

Toelichting

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan de Jeugdwet. Deze wet maakt onderdeel uit van de bestuurlijke en financiële decentralisatie naar gemeenten van de jeugdzorg, de jeugd-ggz, de zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen en de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen. Daarnaast wordt met deze wet een omslag gemaakt van een stelsel gebaseerd op een wettelijk recht op zorg (aanspraak) naar een stelsel op basis van een voorzieningenplicht voor gemeenten (voorziening), op een wijze zoals eerder is gebeurd met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het wettelijke recht op jeugdzorg en individuele aanspraken op jeugdzorg worden hierbij vervangen door een voorzieningenplicht waarvan de aard en omvang in beginsel door de gemeente worden bepaald (maatwerk). Het doel van het jeugdzorgstelsel blijft echter onverminderd overeind: jeugdigen en ouders krijgen waar nodig tijdig bij hun situatie passende hulp, met als beoogd doel ervoor te zorgen de eigen kracht van de jongere en het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin te versterken.

De Jeugdwet schrijft in de artikelen 2.9, 2.10 en 2.12 voor dat de gemeenteraad per verordening in ieder geval regels opstelt:

- over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige (jeugdhulp)voorzieningen;
- met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning, de wijze van beoordeling van en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;
- over de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen;
- over de wijze waarop de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld;
- voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Jeugdwet;
- over de wijze waarop ingezetenen worden betrokken bij de uitvoering van de Jeugdwet, en
- ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering, waar het college ten aanzien daarvan de uitvoering van de Jeugdwet door derden laat verrichten. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Daarnaast wordt op grond van artikel 8.1.1, vierde lid, van de wet (dit is een facultatieve bepaling, die door deze Verordening geactiveerd wordt) bij deze verordening bepaald onder welke voorwaarden de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot zijn sociale netwerk.

Artikel 2.9 van de Jeugdwet biedt verder ruimte om met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Jeugdwet nadere regels te stellen. Deze verordening maakt hier gebruik van bijvoorbeeld in de volgende gevallen: de raad legt vormen van jeugdhulp op hoofdlijnen vast en delegeert uitwerking aan college (artikel 2. Verordening, uitwerking in artikel 2. Nadere regels), de raad legt de wijze van vaststelling van de hoogte van het PGB op hoofdlijnen vast en delegeert uitwerking aan het college (artikel 6. Verordening en artikel 10. Nadere regels)

Dubbelingen met wetsartikelen zijn niet in de verordening opgenomen. Een meer compleet beeld van de rechten en plichten van burgers en de gemeente is te vinden in deze toelichting.

Deze verordening kan niet los worden gezien van het beleidsplan, dat de raad op grond van artikel 2.2 van de Jeugdwet eveneens dient vast te stellen. In dit beleidsplan wordt het door het gemeentebestuur te voeren beleid vastgelegd met betrekking tot preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Uitzonderingen voorzieningen Jeugdwet

Omdat er wettelijk voorliggende voorzieningen zijn, vallen niet onder de Jeugdwet:

- De jeugdgezondheidszorg, zoals onder verantwoordelijkheid van gemeente aangeboden aan ouders en kinderen via het Basispakket op grond van art. 1 van de Wet publieke gezondheidszorg;
- Onderwijsgebonden leerlingenzorg in school. Die wordt geregeld in de ondersteuningsplannen van Samenwerkingsverbanden van PO- en VO-scholen op grond van de Wet passend onderwijs;
- Huisartsenzorg aan jeugdigen, praktijkondersteuning huisartsen aan jeugdigen en extramuraal psychofarmaca verstrekt aan jeugdigen (minderjarigen) blijven onderdeel van de basisverzekering in de Zorgverzekeringswet;
- Voorzieningen voor minderjarigen die onder de Wet langdurige zorg gaan vallen.

De gemeente hoeft geen voorziening te treffen (art. 1.2 Jeugdwet), als er een aanspraak bestaat op zorg als bedoeld:

- bij of krachtens de AWBZ (of de opvolger Wet langdurige zorg) of;
- de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of;
- een recht op zorg bij of krachtens de Zorgverzekeringswet of;
- indien er volgens het college een aanspraak is op een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling (met uitzondering van de WMO).

Indien er meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de betreffende problematiek en daardoor zowel een vorm van zorg o.g.v. een aanspraak op zorg als bedoeld bij of krachtens de AWBZ of Zvw, als een soortgelijke voorziening op grond van de Jeugdwet kan worden verkregen, moet het college echter wel deze voorziening o.g.v. de Jeugdwet treffen (art.1.2 tweede lid).

