

Oplegvel

1.	Onderwerp	Concept verordening jeugdhulp		
2.	Rol van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland	Basistaak Efficiencytaak Platformtaak volgens Dagelijks Bestuur X Platformtaak volgens gemeente		
	Regionaal belang	Gemeenten in Holland Rijnland werken nauw samen in de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Er is gezamenlijk een visie en een beleidsplan opgesteld en gezamenlijk gaan gemeenten de gespecialiseerde jeugdhulp inkopen. Het is daarom wenselijk dat deze gemeenten een verordening hebben, die zo veel als mogelijk gelijk is.		
4.	Behandelschema:	Datum: Informerend	Datum: Adviserend	Datum: Besluitvormend
	DB Colleges PHO DB Gemeenteraad DB AB Gemeenteraad			29 augustus 2014
5.	Advies PHO	1. Kennis te nemen van de nota van inspraak op de verordening jeugdhulp 2015 en van het advies over vragen en opmerkingen uit de het portefeuillehouderoverleg Sociale Agenda van 2 juli jl. 2. De colleges van de 13 gemeenten van Holland Rijnland te adviseren de conceptverordening Jeugdhulp 2015 (zelfstandig of als onderdeel van een 3D verordening) ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad.		

6.	Reden afwijking eerdere besluitvorming en wijze afwijken	<p>Op 2 juli jl. besloot het PHO dat de conceptverordening jeugdhulp voor inspraak kon worden gegeven. Ook werd besloten dat op ambtelijk niveau de inspraakreacties op konden worden verwerkt en de concept verordening kon worden afgerond.</p> <p>Nu het PHO extra vergaderingen heeft gepland en de portefeuillehouder van Zoeterwoude een verordening heeft ingediend is besloten de verordening wel te agenderen voor het portefeuillehouderoverleg.</p>
7.	Essentie van het voorstel <i>(annotatie zoals op agenda staat)</i>	<p>De Jeugdwet verplicht de gemeenteraad een verordening jeugdhulp vast te stellen.</p> <p>Vanaf eind juni tot 11 augustus is de verordening in 9 van de 13 gemeenten voor inspraak vrij gegeven. Tevens is daar advies gevraagd aan de Wmo-adviesraden. De werkgroep heeft de inspraakreacties van een antwoord voorzien in de Nota van inspraak (bijlage 1).</p> <p>Daarnaast heeft de werkgroep de opmerkingen van het PHO Sociale Agenda van 2 juli in overweging genomen (bijlage 2). De verordening van Rotterdam is bestudeerd en er is een externe juridische controle van de conceptverordening uitgevoerd (bijlage 3).</p> <p>Alle overwegingen samen hebben geleid tot een aantal aanpassingen van de verordening.</p> <p>Voorgesteld wordt dat u de colleges van de 13 gemeenten positief adviseert over het ter vast stelling voorleggen van deze definitieve conceptverordening aan de gemeenteraden. Dit kan zijn als zelfstandige verordening, of als onderdeel van een 3D-verordening.</p>
8.	Inspraak	<p>Tijdens het opstellen van de concept verordening is gesproken met aanbieders, cliënten en coaches van het jeugd- en gezinsteam. Vervolgens is vanaf eind juni tot 11 augustus de verordening in 9 van de 13 gemeenten voor inspraak vrij gegeven. De werkgroep heeft de inspraakreacties van een antwoord voorzien in de Nota van inspraak (bijlage 1).</p>
9.	Financiële gevolgen	<p>Gemeenten in Holland Rijnland ontvangen gezamenlijk in totaal € 107.505.710,=. Gemeenten willen deze middelen inzetten voor goede jeugdhulp aan alle kinderen die dat nodig hebben. Kostenbeheersing is daarbij essentieel. De verordening geeft richting aan het inzetten van deze middelen, conform de lijn die in het beleid is uitgezet.</p>

10.	Bestaand Kader	Relevante regelgeving: - Jeugdwet 2015 - Hart voor de jeugd, regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland.
11.	Lokale context (in te vullen door griffier)	

