijk baten op. De minister onderschrijft deze conclusie en kondigt een verkenning naar het borgen van de lessen uit de pilot aan. VAB voert de verkenning uit, samen met VWS.

De verkenning

VAB en VWS spreken met 20 gemeenten, samenwerkingsverbanden en overige organisaties om na te gaan welke kansen en uitdagingen zij zien bij brede invoering van deze vorm van levensloopbegeleiding en of er interesse is in verdere verkenning naar mogelijkheden van opschaling van de pilot in de betreffende regio.

De resultaten

Vrijwel alle organisaties zijn enthousiast over de levensloopbegeleiding VAB. Zij zien kansen voor zowel de mensen met autisme, als voor begeleiders en maatschappij. Ook zien zij kansen voor andere doelgroepen die een bij een dergelijke begeleidingsopzet baat kunnen hebben. Zij vinden het op onderdelen een uitdaging om levensloopbegeleiding volgens deze uitgangspunten te organiseren.

Sommige gemeenten zien een spanning met het lokale beleid. Levenslange levensloopbegeleiding zou niet passen in het streven naar zelfstandigheid. Een aantal gemeenten kunnen levensloopbegeleiding VAB niet inpassen in het huidige systeem van aanbesteding. Sommige gemeenten menen al een dienstverleningsproduct te hebben ingekocht dat aan de uitgangspunten voldoet.

Een aantal gemeenten ziet spanning met geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze zouden sommige elementen van levensloopbegeleiding VAB niet toestaan. Andere gemeenten hebben de meeste uitgangspunten al ingepast in de producten die zijn ingekocht. De gemeenten die beperkingen vanwege jurisprudentie zien wijzen op een uitspraak van de CRvB van 26 mei 2021.

Conclusies

- De levensloopbegeleiding VAB en de uitgangspunten 'klik', levenslange toegang, levensbreed en levensvolgend, wordt breed positief gewaardeerd.
- De uitdagingen die sommigen in de uitgangspunten zien behoeven met gebruik van de inzichten uit de pilot geen belemmering te vormen.
- Er wordt soms tegenstrijdigheid met het streven naar onafhankelijkheid verondersteld. Dit is een schijntegenstelling. Bij levensloopbegeleiding VAB speelt dit streven een juist een rol.
- Inkoopprocedures worden soms als belemmerend ervaren. Opname van levensloopbegeleiding VAB in de inkoopprocedure kan een oplossing zijn.
- Sommige gemeenten zien strijdigheid met bestaande wet- en regelgeving als belemmering. Anderen geven aan dit binnen de contracten geregeld te hebben. In de verkenning is niet gebleken van belemmeringen door wet- en regelgeving dan wel jurisprudentie. De gerapporteerde belemmeringen vinden hun oorzaak in lokale beleidsmatige keuzes.

Aanbeveling

VAB beveelt aan om in de volgende kabinetsperiode te streven naar een opschaling tot het leveren van levensloopbegeleiding VAB aan 1.000 mensen met autisme in zo'n 14 gemeenten. Hiertoe zullen (vermeende) belemmeringen moeten worden opgeheven en zullen nieuwe vormen van inkoop of samenwerking moeten worden gerealiseerd. Om het proces van inbedding van levensloopbegeleiding VAB binnen dan wel naast de bestaande wettelijke kaders te bevorderen is ondersteuning tijdens de volgende kabinetsperiode vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid noodzakelijk. Voor financiering van de inbedding zien wij twee mogelijkheden:

Eén mogelijkheid is om hiervoor vanuit het ministerie van VWS financiën beschikbaar te stellen. Een landelijk beschikbare domeinoverstijgende voorziening zou de voorkeur verdienen.