Dat geldt ook, indien jeugdhulp voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing (art. 1.2, derde lid)

De inrichting van het Groninger jeugdstelsel

In het Groninger Functioneel Model wordt een inhoudelijk kader geschetst, dat als basis fungeert voor een gemeentelijk aangestuurd nieuw jeugdstelsel in de Groninger gemeenten.

Met de herinrichting van het jeugdstelsel moet de jeugdhulp efficiënt en effectief dichtbij kinderen en ouders of verzorgers worden geboden.

Belangrijke doelen en uitgangspunten van de stelselherziening jeugd zijn:

- Voorkomen van opgroei- en opvoedproblemen; de verantwoordelijkheid voor gezond en veilig opgroeien van jeugdigen ligt allereerst bij de ouders en jeugdige zelf, daarin bijgestaan door familie, sociale netwerk en lokale voorzieningen;
- Indien de eigen kracht en de mogelijkheden van de jeugdige, opvoeders en de directe omgeving ontoereikend zijn, kan er ondersteuning, zorg en/of behandeling geboden worden bij voorkeur zoveel als mogelijk in, met en rondom het gezin. De insteek hierbij is het vroegtijdig bieden van hulp op maat, voorkomen van escalatie van problemen en een te zwaar appèl op intensieve ondersteuning;
- Komen tot een betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen; bieden van integrale hulp volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur';
- Meer ruimte voor professionals om de juiste ondersteuning te bieden; professionals die in staat zijn de eigen kracht van de jeugdige, het gezinssysteem en de sociale netwerken te mobiliseren;
- 'Demedicaliseren', 'ontzorgen' en normaliseren, door onder meer het opvoedkundig klimaat in gezinnen te versterken evenals in wijken, scholen en lokale voorzieningen.

Het fundament

Het fundament van het nieuwe jeugdstelsel is het gewone positieve opgroeien en opvoeden, in de pedagogische 'civil society'. Het is een leefomgeving met goed functionerende en in voldoende mate aanwezige basisvoorzieningen (zoals scholen, speelvoorzieningen, beschikbaarheid van (opvoed)informatie), afgestemd op de specifieke kenmerken en behoeften van de wijk.

De basisondersteuning

De basis van het nieuwe stelsel wordt gevormd door de basisondersteuning, bestaande uit een team van generalisten met elkaar aanvullende specifieke kennis en vaardigheden. De samenstelling van deze teams kan variëren afhankelijk van de populatie van de betreffende wijk. Zo kan de inzet van specifieke deskundigen in de basisondersteuning in bepaalde situaties gewenst zijn. De Jeugdgezondheidszorg valt ook binnen deze basisondersteuning, maar heeft een specifiek doel: het beschermen en bevorderen van de gezondheid van alle jeugdigen van 0-19 jaar. Het is preventieve gezondheidszorg die gericht is op het voorkomen van ziekten en het vroegtijdig opsporen van gezondheidsproblemen bij jeugdigen.

Beslissingen over de zorgtoeleiding (triage) en het uitvoeren van regulier casemanagement vinden plaats vanuit de basisondersteuning .

Regulier Casemanagement

Efficiënte zorgtoeleiding wordt bewaakt en gerealiseerd door regulier casemanagement in de basisondersteuning. Regulier casemanagement is een taak die uitgevoerd wordt door hiertoe bekwame uitvoerende professionals uit de basisondersteuning. Het uitgangspunt is dat de (eerst) betrokken professional hiervoor verantwoordelijk is. Beslissingen over hulp worden altijd in dialoog, samen met de jeugdige en of ouders/opvoeders genomen.

Expertpool

Bij meer complexe ondersteuningsvragen, die de eigen competenties overstijgen, of wanneer er zorgen zijn over de veiligheid van een jeugdige, kunnen medewerkers voor consultatie en advies een beroep doen op medewerkers uit de expertpool. De medewerkers uit deze pool bieden onafhankelijk advies, zij verlenen geen daadwerkelijke hulp aan de jeugdige of het gezin. Deze pool bestaat uit diverse deskundigen met uiteenlopende kennisgebieden, zoals specialistische casemanagers, medewerkers Algemeen Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (het AMHK), jeugdbescherming en jeugdreclassering. De meer complexe triage wordt met behulp van de expertpool uitgevoerd. Tevens wordt er geadviseerd over de inzet van meer of minder intensieve ondersteuning.