Adviesnota PHO

Vergadering: PHO
Datum: 2 juli 2014
Locatie:
Agendapunt: [agendapuntnummer]

Onderwerp:

Concept verordening jeugdhulp

Beslispunten:

1. Kennis te nemen van de nota van inspraak op de verordening jeugdhulp 2015 en het advies van de werkgroep over de opmerkingen gemaakt in de vergadering het PHO Sociale Agenda van 2 juli jl.
2. De colleges van de 13 gemeenten van Holland Rijnland te adviseren de conceptverordening Jeugdhulp 2015 (zelfstandig of als onderdeel van een 3D verordening) ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad.

Inleiding:

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. De Jeugdwet verplicht de gemeenteraad een verordening op te stellen. De wet geeft aan dat de verordening in elk geval de verhouding met de burger moet regelen. Het stuk gaat met name over welke de jeugdhulpvoorzieningen er beschikbaar zijn en hoe de toegang tot deze voorzieningen wordt geregeld. De verordening moet voor 1 november a.s. door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Na de zomer heeft de regionale werkgroep verordening jeugdhulp, de concept verordening jeugdhulp op een aantal punten gewijzigd. De aanleiding voor deze herziening is tweeërlei. Op 2 juli jl. heeft het PHO Sociale Agenda ingestemd met het voor vrijgeven voor inspraak van de concept verordening Jeugdhulp 2015. Dit is in 9 gemeenten van de regio Holland Rijnland gebeurd¹. De inspraakreacties zijn vervolgens van een antwoord voorzien, waarbij overwogen is of de verordening moet worden aangepast. Zie daarvoor de nota van inspraak (bijlage 1). In de tweede plaats heeft het PHO Sociale Agenda in haar vergadering van 2 juli de werkgroep verzocht de Rotterdamse verordening jeugdhulp te bestuderen en indien wenselijk punten daaruit te gebruiken. Omdat in dezelfde vergadering twijfels zijn geuit of taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden juridisch juist zijn belegd in de verordening, heeft de werkgroep bovendien een juridische controle laten uitvoeren door Pels Rijcken & Droogleever en Fortuijn advocaten en juristen. In bijlage 2 zijn de antwoorden van de werkgroep opgenomen op vragen en opmerkingen die op 2 juli zijn gemaakt zijn in het PHO Sociale Agenda. In bijlage 3 het advies van Pels Rijcken.

Beoogd effect:

Een verordening jeugdhulp in elke gemeente van de regio Holland Rijnland, die

- voldoet aan de eisen van de Jeugdwet;
- uitvoering geeft aan het Regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland, "Hart voor de Jeugd" en
- leesbaar is en informatief is voor inwoners.

¹ Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Noordwijk, Katwijk. Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Teylingen hebben de verordening voor inspraak vrij gegeven. In Alphen aan de Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop is dat niet gebeurt omdat zij nog werken aan een 3D verordening. Zoeterwoude koos er voor de verordening om andere redenen niet voor inspraak vrij te geven.

Wijzigingen in de verordening

Begripsbepalingen

De begrippen in verordening zijn anders geordend, namelijk bij elkaar gezet in artikel 1. Dit heeft er toe geleid dat twee artikelen uit hoofdstuk 1 van de verordening niet meer nodig waren. Daarnaast is het begrip jeugdhulp uit de verordening gehaald. Dit artikel bleek voor verwarring te zorgen. Alle begrippen die Jeugdwet worden gedefinieerd zijn nu als bijlage in de toelichting van de verordening opgenomen.

Jeugd- en gezinsteam

De taken van het jeugd- en gezinsteam zijn duidelijker beschreven. Het jeugd- en gezinsteam heeft twee rollen. Enerzijds levert zij jeugdhulp in de zin van artikel 2.6 van de Jeugdwet. Dit wordt nu genoemd in het tweede lid van artikel 2. De tweede rol namelijk beoordelen of een individuele jeugdhulpvoorziening aan de orde is, stond al in de verordening en is nu aangescherpt. Nu wordt genoemd dat leden van jeugd- en gezinsteam die daartoe gemandateerd zijn dit kunnen doen. Het jeugd- en gezinsteam wordt namelijk niet als entiteit gemandateerd, maar de leden ervan worden gemandateerd. Daarnaast spreken we niet meer over het begeleiden van jeugdhulpvragen, maar van toegang verlenen tot individuele jeugdhulpvoorzieningen. Dit is specifieker.

