

Aan De leden van de Bestuurlijke Taskforce fundamentele heroverweging gespecialiseerde jeugdhulp Holland Rijnland

Van KokxDeVoogd

Datum 16 december 2024

Onderwerp Afbakening reikwijdte jeugdhulpplicht.

Voorwoord

Voorliggende memo maakt als **Bijlage 2** onderdeel uit van de rapportage Fundamentele heroverwegingen gespecialiseerde Jeugdhulp Holland Rijnland. De memo verkent de mogelijkheden in o.a. de Jeugdwet en jurisprudentie, en geeft in combinatie met de resultaten van de Casco analyse (Bijlage 3 bij de rapportage) richting aan een doelmatiger inzet van jeugdhulpmiddelen in de jeugdhulpregio Holland Rijnland.

Inleiding

Gemeenten kunnen de inzet van jeugdhulp afbakenen in hun beleid en verordeningen binnen de context van de Jeugdwet.

Onder afbakening verstaan wij:

1. Reikwijdte van de Jeugdwet zelf, invulling geven aan de jeugdhulpplicht.
2. Afbakening met andere wetten (Zvw, Wlz, Wmo, Passend Onderwijs)
3. Afbakening op toegang. Wat is gespecialiseerde jeugdhulp en wat kan door het lokaal team, JGT, Wijkteams, worden uitgevoerd?

Afbakening in regionale en lokale context met als resultaat:

- Eensluitende verordeningen regio HR, met evt. ruimte voor maatwerk lokaal
- Afwegingskader voor lokale teams om handen en voeten te geven aan afbakening
- Leren en ontwikkelen door dilemma's op casusniveau te bespreken

Leeswijzer:

Als eerste schetsen we het juridisch kader voor de reikwijdte van de Jeugdwet (1). Daarna beschrijven we de afbakening met andere wetten (2) en tot slot de rol van de lokale (toegangs)teams en hoe zij verder kunnen bijdragen aan verdere afbakening (3). In de twee bijlagen geven we concreet aan welke bepalingen de gemeenten in Holland Rijnland in de verordeningen kunnen opnemen om de reikwijdte van jeugdhulp af te bakenen.

1. Juridisch kader reikwijdte van de Jeugdhulpplicht en jeugdhulp

Het juridisch kader voor de afbakening van de jeugdhulpverplichting in de gemeentelijke verordening, zoals vastgelegd in de Jeugdwet, bepaalt de ruimte waarbinnen de raad besluiten mag nemen over de omvang van de jeugdhulp.¹ Het juridisch kader bestaat uit de Jeugdwet (JW), de wetsgeschiedenis en de rechtspraak.

1.1 Jeugdhulp(plicht)

Jeugdhulpplicht

De basis hiervoor is artikel 2.3 lid 1 JW, hierin staat:

Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld:

- a. gezond en veilig op te groeien;*
- b. te groeien naar zelfstandigheid, en*
- c. voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.*

Jeugdhulp

Artikel 1.1 JW bepaalt wát jeugdhulp is, namelijk:

- (1) Ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.*
- (2) Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en*
- (3) Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, [...]*

In de Jeugdwet is dus niet geregeld op welke concrete voorzieningen een jeugdige of ouder 'recht' heeft bij bepaalde problemen. Het college treft een voorziening jeugdhulp voor jeugdigen en ouders die daarvoor in aanmerking komen, waarbij artikel 1.1 JW bepaalt welke vormen van jeugdhulp het college kan verstrekken. De brede definitie van jeugdhulp in de Jeugdwet lijkt artikel 2.3 JW daarmee tot een open norm te maken.

¹ Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen onder jeugdzorg, maar niet onder jeugdhulp. Het juridisch kader behandelt daarom alleen jeugdhulp, en niet kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

De wetgever heeft nadrukkelijk het “recht op zorg” zoals dat in de Wet op de jeugdzorg stond en zoals dat ook bekend is in de Zorgverzekeringswet, in artikel 2.3. JW vervangen door een voorzieningenplicht voor de gemeente. Hiermee sluit de Jeugdwet aan op de Wmo 2015 die uitgaat van een compensatieplicht, geen leveringsplicht.

Bij de beoordeling of en welke jeugdhulp de gemeente dient in te zetten, moet op basis van compensatieplicht worden beoordeeld in hoeverre “de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn”. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Jeugdwet in artikel 2.1 JW waarin is bepaald dat het gemeentelijk jeugdbeleid gericht moet zijn op:

- Het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen, en
- Het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng.

De in te zetten jeugdhulp is in de wet nadrukkelijk niet het doel maar een instrument om kinderen en jongeren gezond en veilig te laten opgroeien en mee te laten doen in de maatschappij. Waar nodig en mogelijk met ondersteuning en hulp van ouders en andere personen uit de sociale omgeving.

Er is geen recht op jeugdhulp, wel een compensatieplicht vanuit de gemeente en de inzet moet gericht zijn op een te behalen resultaat.

1.2 Vormen van jeugdhulp: niet méér inzetten dan voor de decentralisatie

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever de volgende vormen van jeugdhulp heeft gedecentraliseerd naar gemeenten:

“de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidzorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, de begeleiding, de persoonlijke verzorging van jeugdigen, vervoer bij begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen, kortdurend verblijf ten behoeve van jeugdigen, ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg) [...]”

De doelgroepen die ‘overkomen’ naar gemeenten zijn volgens de regering:

- “De jeugdhulp die op grond van het voorliggende wetsvoorstel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt bestaat uit de volgende onderdelen:*
- *De ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen met een verstandelijke beperking, een psychisch probleem of een psychische stoornis, psychosociale problemen of een gedragsprobleem en opvoedingsproblemen van de ouders. Dit deel omvat de huidige provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz, inclusief dyslexiezorg, zoals deze nu onder de AWBZ*

en de Zvw valt en (vrijwel) alle zorg voor kinderen met een verstandelijke beperking zoals deze nu onder de AWBZ valt.

- Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem tot de leeftijd van 18 jaar. In termen van de huidige AWBZ-aanspraken gaat het hierbij om begeleiding voor alle kinderen (kinderen met somatische, lichamelijke, zintuiglijke, verstandelijke of psychische aandoening of beperking).
- Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking tot de leeftijd van 18 jaar. Hieronder valt de huidige AWBZ-aanspraak persoonlijke verzorging.
- Daarnaast krijgt de gemeente in artikel 2.3, tweede lid, de opdracht om voorzieningen te treffen op het gebied van vervoer van en naar een jeugdhulpaanbieder als dit noodzakelijk is in verband met een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid en om voorzieningen te treffen die de ouders in staat stellen hun rol als verzorgers en opvoeders te blijven vervullen (artikel 2.3, derde lid). Dit laatste is ter vervanging van de huidige aanspraak op kortdurend verblijf in de AWBZ."

De wetgever heeft bewust alle vormen van jeugdhulp zoals die bekend waren vóór de decentralisatie onder één begrip geschaard:

"Het begrip jeugdhulp in de Jeugdwet omvat alle ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen psychische problemen en stoornissen. Hieronder valt zowel een vorm van ambulante hulp als een verblijf bij pleegouders, hulp in een medisch kinderdagverblijf of psychiatrische zorg." (..)

"Er is bewust gekozen om alle vormen van jeugdhulp die gedecentraliseerd worden naar de gemeente onder het paraplu-begrip jeugdhulp te laten vallen. Het doel hiervan is te komen tot ontkokering van de verschillende vormen van zorgaanbod en het uitgangspunt van integrale hulpverlening te benadrukken."

De decentralisatie van jeugdhulp was bedoeld om versnippering te verminderen en integrale hulpverlening te bieden, zonder gemeenten verantwoordelijk te maken voor meer of andere vormen van hulp dan al geregeld waren in de Zvw, AWBZ en Wjz. Artikel 2.3 van de Jeugdwet legt gemeenten een resultaatsverplichting op, maar zonder uitbreiding van het zorgaanbod.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 oktober 2018 bevestigt dit standpunt:

"De Raad ziet in de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de wetgever bij de overheveling van de dyslexiezorg naar de Jeugdwet een ruimer of ander bereik van dyslexiezorg heeft beoogd. Dit is onder meer op te maken uit de volgende passages uit de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, blz. 50 en blz. 118)."

Als de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op basis van de wetsgeschiedenis concludeert dat de jeugdhulpplicht zich in het geval van dyslexiezorg niet uitstrekt tot wat eerder onder de Zorgverzekeringswet viel, is er geen reden om aan te nemen dat dit niet zou gelden voor andere vormen van jeugdhulp die voorheen onder de Zvw, AWBZ en de Wet op de Wjz

vielen. Met deze interpretatie van de wetsgeschiedenis en rechtspraak is de Jeugdwet geen open, maar een halfopen norm.

De Jeugdwet is een halfopen norm

Een college moet een voorziening verstrekken aan een jeugdige en/of ouder die daarvoor in aanmerking komt, deze voorziening moet ook leiden tot het in de Jeugdwet beschreven **resultaat**, maar die voorziening hoeft niet per se meer vormen van jeugdhulp te bevatten dan die in 2015 zijn gedecentraliseerd.

Anders gezegd: als het college een voorziening voor begeleiding heeft georganiseerd zoals voorheen in de AWBZ en deze voldoet aan het beschreven resultaat bij een specifieke hulpvraag, kan de gemeente aan haar resultaatsverplichting voldoen en hoeft zij geen andere voorziening zoals begeleiding te verstrekken, alleen omdat de jeugdige of ouder dat wenst.

De verordening

Gemeenten kunnen in de verordening de resultaatsgebieden definiëren en concretiseren. Het is niet nodig om in de verordeningen in detail specifieke diensten die geleverd worden vast te leggen.

Deze resultaatsgebieden zijn gericht op "gezond en veilig opgroeien", "groei naar zelfstandigheid" en "zelfredzaamheid en participatie". Gemeenten moeten in hun verordeningen vastleggen wat zij onder deze termen verstaan, waardoor professionals beter weten welke hulp zij moeten bieden om deze doelen te bereiken.

Dit geeft gemeenten tegelijkertijd meer flexibiliteit om per situatie passende hulp te bieden, zonder gebonden te zijn aan vooraf vastgestelde standaarddiensten. Dit helpt ook om de afbakening met andere wetten helder te houden, omdat het accent *niet ligt op de vorm* van zorg, maar op het *te behalen resultaat*.