Een andere mogelijkheid is om de directe kosten voor levensloopbegeleiding VAB te laten financieren uit de gemeentelijke budgetten voor WMO, Jeugdwet en Participatiewet. Dit komt het dichtst bij de feitelijke situatie in de toekomst. Naast deze directe kosten zijn er echter ook kosten die gepaard gaan met invoering van levensloopbegeleiding VAB, die in de komende kabinetsperiode door VWS gedragen zouden kunnen worden. Het overnemen van deze invoeringskosten is onmisbaar om levensloopbegeleiding VAB te realiseren met instandhouding van de uitgangspunten

VAB kan de begeleiding van dit proces op zich nemen, waarbij gedacht kan worden aan:

- Gesprekken met gemeenten en aanbieders arrangeren om bereidheid en mogelijkheden voor lokaal organiseren van levensloopbegeleiding in gang te brengen (tijdelijke kosten).
- Ondersteuning bieden bij het inkopen dan wel eigenstandig organiseren van levensloopbegeleiding (tijdelijke kosten).
- Inbreng van inhoudelijke expertise rond de opzet van levensloopbegeleiding die uit de pilot is verkregen (tijdelijk te financieren door VWS, later onderbrengen bij gemeenten).
- Procesbegeleiding van de lokale groepen (tijdelijk door VWS, later onderbrengen bij gemeenten).

1. Inleiding

In 2018 start bij VWS het programma 'Volwaardig Leven'¹. Binnen dit programma is één van de projecten 'gespecialiseerde ondersteuning van cliënten en naasten, waaronder vijf pilots vallen. Een van de pilots is 'jeugdigen en volwassenen met autisme en hun naasten'.

De Gezondheidsraad beveelt al in 2009 in het rapport 'autismespectrumstoornissen, een leven lang anders'² aan om levensloopbegeleiding voor mensen met autisme in te richten.

De pilot levensloopbegeleiding wordt uitgevoerd door de stichting Vanuit Autisme Bekeken (VAB)³. Met subsidie van VWS wordt voor 100 mensen met autisme in zeven groepen, verdeeld over het land, levensloopbegeleiding geregeld. De vernieuwende visie die ten grondslag ligt aan deze vorm van begeleiding is ontstaan door uit te gaan van de bedoeling (wat is er nodig voor mensen met autisme en hoe organiseren we dat?) en door bewust niet uit te gaan van bestaande systemen (wat is het aanbod en hoe is dat georganiseerd?). Dit heeft geleid tot vier pijlers:

- De klik: mensen kiezen zelf hun begeleider. Dit kan iemand uit het eigen netwerk zijn. Er is ook de mogelijkheid om te kiezen uit een (video-) pool van zzp'ers, mensen uit professionele organisaties en anderen.
- Levenslang: de toegang tot de begeleiding is zo lang als mogelijk en /of nodig.
- Levensbreed: de begeleiding kan zich richten op alle domeinen: onderwijs, werk, relaties, hulpverlening, vrije tijd, over de traditioneel en juridisch onderscheiden domeinen heen.
- Levensvolgend: de begeleiding neemt in intensiteit toe en af al naar gelang nodig. Soms intensief, soms ook langdurig slechts op 'waakvlam'-niveau.

Een ander belangrijk uitgangspunt, passend bij VAB als organisatie én passend bij het opzetten en uitvoeren van een pilot, is het lerend systeem. Zowel de lokale levensloopbegeleiders als ook de medewerkers van VAB vormen een lerend systeem, waarin steeds sprake is van een onderzoekende en lerende houding.

Uit parallel uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek blijkt de levensloopbegeleiding VAB inhoudelijk zeer succesvol⁴. Deelnemers ervaren meer richting en structuur in hun leven, zijn meer zelfredzaam en geven aan beter te kunnen omgaan met hun kwetsbaarheden. De opgestelde maatschappelijke business case laat zien dat de maatschappelijke baten van de ondersteuning ruim opwegen tegen de kosten. Ook de mogelijke financieringsmodellen zijn onderzocht.

Met een brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2021 zendt de minister de rapporten aan de Kamer⁵. Het positieve beeld geschetst door de onderzoeksresultaten van de pilot wordt daarbij onderschreven.

In de brief stelt de minister vast dat de pilot afwijkt van de overige vier pilots omdat deze een andere, verdergaande invulling van cliëntondersteuning biedt. De pilot levensloopbegeleiding voor mensen met autisme biedt ook begeleiding en coaching, gericht op zelfontplooiing. Om deze reden kondigt de minister een aparte verkenning naar het borgen van de lessen uit deze pilot aan.