Jeugdhulpvoorzieningen

De verordening benoemt nu de voorzieningen die er zijn, met name de gespecialiseerde voorzieningen zijn uitgewerkt. Zowel inspraakreacties als Pels Rijcken hebben hierop aangedrongen. Vooralnog is de beschrijving van voorzieningen op hoofdlijnen, het college kan in nadere regels de genoemde voorzieningen nader specificeren. Het voorstel van de werkgroep is eerst meer ervaring op te doen met deze verordening en daarna deze voorzieningen nader te benoemen als dat nodig is. Wat nog wel in de nadere regels kan worden genoemd is de Ernstige Enkelvoudige Dyslexie als vrij toegankelijke voorziening. De werkgroep zal dit najaar een voorstel doen voor de nadere regels.

Voorleggen van de jeugdhulpvraag (artikel 5 voorheen artikel 7)

In het tweede lid van artikel 5 staat dat verschillende personen de jeugdige en/of de ouders kunnen voorstellen om de jeugdhulpvraag voor te leggen aan het jeugd- en gezinsteam. Dit lid zou de indruk kunnen geven dat de gemeente het recht van de arts inperkt om rechtstreekt te verwijzen naar jeugdhulp. Dat is niet de bedoeling, daarom is de frase "onverminderd artikel 15" opgenomen. We hechten eraan dit lid te laten staan, omdat hiermee het toekomstmodel voor de jeugdhulp wordt verwoord.

Niet altijd een beschikking bij individuele voorzieningen

Aanvankelijk was gekozen voor het altijd afgeven van een beschikking als het jeugd- en gezinsteam een besluit neemt namens het college. Na rijp beraad en bestuderen van de Rotterdamse verordening is besloten de verordening op dit punt te wijzigen. Nu is opgenomen dat een beschikking in elk geval wordt afgegeven als het gaat om een pgb, weigering van een aanvraag of als de cliënt dit wenst. Deze formulering maakt dus mogelijk dat niet altijd een beschikking wordt afgegeven.

Het voordeel daarvan is deregulering en het voorkomen van onnodige administratie. Omdat er wel een beschikking wordt gegeven als de cliënt dit wenst, is rechtszekerheid voor de burger geborgd. De model verordening van de VNG noemt beide varianten. We gaan er daarom vanuit dat ze beide juridisch juist zijn.

Inhoud van de beschikking

Uit de verordening van Rotterdam is een frase overgenomen voor de inhoud van de beschikking voor een individuele voorziening in natura. Het gaat om het benoemen van de gecontracteerde aanbieder die de individuele jeugdhulpvoorziening gaat bieden. De werkgroep acht dit een zinvolle aanvulling.

Nieuw artikel inspraak en medezeggenschap

De verordening heeft nu een artikel over inspraak en medezeggenschap. Zowel een inspraakreactie als Pels Rijcken hebben hierop aangedrongen. We hebben daarvoor het artikel uit de VNG model verordening opgenomen. Aanvankelijk was dit artikel niet opgenomen omdat we dachten dat dit voldoende was geregeld in bestaande regelgeving van de gemeenten.