1.3 Vormen van jeugdhulp vertalen naar het aanbod van voorzieningen

Het is aan de gemeente om de vormen van jeugdhulp te vertalen naar beschikbare voorzieningen binnen die gemeente. Daarbij mogen zij ook voorzien in méér vormen dan die onder de eerdergenoemde halfopen norm vallen. Als blijkt dat een bepaalde vorm van jeugdhulp niet nodig is binnen een gemeente, gezien de hulpvraag van jeugdigen en ouders, dan hoeft de gemeente die vorm van jeugdhulp ook niet te organiseren. Dit volgt ook uit de wetsgeschiedenis.

Volgens artikel 2.9 van de Jeugdwet stelt de gemeenteraad de jeugdhulpvoorzieningen, vast bij verordening.

De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels:

a. over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;

b. over de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen; (...)

In de memorie van toelichting staat dat het aan de gemeente is om voor de burger inzichtelijk te maken welke vormen van jeugdhulp de gemeente biedt. Ten aanzien van de verschillende vormen van jeugdhulp (artikel 2.9 sub a Jeugdwet) zegt de memorie van toelichting hierover het volgende:

"Op deze manier wordt het voor de burger niet alleen inzichtelijk welke vormen van jeugdhulp door de gemeente worden geboden aan eenieder en welke vormen alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn, maar ook hoe hij deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg kan verkrijgen." (..)

"Het verdient natuurlijk aanbeveling als gemeenten de door hen geboden vormen van jeugdhulp in onderlinge afstemming zoveel mogelijk uniform zouden regelen. Op die manier kunnen alle jeugdigen ervan uitgaan dat ze kunnen rekenen op dezelfde vormen van jeugdhulp (...). De burger kan hier rechtszekerheid aan ontleen en willekeur wordt hierdoor vermeden. Dit wil overigens niet zeggen dat elke gemeente hetzelfde aanbod in stand hoeft te houden, de behoefte aan bepaalde vormen van jeugdhulp zal immers per gemeente verschillen en zelfs binnen een gemeente in de tijd kunnen variëren. Het gaat dus niet om het standaard 'in huis hebben' van een bepaald aanbod, maar het kunnen bieden van bepaalde vormen van jeugdhulp bij gelijklopende problemen. Hierdoor wordt rechtsongelijkheid voorkomen."

Het minimum dat gemeenten moeten regelen (bij verordening) is een aanbod aan voorzieningen, bestaande uit vormen van jeugdhulp zoals deze zijn gedecentraliseerd, die aansluiten bij de behoefte bij jeugdigen en ouders in die gemeente.

Over de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vs. de beleidsvrijheid van gemeenten is nog vermeld:

"Elke gemeente moet voor de jeugdige of zijn ouders jeugdhulpvoorzieningen treffen die de jeugdige of zijn ouders nodig heeft (...): de jeugdhulpplicht. Deze jeugdhulpplicht geldt voor alle gemeenten op gelijke wijze. Ook geldt voor alle gemeenten dat zij voor de toeleiding naar de jeugdhulp deskundigen moeten inzetten. (...) Aan de kwaliteit van de jeugdhulp worden bovendien landelijke kwaliteitseisen gesteld, zoals de eisen van verantwoorde jeugdhulp (...), werken op basis van een hulpverleningsplan en een VOG. Op deze kwaliteitseisen wordt van rijkswege toezicht gehouden. Door al deze waarborgen zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de jeugdige en zijn ouders gewaarborgd."(..)

"Dat de gemeente daarnaast de beleidsvrijheid heeft om een aantal zaken naar lokale behoefte zelf in te vullen, zoals de vormgeving van de toegang en de lokale afbakening tussen het vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke deel van jeugdhulp, wil niet zeggen dat hierdoor rechtsongelijkheid bestaat. Er is weliswaar onderscheid, maar omdat geen enkele lokale situatie gelijk is, zal niet in elke gemeente hetzelfde samengestelde aanbod van jeugdhulp noodzakelijk zijn. Door deze beleidsruimte wordt de gemeente juist in staat gesteld om in te spelen op deze verschillende lokale situaties (...)"

Gemeenten kunnen zelf bepalen wat het aanbod aan voorzieningen in hun gemeenten is, voor zover dit maar is afgestemd op de daadwerkelijke behoefte van jeugdigen en hun ouders. Bij het 'vullen' van dat aanbod aan voorzieningen met vormen van jeugdhulp hoeft de gemeente echter niet verder te gaan dan hetgeen door de wetgever aan vormen van jeugdhulp is gedecentraliseerd

1.4 Mogelijkheden afbakening binnen de Jeugdwet

Bij afbakening moeten sommige onderwerpen, als de gemeente hierover wil besluiten, altijd in een verordening worden opgenomen omdat dit binnen de kader stellende bevoegdheid van de raad valt.² Het gaat dan om:

a. Beperken in tijdsintensiteit

Uit uitspraken van de CRvB over resultaatgericht beschikken binnen de Wmo 2015 blijkt dat tijd een essentieel element is voor een voorziening. Hoewel deze uitspraken over maatschappelijke ondersteuning gaan, is het mogelijk dat de CRvB een vergelijkbaar oordeel velt voor jeugdhulp. Als een gemeente tijdsintensiteit en doorlooptijd van niet-vrij toegankelijke voorzieningen wil beperken, vereist dit een strategische keuze van de raad die in de verordening moet worden vastgelegd.

Nadere regels

Daarna kan het college deze strategische keuzes in de verordening uitwerken in nadere (beleids)regels om hier uitvoering aan te geven in individuele gevallen. In de nota naar aanleiding van het verslag is de volgende passage te vinden:

"De gemeente kan, net zoals in het huidige systeem de verzekeraar nu doet voor bepaalde vormen van zorg (bijvoorbeeld maximaal negen behandelingen door de fysiotherapeut in basispakket), een slot zetten op de omvang en duur van bepaalde vormen van jeugdhulp [...]"

De tekst is weliswaar gericht op de medische verwijsroute en het contracteren van jeugdhulpaanbieders, maar kan ook van toepassing zijn op de bevoegdheid van de raad met betrekking tot de verordening en het vaststellen van het voorzieningenpakket. Wat een jeugdhulpaanbieder aanbiedt, is namelijk een voorziening, en deze voorziening moet de gemeenteraad in de verordening opnemen – het college moet deze vervolgens verstrekken als een jeugdige en/of ouder daarvoor in aanmerking komt.

Waar voor het element 'tijd' verwijzingen te vinden zijn in de rechtspraak en wetsgeschiedenis, is er voor andere essentiële aspecten een wat creatievere benadering nodig en die kunnen we ontleen aan het verbintenissenrecht.

² Rapport van 5 november 'Verkenning afbakening jeugdhulpplicht' van Victor advocaten.

b. Verdere afbakening op basis van het verbintenissenrecht

In het verbintenissenrecht omvatten 'essentialia' de kern van een prestatie, zoals de inspanning of het resultaat, inclusief kwaliteitseisen en prijs. Deze elementen moeten concreet en bepaalbaar zijn, een principe dat ook toepasbaar is op de Jeugdwet. De verordening fungeert daarbij als een overeenkomst tussen de gemeente en haar inwoners (rapport Victor Advocaten oktober 2024).

Voorzieningen in de verordening moeten concreet en duidelijk zijn. Het enkel benoemen van voorzieningen, zoals 'begeleiding', is onvoldoende; ze moeten specifiek worden uitgewerkt met details over toegestane en niet toegestane activiteiten, doelgroepen die wel/niet in aanmerking komen, kwaliteitseisen voor de uitvoerende partijen waarmee de voorziening bepaalbaar en begrensd is.

Deze keuzes, die bepalen wie voor de voorziening in aanmerking komt en wie deze kan leveren, zijn strategisch en moeten door de raad worden vastgelegd in de verordening. Het college kan deze vervolgens verder specificeren in nadere regels.

De benadering vanuit het verbintenissenrecht leidt tot de conclusie dat de gemeenteraad in de verordening het aanbod van voorzieningen, bestaande uit gedecentraliseerde vormen van jeugdhulp, kan afbakenen op elementen zoals activiteiten, intensiteit, doorlooptijd, doelgroep, kwaliteit, enzovoort. Deze zijn aan te merken als strategische keuzes en daarmee essentieel, wat betekent dat de raad deze ook daadwerkelijk zelf moet uitwerken in de verordening.

b. Visie en doelstellingen concreet vastleggen in een periodiek (beleids)plan

De raad stelt beleidskaders vast (art. 2.2 JW), die de basis vormen voor verordeningen en waarmee het open karakter van de Jeugdwet kan worden afgebakend³. Effectief jeugdbeleid vereist duidelijke keuzes over wat werkt en wat niet, en het vermijden van te hoge verwachtingen van zorgaanbieders zonder richtinggevende kaders van de gemeente.

Gemeenten moeten expliciet beleid formuleren over leefgebieden heen, waarin zij normatieve keuzes en verwachtingen richting professionals helder maken. Dit geeft professionals ruimte om doelen voor jeugdigen haalbaar te maken en werkt versterkend als deze beleidskeuzes in contracten en verordeningen zijn verankerd.

Strategische samenwerking met systeemaanbieders kan de benodigde kennis en expertise benutten, waardoor het open karakter van de Jeugdwet beter wordt afgebakend en richting wordt gegeven aan het jeugdbeleid.

³ Artikel 2.2. Jeugdwet bepaalt dat de gemeenteraad een periodiek beleidsplan vaststelt. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en geeft daarbij in ieder geval aan wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid.

1.5 Afwegingskader lokale teams en toegang

Voor wat betreft de toegang gaat het om de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een niet vrij toegankelijke voorziening. De verordening biedt hiertoe hét instrument dat lokale teams in deze afweging moet ondersteunen.

a. Stappenplan CRvB, onderzoeksplicht college

De CRvB heeft in een uitspraak in 2017 een stappenplan geformuleerd dat het college moet doorlopen bij een aanvraag voor een individuele voorziening.

"[...] Dit brengt met zich mee dat wanneer een jeugdige of een ouder zich meldt met een vraag voor jeugdhulp het college:

- 1) allereerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of zijn ouder is.*
- 2) Vervolgens zal het college moeten vaststellen of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn.*
- 3) Eerst wanneer de problemen en stoornissen zijn vastgesteld, kan worden bepaald welke hulp naar veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren.*
- 4) Nadat de noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, moet worden onderzocht of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden. Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een voorziening van jeugdhulp te verlenen. [...]*

b. Externe verwijzers

De Jeugdwet biedt mogelijkheden voor gemeenten om meer regie te voeren op externe verwijzingen waarmee gemeenten de voorspelbaarheid en daarmee grip vergoten. Voor de lokale (toegangs) teams is artikel 2.6 Jeugdwet van belang. Hierin is opgenomen dat:

"Het college [...] er in ieder geval verantwoordelijk voor [is] dat: [...] e. jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts, onverminderd de daarbij te hanteren professionele standaard als bedoeld in artikel 453 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek."

