

Quickscan verordening jeugdhulp

Leidse regio

Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Volgorde	2
3.	Draagkracht en draaglast	3
4.	Persoonsgebonden budget	5
5.	Overige aanbevelingen	7
6.	Conclusie	12

1. Inleiding

In opdracht van de Leidse regio is ons gevraagd om een breed juridisch advies te geven op de verordening jeugdhulp die momenteel ontwikkeld wordt. De verordening gaat voor de Leidse regio gelden als basis, waarna er per gemeente lokale toevoegingen kunnen worden gemaakt. Er is ons gevraagd advies uit te brengen aan de hand van verschillende documenten, waaronder de concepttekst van de verordening jeugdhulp en het vastgestelde wijzigingspakket.

In deze quickscan leggen wij de focus op de specifieke adviesvragen die wij hebben gekregen, namelijk juridisch advies over: de volgorde, de draagkracht en draaglast en het persoonsgebonden budget. Deze drie punten gaan we in deze quickscan stapsgewijs langs. Daarna sluiten we af met nog enkele overige aanbevelingen naar aanleiding van onze bevindingen, en een conclusie. Zoals afgesproken hebben wij als bijlage bij deze quickscan (bijlage 1) een paar voorbeeldteksten gemaakt die aansluiten bij ons advies in deze quickscan.

2. Volgorde

Voor de volgorde van de verordening jeugdhulp adviseren wij zo veel mogelijk aan te sluiten bij hoe het proces in de praktijk verloopt en bij de modelverordening VNG. Door de verordening stapsgewijs op te bouwen wordt het geheel logischer en biedt het meer duidelijkheid voor zowel de inwoners als de medewerkers die hiermee moeten werken. Hieronder hebben wij een overzicht gemaakt van hoe wij de hoofdstukken zouden opbouwen. Wat betreft de titels van de hoofdstukken hebben wij titels genoteerd die naar onze mening het meest logisch zijn. Wij adviseren de hoofdstukken op de volgende manier op te bouwen:

1. Algemene bepalingen
2. Vormen van jeugdhulp
3. Toegang jeugdhulp anders dan via de gemeente
4. Toegang jeugdhulp via de gemeente
5. Voorwaarden individuele voorzieningen jeugdhulp
6. Beschikking
7. Persoonsgebonden budget

8. Afstemming met andere voorzieningen
9. Opschorten, herziening, intrekking, terugvordering, bestrijding misbruik en toezicht
10. Kwaliteit en meldplichten jeugdhulpaanbieders
11. Cliëntondersteuning, vertrouwenspersoon, klachten, privacy, inspraak en medezeggenschap
12. Slot- en overgangsbepalingen.

In de bijlage van deze quickscan hebben wij een uitgebreid voorstel gemaakt voor de volgorde, waarin we alle artikelen uit de huidige concept verordening hebben geplaatst onder de hoofdstukken. Voor het overzicht hebben we de artikelen bij hun naam genoemd zoals ze in de huidige concept verordening staan. De volgorde van de artikelen zijn op sommige punten veranderd, omdat dit logischerwijs beter aansluit bij de hoofdstukken en de werkwijze in de praktijk. Gezien wij in de volgorde rekening hebben gehouden met de huidige artikelen kan het zijn dat dit niet meer volledig overeenkomt met ons verdere advies in deze quickscan, waar wij adviseren sommige artikelen aan te passen, samen te voegen of wellicht niet in de verordening te op te nemen. De hoofdlijn blijft wel hetzelfde.

