

Oplegnotitie modelverordening jeugdhulp Zuid-Holland Zuid

Verantwoording van de totstandkoming van de modelverordening Jeugdhulp ZHZ

Inhoudsopgave

1.	Een nieuwe modelverordening jeugdhulp.....	3
1.1.	<i>Achtergrond van de opdracht.....</i>	<i>3</i>
2.	Verantwoording totstandkoming verordening.....	4
2.1.	<i>Proces totstandkoming van de uitgangspunten voor de verordening.....</i>	<i>4</i>
2.2.	<i>Benoemde uitgangspunten voor de nieuwe verordening.....</i>	<i>4</i>
2.3.	<i>De prioritering die is gehanteerd bij het ontwerpen van de verordening.....</i>	<i>5</i>
3.	Randvoorwaarden die toegepast zijn bij de totstandkoming van de modelverordening.....	5
4.	Een voorstel voor het vervolgproces van deze concept-verordening.....	6
5.	Tot slot.....	7
	Bijlage 1 handvatten vanuit proces werkgroep 2020.....	8

1. Een nieuwe modelverordening jeugdhulp

Eén van de transformatiedoelen in het jeugddomein is normaliseren en demedicaliseren. Dat vraagt om gedragsverandering van zorgaanbieders, toeleiding, ouders en hun omgeving maar ook een nadere definiëring van wat jeugdhulp daadwerkelijk is. Daarvoor zijn een aantal “drivers” benoemd:

- Na 2014 is de verordening Jeugdhulp niet wezenlijk aangepast aan veranderende inzichten. Een nadere precisering van wat jeugdhulp is, is zowel in de Omdenknottitie als het Governance onderzoek van AEF als belangrijk actiepunt aangehaald.
- Na de decentralisatie in 2015 zijn nieuwe inzichten ontstaan uit de praktijk en hebben zich beleidsontwikkelingen voorgedaan die vragen om het begrip 'jeugdhulp' nader te preciseren.
- Ouders/jeugdigen vragen om vormen van jeugdhulp, en jeugdzorginstellingen bieden soms hulp aan, waarbij het de vraag is of die hulp wel is wat de Jeugdwet en de gemeenten voor ogen hebben. De vraag om jeugdhulp groeit dusdanig dat gemeenten zich moeten beraden of de toegang tot en het aanbod zelf niet moet worden aangepast.
- De precisering van wat jeugdhulp is ook nodig om de nieuwe inkoopdoelen na 1 januari 2022 te borgen.

1.1. Achtergrond van de opdracht

Voor de decentralisatie hebben gemeenten gezamenlijk een verordening opgesteld en laten vaststellen. Ondanks het feit dat de gemeenten vanaf 2021 de solidariteit en eenduidigheid in beleid gedeeltelijk heeft losgelaten, zijn de gemeenten het erover eens dat het in de rede ligt om een modelverordening jeugdhulp ZHZ op te stellen, waarbij geborgd is dat iedere gemeente lokale kleuring en prioriteiten aan kan brengen. Daartoe is medio 2021 een projectleider aangesteld die aan de slag is gegaan. Dit heeft geleid tot de bijgaande concept modelverordening. Deze verordening biedt een basis waardoor op regioniveau gevarieerd kan worden maar toch ook sprake blijft van een geharmoniseerd geheel van verordeningen. Dat voorkomt dat inwoners van verschillende gemeenten een grote variatie ervaren in de wijze waarop de gemeenten in de regio invulling geeft aan de jeugdhulpplicht. Daarnaast draagt een en ander ook bij aan administratieve lastenverlichting.

2. Verantwoording totstandkoming verordening

Bijgaand treft u de concept-verordening jeugdhulp Zuid-Holland Zuid aan. Deze concept-verordening is in de afgelopen 6 maanden tot stand gekomen gedurende een gezamenlijk proces waar vanaf 2020 hard aan is gewerkt door de gemeenten. In deze oplegnotitie schetsen we achtereenvolgens:

- A. het proces van de totstandkoming van de uitgangspunten voor de verordening,
- B. de prioritering die is gehanteerd bij het ontwerpen van de verordening,
- C. randvoorwaarden die toegepast zijn bij de totstandkoming van de modelverordening
- D. een voorstel voor het vervolgproces van deze concept-verordening