Artikel 2.7, lid 4 en 5 Jeugdwet is de basis voor het maken van afspraken met (o.a.) artsen. Hierin is bepaald:

Lid 4. Het college maakt afspraken met de huisartsen, de medisch specialisten, de jeugdartsen en de zorgverzekeraars over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de verwijzing, door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts plaatsvindt.

Lid 5. Het college stemt de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheden op grond van deze wet uitvoert, af met zorgverzekeraars met het oog op de wettelijke verantwoordelijkheden van die laatsten.

De wetgever geeft daarbij wel aan dat na deze medische verwijzing:

"[de jeugdhulpaanbieders] dus de daadwerkelijke inhoud van de voorziening bepalen. Daarbij dient de jeugdhulpaanbieder zich te houden aan de afspraken die hij daarover met de gemeente heeft gemaakt in het kader van de contract- of subsidierelatie en met de

regels die de gemeente op grond van artikel 2.8 JW bij verordening stelt. [...] de jeugdhulpaanbieder is bij de bepaling welke vorm van jeugdhulp, met welke frequentie en voor hoe lang gebonden aan hetgeen de gemeente hierover in de verordening heeft opgenomen.

De medische verwijfsroute zelf is niet te beperken, maar er zijn wel voorwaarden te stellen aan de manier waarop jeugdhulpaanbieders hiermee omgaan. Door in de verordening vast te leggen dat jeugdhulpaanbieders na een medische verwijfing hetzelfde stappenplan moeten volgen als het college, en door als raad duidelijk te zijn over wat jeugdhulp inhoudt, krijgt de gemeente meer controle over deze medische verwijfsroute.

De medische verwijfer moet in principe altijd verwijfen naar aanbieders waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten. Als de medische verwijfer dit niet doet, moet de gemeente deze verwijfing (alleen) volgen als er geen passend gecontracteerd aanbod beschikbaar is. Als er wel een passend gecontracteerd aanbod is, kan de gemeente wel afwijken van deze verwijfing. Tegen dit besluit van de gemeente staat dan bezwaar en beroep open.

Gemeenten hebben geen invloed op hulp in het gedwongen kader; als een GI jeugdhulp noodzakelijk vindt, moet de gemeente passende zorg bieden. Artikel 3.5 Jeugdwet biedt echter ruimte voor afspraken met GI's via overleg en een vastgelegd protocol over de inzet van jeugdhulp. In artikel 3.5 is bepaald:

Lid 1. De gecertificeerde instelling bepaalt of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Zij overlegt hiertoe met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft.

Lid 3. De gecertificeerde instelling en het college leggen de wijze van overleggen vast in een protocol.

Lid 4. Het eerste lid blijft buiten toepassing indien de verplichting tot het bieden van jeugdhulp rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.

De gemeente legt in overeenkomsten met zorgaanbieders en in bepalingen in de verordening vast dat jeugdhulpaanbieders op dezelfde manier onderzoek moeten doen naar de benodigde jeugdhulp als de gemeentelijke wijk/lokale teams. Dat kan dus ook betekenen dat de jeugdhulpaanbieder na een medische verwijfing zelf weer doorverwijft naar bijvoorbeeld een algemene voorziening of een kortere behandeling inzet dan voorheen. Jeugdigen kunnen op deze wijze nog steeds terecht bij medische verwijfers, maar het toeleiding proces na de verwijfing is gelijkgeschakeld met dat van de lokale (toegangs)teams. Deze voorwaarde is al opgenomen in de inkoopcontracten van Holland Rijnland. Het is niet bekend of en hoe hieraan uitvoering wordt gegeven en met welk resultaat.

c. Eigen kracht

De laatste en vijfde stap in het stappenplan, hangt samen met een passage in artikel 2.3 Jeugdwet:

"Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn [...] De wetgever geeft hierbij aan: "Uitgangspunt [bij de inzet van een voorziening] blijft echter de eigen kracht van jeugdige en zijn ouders. Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Vervolgens beslist de gemeente of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft.

Als eigen kracht ontbreekt en aan artikel 2.3 Jeugdwet is voldaan, is het college verplicht jeugdhulp te bieden. De wet specificeert niet precies wat eigen kracht inhoudt, maar het concept is gebaseerd op artikel 1:247 BW, dat de zorg- en opvoedplicht van ouders regelt. Gemeenten mogen volgens de wetgever redelijk veel verwachten van jeugdigen en ouders, mogelijk meer dan onder eerdere wetten zoals de Zvw, AWBZ of Wlz.

Bij het beoordelen van eigen kracht moet de gemeente rekening houden met factoren zoals de behoeften en capaciteiten van de jeugdige, de sociale en financiële situatie van de ouders, hun belastbaarheid en hun recht op inkomen. De CRvB heeft geoordeeld dat eigen kracht verplicht moet worden opgenomen in gemeentelijke verordeningen.⁴

d. Advies en uitvoering gaan niet samen

Daarnaast heeft de CRvB bepaald dat de advies- en uitvoerende rollen binnen jeugdhulp gescheiden moeten zijn. In Hollands Kroon, waar dezelfde organisatie beide taken uitvoerde, werd deze werkwijze als onzorgvuldig beoordeeld. Het scheiden van deze taken voorkomt belangenconflicten en verbetert de kwaliteit van de besluitvorming.

De gemeente verstrekt volgens de Jeugdwet alleen een voorziening als de ouders en jeugdigen en/of het sociale netwerk er zelf niet uitkomen. Volgens de uitspraak van de CRvB wordt in de verordening vastgelegd wat eigen kracht en draaglast is, hoe en op basis van welke criteria dit wordt beoordeeld.

De gemeenten moeten ervoor zorgen dat zij een heldere scheiding aanbrengen tussen de adviserende en uitvoerende partijen in jeugdzorgtrajecten.⁵

e. Inkomenstoets en (boven)gebruikelijke hulp

In 2021 heeft de CRvB bepaald dat een inkomenstoets geen onderdeel mag zijn van de beoordeling van eigen kracht. Dit brengt opnieuw de begrippen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp in beeld, ondanks dat deze niet expliciet in de Jeugdwet staan. Volgens de wetgever hoeven gemeenten deze begrippen niet anders toe te passen dan vóór de decentralisatie.

⁴ CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097. Gemeenten moeten in verordeningen 'gebruikelijke hulp' in het kader van het onderzoek dat gemeente moet uitvoeren naar de draagkracht en draaglast concretiseren.

⁵ Bij OZA/ZOA verloopt de doorverwijzing via jeugdteams en de uitvoering door de aanbieder. Voor de inzet van de vaste JT-medewerker op school (Leidse regio, Katwijk) en JOS ligt dit anders en is van een duidelijke rolscheiding geen sprake. Om rolscheiding te borgen worden specifieke afspraken gemaakt.

Bij persoonlijke verzorging stelt de wetgever dat de regels na de decentralisatie niet zijn veranderd. Kortdurende zorgsituaties (minder dan drie maanden) voor kinderen (0-18 jaar) worden beschouwd als gebruikelijke zorg, zelfs als ze normale persoonlijke verzorging overstijgen. Voor kinderen ouder dan 12 jaar die geen intieme zorg willen ontvangen van een ouder, viel dit onder de AWBZ. Toch leidt bovengebruikelijke hulp niet automatisch tot een recht op zorg, zoals dat onder de AWBZ vaak wel het geval was.

Volgens de Jeugdwet moet het college alleen jeugdhulp bieden als de eigen mogelijkheden van de jeugdige en zijn ouders, inclusief hulp van het sociale netwerk, ontoereikend zijn. Dit principe werd in 2019 bevestigd in een zaak waarin een ouder, ondanks het opgeven van haar baan en zware belasting, geen pgb kreeg voor bovengebruikelijke hulp. Onder de AWBZ had deze situatie waarschijnlijk wel recht op zorg opgeleverd.

Gemeenten kunnen onderscheid maken in gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp. Gebruikelijke hulp komt niet in aanmerking voor een voorziening. Daarbij kunnen gemeenten aansluiten op wat onder de AWBZ als gebruikelijk was aangemerkt.

Bij bovengebruikelijke hulp hoeft het college alleen een voorziening te treffen als jeugdige en ouder(s) niet met eigen kracht alsnog in hun hulpbehoefte kunnen voorzien. Daarbij geldt dan expliciet dat een inkomenstoets géén deel mag uitmaken van het onderzoek naar die eigen kracht.

De gemeente moet op basis van het CRvB stappenplan echter steeds een individuele afweging maken, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden.

2. Afbakening met andere wetgeving

Artikel 1.2 Jeugdwet regelt de afbakening met andere wetten zoals de Wlz, Zvw en Wmo 2015. Als een jeugdige op grond van een van deze wetten recht heeft op zorg, is de Jeugdwet niet van toepassing. Echter, wanneer problemen voortkomen uit meerdere oorzaken en de jeugdige daardoor onder de Wlz, Zvw én Jeugdwet valt, is het college verplicht een voorziening te bieden op basis van de Jeugdwet.

Als een verordening meer omvat dan wettelijk vereist, creëert de gemeente daarmee voorzieningen die buiten de wettelijke afbakening van de Jeugdwet vallen. Bijvoorbeeld, door in de verordening standaard hulphonden als voorziening op te nemen, ontstaat een nieuwe aanspraak op basis van de verordening, ook als dit strikt gezien geen jeugdhulpvoorziening zou zijn onder de Jeugdwet.

Dilemma's voorliggende voorzieningen⁶

Een veel genoemd vraagstuk is toekenning van jeugdhulp zonder verblijf op grond van de Jeugdwet die eigenlijk gericht is op problematiek van de ouders. Soms is het voor de relatie tussen het gezin en de hulpverleners laagdrempeliger om jeugdhulp in te zetten dan het probleem van de ouders aan te snijden. Denk aan ondersteuning bij een (v)chtscheiding. In deze context komt sluiten wij niet uit dat jeugdhulp zonder verblijf wordt ingezet, omdat een gezin het eigen risico in de zorgverzekeringswet niet kan betalen.

Ook in Holland Rijnland wordt aangegeven aan dat (langdurige) jeugdhulp zonder verblijf ook wordt ingezet omdat het onduidelijk is of de geboden zorg of ondersteuning bij de Wlz of de zorgverzekering thuishoort. Het gaat dan bijvoorbeeld om zware of langdurige GGZ of LVB zorg waarbij er weinig of geen perspectief is.