3. Draagkracht en draaglast

Artikel 1.3 Beoordeling van (boven) gebruikelijke hulp en eigen kracht

In de concept verordening geeft artikel 1.3 de beoordeling van (boven) gebruikelijke hulp en eigen kracht en gaat artikel 1.4 door op deze eigen kracht in relatie tot het sociaal netwerk. Uit het wijzigingspakket blijkt dat jullie duidelijk willen afbakenen of er wel of niet sprake is van gebruikelijke hulp. Onder 3.1 in het wijzigingspakket staat: 'wanneer er sprake is van gebruikelijke zorg is er derhalve geen sprake van een jeugdhulpplicht'. Dit is onjuist. In lijn met de ouderlijke verantwoordelijkheid uit artikelen 82 en 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, en de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen uit de Jeugdwet, moet er worden gekeken naar de omstandigheden van de ouders en wat zij zelf kunnen betekenen voor hun kind. Het kan zijn dat wat er wordt verstaan onder gebruikelijke hulp, niet binnen de eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen van een gezin vallen. Daarnaast kan het ook andersom werken, dat wat wordt verstaan onder bovengebruikelijke hulp, wél kan vallen binnen de

eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen van ouders. Het is daarom wenselijk om in de verordening dit afwegingskader duidelijk te maken.

Daarbij is het gebruik van de termen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp arbitrair. Wij focussen liever op draagkracht en draaglast van ouders. Omdat het gebruik van de termen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp onderdeel is van het uitgangspunt van de Leidse regio hebben we dit nu aan elkaar verbonden door de gebruikelijke en bovengebruikelijke als onderlegger te gebruiken in het gesprek over draagkracht en draaglast.

Aansluiten bij het Burgerlijk Wetboek en de Jeugdwet

Om aansluiting te vinden bij het Burgerlijk Wetboek en de Jeugdwet is het advies om in de verordening een verschuiving te maken van of de hulp die een jeugdige nodig heeft gebruikelijk of bovengebruikelijk is, naar of ouders (en indien mogelijk het sociaal netwerk) binnen hun eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen (draagkracht en draaglast) de hulp die een jeugdige nodig heeft kunnen bieden. Wanneer ouders dit niet kunnen bieden, is het aan de gemeente om ouders enerzijds te versterken zodat ze dit in de toekomst wel kunnen bieden, en anderzijds als aanvulling hulp te bieden waar ouders dat op het moment zelf niet kunnen.

Advies nieuw artikel beoordeling eigen kracht en (boven)gebruikelijke hulp

Wij adviseren de tekst zoals in de bijlage staat te gebruiken voor de toetsing van eigen kracht en (boven)gebruikelijke hulp. Dit artikel gaat stapsgewijs langs wanneer er wel of geen individuele voorziening wordt verstrekt, wat gebruikelijke hulp inhoudt, wat het uitgangspunt van ouderlijke verantwoordelijkheid inhoudt, wat specifiek van ouders wordt verwacht én wat van ouders wordt verwacht wat betreft het versterken van hun eigen kracht. Dit samengenomen biedt duidelijke afwegingsfactoren en handvatten voor de toetsing van de draagkracht en draaglast van ouders, wat in lijn is met de intentie van 3.1 uit het wijzigingspakket.

Tot slot besteden we in lid 8 sub b van dit artikel in de voorbeeldtekst aandacht aan kinderen die (nog) geen aanspraak kunnen maken op de Wet langdurige zorg en waarvoor wel 24 uur per dag toezicht nodig is ter voorkoming van ernstig nadeel. Het gebrek aan zo een bepaling is ook genoemd in het advies van Imkamp. Het is onterecht als dit soort jeugdigen buiten boord vallen, daarom adviseren wij deze toevoeging.

Terminologie in de verordening mbt (boven)gebruikelijke hulp

Om in de verdere verordening aan te sluiten bij de termen die in het voorstel van dit artikel worden genoemd, adviseren wij om te kijken of op sommige plekken wellicht de term ‘gebruikelijke hulp’ vervangen kan worden door de ‘eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen’. De term (boven)gebruikelijke hulp wordt nu benoemd in de volgende artikelen in de verordening:

- Artikel 1.1 Begripsbepalingen
- Artikel 1.2 Reikwijdte
- Artikel 1.3 Beoordeling (boven)gebruikelijke hulp
- Artikel 3.2 Onderzoek door het college
- Artikel 3.4 Criteria voor het verstrekken van een individuele voorziening
- Artikel 5.2 Voorwaarden voor recht op een PGB.