2.1. Proces totstandkoming van de uitgangspunten voor de verordening

Een werkgroep bestaande uit de Service Organisatie Jeugd (SOJ), Stichting Jeugdteams (SJT) en gemeenten is in 2020 bezig geweest om de grijze gebieden tussen jeugdhulp en het 'gewoon opvoeden en opgroeien' verder aan te scherpen. Tijdens een digitale regiobijeenkomst in oktober 2020 zijn portefeuillehouders jeugd, cliëntenraden, beleidsmedewerkers jeugd, Stichting Jeugdteams, de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ en regionale zorgaanbieders in gesprek gegaan over het thema opvoeden en opgroeien. Met een interactief programma zijn de genodigden aan de slag gegaan met een aantal dilemma's rond de inzet van jeugdhulp op de scheidslijn met het 'gewoon opvoeden en opgroeien'. Aan de hand van representatieve casuïstiek zijn vervolgens dilemma's gedetecteerd en is de werkgroep gekomen tot een aantal handvatten die verwoord zijn in bijlage 1. De inzichten zijn ook meegenomen in het inkoopkader van de SOJ.

2.2. Benoemde uitgangspunten voor de nieuwe verordening

Daarnaast heeft het proces van de werkgroep ertoe geleid dat er een aanscherping is geformuleerd door het netwerk-MT met betrekking tot een flankerend programma van eisen en uitgangspunten voor de nieuwe concept-verordening (naast de doelen zoals die eerder in deze oplegnotitie zijn benoemd).

Het betreft:

- Scherpere regionale afbakening (en eventueel betere aansluiting op aanpalende beleidsdomeinen) leidt tot minder toestroom naar jeugdhulp. Hierbij ook nadrukkelijk aandacht voor de systeemgrenzen met de Wmo¹, Wlz², Zvw³, e.d.
- Duidelijkheid voor inwoners op welke jeugdhulp zij kunnen rekenen en waarop zij zelf en maatschappelijke partners (zoals onderwijs) kunnen worden aangesproken bij het opvoeden en laten opgroeien van hun kinderen. Wat kan er van opvoeders zelf verwacht worden (gebruikelijke zorg) en wanneer overstijgt dit de "normale" opvoeding (bovengebruikelijke zorg).
- Leren van "best practices" in andere gemeenten/regio's, bijvoorbeeld Groningen, Eindhoven/Venlo, Enschede, Haaglanden en dit vertalen naar onze regio.
- Een duidelijk richtinggevend kader voor de toegang tot de jeugdhulp voor de jeugdprofessionals (en andere die betrokken zijn bij de toegang) en het aanbod jeugdhulpaanbieders.

¹ Wet maatschappelijke ondersteuning

² Wet langdurige zorg

³ Zorgverzekeringswet

- Nadere afbakening van wat wel en niet jeugdhulp is leidt tot ruimte in het jeugdhulpbudget en de mogelijkheid voor om lokaal afwegingen te maken in keuzes in aanbod en te investeren budget. Het insteken op normaliseren en demedicaliseren wat een opdracht is voor de afzonderlijke gemeenten en een cultuurverandering bij alle betrokkenen in de keten als het gaat om het concreet maken hiervan. Dit vraagt (ander) gedrag van opvoeders en alle betrokken professionals in de keten.
- Een concept-verordening Jeugdhulp waarin duidelijk is verwoord wat onder jeugdhulp wordt verstaan en die past binnen de kaders van de nieuwe inkoop jeugdhulp vanaf 1 januari 2022 en leidraad is voor het handelen binnen de hele keten. Hierbij een aantal verschillende pakketten aan te bieden (bijv. A, B en C) waarbij lokaal keuzes gemaakt kunnen worden over de afbakening van jeugdhulp, zodat deze aansluit bij de lokale situatie.

2.3. De prioritering die is gehanteerd bij het ontwerpen van de verordening

Aan de hand van het programma van eisen is de projectleider aan de slag gegaan vanuit een 2-sporenbeleid. Allereerst is er een bureau-onderzoek verricht naar de landelijke stand van zaken. Op basis van een analyse van verordeningen van 7⁴ gemeenten die bekend staan als voorloper is een inventarisatie gemaakt van werkzame elementen die dienend zouden kunnen zijn voor de verordening van Zuid-Holland Zuid.