De wettelijke kaders van de Wlz en de Zvw gaan uit van hulp aan een verzekerde of een cliënt, niet het gezin. De ruimte voor integraliteit die de Jeugdwet biedt, is voor deze wetgevende kaders bijna niet aan de orde. Dat maakt het gesprek over afbakening van voorliggende voorzieningen met de financiers (zorgverzekeraars en zorgkantoren) lastig.

Er is regelmatig ook sprake van onduidelijkheid bij zorgprofessionals in de lokale teams over toepassing van de wettelijke kaders. Daardoor komen gemeenten in een positie dat zij verantwoordelijk gemaakt worden voor zorg en ondersteuning in de vorm van jeugdhulp zonder verblijf, terwijl dit bij nadere analyse niet het geval blijkt te zijn.

Ook vaktherapie of behandelingen met dieren worden veelvuldig genoemd als vormen van zorg en ondersteuning die geschaard worden onder jeugdhulp zonder verblijf. Door de ruimte in gemeentelijke verordeningen, zien de medewerkers van de lokale (toegangs) teams zich gesteld voor dilemma's als het gaat om het al of niet toekennen van dergelijke vormen van zorg en ondersteuning in het proces van indicatie.⁷

Het is cruciaal voor gemeenten om in verordeningen heldere criteria op te nemen die bepalen welke zorg en ondersteuning onder de Jeugdwet valt, en wat door andere wetten zoals de Wmo, Wet Passend onderwijs of Zvw wordt gedekt, vooral wanneer er overlap is met andere wetgeving. Onduidelijke afbakening kan leiden tot verwarring en geschillen tussen zorgaanbieders, gemeenten en zorgverzekeraars en onderwijs.⁸

Verordeningen moeten expliciet beschrijven:

- Welke vormen van jeugdhulp wel en niet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen.
- Welke vormen van zorg door andere wetgeving worden geregeld.

⁶ Bron: Onderzoek afbakening jeugdhulp zonder verblijf mei 2020 van oa Bianca den Outer.

⁷ Uit het bronbestand Dienstomschrijvingen 2022-2025 Holland Rijnland van de Service organisatie Zorg Holland Rijnland blijkt dat vaktherapie en therapie met dieren valt in de categorie 'nee, tenzij'. Het verdient aanbeveling te bezien of deze vorm van zorg kan worden uitgesloten.

⁸ De wettelijke kaders van de Wlz en de Zvw gaan uit van hulp aan een verzekerde of een cliënt, niet het gezin. De ruimte voor integraliteit die de Jeugdwet biedt, is voor deze wetgevende kaders bijna niet aan de orde. Dat maakt het gesprek over afbakening van voorliggende voorzieningen met de financiers (zorgverzekeraars en zorgkantoren) lastig.

Het is aan te bevelen om in verordeningen de juridische scheidslijn vast te leggen tussen lichte jeugdhulp die gemeenten onder de Jeugdwet kunnen aanbieden en specialistische zorg die onder de Zvw of Wlz valt. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van duidelijke definities van "lichte" en "zware" jeugdhulp, en door te verwijzen naar landelijke richtlijnen.

2.1 Onderwijswetgeving – Wet Passend Onderwijs

2.1.1 Algemene toelichting

De Wet passend onderwijs legt de nadruk op samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Hoewel de wet zelf geen specifieke artikelen bevat die de verdeling tussen onderwijs en jeugdhulp regelen, zijn er wel bepalingen die deze samenwerking stimuleren. Zo is een samenwerkingsverband verplicht om het ondersteuningsplan af te stemmen op het beleidsplan over jeugdhulp van de gemeente. Daarnaast is het soms noodzakelijk dat onderwijs en gemeenten afstemmen rondom individuele ondersteuning.

Uit de Jeugdwet volgt dat ondersteuning gericht op het behalen van onderwijsdoelen of het doorlopen van het onderwijsprogramma niet valt onder de jeugdhulpplicht van de Jeugdwet. Als een jeugdige recht heeft op ondersteuning vanuit de onderwijswetgeving, is die wetgeving voorliggend (art. 1.2 Jeugdwet) en hoeft het college geen jeugdhulpvoorziening te treffen.

Grensgevallen bij begeleiding in het onderwijs

Hoewel bepaalde vormen van begeleiding in het onderwijs kunnen vallen onder de definitie van jeugdhulp (art. 1.1 Jeugdwet), brengt dit ze niet automatisch onder de jeugdhulpplicht. Voorbeelden:

- **Dyslexie:** Als Ernstige Dyslexie (ED) wordt vastgesteld zonder behandelindicatie, blijft het onderwijs verantwoordelijk voor lees- en spellingsonderwijs, extra begeleiding, en interventies in de klas. Het onderzoek zelf door een gedragswetenschapper valt wél onder de Jeugdwet als jeugdhulp.
- **Intelligentietests:** Onderzoeken gericht op onderwijsdoelen, zoals intelligentietests voor onderwijsadvies, huiswerkbegeleiding, remedial teaching, dyscalculie, of begeleiding bij taal- en spraakproblemen, vallen niet onder jeugdhulp.

Samenloop Wet passend onderwijs en Jeugdwet

De Wet passend onderwijs legt de verantwoordelijkheid bij scholen om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passend onderwijs te bieden. Specialistische jeugdhulp valt echter onder de Jeugdwet, wat tot grijze gebieden kan leiden, bijvoorbeeld bij kinderen met complexe gedragsproblemen. In die gevallen kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en gemeente.

De belangrijkste vormen van zorg die onder de Wet passend onderwijs vallen, zijn:**1. Ondersteuningsbehoeften van leerlingen**

Scholen zijn verplicht om in kaart te brengen welke ondersteuning een leerling nodig heeft om goed mee te kunnen doen in het onderwijs. Dit kan variëren van kleine aanpassingen in de klas tot intensieve begeleiding. Ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- Extra uitleg of aangepaste lesmaterialen.
- Hulp bij concentratieproblemen of leerstoornissen (zoals dyslexie of dyscalculie).
- Hulp bij sociaal-emotionele problemen of gedragsproblemen.

2. Individueel onderwijsplan (IOP)

Wanneer een leerling extra ondersteuning nodig heeft, wordt vaak een individueel onderwijsplan (IOP) opgesteld. Hierin staan de doelen, afspraken en specifieke vormen van ondersteuning die de leerling krijgt. Dit kan bijvoorbeeld inhouden:

- Een aangepast leerprogramma of ander lesmateriaal.
- Extra begeleiding door een onderwijsassistent, mentor of specialist.
- Het gebruik van hulpmiddelen, zoals een laptop of aangepast meubilair.

3. Zorgplicht van scholen

Elke school heeft een zorgplicht. Dit betekent dat de school verantwoordelijk is voor het bieden van een passende onderwijsplek aan iedere leerling, ook aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Als de school zelf niet de juiste ondersteuning kan bieden, moet deze samen met het samenwerkingsverband op zoek gaan naar een oplossing, bijvoorbeeld op een andere school of in het speciaal onderwijs.

4. Extra zorg in de klas

Scholen kunnen verschillende vormen van zorg aanbieden aan leerlingen die dat nodig hebben, waaronder:

- Remedial teaching: Extra ondersteuning voor kinderen met leerproblemen.
- Ondersteuning door een zorgcoördinator of intern begeleider: Personen die zorgen voor het coördineren van zorg binnen de school.
- Begeleiding door externe specialisten: Denk aan een orthopedagoog, psycholoog of logopedist die wordt ingeschakeld als dat nodig is.

5. Toegang tot speciaal onderwijs

Als een reguliere school niet in staat is om passende ondersteuning te bieden, kan een leerling doorverwezen worden naar het speciaal onderwijs. Dit geldt vooral voor kinderen met zwaardere beperkingen, zoals lichamelijke handicaps, ernstige gedragsproblemen of verstandelijke beperkingen. In samenwerking met een samenwerkingsverband wordt dan gezocht naar de best passende onderwijsplek.

6. Hulpmiddelen en aanpassingen

Sommige leerlingen hebben baat bij fysieke aanpassingen of hulpmiddelen om goed te kunnen functioneren in de schoolomgeving. Denk hierbij aan:

- Speciale hulpmiddelen, zoals voorleessoftware, spraakondersteuning, of een aangepast bureau.
- Aanpassingen in de fysieke ruimte van de school, zoals een lift of rolstoeltoegankelijke lokalen.

7. Samenwerking met zorginstellingen

In sommige gevallen is het nodig om onderwijs en zorg te combineren, vooral voor leerlingen met complexe zorgbehoeften. Scholen werken dan vaak samen met externe zorginstellingen, bijvoorbeeld voor jeugdhulpverlening of begeleiding op het gebied van geestelijke gezondheid.

8. Sociaal-emotionele ondersteuning

Naast cognitieve ondersteuning kan er ook behoefte zijn aan sociaal-emotionele ondersteuning, zoals:

- Hulp bij faalangst, sociale vaardigheden of gedragsproblemen.
- Ondersteuning door schoolmaatschappelijk werkers of vertrouwenspersonen.

9. Vervoersvoorzieningen

Wanneer een leerling vanwege een beperking niet zelfstandig naar school kan, kan de school of het samenwerkingsverband helpen bij het regelen van speciaal vervoer naar school.

Het samenwerkingsverband

Scholen werken regionaal samen binnen samenwerkingsverbanden om leerlingen de zorg en ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. De verplichtingen van deze samenwerkingsverbanden zijn vastgelegd in de Wet Passend Onderwijs en richten zich op de organisatie van ondersteuning binnen het onderwijs. Samenwerkingsverbanden hebben de taak een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren, zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en extra ondersteuning krijgen waar nodig.⁹ Hierbij kunnen ook speciale zorgarrangementen worden ingezet die een combinatie van onderwijs en zorg bieden.¹⁰

Ondersteuningsplan

Elk samenwerkingsverband stelt een ondersteuningsplan vast waarin onder andere de basisvoorzieningen voor ondersteuning worden beschreven die op alle scholen binnen het verband aanwezig zijn. Dit plan dient als leidraad voor de inzet van middelen en het vormgeven van passend onderwijs.