Flexibele ondersteuning

Indien een professional uit de basisondersteuning of een huisarts of jeugdarts aanvullende specifieke integrale ondersteuning van jeugdige en of gezinssysteem wenselijk vindt (in samenspraak met de betrokkenen), kan er gebruik gemaakt worden van inzet van uitvoerende professionals uit de flexibele ondersteuning. Deze professionals verlenen, in tegenstelling tot de medewerkers uit de expertpool, wel daadwerkelijke ondersteuning. Ook kunnen deze medewerkers handelingsgerichte diagnostiek verlenen. De flexibele ondersteuning fungeert dus als een 'surplus' van de basisondersteuning. Het aanbod is lokaal maar kan regionaal georganiseerd worden. Deze ondersteuning is niet vrij toegankelijk voor jeugdigen en/of ouders, maar is pas in te zetten na een professionele afweging van de hiertoe bevoegde professional in de basisondersteuning, de huisarts, jeugdarts . In die zin spreken we van een individuele voorziening.

Intensieve ondersteuning

Indien blijkt dat de problemen van de jeugdige en of het gezinssysteem dermate ernstig of complex is, kan de professional ook een vorm van intensieve ondersteuning inzetten. Dit zijn vormen als dagbehandeling, poliklinische trajecten, 24-uurszorg, pleegzorg en crisiszorg. Deze ondersteuning wordt veelal decentraal georganiseerd maar zoveel als mogelijk uitgevoerd in de natuurlijke leefomgeving van de jeugdige. Medewerkers van de intensieve ondersteuning kunnen ook specialistische diagnostiek verlenen. Vanuit de intensieve zorg wordt eveneens gewerkt aan de inzet van zorgtrajecten gericht op het voorkomen van plaatsing en het voorkomen van terugval.

Alle vormen van hulp die in de intensieve ondersteuning gegeven wordt, is niet vrij toegankelijk. Deze hulp is altijd een vorm van individuele voorziening. De intensieve ondersteuning kan pas worden ingezet na een afgewogen oordeel van de hiertoe bevoegde professional.

Toeleiding naar de jeugdhulp

De toeleiding naar de jeugdhulp kan op verschillende manieren plaatsvinden.

Vrij toegankelijk

In de verordening is onderscheid gemaakt tussen overige (vrij-toegankelijke) en individuele (niet vrij-toegankelijke) voorzieningen op het gebied van jeugdhulp (zie artikel 2, eerste, respectievelijk tweede lid). Voor een deel van de hulpvragen zal volstaan kunnen worden met een vrij-toegankelijke voorziening. Hier kunnen de jeugdige en zijn ouders gebruik van maken zonder dat zij daarvoor een verwijzing of een besluit van de gemeente nodig hebben. De jeugdige en zijn ouders kunnen zich voor deze jeugdhulp dus rechtstreeks tot de jeugdhulpaanbieder wenden.

Toegang jeugdhulp via de gemeente

Een hulpvraag van een jeugdige of zijn ouder kan onder meer binnenkomen bij de gemeente. De beslissing door de gemeente welke zorg een jeugdige of zijn ouders precies nodig heeft, komt vervolgens tot stand in overleg met die jeugdige en zijn ouders. In een gesprek tussen een door de gemeente ingezette deskundige en de jeugdige en zijn ouders zal gekeken worden wat de jeugdige en zijn ouders eventueel zelf of met behulp van hun netwerk kunnen doen aan het probleem. Als aanvullend daarop een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is, dan zal eerst gekeken worden of dit een vrij-toegankelijke voorziening is of een niet vrij-toegankelijke voorziening. Is het laatste het geval dan neemt deze deskundige, namens het college, een besluit en verwijst hij de jeugdige door naar de jeugdhulpaanbieder die volgens de deskundige de aangewezen is om de betreffende problematiek aan te pakken.

Toegang zonder aanvraag

Het basisprincipe van de Jeugdwet en verordening is dat een voorziening tot stand komt naar aanleiding van een aanvraag. Een aanvraag kan door een ouder of een jeugdige mondeling of schriftelijk worden ingediend. De Jeugdwet legt de gemeente een jeugdhulpplicht op. N.a.v. de aanvraag moet er een afweging plaats vinden of een voorziening moet worden geboden. Wat de Jeugdwet bijzonder maakt, is dat het een kwetsbare groep betreft die voor een deel niet of beperkt zelf kenbaar kan maken wanneer er sprake is van een hulpvraag. Voor het kenbaar maken van de hulpvraag zijn deze kinderen afhankelijk van hun opvoedingsomgeving. Wanneer ouders de hulpbehoefte niet zien of kenbaar (willen) maken moeten derden dat doen. Jeugdhulpverleners nemen in dat geval de rol van de ouders of jeugdige over om de noodzakelijke jeugdhulp tot stand te brengen. In deze gevallen komt dus de hulp tot stand zonder aanvraag. Deze route van jeugdhulp komt in verschillende vormen voor:

- ongevraagde hulp maar wel vrijwillige acceptatie;
- ongevraagde hulp maar wel onder drang (ter voorkoming van een traject naar de gedwongen jeugdzorg);
- hulpverlening via het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling;
- crisisopvang / 24 uuroppvang;
- gedwongen kader (pleegzorg, jeugdzorg plus).