Daarnaast is iedere individuele gemeenteraad bezocht de Raden te informeren over het proces en om actief input in de vorm van prioriteiten op te halen bij de gemeenten. Synchron hieraan zijn er 3 werkbijeenkomsten georganiseerd voor de deelnemende gemeenten die vertegenwoordigd zijn geweest door een beleidsmedewerker, een manager en een jeugdhulpprofessional. De eerste werkbijeenkomst betrof een expertmeeting waarbij 3 experts hun visie hebben gedeeld over de afbakening van jeugdhulp. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn de gemeenten de diepte in gegaan en zijn er een aantal thema's verder uitgewerkt aan de hand van het programma van eisen. Verder is er belangrijke input geleverd door een vertegenwoordiging van ervaringsdeskundigen en ouders. Het inhoudelijke raamwerk van de concept-verordening is vervolgens tot stand aan de hand van:

- Het bureauonderzoek,
- De opbrengsten van de bezoeken aan de Raden,
- De input van ervaringsdeskundigen en ouders en
- De input van de gemeenten tijdens de werkbijeenkomsten

3. Randvoorwaarden die toegepast zijn bij de totstandkoming van de modelverordening

Het raamwerk van de concept-verordening is dus navolgbaar opgebouwd en tot stand gekomen. Vervolgens is de concept-verordening naast de modelverordening van de VNG gelegd en zijn de teksten verrijkt. De teksten die cursief gedrukt zijn, zijn afkomstig uit de modelverordening Jeugdhulp van de VNG. In een enkel geval is een passage vanuit de modelverordening Wmo toegevoegd. Daarnaast is de concept-verordening uitgebreid juridisch getoetst door Robbe Advocaten. Door de projectleider is telkens scherp gekeken

⁴ Gemeenten Leeuwarden, Groningen, Zaltbommel, Enschede, Urk, Boven-Betuwe, Den Haag

naar het programma van eisen en de geformuleerde uitgangspunten en zijn er op basis daarvan keuzes gemaakt. Denk daarbij aan het uitgebreide definitiekader; juridisch volstaat verwijzing naar de Jeugdwet wat betreft verklaring van definities, maar in het kader van leesbaarheid en begrijpelijkheid voor inwoners die niet bekend zijn met juridische taal is toch gekozen voor het uitgebreide definitiekader.

Tot slot is iedere gemeente in de gelegenheid gesteld om input te leveren op de voorliggende concept-verordening en hebben sommige gemeenten juridische vragen gesteld. Een overzicht van alle opmerkingen en de reactie hierop van de projectleider is in bijgaande technische review opgenomen. Daar waar ruimte is voor aanpassingen die lokaal gewenst zijn, zijn de betreffende tekstpassages geel gearceerd.

Desgewenst kan er daarnaast in een technische werksessie artikelsgewijs aan bestuurders toelichting gegeven worden op de totstandkoming van ieder artikel en de afwegingen die hierin gemaakt zijn.

4. Een voorstel voor het vervolgproces van deze concept-verordening

1. De bijgaande concept-verordening kan door iedere afzonderlijke gemeenteraad ter vaststelling in proces worden gebracht, nadat iedere individuele gemeente de gewenste aanpassingen heeft aangebracht in de verordening. Aan deze concept-verordening zal daar waar sprake is van generieke toelichting een artikelsgewijze toelichting toegevoegd worden. Deze artikelsgewijze toelichting kan lokaal verrijkt worden en toegevoegd aan de concept-verordening.
2. Een cruciaal onderdeel van deze verordening betreft de totstandkoming van een afwegingskader voor de professionals en de toegang. Omdat dit een continu proces van leren en ontwikkelen is, vraagt dit tijd en aandacht van individuele gemeenten, ook omdat de verbinding met het voorliggend veld en lokale andere domeinen hier een grote rol in speelt.
3. Zoals eerder aangegeven vraagt de uitvoering van de nieuwe verordening een andere manier van werken en een cultuuromslag bij professionals. Een lerend netwerk of een andere vorm van doorlopende leerlijnen zou daarbij dienend zijn.
4. Aan de hand van de opmerkingen op teksten van de verordening constateert de projectleider dat er sprake is van veel concrete kennisvraagstukken (wie is waarvan en welke wettelijke grondslagen zijn van toepassing bij casuïstiek) bij professionals wat betreft de afbakening van jeugdhulp in relatie tot andere wettelijke en lokale kaders. Training en deskundigheidsbevordering is hierbij belangrijk.

5. Tot slot

Bij de totstandkoming van de verordening is ook telkens afgewogen in hoeverre de Jeugdwet en de jurisprudentie ruimte biedt aan gemeenten om de reikwijdte van de invulling van de jeugdhulpplicht te bepalen. Daarbij is een belangrijke notie dat het expliciet uitsluiten van vormen van jeugdhulp een opdracht is die ligt bij de wetgever (in deze de Tweede Kamer). De gemeenteraad is echt niet de juiste bestuurslaag om vormen van jeugdhulp expliciet uit te sluiten. De consequenties en het overzicht van de gevolgen is door een gemeenteraad moeilijk in te schatten.