Artikel 1.4 Eigen kracht en sociaal netwerk

In de voorbeeldteksten is in het artikel over de beoordeling van (boven)gebruikelijke hulp en eigen kracht de rol van het sociaal netwerk benoemd in lid 1. Namelijk dat een individuele voorziening niet wordt verstrekt als zo nodig met inzet van het sociaal netwerk er hulp kan worden geboden die passend is voor de hulpvraag. Het huidige artikel 1.4 over eigen kracht en het sociaal netwerk, voegt hier inhoudelijk niet iets aan toe. Daarom adviseren wij om artikel 1.4 te schrappen. Dat de inzet van het sociaal netwerk passend, veilig en duurzaam moet zijn zoals in het huidige artikel staat, kan worden opgenomen in de toelichting en/of beleidsregels.

4. Persoonsgebonden budget

Artikel 5.1, 5.2 en 5.3

Deze bepalingen gaan hand in hand en hebben enige overlap. Zie bijvoorbeeld artikel 5.1 lid 2, 5.2 lid 2 en artikel 5.3 lid 2. Met die reden wordt geadviseerd deze bepalingen samen te voegen. Ten behoeve van de leesbaarheid luidt het advies de artikelen in volgorde anders op te nemen en het artikel over het pgb-plan eerst aan bod te laten komen (huidig artikel 5.3 lid 1). Daarbij hebben wij aan het artikel over het verstrekken van het persoonsgebonden budget toegevoegd dat de uitvoerder van de ondersteuning

die met het pgb wordt ingekocht, niet ook de wettelijke vertegenwoordiger van de budgethouder is of een financiële relatie met de budgethouder heeft. In de bijlage vindt u onder 'persoonsgebonden budget' de voorbeeldteksten.

Artikel 5.3 Aanvullende regels om in aanmerking te komen voor een PGB

Met betrekking tot lid 5 van deze bepaling wordt het volgende geadviseerd. Momenteel kan alleen voor enkelvoudige specialistische jeugdhulp, begeleiding en ondersteuning en voor logeren een informeel pgb worden verstrekt. De verordening geeft aan dat dit geldt in verband met de doelmatigheid van de geboden hulp. Echter wordt de doelmatigheid reeds verzekerd in de bepaling 'kwaliteitseisen individuele voorziening in de vorm van pgb', zie specifiek lid 1 onder b en lid 3. Hulp moet namelijk verantwoord verleend worden, ook bij informeel pgb. Onder 'verantwoorde hulp' wordt volgens de wet verstaan: *hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder*. Als derhalve de kwaliteit van de hulp wordt gewaarborgd, is het in lijn met de wet om in die gevallen informeel pgb te verstrekken. Met die reden kan lid vijf vervallen. Mocht dit advies niet worden overgenomen, adviseren wij om wel te kijken naar de term 'ondersteuning' die gebruikt wordt en wat hier dan specifiek onder valt.

Artikel 5.4 Pgb-vaardigheid

Met betrekking tot lid 1 sub e wordt geadviseerd 'zorgverlener' te wijzigen in 'hulpverlener'. Wat betreft lid 2 nemen wij aan dat sub a is opgenomen om een belangenverstrengeling te voorkomen. Hiervoor hebben wij lid 3 in het artikel Verstrekken van het persoonsgebonden budget in de voorbeeldteksten opgenomen. Hierin staat namelijk dat de uitvoerder van de ondersteuning die met het pgb wordt ingekocht, niet de wettelijke vertegenwoordiger van de budgethouder is of een financiële relatie heeft met de budgethouder. Derhalve kan lid 2 sub a geschrapt worden.