Toegang via de huisarts, de jeugdarts en de medisch specialist

De Jeugdwet regelt daarnaast dat de jeugdhulp toegankelijk is na een verwijzing door de huisarts, de jeugdarts en de medisch specialist. Na een dergelijke verwijzing staat echter nog niet vast welke specifieke behandelvorm van jeugdhulp (dus bijvoorbeeld welke therapie) een jeugdige of zijn ouder precies nodig heeft. Een jeugdige kan op dat moment terecht bij de jeugdhulpaanbieder, waarvan de gemeente de hulp heeft ingekocht. In de praktijk zal het de jeugdhulpaanbieder zelf zijn die op basis van zijn professionele autonomie na de verwijzing beoordeelt welke voorziening precies nodig is (de behandelvorm), hoe vaak iemand moet komen (de omvang) en hoe lang (de duur). Bij deze beoordeling 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. Deze afspraken zien op hoe de gemeente haar regierol kan waarmaken en op de omvang van het pakket. Deze afspraken zullen verder ook ingaan op hoe de artsen en de gemeentelijke toegang goed van elkaar op de hoogte zijn van de doorverwijzing of behandeling van een kind, zodat de integrale benadering rond het kind en het principe van één gezin – één regisseur – één plan, met name bij multiproblematiek, kan worden geborgd.

Er moet geen nieuwe 'verkokering' plaatsvinden, waarbij professionals niet goed van elkaar weten dat zij bij het gezin betrokken zijn. Daarnaast zal de jeugdhulpaanbieder rekening moeten houden met de regels die de gemeente bij verordening heeft gesteld. Deze verordening regelt welk aanbod van de gemeente alleen via verwijzing of met een besluit van de gemeente toegankelijk is (zie artikel 2). Omdat de gemeente verder geen nadrukkelijke rol speelt in bij de toegang via de huisarts, de jeugdarts en de medisch specialist, regelt deze slechts een enkel aspect met betrekking tot het proces (zie artikel 3). Artikel 5 en verder zijn wel van overeenkomstige toepassing.

Toegang via de gecertificeerde instellingen, de kinderrechter, het openbaar ministerie en de directeur of de selectiefunctionaris van de justitiële jeugdinrichting

Een andere ingang tot de jeugdhulp is via de gecertificeerde instellingen, de kinderrechter (via een kinderbeschermingsmaatregel of een maatregel tot jeugdreclassering), het openbaar ministerie en de directeur of de selectiefunctionaris van de justitiële jeugdinrichting. De gecertificeerde instellingen zijn verplicht om bij de bepaling van de in te zetten jeugdhulp in het kader van een door de rechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering te overleggen met de gemeente. Uiteraard kan bij dit overleg een kostenafweging plaatsvinden. De gemeente is op haar beurt vervolgens gehouden de jeugdhulp in te zetten die deze partijen nodig achten ter uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering. Deze leveringsplicht van de gemeente vloeit voort uit het feit dat uitspraken van rechters te allen tijde moeten worden uitgevoerd om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te kunnen garanderen. Ook hier geldt dat de gecertificeerde instellingen in beginsel gebonden zijn aan de jeugdhulp die de gemeente heeft ingekocht. Als de kinderrechter een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging uitspreekt, wijst hij gelijktijdig in de beschikking de gecertificeerde instelling aan die de maatregel gaat uitvoeren. Dit kan de rechter juist omdat de raad voor de kinderbescherming in zijn verzoekschrift een concreet advies geeft over welke gecertificeerde instelling de maatregel zou moeten uitvoeren. De raad voor de kinderbescherming neemt een gecertificeerde instelling in zijn verzoekschrift op die gezien de concrete omstandigheden van het geval hiervoor het meest geschikt lijkt. De raad voor de kinderbescherming is verplicht om hierover met de gemeente te overleggen. Deze toegang wordt al in de Jeugdwet zelf geregeld en komt verder dus niet terug in deze verordening.