¹ <https://www.volwaardig-leven.nl/over-volwaardig-leven/documenten/rapporten/2019/03/06/rapport-programma-volwaardig-leven>

² <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2009/06/23/autismespectrumstoornissen-een-leven-lang-anders>

³ www.vanuitautismebekeken.nl

⁴ <https://www.vanuitautismebekeken.nl/onderzoeksresultaten>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/03/22/kamerbrief-over-overkoepelend-rapport-pilots-gespecialiseerde-clientondersteuning/kamerbrief-over-overkoepelend-rapport-pilots-gespecialiseerde-clientondersteuning.pdf>

VAB voert vervolgens een verkenning uit naar de mogelijkheden en beperkingen die gemeenten en zorgkantoren zien bij de levensloopbegeleiding VAB. Een ambtenaar van WVS is waar mogelijk deelgenoot van deze verkenning.

Daar waar wij spreken van 'gemeente' bedoelen we de twee à vier (beleids-) ambtenaren die wij hebben gesproken, soms aangevuld met lokale aanbieders. Enkele ambtenaren wijzen ons erop dat zij hun persoonlijke beleidsopvattingen met ons delen en niet altijd namens de hele gemeente spreken. Nadere afstemming over uitspraken binnen de gemeente kan nodig zijn.

2. Aanpak van de verkenning

De verkenning wordt namens VAB uitgevoerd door Hans Sureveen en Anjo Markhorst. In de eerste plaats neemt VAB contact op met de zeven gemeenten binnen wier werkgebied (een deel van) de mensen uit de groepen begeleid worden. Dit zijn de gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Den Haag, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer en Utrecht. Met de gemeente Haarlemmermeer is nog geen gesprek geweest, de gemeente Utrecht heeft schriftelijk gereageerd.

Daarnaast legt VAB contact met ruim tien andere gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en overige organisaties die geïnteresseerd zijn in de uitgangspunten en resultaten van de pilot. Dit betreft de gemeenten Amsterdam, Alkmaar, Brunssum, Deurne, Houten, Lingewaard, Papendrecht, Rotterdam en de samenwerkingsverbanden Peelgemeenten, Lekstroomgemeenten, Kop van Noord-Holland, Nieuwe Waterweg Noord.

Overige organisaties zijn netwerken autisme Gelderland, Noord Holland Noord, Kennemerland, Amstelland en Meerlanden. Bij een aantal gesprekken en presentaties zijn lokale zorgaanbieders aanwezig en er vinden enkele aparte oriënterende gesprekken plaats met lokale aanbieders van autismebegeleiding.

De presentaties en aansluitende verkenningsgesprekken worden verzorgd en veelal geïnitieerd door de twee verkenners van VAB, en meestal bijgewoond door een ambtenaar van het ministerie van VWS. Zo mogelijk neemt ook een deelnemer uit de pilot deel om uit eerste hand de ervaringen met levensloopbegeleiding VAB over het voetlicht te brengen. In overeenstemming met de Covid-richtlijnen vinden de meeste besprekingen online plaats.

Na een presentatie dan wel informatie-uitwisseling via e-mail over achtergrond, inhoud en resultaten van de pilot levensloopbegeleiding gaan we bij alle gesprekspartners na welke kansen en uitdagingen zij zien bij brede invoering van deze vorm van levensloopbegeleiding, hoe deze vorm van begeleiding zich verhoudt tot het bestaande aanbod, en of er interesse is in verdere verkenning naar mogelijkheden van opschaling van de pilot in de betreffende regio.

3. Resultaten van de Verkenning

3.1 Kansen

Vrijwel alle gemeenten en organisaties zijn enthousiast over de hiervoor beschreven vier uitgangspunten waarop de levensloopbegeleiding VAB is gebaseerd. "Qua inhoud geweldig! Kan je niets op tegen hebben". Men vindt het belangrijk dat er voor mensen met autisme goede levensloopbegeleiding beschikbaar komt, die aansluit bij de specifieke behoeften van mensen met autisme "Hartstikke mooi. ASS is complex, dus het zou heel goed zijn als daar specifieke levensloopbegeleiding voor komt." "Mooi dat de begeleider overal vandaan kan komen". De gemeente Houten geeft uitdrukkelijk aan dit voor haar burgers te willen regelen. Met drie gemeenten komen er vervolgspraken om opschaling verder te verkennen, lokale aanbieders sluiten daarbij aan.