Vervolgens wordt in lid 2 een aantal omstandigheden genoemd waarin 'in beginsel' geen pgb verstrekt wordt. Dit wordt als disproportioneel beschouwd, omdat met deze bepaling de toegang voor inwoners in beginsel onrechtmatig wordt geblokkeerd. Het advies luidt dit als volgt te herformuleren: *een budgethouder of een budgetbeheerder kan niet in staat worden geacht de aan een pgb verbonden taken verantwoord te*

kunnen uitvoeren. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met één of meer van de volgende omstandigheden....

Artikel 5.7 Hoogte van het PGB

Met betrekking tot lid 2 van deze bepaling is de vraag of het tweede gedeelte van de bepaling, wat betreft het maximale uurloon van de passende loonschaal uit de toepasselijke cao, opgenomen moet worden. Hetgeen opgenomen is, volgt uit twee uitspraken van de CRvB en heeft betrekking op huishoudelijke hulp of begeleiding vanuit de Wmo. Onzes inziens hoeft dit niet meegenomen te worden in deze verordening.

Daarnaast wordt geadviseerd twee bepalingen aan dit artikel toe te voegen, namelijk:

- Een bepaling over de hoogte van het pgb voor logeeropvang;
- Een bepaling waarin is opgenomen dat de tarieven toereikend zijn in die zin dat aan de in wet verplichte werkgeverslasten voldaan kunnen worden. Dit moet in de verordening worden opgenomen, omdat de Regeling dienstverlening aan huis (Rdah) per 1 januari 2026 is afgeschaft.

Zie de voorbeeldteksten voor een uitwerking van deze bepalingen, onder 'Artikel X. Hoogte pgb'.

5. Overige aanbevelingen

De overige belangrijke punten die wij adviseren naar aanleiding van het doornemen van de concept verordening staan hieronder per artikel of onderwerp beschreven. Hierin hebben we, gezien de beperkte tijd voor deze quickscan, ons beperkt tot de punten die het meest in het oog sprongen. Enkele punten komen overeen met het advies van Imkamp en/of de reactie van KokxDeVoogd op het advies van Imkamp. De punten die wij hieronder verder benoemen zijn voornamelijk een aanvulling op de al gegeven adviezen.

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Enkele begrippen die in dit artikel zijn opgenomen zijn onzes inziens onnodig om te benoemen gezien ze al voortvloeien uit de wet. Alles wat in de wet staat hoeft je eigenlijk niet op te nemen, met uitzondering van bepaalde begrippen die ter verduidelijking voor het lezen van de verordening wel een toelichting behoeven. Zie onder andere: BIG-registratie, jeugdige, leefeenheid, medisch domein, misbruik en oneigenlijk gebruik, niet-vergoedbare kosten, pgb-vaardigheid, perspectiefplan 18-/18+, SKJ-registratie en toezichthouder. Wij adviseren de begrippen die al uit de wet voortvloeien niet op te nemen.

Daarnaast staat in dit artikel zowel 'jeugdhulp in natura' als 'zorg in natura', en verwijst de laatste bepaling naar de eerste bepaling. Dit is onnodig. Wij adviseren jeugdhulp in natura te schrappen, en in de gehele verordening te spreken over zorg in natura.

Artikel 1.2 Reikwijdte en afbakening

Dit artikel is in zekere zin onnodig om in de verordening te verwerken. Dat de verordening uitvoering geeft aan de Jeugdwet en regels bevat voor de toegang tot, beoordeling van en verstrekking van jeugdhulp, is eerder iets om in het begin van de toelichting bij de verordening op te nemen. De verdere inhoud van dit artikel is al verwerkt in de verordening, bij de criteria voor het verstrekken van individuele voorzieningen en bij de afbakening met andere wetten. De keuze om meteen met dit artikel te beginnen in de verordening is begrijpelijk gezien wordt gesteld tot hoeverre jeugdhulp strekt, maar zoals in de verdere verordening blijkt heeft dit meer nuance dan in dit artikel naar voren komt. Daarom adviseren wij dit artikel te schrappen.