Over de inhoud van dit ondersteuningsplan dient op overeenstemming gericht overleg (OOGO) gevoerd te worden met de gemeente, met als doel dit af te stemmen op het gemeentelijke jeugdbeleid. Hieruit volgt een afbakening tussen ondersteuning en hulp die in het kader van het onderwijs noodzakelijk is ten opzichte van de jeugdhulpplicht in het kader van de Jeugdwet.¹¹

Beleidskaders en beleidsplan gemeenten

Volgens artikel 2.2, derde lid, Jeugdwet moeten gemeenten en samenwerkingsverbanden op overeenstemming gericht overleg (OOGO) voeren over het conceptjeugd(beleids)plan, van de gemeente voor zover dit het onderwijs raakt. Pas na dit overleg kan de

⁹ Zie artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs en artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs

¹⁰ De regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers van de zes samenwerkingsverbanden en bestuurlijke vertegenwoordigers van de drie subregio's Holland Rijnland (bovenregionaal OOGO).

¹¹ In de context van de Jeugdwet kan het beleid- voor zover dit het onderwijs raakt- voor samenwerking met het onderwijs slechts worden vastgesteld na overeenstemming in de subregionale OOGO's.

gemeenteraad het beleidsplan definitief vaststellen. De Jeugdwet schrijft geen specifieke vorm of invulling van het OOGO voor, waardoor gemeenten en samenwerkingsverbanden hier zelf afspraken over kunnen maken. Afstemming via OOGO is essentieel en sluit aan bij de verplichtingen van samenwerkingsverbanden onder de Wet Passend Onderwijs.

De belangrijkste verplichtingen van het samenwerkingsverband zijn

1. **Zorgplicht voor Passend Onderwijs:** Scholen binnen het samenwerkingsverband hebben een zorgplicht om voor iedere leerling een passende plek te bieden in het onderwijs. Als een school niet zelf de benodigde ondersteuning kan bieden, moet zij in samenwerking met het samenwerkingsverband een andere passende onderwijsplek regelen.
2. **Ondersteuningsplan:** Het samenwerkingsverband is verplicht om een ondersteuningsplan op te stellen, waarin het beleid en de financiering van de ondersteuning voor leerlingen worden beschreven. Dit plan moet elke vier jaar worden opgesteld en afgestemd met belanghebbenden, waaronder ouders en gemeenten.
3. **Verdeling van Ondersteuningsmiddelen:** Het samenwerkingsverband verdeelt de middelen die beschikbaar zijn voor extra ondersteuning onder de aangesloten scholen. Dit gebeurt op basis van de behoefte en de afspraken in het ondersteuningsplan.
4. **Samenwerking met Gemeenten:** Het samenwerkingsverband moet samenwerken met gemeenten, met name op het gebied van jeugdhulp en zorg. Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband moet worden afgestemd op het beleidsplan jeugdhulp van de gemeente.
5. **Toezicht en Verantwoording:** Het samenwerkingsverband is verplicht verantwoording af te leggen over de uitvoering van het ondersteuningsplan en het gebruik van de middelen. Dit gebeurt via toezicht door de Onderwijsinspectie.
6. **Regelen van Toelaatbaarheid:** In sommige gevallen, zoals bij speciaal onderwijs, beslist het samenwerkingsverband of een leerling een toelaatbaarheidsverklaring krijgt, waarmee toegang wordt geboden tot een gespecialiseerde onderwijsplek.

Deze verplichtingen zorgen ervoor dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften niet buiten de boot vallen en dat scholen en gemeenten samenwerken om passende oplossingen te bieden.

Afstemming in het grijze gebied tussen onderwijs en jeugdhulp

Het grijze gebied tussen onderwijs en jeugdhulp is wettelijk niet volledig uitgewerkt. Daarom is het noodzakelijk om afspraken te verduidelijken en af te stemmen. In Holland Rijnland wordt hier landelijk op vooruitgelopen dankzij een sterke samenwerking en goed ontwikkelde governance die al jaren bestaat.

De samenwerking tussen onderwijs en jeugdteams wordt momenteel verder uitgewerkt, waarbij de reikwijdte en afbakening van verantwoordelijkheden centraal staan. Dit proces wordt ondersteund door onderzoek, betrokkenheid van stakeholders, analyse van data, ervaringen uit pilots en herzieningen van dienstomschrijvingen. Een basis van vertrouwen

en korte communicatielijnen tussen betrokken partijen maakt het mogelijk om complexe vraagstukken in dit grijze gebied vast te leggen in bestuurlijk afgestemde documenten met gemeenten en onderwijsorganisaties, inclusief samenwerkingsverbanden.

Besluiten in het kader van het proces 'Bestuurlijke taskforce fundamentele heroverweging gespecialiseerde jeugdhulp' zijn in lijn met deze zorgvuldig afgestemde koers en kaders en dragen bij aan consistentie.¹²

2.2 Afbakening Jeugdhulp-Onderwijs in Holland Rijnland

Gemeenten in Holland Rijnland kunnen op de volgende manieren uitvoering geven aan de verdere afbakening van jeugdhulp ten opzichte van de Wet Passend Onderwijs.

1. Duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden

In de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is het belangrijk dat gemeenten heldere criteria vaststellen over welke zorg onder de Jeugdwet valt en welke onder de Wet Passend Onderwijs. Passend onderwijs richt zich op onderwijsondersteuning, terwijl jeugdhulp primair gericht is op zorg buiten het onderwijs, zoals bij psychische of gedragsproblemen.

Onderwijs is verantwoordelijk voor lichte gedragsmatige ondersteuning, terwijl jeugdhulp wordt ingezet bij intensieve, niet-onderwijs-specifieke ondersteuning. Om dit onderscheid te verduidelijken, hebben de gemeenten in Holland Rijnland de handreiking en dienstomschrijving voor Onderwijs-Zorgarrangementen (OZA) vastgesteld, geactualiseerd in de zomer van 2024. Deze biedt een kader voor samenwerking en afstemming, waarbij overlap wordt voorkomen.¹³

Aanpassing in verordening

- Gemeenten kunnen bepalen dat scholen verantwoordelijk zijn voor lichte gedragsmatige ondersteuning, terwijl meer intensieve hulp via het Jeugdteam verloopt. Dit kan in lijn zijn met de huidige structuur van preventieve jeugdhulp zoals beschreven in artikel 4 van de verordening Jeugdhulp Leiden.
- Gemeenten kunnen specifieke artikelen toevoegen die omschrijven welke vormen van ondersteuning de school zelf moet bieden (bijv. onderwijsondersteuners, intern begeleiders) en welke zorgvragen naar het Jeugdteam of andere zorgvoorzieningen worden doorgeleid.

2. Preventieve Jeugdhulp op school

Preventieve jeugdhulp zoals Jeugdhulp op School (JOS) wordt in Holland Rijnland ingezet in gespecialiseerd onderwijs (SBO/VSO). Dit beleid is (n.a.v. een onderzoeksrapport van Oberon/DSP over JOS in Holland Rijnland) recent bevestigd door de regiegroep onderwijs-jeugdhulp; uitrol naar regulier onderwijs is voorlopig niet aan de orde.

¹² Hiervoor verwijzen we ook naar de ontwikkellijnen Onderwijs in regio HR op basis waarvan uitvoering wordt gegeven aan een aantal hier genoemde onderwerpen.

¹³ De handreiking bevat afspraken over de afbakening jeugdhulp/onderwijs in Holland Rijnland en is een nadere invulling van de in Holland Rijnland geldende Leidende Principes samenwerking onderwijs-jeugdhulp Holland Rijnland. De documenten zijn dynamisch en worden o.b.v. evaluatie aangepast.

3. Protocolen en samenwerkingsafspraken

Verordeningen zijn niet het geschikte instrument voor het vastleggen van samenwerkingsprotocollen of operationele afspraken met andere partijen. Dit zijn "dynamische documenten" en kunnen om die reden niet volledig worden opgenomen in gemeentelijke verordeningen. In de verordening kan wel een *verwijzing* worden opgenomen naar (bestaande) protocollen en richtlijnen die in samenwerking met het onderwijs zijn ontwikkeld waarin staat hoe scholen, jeugdhulp en ouders samen bepalen welke hulp vanuit het onderwijs kan worden geboden en wanneer externe jeugdhulp noodzakelijk is. Een verwijzing naar het "Fasenmodel Onderwijs-Zorgcontinuüm" en de "Routekaart Integraal Arrangeren" is noodzakelijk om duplicatie en stagnatie te voorkomen.

4. Onderwijszorgarrangementen (OZA)

Veel gemeenten, waaronder ook de gemeenten in Holland Rijnland, werken met onderwijszorgarrangementen (OZA), waarbij onderwijs en jeugdhulp nauw samenwerken om kinderen met complexe hulpvragen te ondersteunen. Deze arrangementen moeten duidelijk zijn afgebakend in verordeningen, zodat ouders en professionals weten welke instantie verantwoordelijk is voor welke zorg.

Gemeenten kunnen in hun verordening opnemen hoe onderwijszorgarrangementen worden ingezet, inclusief de criteria voor wanneer jeugdhulp noodzakelijk is in aanvulling op het onderwijs. Dit helpt om de inzet van jeugdhulp alleen in te schakelen wanneer het gaat om zorg die niet door het onderwijssysteem kan worden geleverd.

Voor Holland Rijnland geldt dat specifieke afspraken en criteria al zijn vastgelegd in (o.a.) het Fasenmodel Onderwijs en de in de zomer 2024 geactualiseerde dienstomschrijving OZA waarin de verantwoordelijkheid van jeugdhulp t.o.v. het onderwijs aangescherpt. Een verwijzing in de verordening (zie ook onder 3) kan dan volstaan.

5. Afstemming tussen school, jeugdhulp en ouders

In de verordening moet worden vastgelegd dat scholen, jeugdhulpinstanties en ouders regelmatig overleg hebben over de afstemming van zorg en onderwijs. Vaak zien scholen gedragsproblemen of ondersteuningsbehoeften eerder, maar de vraag of dit valt onder onderwijs of jeugdhulp moet helder zijn.

Afbakening tussen jeugdhulp en onderwijs: praktijkproblemen

Hoewel de afbakening tussen jeugdhulp zonder verblijf en ondersteuningsvoorzieningen in het onderwijs grotendeels helder is, ervaren gemeenten dat een gebrek aan passend onderwijs vaak leidt tot inzet van jeugdhulp zonder verblijf, zoals dagbesteding. Daarnaast worden individuele begeleiding op school, intelligentietesten, sociale vaardigheidstrainingen, persoonlijke verzorging en bijles regelmatig genoemd als ondersteuningsvormen die ouders via de gemeente aanvragen.

Gemeenten in Holland Rijnland signaleren dat scholen ouders soms adviseren om bij de gemeente een verwijzing te vragen, zelfs als de ondersteuning primair een onderwijstaak betreft. Ook komt het voor dat zorgaanbieders promotieactiviteiten op scholen uitvoeren, waarbij ouders tijdens een intake worden doorverwezen naar de huisarts om via de gemeentelijke toegang een indicatie te krijgen. Dit gebeurt soms om wachttijden en wachtlijsten te omzeilen.