Wijzigingen van meer tekstuele aard:

- College van burgemeester en wethouders is in de begrippen gedefinieerd als college, waardoor college van burgemeester en wethouders niet meer voluit hoeft worden genoemd.
- Artikel 7 lid g (voorheen artikel 9), "in voor hen begrijpelijke bewoordingen" is verwijderd, omdat alle informatie die gegeven wordt begrijpelijk moet zijn.
- Artikel 7 (voorheen artikel 9) heeft een extra lid gekregen om de verbinding met het daarop volgende artikel duidelijker te maken. Toegevoegd is "h) te maken vervolgstappen in verband met de besproken hulpvraag".
- Artikel 8, lid 2 (voorheen artikel 10) noemt nu geen termijn meer waarbinnen het verslag wordt toegestuurd. Hiermee worden in de verordening consequent geen termijnen genoemd. Zie voor de motivatie de tekst onder het volgende kopje.
- Artikel 10 lid 1 (voorheen artikel 12) is aangepast waardoor het opstellen van een gezinsplan niet altijd aan de orde is, alleen als dat is afgesproken in het gesprek.
- Artikel 11, lid 2 (voorheen 13), de zin "Het jeugd- en gezinsteam begeleidt de aanvraag en legt deze ter besluitvorming voor aan het college" is verwijderd omdat de taken van het team nu in artikel 2 staan beschreven.
- Artikel 17 (voorheen 19) noemt nu dat het college in afwijking van artikel 11 en 12 in spoedeisende gevallen een besluit kan nemen over het direct inzetten van jeugdhulp. Deze afwijking is opgenomen omdat een aanvraag nog niet formeel is gedaan of dat er nog geen onderbouwing is gegeven van de voorwaarden genoemd in artikel 14.
- Enkele spel- en taalkundige fouten zijn gecorrigeerd.

Onderwerpen uit inspraak die niet hebben geleid tot aanpassing

Ondertekening

Een aantal maal hebben inspreker genoemd dat het verslag en het gezinsplan ondertekend zouden moeten worden. De werkgroep is van mening dat dit niet in de verordening geregeld hoeft te worden. Aanvragen voor jeugdhulpvoorzieningen kunnen namelijk ook mondeling worden in gediend. Bovendien willen we onnodige regelgeving voorkomen.

Dit neemt niet weg dat het jeugd- en gezinsteam het verslag of het gezinsplan wel kan laten ondertekenen als het voor de hulpverlening van belang is (bij wijze van methode) of als dat volgens wettelijke bepalingen voor bepaalde behandelingen noodzakelijk is.

Mocht in het komende jaar de praktijk blijken dat het wenselijk is dat ondertekening wel in de verordening geregeld wordt, dan kan dit in een komende versie worden opgenomen.

Termijnen

Meerdere insprekers zouden graag zien dat in de verordening termijnen worden benoemd, bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak of het nemen van een besluit. Enerzijds is het begrijpelijk dat men wil dat termijnen niet te lang worden en dat men daarom een maximum termijn bepleit. Anderzijds willen we geen tijdslimiet noemen om onnodige regelgeving te voorkomen en om te zorgen dat leden van het jeugd- en gezinsteam doen wat nodig is. We weten dat wanneer een maximale termijn genoemd wordt, dit het gedrag van professionals gaat bepalen en dat vertragend kan werken. Bovendien biedt de Algemene wet bestuursrecht voldoende houvast voor termijnen. Een redelijke termijn wordt daarin genoemd. Wat redelijk is hangt af de aard van de jeugdhulpvraag. Een termijn van 8 weken wordt over het algemeen redelijk genoemd voor een besluit van een bestuursorgaan, maar soms is dat voor een jeugdhulpvraag veel te laat en dus niet redelijk. Deze afwegingen hebben geleid tot het niet expliciet benoemen van termijnen.

Vergelijking met de verordening van Rotterdam

De werkgroep heeft de verordening van Rotterdam vergeleken met de verordening van Holland Rijnland. De verordening die door de portefeuillehouder van Zoeterwoude is toegestuurd, is op de Rotterdamse verordening gebaseerd.

Geconstateerd wordt dat er op veel onderwerpen overeenkomsten zijn. De vergelijking heeft ook tot twee wijzigingen in de voorliggende verordening geleid (zie bovenstaande kopjes over de inhoud van de beschikking en over het niet meer altijd een beschikking afgeven). Daarnaast zijn er, afgezien van de volgorde van de artikelen, een aantal verschillen.