Artikel 2.1 Algemene voorzieningen en artikel 2.2 Individuele voorzieningen

Om de verordening bestendig te maken voor de toekomst, gezien er misschien bepaalde algemene of individuele voorzieningen bij komen of afvallen, adviseren wij bij artikel 2.1 en 2.2 bij de lijsten aan voorzieningen te spreken over: *de volgende ... voorzieningen zijn in ieder geval beschikbaar.*

Daarbij staat in artikel 2.1 lid 3 dat het college in nadere regels kan vaststellen welke algemene voorzieningen concreet beschikbaar zijn op basis van de lijst aan voorzieningen. Als dit inderdaad wordt gedaan, hoeft de lijst aan algemene

voorzieningen in de verordening wellicht niet zo uitgebreid en kan het meer geclusterd worden per productvorm.

Artikel 3.1 Melding en aanmelding

Bij jeugdhulp is er geen sprake van melding, maar van een aanvraag. Gelet op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Jeugdwet is er snel al sprake van een aanvraag wanneer jeugdige en/of ouders een hulpvraag melden. Gezien er verder in de verordening ook niet wordt gesproken van een aanvraag nemen wij aan dat met dit artikel de aanvraag wordt bedoeld. Ons advies luidt om in dit artikel niet te spreken van 'melding' of 'aanmelding', maar te spreken van 'aanvraag'. Zo kan de titel van dit artikel ook aangepast worden naar 'aanvraag'.

Daarbij kan artikel 3.2a Identificatie worden opgenomen als een lid in dit artikel over een aanvraag. Op deze manier hoeft er niet een los artikel aan besteed te worden.

Zie een voorbeeld hiervoor in de voorbeeldteksten. Hierin doen wij ter volledigheid een voorstel voor zowel een artikel voor de aanvraag als een bijpassend artikel over het onderzoek.

Artikel 3.3 Het ondersteuningsplan

In lid 7 van dit artikel staat dat het gezinsplan de grondslag vormt van de beschikking. Hoe gaat dit in de praktijk? Veelal maken jeugdigen en ouders geen gezinsplan. Daarbij lijkt de bewoording dat dit plan de 'grondslag' vormt van de beschikking niet juist. Wordt er niet het **ondersteuningsplan** bedoeld? Wij adviseren in dat geval op te nemen dat: *het ondersteuningsplan in zijn geheel uitmaakt van de beschikking*.

Daarbij worden de termen 'gezinsplan' en 'familiegroepsplan' nu beide gebruikt in de verordening. Ons advies is om, in lijn met de Jeugdwet, overal enkel te spreken over 'familiegroepsplan'.

Artikel 3.5 Beschikking

Het volgende advies haakt in op het bovenstaande advies gegeven bij artikel 3.3 Het ondersteuningsplan. In lid 5 van artikel 3.5 is namelijk opgenomen dat bij een afwijzing een duidelijke motivering en verwijzing naar het gezinsplan gegeven moet worden.

Wordt hiermee het **ondersteuningsplan** bedoeld? Wij nemen aan van wel, dus adviseren wij dit hiernaar te wijzigen.

Artikel 3.7 Overgang 18- naar 18+

In lid 2 van dit artikel staat dat de jeugdhulpaanbieder een perspectiefplan opstelt vanaf het 16^e jaar. Vervolgens staat in lid 3 dat dit perspectiefplan wordt beoordeeld door de gemeentelijke toegang. Hier zit in de praktijk wat meer nuance in, wij adviseren daarom om óf de bepaling wat algemener te formuleren, óf gebruik te maken van de voorbeeldtekst die wij in de bijlage hebben toegevoegd onder *'Artikel X. Overgang naar volwassenheid'*.