De klik als uitgangspunt wordt meestal onderkend als belangrijk, een enkele gemeente zou graag zien dat aanbieders dit opnemen in hun werkwijze. De pijler 'levensvolgend' wordt door de meeste gemeenten als een belangrijk principe genoemd om maatwerk te kunnen leveren. Levensbreed wordt bij een aantal gemeenten bij de jeugd al toegepast. Levensvolgend wordt gezien als zeer wenselijk.

3.2 Uitdagingen

De klik wordt ook gezien als uitdaging: hoe organiseer je dat zonder indicatie en hoe organiseer je dat 'iedereen' als begeleider kan worden gekozen? Hoe bewaak je dan de kwaliteit van de begeleiding? Dat geldt ook voor levensvolgend: "wat als er meer cliënten ineens moeten opschalen, hoe valt dat te plannen?" Levenslang roept bijna overal de vraag op hoe lang dat in de praktijk kan zijn, en wat dat vraagt van commitment van de levensloopbegeleider.

3.2.1 Spanning met huidige lokale beleid en inkoop

Enkele gemeenten zien spanningen tussen levensloopbegeleiding VAB en hun huidige beleid. Zij wijzen op de tegenstrijdigheid tussen hun huidige beleid om mensen onafhankelijk te maken van zorg en begeleiding en het levensloopbegeleiding VAB-concept waarbij er altijd een begeleider beschikbaar blijft. Het uitgangspunt dat levensloopbegeleiding in beginsel levenslang is zou niet passen in het streven naar zelfstandigheid en een zo kort mogelijke interventie. Een gemeente vindt dat professionele begeleiding altijd zo kort mogelijk moet duren.

Een aantal gemeenten vindt het lastig levensloopbegeleiding VAB in te passen in het huidige systeem van aanbesteding en inkoop. Zij merken op dat er veelal geen aparte inkoop is voor mensen met autisme. Soms is de ondersteuning zo complex geregeld met verschillende samenwerkende aanbieders dat het de gemeente beperkt nieuwe initiatieven een plaats te geven.

Eén gemeente doet binnenkort een nieuwe aanbesteding sociaal domein en kiest dan voor één aanbieder voor het gehele domein. Een andere gemeente geeft aan niet

zelf de inkoop te kunnen bepalen omdat daarvoor wordt samengewerkt met andere gemeenten in een gezamenlijke organisatie.

Een gemeente heeft jeugd- en WMO-zorg geregeld via de buurtteams. Zij heeft dat geregeld in de vorm van een algemene voorziening, waarbinnen ook begeleiding voor mensen met autisme is ingekocht en waarvoor geen indicatie nodig is. Daarom heeft zij geen behoefte aan een aparte levensloopbegeleiding voor mensen met autisme. Een tweede gemeente geeft aan aanbieders gecontracteerd te hebben voor begeleiding in brede zin, niet specifiek voor autisme, hoewel dat daarin wel is opgenomen. Uitvoering vindt in deze gemeente plaats door de wijkteams. Die werken al met levenslange indicatie en op- en afschalen en mensen mogen zelf de aanbieder kiezen. Daarom heeft deze gemeente ook geen behoefte aan levensloopbegeleiding VAB.

Een andere gemeente merkt op dat levensloopbegeleiding VAB wellicht het eenvoudigst binnen een algemene -voorliggende- voorziening vormgegeven zou kunnen worden. Dan is er geen WMO maatwerkvoorziening indicatie nodig en zou het beter in het (inkoop)systeem kunnen passen. Ook wordt opgemerkt dat een echt vrije keuze voor een begeleider zoals in 'de klik' bedoeld wellicht het beste via pgb's geregeld zou kunnen worden.

Sommigen zouden graag eerder betrokken zijn geweest in de pilot zodat de effectief bewezen uitgangspunten (met name 'de klik') meegenomen hadden kunnen worden in aanbestedingsprocedures.

3.2.2 Spanning met huidige wet- en regelgeving

Een aantal gemeenten ziet spanning tussen de uitgangspunten van levensloopbegeleiding VAB en de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze zouden sommige elementen en kenmerken van levensloopbegeleiding VAB niet toestaan. Andere gemeenten daarentegen geven aan dat de meeste uitgangspunten, zoals levenslang, levensbreed en levensvolgend nu juist wel al ingepast zijn in de producten die zijn ingekocht.