Scholen geven daarnaast aan negatieve effecten te ondervinden van de lange wachttijden en personeelsswisselingen binnen jeugdteams, wat ertoe leidt dat zij extra ondersteuning moeten bieden buiten hun kerntaken.

2.2 Samenwerking met andere domeinen en afstemming

Gemeenten spelen een belangrijke rol spelen in het bevorderen van samenwerking- van afbakening- tussen verschillende zorgdomeinen. Verordeningen zijn echter niet het geschikte instrument voor het vastleggen van samenwerkingsprotocollen of operationele afspraken met andere partijen. De relatie en afspraken over afstemming worden vastgelegd in aparte overeenkomsten en landelijke of regionale afspraken, beleidsplannen of protocollen die specifiek gericht zijn op samenwerking en afstemming tussen de betrokken organisaties.

3. Deskundigheid lokale teams, JGTs, Toegangsteams¹⁴ /Toegang tot jeugdhulp: juridische kaders en uitdagingen

In dit hoofdstuk komen de dilemma's aan bod waar de medewerkers van de gemeentelijke lokale (toegangs-) teams tot jeugdhulp tegen aanlopen. De gemeente is verantwoordelijk voor een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en inzet van noodzakelijke jeugdhulp, hoewel de Jeugdwet (art. 2.14) niet specificeert hoe deze toegang er precies uit moet zien.

Volgens artikel 2.1 Besluit Jeugdwet moet de toegang beschikken over deskundigheid op onderwerpen zoals:

- Opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- Taal- en leerproblemen, somatische aandoeningen, lichamelijke of verstandelijke beperkingen;
- Kindermishandeling en huiselijk geweld.

¹⁴ Waar toegang of toegangsteam is vermeld wordt ook bedoeld lokale teams, waar toegang onderdeel van uitmaakt.

Artikel 2.6, tweede lid, Jeugdwet vereist dat in de toegang verantwoord werk wordt uitgevoerd door gekwalificeerd personeel, met een focus op geregistreerde professionals (BIG- of SKJ-register).

a. Uitdagingen in de praktijk

Veel gemeenten hebben niet duidelijk uitgewerkt welke specifieke problemen en stoornissen onder hun jeugdhulpplicht vallen. Dit wordt vaak gezien als de verantwoordelijkheid van lokale (toegangs)teams en hun professionals, waarbij de vraag van het kind en gezin centraal staat. Gemeenten vinden het lastig om vooraf bepaalde problemen of situaties uit te sluiten.

b. Bevordering van deskundigheid

Deskundigheidsbevordering in toegangsteams en bij ketenpartners is essentieel om wettelijke kaders effectief te benutten. Training, deskundigheidsbevordering en instrumenten kunnen professionals helpen bij het maken van onderbouwde keuzes, zoals wanneer ondersteuning voor ouders geschikter is dan jeugdhulp voor het kind.

c. Rol van casuïstiekbespreking

Anonieme casuïstiekbesprekingen, georganiseerd door gemeenten, zijn cruciaal voor:

1. Het versterken van samenwerking tussen partijen.
2. Het verduidelijken van beleidsregels, verordeningen en samenwerkingsafspraken.
3. Het bepalen van de ondergrens van wat ouders en kinderen zelf kunnen oplossen.

Door casuïstiek systematisch te analyseren, kunnen gemeenten beleid verder ontwikkelen en de afbakening en reikwijdte van de jeugdhulpplicht beter definiëren.

Deskundigheidsbevordering bij toegangsteams en ketenpartners is essentieel voor effectief samenwerken binnen de wettelijke kaders. Dit vraagt om training, hulpmiddelen en aandacht voor het inzetten van passende zorg, zoals ondersteuning voor ouders in plaats van jeugdhulp indien geschikt.

Casuïstiekbesprekingen, georganiseerd door gemeenten, zijn cruciaal voor het verduidelijken van beleidsregels, verordeningen en samenwerkingsafspraken. Door gestructureerde analyse van casuïstiek wordt beleidsontwikkeling versterkt en kan de ondergrens van zelfredzaamheid van cliënten worden vastgesteld, wat bijdraagt aan de doorontwikkeling van de toegang en de afbakening van de jeugdhulpplicht.

4. Eindconclusie

Deze memo onderstreept het belang van een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en de reikwijdte van de jeugdhulpplicht binnen de Jeugdwet. Door duidelijke verordeningen vast te stellen, strategische keuzes te maken en effectieve samenwerking met onderwijs en andere domeinen te bevorderen, kunnen gemeenten in Holland Rijnland zorgvuldiger en doelmatiger omgaan met jeugdhulpmiddelen. Het versterken van deskundigheid en het implementeren van systematische casuïstiekbesprekingen dragen bij aan consistent beleid en ondersteunen professionals in het maken van juiste afwegingen. Dit proces is essentieel om passende jeugdhulp te waarborgen, rechtszekerheid te bieden en de integrale hulpverlening in de regio verder te versterken.

Bronvermelding

- Handreiking afbakening jeugdhulpplicht, een rapport van 5 november 'Verkenning afbakening jeugdhulpplicht' van Victor advocaten.
- Leidraad toegang preventief-ambulant, 13 april 2018, jeugdmonitor CBS
- Onderzoek afbakening jeugdhulp zonder verblijf, o.a. Bianca den Outer, Mei 2022
- Werkgroep definities en afbakening uitvoeringsagenda Groninger Gemeenten, oktober 2020
- Memo onderwijs-jeugdhulp leidende principes (datum niet bekend)
- Procesupdate OZ-continuüm HR Regiegroep, 23 oktober 2024
- Fasenmodel onderwijs zorgcontinuüm, 23 oktober 2024
- Routekaart integraal arrangeren Holland Rijnland
- Handleiding taken rollen en verantwoordelijkheden passend onderwijs jeugdhulp Holland Rijnland
- Concept-verslag bestuurlijke regiegroep onderwijs-jeugd 23 oktober 2024.
- AEPB-onderzoek en advies, artikel 15 april 2020 'Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?'

BIJLAGE(N)

BIJLAGE 1. OVERIGE AANBEVELINGEN AANSCHERPEN VERORDENINGEN

1. Normatieve begrenzing van jeugdhulp

In de verordeningen worden duidelijke normen opgenomen over wat onder de term "jeugdhulp" valt, zodat er geen onduidelijkheden zijn over wat de gemeente wel of niet aanbiedt. Dit voorkomt dat gemeenten geconfronteerd worden met eisen of claims van burgers die buiten de scope van de Jeugdwet vallen.

Verordeningen moeten helder zijn over:

- De grenzen van gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- De soorten ondersteuning en zorg die de gemeente wél en niet levert.

Voorbeeld van een normatieve begrenzing: Een verordening zou bijvoorbeeld kunnen stellen dat de gemeente verantwoordelijk is voor jeugdhulp die gericht is op opgroeien en opvoeden, maar dat medische behandelingen die onder de Zvw vallen of ondersteuning in de onderwijscontext (hierna over onderwijs meer), uitgesloten zijn van gemeentelijke verantwoordelijkheid.

2. Typen Jeugdhulp en Prioritering

Gemeenten kunnen de soorten jeugdhulp specificeren en prioriteiten stellen, afhankelijk van de beschikbare middelen en beleidsdoelen.

- **Specialistische vs. algemene jeugdhulp:** Gemeenten kunnen scherper onderscheid maken tussen algemene voorzieningen (zoals opvoedingsondersteuning) en meer specialistische jeugdhulp.
- **Zorgwaarte:** Gemeenten kunnen bepalen welke vormen van jeugdhulp prioriteit krijgen of wanneer intensieve vormen van hulp (zoals jeugdzorg met verblijf) worden ingezet.

3. Kwaliteits- en Toezicht eisen

Gemeenten kunnen in hun verordeningen vastleggen welke kwaliteitseisen er gelden voor aanbieders van jeugdhulp en hoe zij toezicht houden op de uitvoering.

- **Kwaliteitsborging:** Gemeenten kunnen eisen stellen aan de kwaliteit van zorg, zoals certificeringen of het volgen van bepaalde richtlijnen of standaarden.
- **Toezicht en handhaving:** Gemeenten kunnen regels opstellen over de wijze waarop toezicht wordt gehouden op jeugdhulpaanbieders, bijvoorbeeld door inspecties of audits.

4. Inkoop en contractering van jeugdhulp

Ook is het van belang dat gemeenten in verordeningen duidelijke kaders stellen voor de inkoop van jeugdhulp. Dit kan helpen bij het afbakenen van de gemeentelijke

verantwoordelijkheid en zorgt ervoor dat zorgaanbieders weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast kan het de kwaliteit van de zorg verbeteren door eisen te stellen aan de prestaties van aanbieders.

Voorbeeld van inkoopbepaling: Een verordening kan eisen dat gecontracteerde zorgaanbieders verantwoording afleggen over de behaalde resultaten binnen de resultaatgebieden, en dat deze resultaten meetbaar en controleerbaar zijn.

5. Eigen Bijdrage en Verplichtingen voor Ouders en Jongeren (*vergt nader onderzoek)

Gemeenten kunnen regels vaststellen over de eventuele eigen bijdrage die ouders moeten leveren aan de kosten van jeugdhulp, of over specifieke verplichtingen die ouders en jongeren hebben als zij gebruikmaken van jeugdhulp.

- Eigen bijdrage: Voor bepaalde vormen van jeugdhulp kunnen gemeenten een financiële bijdrage van ouders of verzorgers vragen, mits dit binnen de wettelijke grenzen blijft. Zo heeft de CRvB bepaald dat inkomen c.q. vermogen geen rol spelen bij het vaststellen van de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen.
- Verplichtingen ouders en jongeren: Gemeenten kunnen verplichtingen opleggen met betrekking tot deelname aan bepaalde vormen van hulp, zoals verplicht ouderschapsondersteuning of therapie voor het kind.

6. Klachten- en bezwaarprocedures

Tot slot heeft de CRvB duidelijk gemaakt dat gemeenten duidelijke klachten- en bezwaarprocedures moeten hanteren voor jeugdigen en hun ouders die het niet eens zijn met de besluiten over jeugdhulp. Dit betekent dat verordeningen expliciete bepalingen moeten bevatten over hoe burgers bezwaar kunnen maken en welke rechtsmiddelen zij kunnen aanwenden. De CRvB heeft geoordeeld dat gemeenten verplicht zijn om burgers toegang te geven tot een effectief bezwaar- en beroepsproces, en dat dit duidelijk moet worden uitgewerkt in gemeentelijke verordeningen.