1. In onze verordening is het behandelen van de hulpvraag uitgebreider beschreven dan de Rotterdamse versie. De model verordening van de VNG geeft twee opties. De werkgroep koos voor de uitgebreidere optie, omdat dit voor de burger inzichtelijk maakt hoe (op hoofdlijnen) een aanvraag voor jeugdhulp wordt behandeld. Rotterdam kiest voor een kortere variant en regelt dit vervolgens in de nadere regels die door het college worden opgesteld. De vraag rijst dan nog of onze verordening op dit punt juridisch juist is. Aangezien, Pels Rijcken positief heeft geadviseerd over Hoofdstuk 3, kunnen we aannemen dat dit wel het geval is.
2. In onze verordening regelen we niet dat het verslag en het gezinsplan worden ondertekend. De motivatie daarvoor staat op de vorige pagina. Rotterdam doet het wel. Dit punt is ook besproken met Pels Rijcken. Beide varianten zijn juridisch juist.
3. De voorzieningen die benoemd worden, zijn verschillend. Wij hebben aansluiting gezocht bij het toekomstmodel van Holland Rijnland en de percelen waarop wordt ingekocht. Rotterdam sluit aan bij haar beleid.
4. De verordening van Rotterdam geeft meer invulling aan de regels voor het pgb. In onze verordening wordt geregeld dat het college dit gaat doen. De reden daarvoor is dat er nog geen beleidsvoorstel over het pgb beschikbaar is in onze regio. Beide varianten staan in de VNG model verordening en zijn juridisch gezien mogelijk.

De geconstateerde verschillen komen met name voort uit beleidsmatige keuzes. Al met al stelt de werkgroep voor in te stemmen met de voorliggende verordening. De voorliggende verordening is juridisch verantwoord, past bij ons beleid en bij het proces van voorbereiding op de transitie van de jeugdzorg.

Argumenten:

1.1 De verordening is voor inspraak vrijgegeven en inspraakreacties zijn verwerkt

Een paar organisaties hebben de verordening als leesbaar en begrijpelijk beoordeeld. Veel inspraakreacties waren van informatieve aard. Een kleiner aantal betrof een voorstel voor wijzigingen. Deze voorstellen zijn gewogen hebben waar mogelijk geleid tot aanpassing van de verordening.

2.1 De verordening voldoet aan de eisen die de Jeugdwet stelt aan de verordening jeugdhulp

In de verordening komen de onderwerpen aan bod die in de Jeugdwet genoemd staan. Dit is door Pels Rijcken gecontroleerd.

2.2 De verordening sluit aan op het Regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland

De verordening sluit aan op het "Regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland, Hart voor de Jeugd". Dit beleidsplan is vast gesteld door de gemeenteraden. De transitie en transformatie die in het beleidsplan zijn verwoord, staan in deze verordening. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld:

- De toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp te laten verlopen via de jeugd- en gezinsteams. Dichter bij huis, integraler en laagdrempeliger dan in het huidige bestel het geval is via Bureau Jeugdzorg en het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).
- De keuze die gemaakt is voor de vrij toegankelijke en individuele voorzieningen. Voorgesteld wordt dat de ambulante hulpverlening van jeugd- en gezinsteams vrij-toegankelijk wordt. In het huidige bestel is ambulante hulpverlening niet vrij toegankelijk.
- De verordening is zoveel mogelijk in voor burgers begrijpelijke taal opgesteld om aan te sluiten bij de visie dat jeugdigen en ouders laagdrempelig toegang tot jeugdhulp moeten hebben. Dit draagt bovendien bij aan de visie dat jeugdigen en ouders zoveel als mogelijk zelf de regie hebben over hun eigen jeugdhulpvragen en de oplossing daarvoor.

2.3 De verordening is juridisch juist

Zowel de versie van de verordening die voor inspraak is vrij gegeven, als de huidige versie zijn door Pels Rijcken gecontroleerd. Een aantal onvolkomenheden de waren geconstateerd zijn verholpen en hebben goedkeuring gekregen van dit bureau.