De gemeenten en aanbieders die spanning met regelgeving zien merken op dat 'levensvolgend' begeleiding zonder concrete doelstelling zou betekenen en dat is niet toegestaan. 'Levenslang' mag evenmin, een indicatie moet voor een bepaalde tijd worden gegeven. Het streven naar kortdurendheid verhoudt zich naar hun mening ook slecht met afschalen naar 'waakvlam' niveau. Zoals gezegd geven andere gemeenten aan hiervoor oplossingen gevonden te hebben in het inkooptraject.

De gemeenten die beperkingen vanwege jurisprudentie zien zijn van mening dat flexibiliteit nu slecht mogelijk is vanwege een uitspraak van de CRvB van 26 mei 2021⁶. Daarin wordt de verplichting genoemd om bij toekenning het aantal uren begeleiding concreet vast te stellen zodat de betrokkene van tevoren weet waarop hij of zij recht heeft. Dit probleem zou volgens een van deze gemeenten opgelost moeten worden met een wetwijziging waarbij resultaatgericht werken mogelijk wordt.

⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2021:1381>

3.3 Overige vragen en opmerkingen

Van verschillende zijden wordt de vraag gesteld hoe het verder gaat met levensloopbegeleiding VAB na afloop van de pilot in 2022.

Ook speelt de vraag of de grote vrijheid in het bepalen van toegang, omvang, duur, en doel van de levensloopbegeleiding VAB zoals in de pilot vormgegeven, wel te handhaven is als dit landelijk zou worden opgeschaald. "Dan worden er noodzakelijkerwijze grotere organisaties als zorgaanbieder bij betrokken. Die zullen de kwaliteit van de dienstverlening willen controleren en waarborgen. Bureaucratie en stringentere voorschriften liggen dan voor de hand".

4. Conclusies en Beschouwing

Inhoud, vorm en uitgangspunten van de levensloopbegeleiding VAB worden breed onderschreven. Het merendeel van de gesprekspartners vindt dat deze vorm van levensloopbegeleiding een belangrijke verbetering in het leven van mensen met autisme kan bewerkstelligen en is voorstander van een bredere beschikbaarheid in de toekomst.

Soms wordt 'de klik' als uitdaging gezien. Hoe organiseer je dat zonder indicatie en hoe organiseer je dat 'iedereen' als begeleider kan worden gekozen?

Beschouwing: De klik houdt in dat de deelnemer bepaalt wie de levensloopbegeleider wordt. Een indicatie is daarmee niet bepalend voor de keuze voor een begeleider. In de pilot is het toegangsvereiste de diagnose autisme. Vrije keuze van begeleider wordt georganiseerd door een pool van begeleiders samen te stellen voor het geval dat de deelnemer geen begeleider uit bijvoorbeeld eigen netwerk op het oog heeft. Kwaliteit van de begeleiding wordt geborgd door coaching, training en intervisie van en met de levensloopbegeleiders. De pilot levert handvatten op om hier adequaat mee om te gaan.

Ook het beginsel 'levenslang' wordt regelmatig als uitdaging gezien.

Beschouwing: Het is goed om in ogenschouw te nemen dat 'levenslang' de toegang tot levensloopbegeleiding betreft. Vanzelfsprekend valt niet te verwachten dat een begeleider zich levenslang committeert. Ook de deelnemer kan op een gegeven moment behoefte hebben aan een andere begeleider. Het gaat erom dat de deelnemer de zekerheid van levenslange toegang tot begeleiding heeft. Met deze nuancering is helder dat hier geen sprake is van een belemmerende uitdaging. In de pilot blijkt de zekerheid van toegang tot begeleiding overigens te leiden tot daling van het daadwerkelijk aantal afgenomen uren begeleiding.

'Levensvolgend' wordt eveneens een uitdagend beginsel genoemd. Dit zou begeleiding zonder concrete doelstelling betekenen. De vraag is ook hoe dit te organiseren als bij meerdere deelnemers tegelijkertijd opgeschaald moet worden.

Beschouwing: Levensvolgende begeleiding is geen begeleiding zonder doelstelling, maar eerder begeleiding met wisselende/veranderlijke/beweeglijke doelstellingen, passend bij de levensfase van de deelnemer en zijn of haar daarbij passende vragen & behoeften.