7. Evaluatie en monitoring

Het is aan te bevelen bepalingen op te nemen hoe de gemeente de uitvoering van jeugdhulp evalueert en monitort, en hoe deze informatie wordt gebruikt voor verbetering van de zorg en de samenwerking tussen wetten. Het gaat dan om o.a. om de effectiviteit, doelmatigheid. De uitkomst vormt mede de basis voor aanpassing van verordeningen, contacten.

BIJLAGE 2 Tabel wet, rechtspraak, voorbeelden andere gemeenten en op te nemen artikelen in de verordening

	Afbakening Jeugdhulp in de verordening	Artikelen verordening Jeugdhulp
1	Concretiseren 'gebruikelijke hulp' in het kader van het onderzoek dat gemeente moet uitvoeren. CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097 'In de gemeentelijke verordening dient onder andere een duidelijke hoofdrichting te worden neergelegd voor de betekenis die de gemeentelijke regelgever wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen, nu dit binnen het wettelijk systeem wordt beschouwd als één van de afwegingsfactoren als bedoeld in artikel 2.9 Jw. Specifiek wijst de Raad hierbij op de duiding die de gemeentelijke regelgever in dit kader wenst te geven aan de betekenis van de ouderlijke verzorgings- en opvoedingsplicht die voortvloeit uit het Burgerlijk Wetboek, al dan niet in relatie tot begrippen als eigen kracht, gebruikelijke hulp en/of bovengebruikelijke hulp. Een	Artikel x. Draagkracht en draaglast 8. <i>Een gezonde draagkracht betekent dat ouders of andere huisgenoten onderling zorg kunnen dragen voor normale, dagelijkse hulp. Ouder(s) zijn verplicht de tot hun gezin behorende minderjarige kinderen te verzorgen, op te voeden en toezicht op hen te houden. Dit geldt ook als sprake is van een minderjarig kind met een ziekte, aandoening of beperking. Voor zover het van toepassing is en tot de mogelijkheden behoort dat ouders hun kinderen zelf hulp op het gebied van persoonlijke verzorging, begeleiding en verblijf bieden, kent het college geen individuele voorziening jeugdhulp toe.</i> 9. <i>Als de noodzakelijke hulp op het gebied van persoonlijke verzorging, begeleiding en verblijf van ouders voor hun kinderen voor wat betreft de aard, frequentie en benodigde tijd voor deze handelingen zwaarder is dan de zorg die kinderen van dezelfde leeftijd redelijkerwijs nodig hebben, neemt het college in haar onderzoek (als bedoeld in artikel 7) de balans tussen draaglast en draagkracht mee. Het college bepaalt of de draagkracht van het gezin om zelf de nodige ondersteuning, hulp en zorg te kunnen bieden in overeenstemming is met de draaglast, op basis van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders, samen met de personen die tot hun sociale omgeving behoren en beschikbare voorliggende voorzieningen.</i> 10. <i>Het college maakt voor wat betreft het vaststellen van de balans tussen draagkracht als bedoeld in het eerste lid en draaglast als bedoeld in het tweede lid een onderscheid in kortdurende en langdurende situaties: - Kortdurend: er is uitzicht op herstel van het (gezondheids)probleem en de daarmee samenhangende zelfredzaamheid van de jeugdige. Het gaat hierbij over een aaneengesloten éénmalige periode van maximaal drie maanden in één kalenderjaar. - Langdurend: het gaat om chronische situaties waarbij naar verwachting de jeugdhulp langer dan drie maanden nodig zal zijn of meerdere periodes van drie maanden in één kalenderjaar.</i> 11. <i>In kortdurende situaties neemt het college aan dat draagkracht en draaglast in balans zijn en bieden ouder(s) of huisgenoten alle vormen van hulp op het gebied van persoonlijke verzorging, begeleiding en verblijf zelf, tenzij dit gezien de aard van de benodigde hulp (geheel of gedeeltelijk) niet van ouder(s) of huisgenoten mag worden verwacht. In langdurende situaties bieden ouder(s) of huisgenoten alle vormen van hulp op het gebied van</i>

	opdracht in de verordening van de gemeenteraad aan het college tot nadere regelstelling op dit vlak volstaat niet.	<i>persoonlijke verzorging, begeleiding en verblijf zelf als het college op basis van algemeen aanvaarde maatstaven vaststelt dat draaglast en draagkracht in balans zijn, tenzij dit gezien de aard van de benodigde hulp (geheel of gedeeltelijk) niet van ouder(s) of huisgenoten mag worden verwacht.</i> 12. <i>Het bieden van een beschermende woonomgeving van ouder(s) aan kinderen is tot en met de leeftijd van 17 jaar in principe gebruikelijke zorg, zowel in kortdurende als langdurende situaties.</i> 13. <i>Het college kan nadere regels stellen ten aanzien van het onderzoek naar de balans tussen draagkracht en draaglast en de uitwerking daarvan.</i> <i>Etc.</i>
2	RvB 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1327 Inkomenstoets bij 'eigen kracht' verboden Inkomen c.q. vermogen mogen geen rol spelen bij het vaststellen van de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen. Zij maken dus ook geen deel uit van het in het voorbeeldartikel genoemde oordeel over draagkracht en draaglast.	<i>Nader kan worden verkend of er een eigen bijdrage kan worden gevraagd en/of een verplichting kan worden opgelegd aan jeugdigen en hun ouders/verzorgers.</i>
3	CRvB uitspraken: Deskundigheid in de toegang/lokale teams moet concreet in de verordening worden uitgewerkt. Advies over besluitvorming, Besluitvorming en uitvoering van jeugdhulp mogen niet in 1 hand	<i>We volgen het voorbeeld van gemeenten Hollands Kroon, Vlissingen.</i> <i>Hiervoor is het eerst van belang vast te stellen in hoeverre de gemeenten in de regio Holland Rijnland niet voldoen aan de uitspraak van CRvB over rollenscheiding.</i>

	liggen en moeten worden gescheiden.	
4	Individuele voorzieningen benoemen en specificeren. De regio ZHZ maakt gebruik van een dienstenomschrijving ZHZ welke onderdeel uitmaakt van de verordening (Zie verordening Jeugdhulp Dordrecht geldend 2022 e.v.) Door de beschikbare vormen van voorzieningen (zie nu bijlage 5 Dienstenomschrijvingen SOZ) onderdeel te laten uitmaken van de verordening, werken de specificaties, de voorwaarden waaronder, de te betalen afgesproken resultaten en de kaders en normen direct door en zijn deze algemeen verbindend voor eenieder.	Artikel x. Vormen van jeugdhulp 1. De volgende vormen van algemene voorzieningen zijn in ieder geval beschikbaar: a. jeugdhulp uitgevoerd door (het Sociaal Wijkteam/lokaal team of?); b. diagnostiek en behandeling van Ernstige Enkelvoudige Dyslexie 2. De vormen van individuele voorzieningen die in ieder geval beschikbaar zijn, zijn opgenomen in Bijlage (x) bij deze verordening.
5	Specifiek benoemen welke algemene voorzieningen aanwezig zijn. Deze voorzieningen zijn namelijk voorliggend aan individuele en groepsbegeleiding en behandeling. Met het opnemen van deze algemeen voorliggende voorzieningen is een 'wettelijke' basis ontstaan om deze vorm dwingend te kunnen inzetten.	Concreet ontwikkelen en benoemen van algemene voorzieningen: • Jeugdhulp lokaal (via lokaal team) • Jeugdhulp op school (?) • Ernstige enkelvoudige dyslexie In de verordening op in de dienstenbeschrijving (bijlage bij verordening) kunnen vervolgens de kaders, normen en overige voorwaarden concreet worden omschreven. Het stel gemeenten in staat om te differentiëren in de bekostiging en in het maken van specifieke afspraken met mede als doel een duidelijke afbakening.

		<i>JOS doorontwikkelen van beschikbaarheidsfinanciering een taakgerichte financiering. De toetsing om hiervoor in aanmerking te komen ligt bij poortwachters bestaande uit Commissies van Begeleiding van de betreffende scholen waar JOS is ingezet.</i> <i>EED mag alleen geboden door zorgaanbieders die intensief samenwerken met Samenwerkingsverband en /of scholen én die volgens vastgestelde protocollen werken. Uitgangspunt is digitale behandelingen en in duo. De gemeenten houden grip door de goede afspraken met de samenwerkingsverbanden over doorverwijzing naar EED. Zo is er ook al in HR een maximale behandelduur afgesproken. Maar de afspraken kunnen dus ook over de vorm van inzet gaan.</i>
6	Van Jeugdhulp op school een algemene voorziening maken. Zie het argument hierboven onder 5. JOS staat in de huidige verordeningen als 'individuele voorziening' en niet als 'algemene voorziening'. Holland Rijnland overlegt met inkoopexpert Tim Robbe om de verordening juridisch correct aan te passen, aangezien de formulering voor het omzetten van JOS naar een algemene voorziening zeer nauwkeurig moet zijn.	Artikel x definitiebepalingen/jeugdhulp op school Een algemene voorziening die scholen in staat stelt jeugdhulp in de school te organiseren als onderdeel van de ondersteuningsstructuur door de deskundigheid van de jeugdhulp aanbieders hieraan toe te voegen. De samenwerkingsverbanden kiezen hiervoor een preferente jeugdhulpaanbieder.
7	Afbakening jeugdhulp via extern verwijzer -beoordeling aanbieder o.b.v. afspraken met gemeente; -alleen gecontracteerd, tenzij	Artikel x. Toegang jeugdhulp via de huisarts, medisch specialist of jeugdarts Het college zorgt voor de inzet van jeugdhulp na een verwijzing door de huisarts, medisch specialist of jeugdarts naar een jeugdhulpaanbieder, als en voor zover de jeugdhulpaanbieder van oordeel is dat inzet van jeugdhulp nodig is. De jeugdhulpaanbieder dient zich bij het beoordelen van de jeugdhulpvraag na een verwijzing te houden aan de afspraken die hij daarover met de gemeente heeft gemaakt in het kader van de contract- of subsidierelatie en met de regels die daarover zijn neergelegd in de Verordening en/of nadere regels.