Kanttekeningen/risico's:

1. De verordening regelt nog niet alles

De voorliggende conceptverordening is een verordening op hoofdlijnen. Het college kan aanvullend daarop nadere regels vaststellen. Het huidige stuk impliceert dat het college dat in elk geval doet voor het pgb en de medezeggenschap. De werkgroep zal een voorstel doen voor deze nadere regels en zorgt dat deze in het najaar bekend zijn.

Het is misschien wenselijk dat zo veel als mogelijk wordt geregeld in de verordening. Er zijn dan zo weinig mogelijk losse nadere regels nodig. Dit lukt nu nog niet omdat er nog zaken onduidelijk zijn. De transitie en transformatie van de jeugdzorg vragen tijd en ervaring. Anderzijds gaat de gemeenteraad met name over de kaders. Deze kaders worden in deze verordening gegeven en wordt voldaan aan de verplichting die de Jeugdwet oplegt. Dat het college nog wel nadere regels kan opstellen, levert ook een zekere mate van flexibiliteit op.

2. Het niet altijd afgeven van een beschikking bij individuele voorzieningen heeft ook nadelen

In de voorliggende verordening is mogelijk gemaakt dat niet altijd een beschikking wordt afgegeven. Dit heeft voordelen (zie onder wijzigingen van de verordening), maar ook nadelen. Ten eerste is de rechtsbescherming van de burger minder zichtbaar. Bovendien zou het kunnen dat burgers die minder mondig zijn, niet aangeven dat zij een beschikking op prijs stellen. Ten tweede moet er bij afwezigheid van een beschikking op een andere manier aangetoond kunnen worden dat een voorziening is verleend en wordt verstrekt. Dit vraagt een goede administratie, bijvoorbeeld in het dossier van de jeugdige. Ook moet er opdracht gegeven worden aan de aanbieder van specialistische jeugdhulp, dat jeugdhulp verleend moet worden.

3. *De toegang tot jeugdhulp via verwijzing van een arts lijkt een open einde regeling te zijn.*

Naast de toegang tot jeugdhulp via het jeugd- en gezinsteam, bestaat ook de mogelijkheid dat de huisarts, jeugdarts en medisch specialist verwijzen naar jeugdhulp. Deze verwijzing van een arts naar jeugdhulp werkt zoals ook een verwijzing naar een medisch specialist werkt. De verwijzing bepaalt niet welke hulp of behandeling wordt ingezet. Er is een verschil tussen een verwijzing en een betalingsgrondslag.

Zo verwijst de huisarts naar een cardioloog die op basis van verdere diagnostiek bepaalt of medicatie of een operatie nodig is. Over die verrichting zijn vooraf kwalitatieve en kwantitatieve afspraken gemaakt met de financier. Zo zal dit ook voor de jeugdhulp werken. De huisarts verwijst en de aanbieder zorgt voor inzet van passende hulp binnen de afspraken die met de gemeenten gemaakt zijn over volume etc.

Overwogen is of in de verordening voorwaarden moeten staan voor het verlenen van jeugdhulp na verwijzing van een arts. Of dit kan is nog niet helemaal duidelijk. Vooralsnog is men van mening dat het niet mogelijk is de voorwaarde te stellen dat na verwijzing van een arts, het college een beschikking afgeeft voordat jeugdhulp wordt geleverd. De wetgever noemt dat de arts deskundig is om te verwijzen en dat jeugdhulpaanbieder deskundig is om te beoordelen of en welke jeugdhulp nodig is. Daarna is het niet aan het college om te besluiten of jeugdhulp nodig is. De wetgever maakt wel mogelijk dat de gemeente in contractafspraken voorwaarden stelt aan het verlenen van jeugdhulpvoorzieningen na verwijzing door een arts. Deze afspraken komen daarom in de contracten met aanbieders te staan.

Bijlage:

- Verordening Jeugdhulp 2015
- Nota van inspraak op de verordening jeugdhulp 2015
- Antwoord op opmerkingen en vragen uit het PHO Sociale Agenda 2 juli jl.
- Memorandum van Pels Rijcken over de juridische controle van de verordening jeugdhulp