In aansluiting op de hulpvraag van de deelnemer wordt bepaald wat de begeleiding gaat inhouden. Doel en intensiteit kunnen fluctueren. In het ondersteuningsplan kunnen fluctuerende doel en intensiteit eenvoudigweg worden opgenomen.

Het fluctueren van intensiteit, het op- en afschalen, is een belangrijk element, zowel voor de deelnemer als voor levenslange toegang. Bij fluctuerend beroep op de begeleider kan het voorkomen dat die tegen de grenzen van zijn of haar mogelijkheden aanloopt. In de pilot blijkt dat dit meestentijds met het maken van goede afspraken tussen deelnemer en begeleider kan worden opgelost. In afstemming met de deelnemer kan collegiale hulp van een van de andere begeleiders in de groep soelaas bieden. Het blijkt dat er daarmee voldoende mogelijkheden zijn om in afstemming tussen alle betrokkenen een toereikende organisatorische oplossing te bieden voor deze uitdaging.

Enkele gemeenten zien tegenstrijdigheid met het streven tot bevorderen van onafhankelijkheid en zo kort mogelijke interventie.

Beschouwing: Hier is sprake van een schijntegenstelling. Het uitgangspunt "levensvolgend" houdt ook in dat de begeleiding af- en opgeschaald wordt op momenten dat daarvoor aanleiding is. Bevorderen van onafhankelijkheid en zelfredzaamheid zijn medebepalend voor het al dan niet op- of afschalen. De ervaring leert dat het gedwongen beperken van begeleiding in de tijd vaak aanleiding is om het gestelde doel formeel niet te bereiken opdat de indicatie verlengd wordt. Voor mensen met autisme levert namelijk het steeds weer losgelaten worden, vastlopen, opnieuw aan de bel moeten trekken, doelen moeten formuleren, wachtlijst, opnieuw vertellen wie je bent en een nieuwe begeleider onevenredig veel stress op. Dit leidt tot een groter risico van uitval. Het beperken van de duur van de indicatie is weliswaar bedoeld om de interventie zo kort mogelijk te laten zijn, maar blijkt een perverse werking te hebben en vaak het tegenovergestelde te bereiken. In de huidige praktijk is daardoor het risico dat de interventie juist niet zo kort mogelijk en in omvang zo beperkt mogelijk is groter dan bij levensloopbegeleiding VAB.

Aanbesteding- en inkoopprocedures vormen voor sommige gemeenten een belemmering om levensloopbegeleiding VAB binnen de gemeente aan te bieden.

Beschouwing: Als dit veroorzaakt wordt door gezamenlijke inkoop binnen een samenwerkingsverband dan zou er ook voor gekozen kunnen worden levensloopbegeleiding VAB onderdeel te laten zijn van die gezamenlijke inkoop. Enkele gemeenten menen dat zij in de huidige aanbestedingsovereenkomsten al begeleiding voor mensen met autisme hebben gecontracteerd zoals in de pilot voorzien. In het kader van deze verkenning zijn geen aanbestedingsovereenkomsten onderzocht. Op voorhand lijkt echter duidelijk dat binnen deze contracten aan een van de belangrijkste uitgangspunten van levensloopbegeleiding VAB, 'de klik', niet kan worden voldaan. Mensen kunnen meestentijds niet vrij kiezen wie hun levensloopbegeleider wordt. De keuze wordt beperkt tot degenen met wie de gemeente een overeenkomst heeft gesloten. Of binnen die contracten volledig aan de andere uitgangspunten levenslang, levensbreed en levensvolgend wordt voldaan zou nader onderzocht moeten worden.

Sommige gemeenten zien strijdigheid met bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie als belemmering om levensloopbegeleiding VAB beschikbaar te stellen. Anderen geven aan dit binnen de contracten geregeld te hebben, soms in de vorm van een algemene voorziening.