Artikel 4.2 Verwijzing door de familierechter

In lid 1 van dit artikel staat dat wanneer een familierechter bepaalt dat jeugdhulp noodzakelijk is in een echtscheidingssituatie, dit niet betekent dat er direct toegang tot jeugdhulp bestaat en dat het college nog oordeelt of een individuele voorziening noodzakelijk is. Wij adviseren dit artikel te schrappen, gezien het onnodig is om dit te benoemen in het geval dat een familierechter niet gemandateerd is om rechtstreeks naar jeugdhulp te verwijzen.

Artikel 4.4 Crisis en acute situaties

Dit artikel zou in principe geschrapt kunnen worden, het heeft namelijk overlap met artikel 3.1 lid 4.

Termen 'college' en '(gemeentelijke) toegang'

In de verordening worden door elkaar heen de termen 'college' en 'toegang' gebruikt. Het gebruik van deze termen door elkaar heen kan verwarrend overkomen. Zie bijvoorbeeld artikel 3.2 Onderzoek door het college. In lid 2 van artikel 3.2 betreft het **college** het familiegroepsplan bij het onderzoek. Maar in lid 4 van artikel 3.2 betreft de **toegang** bepaalde stukken bij het onderzoek. Het is hierin raadzaam om een eenduidige lijn te trekken, en in dit artikel overal te spreken van 'college'. Vervolgens kan in de

toelichting duidelijk worden gemaakt dat met ‘college’ ook een door het college ingestelde team wordt bedoeld, zoals de gemeentelijke toegang.

Daarbij wordt in de verordening soms gesproken over ‘toegang’ en soms over ‘gemeentelijke toegang’. Wij adviseren om dit overal eenduidig op te schrijven als ‘gemeentelijke toegang’.

Artikel over vervoer en dyslexiezorg

In de verordening is geen artikel opgenomen over vervoer en dyslexiezorg. Beide behoren tot de essentialia van een verordening jeugdhulp en dienen daarom in de verordening opgenomen te worden. In de verordening moet een kader worden geboden waaraan dyslexiezorg of vervoer wordt getoetst. Zie als voorbeeld een artikel over vervoer en een artikel over dyslexiezorg in de bijlage.

Afstemming met andere voorzieningen

Wat betreft de afstemming met andere voorzieningen komt dit voornamelijk terug in het huidige artikel 3.9 Afstemming met voorliggende voorzieningen en andere vormen van hulp en ondersteuning. Zoals wij in het kopje ‘Volgorde’ hebben aangegeven, adviseren wij hier een los hoofdstuk van te maken. Ook adviseren wij om te kijken of de afstemming met de voornaamste voorzieningen in losse artikelen verwerkt kan worden, om duidelijke kaders te bieden wat er precies met die voorzieningen wordt afgesproken. Het staat nu kort in artikel 3.9 benoemd, maar doordat de verschillende voorzieningen door elkaar staan is het redelijk onduidelijk.

Daarom adviseren wij een los artikel op te nemen over: afstemming met het onderwijs, afstemming met gezondheidszorg en langdurige zorg, afstemming met gecertificeerde instellingen (huidig artikel 4.3 Verwijzing door de gecertificeerde instelling (GI)), afstemming met maatschappelijke ondersteuning, afstemming met werk en inkomen, en hierbij hoort het artikel over de overgang naar volwassenheid (huidig artikel 3.7 Overgang 18- naar 18+). In de bijlage staan voorbeeldteksten voor afstemming met deze genoemde domeinen.

6. Conclusie

Concluderend hebben wij met deze quickscan in opdracht van de Leidse regio advies uitgebracht over de concept verordening jeugdhulp, met betrekking tot de volgende drie thema's: de volgorde, de draagkracht en draaglast en het persoonsgebonden budget. In de bijlage bij deze quickscan hebben wij voorbeeldteksten opgesteld, die in deze quickscan worden toegelicht. Tot slot hebben wij overige aanbevelingen gedaan over bepaalde overige punten die wij hebben geconcludeerd uit de documenten die wij hebben ontvangen. Wij hopen dat jullie dit advies ter harte nemen en het een bijdrage levert aan het afronden van dit traject.