		2. Ook als een verwijzing zoals genoemd in het eerste lid aanwezig is, is het college niet verplicht jeugdhulp te vergoeden geleverd door een jeugdhulpaanbieder waarmee de gemeente geen contract- of subsidierelatie heeft, tenzij het college met de gecontracteerde of gesubsidieerde jeugdhulpaanbieders niet in staat is de bij de verwijzing passende jeugdhulp te laten leveren. 3. Het college legt de te verlenen individuele voorziening, dan wel het afwijzen daarvan, vast in een beschikking.
8	Opnemen specifieke criteria voor een individuele voorziening Dit vraagt wel om investeren in passende beschikbare gelijkwaardige algemene voorzieningen om deze beweging te kunnen maken. Afbakening jeugdhulp extern verwijzers op basis compensatieplicht, geen leveringsplicht. Uit de Toelichting op de Jeugdwet blijkt dat de wetgever met de Jeugdwet een 'jeugdhulpplicht' beoogt die hetzelfde is als de 'compensatieplicht' in de Wmo 2015. Dat betekent: Het college dient alleen een voorziening te verlenen, als is komen vast te staan dat de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouder(s) en van	Artikel x. Criteria voor een individuele voorziening 1. Een algemene voorziening die passend en toereikend is, is voorliggend op een individuele voorziening. In elke individuele situatie moet eerst worden beoordeeld of een algemene voorziening passend en toereikend is voor de gestelde jeugdhulpvraag. Als dit zo is, komen jeugdigen en zijn ouder(s) niet in aanmerking voor een individuele voorziening. Dit geldt als de algemene voorziening: a. daadwerkelijk beschikbaar is voor de jeugdige en/of de ouder(s); b. passend en toereikend is voor de jeugdige en/of de ouder(s). 2. Onverminderd dat jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts komt een jeugdige of ouder in aanmerking voor een door het college verleende individuele voorziening als het college van oordeel is dat de jeugdige of ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen of stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn en gebruikmaking van een overige voorziening deze noodzaak niet kan verminderen of wegnemen. 3. Als een individuele voorziening noodzakelijk is, verstrekt het college de goedkoopst passende tijdig beschikbare voorziening. Als een jeugdige toch een duurdere voorziening wil die eveneens passend is, komen de meerkosten voor rekening van de jeugdige en/of zijn ouders/verzorgers. In dergelijke situaties zal, mits aan de voorwaarden voor het verstrekken van een pgb wordt voldaan, de verstrekking plaatsvinden in de vorm van een pgb gebaseerd op de goedkoopst passende voorziening. 4. Voor het bepalen van het soort individuele voorziening dat het college inzet, sluit dit aan bij de dienstomschrijvingen in de door of namens gemeente gesloten overeenkomsten met of verleende subsidiebesluiten aan jeugdhulpaanbieders voor het leveren van voorzieningen, waarbij:

	het sociale netwerk ontoereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden. Zie artikel 2.3 Jeugdwet. -verdere afbakening kan worden gevonden in consulteren ervaringsdeskundige en de dialoog.	a. de mogelijkheid voor het inzetten van ervaringsdeskundigheid altijd in overweging wordt genomen; en b. in dialoog tussen de jeugdprofessional, de jeugdige en de ouder(s) een gezamenlijk beeld ontwikkeld is over de jeugdhulpvraag en de meest passende aanpak alvorens een keuze gemaakt wordt voor het soort individuele voorziening.
9	Werken met beschikking. Inhoud beschikking is ook een vorm van afbakening, namelijk benoemen van een te behalen resultaat	Artikel x. Inhoud beschikking 1. Bij het verstrekken van een voorziening in natura (of Pgb) wordt in de beschikking ook in ieder geval vastgelegd: a. welke de te verstrekken voorziening is en wat de omvang en het <u>beoogde resultaat</u> daarvan is;
10	De regio ZHZ maakt gebruik van een dienstenomschrijving ZHZ welke onderdeel uitmaakt van de verordening (Zie verordening Jeugdhulp Dordrecht)	Goede voorbeelden voor de regio Holland Rijnland • Concreet ontwikkelen en benoemen van algemene voorzieningen (zie onder 8): • Zorg en ondersteuning alleen op basis van Practice based en/of Evidence based. • Toelichting en duiding geven aan begrippen: integraal, multidisciplinair, familieplan, groepsplan etc. • In ZHZ wordt nazorg ingezet, de overgangen tussen verschillende jeugdhulpvormen verbetert. Afbouw betekent opbouw elders. Nazorg zorgt voor de juiste samenwerkingsafspraken. • Er is een duidelijk omschreven wat wordt bedoeld met Regie, casusregie, uitvoeringsregie en procesregie (wie waarvoor verantwoordelijk) • Gezinsgerichte aanpak altijd bij 3 of meer componenten van de zelfredzaamheidsmatrix. In dat geval staat niet (alleen) het kind centraal, maar het hele gezin en evt. diens netwerk.
11	De Uitsluitings- en afwegingslijst waar nodig aanscherpen. Ook deze lijst, zal als onderdeel van de dienstenomschrijving, als bijlage bij de verordening worden gevoegd. Hiermee wordt een wettelijke basis	Geen Jeugdhulp (niet uitputtend!): • Plannen en structureren van schoolse zaken (huiswerk) is in beginsel een verantwoordelijkheid van de ouders (zie tenzij voor plannen en structureren in het algemeen en als ouders dit op eigen kracht niet kunnen). • Huiswerkbegeleiding. Elk kind heeft ontwikkelrecht, het onderwijs is hiervoor verantwoordelijk. Bij hen ligt ook de taak om betrokkenheid van de ouders te stimuleren bij het ondersteunen van hun kind daarin. Mogelijk particulier of via gemeentelijke (algemene) huiswerkbegeleiding groepjes.

gecreëerd op basis waarvan de lokale (toegangs)teams bepaalde jeugdhulpvormen af te wijzen. Let wel, dit valt of staat met een evenzo goed alternatief. Zie paragraaf 3. Door in de verordeningen ook concreet resultaatsgebieden te noemen en een dienstenomschrijving als bijlage bij de verordening te voegen wordt de afbakening steeds duidelijk(er). Bij nee, tenzij, ligt de beoordeling en besluit bij het Jeugdteam. De nee, tenzij bepalingen zijn bepalingen waar per definitie intervisie, leren van elkaar, casuïstiek bespreking meerwaarde biedt en ondersteunend is bij het steeds duidelijker afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulp.	• <i>Jeugdhulp buiten Nederland (zie analyse Casco)</i> • <i>Leermiddelen (aangepast) voorliggend via Passend Onderwijs</i> • <i>Lotgenotencontact</i> • <i>Mediërend leren. Betreft aanleren schoolse vaardigheden en valt onder Passend onderwijs.</i> • <i>Muziekles, Neurofeedback, neuro linguïstisch</i> • <i>Reiskosten</i> • <i>Remedial teaching, valt onder Passend onderwijs</i> • <i>Sport en begeleiding bij sport en uitstapjes. Het eigen netwerk wordt geacht hierin te voorzien (verbinding wellicht met armoedebeleid gemeente, kortingspassen)</i> • <i>Stage, studiebegeleiding (onderwijs)</i> • <i>Verpleging, vakantiekamp</i> • <i>Vervoer naar school (is andere voorziening, leerlingenvervoer gemeente)</i> • <i>Vervoer naar voor-buitenschoolse opvang (is Wk)</i> • <i>Zwemles</i> <i>Geen Jeugdhulp, tenzij</i> • <i>Begeleiding bij regulier onderwijs, tenzij jeugdteam (regie ligt bij jeugdteam!) heeft vastgesteld dat sprake is van een individuele jeugdhulpvoorziening. Denk dan aan begeleiding bij zwemmen of gym om sociale omgang met andere kinderen. Overige begeleiding is verantwoordelijkheid school. Wet Passend Onderwijs is voorliggend.</i> • <i>Begeleiding bij bijzonder en/of speciaal onderwijs, tenzij het jeugdteam vaststelt dat het noodzakelijk is jeugdhulp voor begeleiding in te zetten. Bij deze vorm van begeleiding kan JOS worden ingezet.</i> <i>Twee aandachtspunten:</i> <i>1) kritisch kijken of de begeleiding onder de jeugdwet of passend onderwijs valt.</i> <i>2) plannen en structureren van schoolse zaken als huiswerk is in principe de verantwoordelijkheid van de ouder.</i> • <i>Begeleiding via digitale media, te bepalen door jeugdteam. Tijdelijke ondersteuning gericht op bevorderen vaardigheden om zelfredzaamheid te vergroten.</i> • <i>Cursus jeugdige en verzorgers opvoeden en opgroeien, doch alleen als sprake is van het omgaan met gedragsproblemen en het aanlever van opvoedvaardigheden. Dit kan wel jeugdhulp zijn, maar geen individuele voorziening. Dit moet dan wel worden opgenomen in de verordening (denk dan aan hulp door het CJG of lokaal team/wijkteam/GGD?)</i> • <i>Dierentherapie, waaronder paardrijden (met, bij verzorgen), tenzij de ZA gebruik maak van dieren. Dieren zijn geen hulpverlener Jeugdwet. Doelen inzetten dieren moet concreet worden omschreven + resultaat + tijdspad.</i> • <i>Feuerstein (of andere psycho therapieën), mogelijk aanvullend via Zvw</i>
---	---

	• Logeeropvang, maximeren, voor zover dat nog niet in HR gebeurt • Dagbesteding ter vervanging van onderwijs, tenzij geen terugkeer onderwijs mogelijk (uitstroom op leerplichtige leeftijd met ontheffing), dagbesteding tijdelijk wordt ingezet voor het bereiken van doelen (op basis van persoonlijk plan. • Plannen en structureren algemeen is geen jeugdhulp, tenzij er door het jeugdteam is vastgesteld dat er sprake is van individuele begeleiding voor het aanleren van algemene plannings- en structureringsvaardigheden van de dag of week in zijn totaliteit als dat niet op eigen kracht door de ouders kan worden geboden. Voorliggend kan zijn groepsbegeleiding (zie ook kaders segment 4 Dienstenoverzicht SOZ) Gesteund door uitspraak CRvB (zie CRvB 17- 7-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362). Het is de taak van de ouders om hun minderjarige kinderen te verzorgen, op te voeden en toezicht aan hen te bieden, ook als het kind een ziekte, aandoening of beperking heeft. Ook het aanleren van vaardigheden zoals plannen en structureren horen daar in principe bij. Deze hulp kan in beginsel van ouders worden verwacht. Dat kan worden afgeleid uit een uitspraak van de CRvB. Deze oordeelde dat de ouder, die haar baan had opgezegd in verband met de zorg voor haar kind, de zorg aankon en verleende en het dus van haar mocht worden verwacht. Er was sprake van voldoende eigen kracht