Beschouwing: In de voorgaande beschouwingen is vastgesteld dat er geen belemmeringen in wet- en regelgeving zijn om de 'klik', levenslange toegang en de uitgangspunten levensbreed en levensvolgend gestalte te geven. Het staat gemeenten vrij bij de inkoop en het aanbieden van begeleiding en bij de beschrijving daarvan in ondersteuningsplannen deze flexibele uitgangspunten op te nemen. De aangehaalde jurisprudentie van de CRvB vormt evenmin een belemmering. De CRvB stelt dat 'een wijze van verstrekken die ertoe leidt dat een cliënt en een aanbieder niet

weten hoeveel, naar tijdseenheden bepaalde, maatschappelijke ondersteuning het college heeft verstrekt, in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel⁷. Strijd met dit beginsel kan vermeden worden door de hulpvraag flexibel te volgen. Na overeenstemming over de begeleiding met de betrokkene kan bij de toekenning worden vastgesteld dat de ondersteuning binnen een bepaalde bandbreedte kan fluctueren naar aanleiding van daar omschreven omstandigheden. Daarmee is voor cliënt en aanbieder voldoende duidelijk hoeveel ondersteuning geboden wordt. Samenvattend is in deze verkenning gebleken dat de ervaren belemmeringen niet zo zeer veroorzaakt worden door wet- en regelgeving of jurisprudentie, maar door het eigen gemeentelijk beleid en de wijze waarop inkoop, levering en beschrijving van ondersteuning ingericht zijn.

5. Aanbeveling

Zowel de resultaten van de pilot Levensloopbegeleiding VAB als ook de reacties hierop binnen de verkenningronde langs gemeenten, geven aanleiding tot het leveren van een inspanning om Levensloopbegeleiding VAB beschikbaar te maken voor mensen met autisme. Dit proces zal zich naar verwachting echter niet als vanzelf voltrekken. Zelfs de meest enthousiaste gemeenten lijken de overgang niet zonder ondersteuning te kunnen maken.

Als gevolg van variaties in het beleid bij de gemeenten vraagt dit maatwerk per gemeente met de lokale aanbieders of samenwerkingsverbanden van aanbieders. Dit is in lijn met de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het sociaal domein.

VAB beveelt aan om in de volgende kabinetsperiode te streven naar een opschaling tot het leveren van Levensloopbegeleiding VAB aan 1.000 mensen met autisme in zo'n 14 gemeenten. Hiertoe zullen (vermeende) belemmeringen moeten worden opgeheven en zullen nieuwe vormen van inkoop of samenwerking worden gerealiseerd.

Om het proces van inbedding van levensloopbegeleiding VAB binnen dan wel naast de bestaande wettelijke kaders te bevorderen is ondersteuning tijdens de volgende kabinetsperiode vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid nodig.

Eén mogelijkheid is om hiervoor vanuit het ministerie van VWS financiën beschikbaar te stellen. De bedragen die hiermee gemoeid zijn lopen op van globaal 3 miljoen in 2022 tot 9 miljoen in 2025. Om toegang tot levensloopbegeleiding VAB te verzekeren voor iedereen met de diagnose autisme, zou een landelijk beschikbare domeinoverstijgende voorziening de voorkeur verdienen. In de verkenning is deze optie niet verder uitgewerkt. De verkenning heeft zich op gemeenten gericht.

Een andere mogelijkheid is om de directe kosten voor Levensloopbegeleiding VAB te laten financieren uit de gemeentelijke budgetten voor WMO, Jeugdwet en Participatiewet. Dit komt het dichtst bij de feitelijke situatie in de toekomst. Naast deze directe kosten zijn er ook kosten die gepaard gaan met invoering van

⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2021:1381>

Levensloopbegeleiding VAB en die in de komende kabinetsperiode door VWS gedragen kunnen worden. Het overnemen van deze invoeringskosten is onmisbaar om Levensloopbegeleiding VAB te realiseren met instandhouding van de uitgangspunten.

Voor de invoeringskosten kan gedacht worden aan:

- Gesprekken met gemeenten en aanbieders arrangeren om bereidheid en mogelijkheden voor lokaal organiseren van levensloopbegeleiding in gang te brengen (tijdelijke kosten).
- Ondersteuning bieden bij het inkopen dan wel eigenstandig organiseren van levensloopbegeleiding (tijdelijke kosten).
- Inbreng van inhoudelijke expertise rond de opzet van levensloopbegeleiding die uit de pilot is verkregen (tijdelijk te financieren door VWS, later onderbrengen bij gemeenten).
- Procesbegeleiding van de lokale groepen (tijdelijk door VWS, later onderbrengen bij gemeenten).

Voor de invoeringskosten moet globaal gedacht worden aan 1,5 miljoen per jaar in 2022, oplopend tot 2,5 miljoen per jaar in 2025.