Toegang via het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK)

Ten slotte vormt ook het AMHK een toegang tot onder andere jeugdhulp. Het AMHK geeft advies over vermoedens en gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling, onderzoekt indien nodig op basis van een melding of er sprake is van kindermishandeling, motiveert zo nodig ouders tot accepteren van jeugdhulp en legt daartoe contacten met de hulpverlening. Deze toegang wordt al in de Jeugdwet zelf geregeld en komt verder dus niet terug in deze verordening.

Indien het AMHK inschat dat er jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning of een vorm van (verzekerde) zorg nodig is, verwijst het AMHK door naar vrij toegankelijke zorg of naar de gemeentelijke toegangsvoorziening.

Afstemming met het onderwijs

Naast de gemeentelijke jeugdhulp kan ook het onderwijs ondersteuning bieden aan de kinderen/jongeren in een gezin. Het is de verantwoordelijkheid van het onderwijs en de gemeenten dat het kind bij voorkeur in zijn eigen omgeving kan opgroeien en onderwijs kan volgen. Het onderwijs zorgt daarbij voor goed onderwijs en de gemeente zorgt voor een goede leefomgeving.

Het onderwijs biedt ondersteuning op basis van de schoolondersteuningsprofielen. Als deze tekort schiet kan de school ondersteuning vragen via de samenwerkingsverbanden.

Met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en de wet passend onderwijs streven gemeenten en onderwijs naar een cultuurverandering (transformatie). We kiezen voor een werkwijze met meer preventieve benadering.

De inzet is gericht op het normaliseren dat wil zeggen:

- Waar nodig verdiepen of intensiveren (inzet eigen kracht en inzet basisondersteuning).
- Pas opschalen als leerling/gezin de basisondersteuning onvoldoende antwoord kan bieden op de ondersteuningsbehoefte.

- Onderzoeken of extra/flexibele/specialistische ondersteuning aan de regulier setting moet worden toegevoegd (of erbij kan worden gehaald)?
- pas in de laatste plaats onderzoeken of er behoefte is aan een specialistische setting?

Zowel gemeenten en onderwijs vinden dat bij elk signaal ouders betrokken moeten worden, tenzij een reëel gevaar wordt ingeschat voor kind, leerkracht of hulpverlener. Vanaf 16 jaar is het de keuze aan de leerling of ouders betrokken worden.

Als er naast de onderwijsondersteuning ook gemeentelijke ondersteuning nodig is of reeds plaats vindt bespreekt de leerkracht of intern begeleider van de school dit met de ouder. Daarna vindt gezamenlijk overleg met de ouders, de jeugd professional en het onderwijs plaats. Samen wordt een plan gemaakt en afgesproken wie, wat, wanneer doet. Dat plan wordt samen met de ouders gemonitord en bijgesteld.

Identiteitsgebonden hulpverlening

De Jeugdwet verplicht gemeenten om rekening te houden met onder andere de gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp en te voorzien in de behoefte van de cliënt in verband daarmee.

In de Jeugdwet staat beschreven: 'De positie van jeugdigen en ouders wordt verder vorm gegeven door de opdracht aan gemeenten om rekening te houden met de gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond, door de verplichting om waar mogelijk keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de voorzieningen en door ingezetenen van gemeenten, met name jeugdigen en hun ouders, een rol te geven bij de voorbereiding van beleid inzake jeugdhulp, de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering en door voorschriften omtrent informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie artikelen 2.3, vierde en vijfde lid, en 2.9, alsmede de paragrafen 4.3 en 7.3 van de Jeugdwet.'

Uit de Jeugdwet en de bijbehorende Memorie van Toelichting is af te leiden wat de wetgever bedoelt met 'identiteitsgebonden hulpverlening'. De wetgever geeft aan dat het hierbij gaat om de levensovertuiging die de cliënt heeft en de waarde die de cliënt hieraan geeft. Dit kan te maken hebben met de levensbeschouwelijke, religieuze, etnische, culturele of andere overwegingen van de cliënt. Dat houdt in dat religie onderdeel kan uitmaken van het begrip 'identiteitsgebonden', maar dat religie niet het enige is waar de wetgever op doelt.

Voorop staat dat gemeenten een goede invulling geven aan de nieuwe Jeugdwet en daarom in redelijkheid voldoende rekening houden met de behoefte van de cliënt aan identiteitsgebonden hulpverlening. In de Inkoop modellen en bij de verstrekking van PGB's zal hier rekening mee gehouden worden.