Daarom is het expliciete advies van de projectleider om deze verordening aan de gemeenteraad aan te bieden en deze te vergezellen door een mijlpalenplanning. Flankerend daaraan zou een procesevaluatie kunnen worden toegezegd. Daardoor ontstaat comfort voor gemeenteraden en Colleges om de verordening aan te passen aan de landelijke stand van zaken (denk aan de uitvoering van 18 moties jeugdhulp naar aanleiding van het WGO in de Tweede Kamer) en de komende wetswijzigingen die de Jeugdwet nader zullen afbakenen, maar ook aanpassingen te doen naar aanleiding van ervaringen vanuit de uitvoeringspraktijk. Dat vraagt wel om inrichting van een zorgvuldige monitoring van uitvoering.

- **Het perspectief van het gezin centraal (Perspectiefbenadering).** In casussen waarin ouders een beroep doen op een PGB voor ondersteuning op het grensgebied met jeugdhulp is de vraag wie nu eigenlijk een probleem heeft, het kind of de ouders? Problemen en oplossingen zouden daarom in gezinsverband en veel meer in samenhang moeten worden bekeken. Bij meerdere kinderen in een gezin is het wenselijk dat alle kinderen in een eventueel hulpaanbod voor één kind betrokken worden.
- **Domeinoverstijgend organiseren van ondersteuning.** Veel ondersteuning en hulp wordt nu vanuit de Jeugdwet vergoed, terwijl er voorliggend nog mogelijkheden zijn of er ondersteuning vanuit andere wetgeving ingezet zou kunnen worden. Als er wel zorg en ondersteuning nodig is in een gezin, dat niet per definitie jeugdhulp is, kan ook opgeschaald worden naar Wlz of de casus onder de aandacht gebracht worden bij het onderwijs, de Wmo of Werk & Inkomen. Een goede samenwerking en overdracht tussen de verschillende beleidsvelden in het sociaal domein is daarbij belangrijk. Zeker wanneer er meerdere problemen spelen in de verschillende leefgebieden (gezondheid, inkomen, schulden, wonen e.d.).
- **Integrale domeinoverstijgende bekostiging.** De tendens is dat er vooral gekeken wordt uit welke financiële middelen de zorg en ondersteuning betaald moet worden. Het verdient aanbeveling om lokaal de mogelijkheden te verkennen voor domeinoverstijgende bekostiging voor maatwerk interventies, zodat professionals snel kunnen handelen indien nodig.
- **Lokaal investeren in preventie.** Inzetten op preventie, door eerder de juiste hulp en ondersteuning te bieden was een van de transformatieopdrachten van de gemeenten om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te voorkomen of te verminderen. Veel meer dan nu zou gekeken moeten worden naar het preventief aanbod in het voorliggend veld en de inzet van vrijwilligers en het sociale netwerk.
- **Equipeer professionals.** Het algemene beeld is dat we veel meer moeten normaliseren; dat betekent in eerste plaats het terugleggen van het probleem bij de ouders. Nu wordt er te vaak een beroep gedaan op jeugdhulp omdat het kan en omdat men het gevraagde als een recht ziet. Ouders moeten weer zelf gaan opvoeden. Ook kan het voorkomen dat er een taboe speelt op het inzetten van hulp vanuit het netwerk. Het is belangrijk dat er ruimte wordt geboden aan professionals om van elkaar en van de casuïstiek te leren, kritisch naar elkaar te kunnen zijn, en twijfelgevallen bespreekbaar te kunnen maken. Daarnaast zouden professionals meer geëquipeerd kunnen worden met scholing en training om het juiste gesprek te kunnen voeren met ouders over het perspectief, de mogelijkheden in het sociaal netwerk en voorveld, om een kostenbewuste maatwerkoplossing te kunnen bieden.
- **Richtlijnen gebruikelijke zorg.** In situaties waarin ouders aangeven hun kinderen niet te kunnen bijstaan in het oplossen van 'het probleem' ontstaat vaak een discussie over wat nu de 'gebruikelijke hulp' is die je van ouders of hun sociaal netwerk mag verwachten. Een richtlijn waarop professionals zich kunnen baseren is wellicht wenselijk.