



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Verkenning afbakening jeugdhulpplicht

## *Victor Advocaten & Adviseurs*

*mr. drs. T.H.G. (Tim) Robbe  
(advocaat & adviseur)*

*mr. N. (Naima) el Ouahhabi  
(advocaat & adviseur)*

*mr. B. Nooitgedagt (adviseur)*



*'Samen gezond, fit en veerkrachtig'*



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>De gemeenteraad aan zet...</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Wat zegt de Hervormingsagenda?</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Hoe doen gemeenten het nu?</b>	<b>7</b>
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>4.2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>7</b>
4.2.1	Voorzieningen	7
4.2.2	Afbakening met andere wetgeving	8
4.2.3	Gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp	8
4.2.4	Hardheidsclausule	8
4.2.5	Stappenplan CRvB	8
<b>5</b>	<b>Het afbakenen van de reikwijdte in politieke besluitvorming</b>	<b>9</b>
<b>5.1</b>	<b>De essentie: het afwegen van publieke waarden</b>	<b>9</b>
5.2.1	Definitie van politieke besluitvorming	9
5.2.2	Het afwegen van publieke waarden	9
5.2.3	Kernwaarde 1: (On)gelijkheid	10
5.2.4	Kernwaarde 2: Efficiëntie	11
5.2.5	Kernwaarde 3: Welzijn	11
5.2.6	Kernwaarde 4: Vrijheid	12
5.2.7	Kernwaarde 5: Veiligheid	13
5.2.8	Politieke dilemma's	14
<b>5.2</b>	<b>Organiseren van een besluitvormingsproces</b>	<b>15</b>
5.2.1	Manier 1: van beeld via analyse naar uitwerking	15
5.2.2	Manier 2: van analyse naar beeld naar uitwerking	15
5.2.3	Lokaal en regionaal	16
<b>5.3</b>	<b>Mogelijke uitkomst politieke besluitvorming</b>	<b>17</b>
5.3.1	Wat is jeugdhulp?	17
5.3.2	Afbakening met andere wetgeving	20
5.3.3	Gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp	21
5.3.4	Aanvullend: hardheidsclausule	21
5.3.5	Aanvullend: stappenplan CRvB	21
<b>5.4</b>	<b>Speelruimte: het juridisch kader toegelicht</b>	<b>22</b>
5.4.1	Jeugdhulpplicht en jeugdhulp	22
5.4.2	Vormen van jeugdhulp	22
5.4.3	Het vertalen van vormen van jeugdhulp naar (het aanbod van) voorzieningen	24
5.4.4	Afbakening binnen de Jeugdwet	25
5.4.5	Afbakening met andere wetgeving	29
	<b>Bronnen</b>	<b>30</b>

# 1 Inleiding

Het samenspel van Rijk, gemeenten, jeugdzorgaanbieders, jeugdigen, ouders, verwijzers, *et cetera* maakt de jeugdzorg. Voor een goede organisatie van de jeugdzorg is een bepaalde cultuur nodig: informele regels over hoe we met elkaar omgaan, wat we van elkaar mogen verwachten en hoe we elkaar aanspreken. Naast een cultuur met informele regels die bijdraagt aan goede jeugdzorg, zijn echter ook formele regels in instituties nodig. Formele regels in bruikbare instituties brengen duidelijkheid, faciliteren een wenselijke cultuur en beperken de onwenselijke aspecten daarvan.

***Deze verkenning gaat niet over informele regels en cultuur.*** Zij geeft dus geen handvatten voor betere samenwerking of dialoog. Of over wat we maatschappelijk van elkaar mogen verwachten. En hoe we elkaar daarop zouden moeten mogen aanspreken.

***Deze verkenning gaat over formele regels in een bruikbaar instituut.*** De verkenning gaat over de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht in de gemeentelijke verordening. Zij legt uit hoe gemeenteraden daar nu al mee kunnen beginnen. En welke speelruimte zij daarbij hebben. De Jeugdwet, de wetsgeschiedenis en de rechtspraak laten namelijk zien dat de gemeenteraad op dit moment de jeugdhulpplicht al mag afbakenen. Een duidelijke afbakening draagt bij aan een wenselijke cultuur.

De Hervormingsagenda Jeugd laat namelijk al enkele wensen van de 'vijfhoek' zien over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Deze wensen lopen vooruit op nieuwe wetgeving die het ministerie binnenkort wil voorstellen. De betrokken partijen gaan ook een maatschappelijke dialoog aan over dit onderwerp.

***Deze verkenning gaat dus ook niet over die maatschappelijke dialoog, maar biedt wel inhoudelijke handvatten daarvoor.***

We hebben onderzocht hoe gemeenten nu omgaan met het beperken van de reikwijdte. Hieruit blijkt dat gemeenteraden méér kunnen doen dan ze nu al doen. Op die manier kunnen ze ook nu al beter aansluiten bij de wensen uit de Hervormingsagenda. Maar hiervoor moeten ze wel duidelijker publieke waarden afwegen. Zo'n afweging maakt de moeilijke keuzes duidelijker. Door deze keuzes te maken, weten jeugdhulpaanbieders, jeugdigen en hun gezinnen, en verwijzers beter wat wel en niet onder jeugdhulp valt. De verordening is het juridische middel om deze keuzes vast te leggen. Deze verkenning maakt het juridisch kader van de Jeugdwet duidelijk waarbinnen gemeenteraden keuzes kunnen maken.

De verkenning is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft waarom de gemeenteraad nu al aan zet is om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af te bakenen.
- Hoofdstuk 3 bespreekt wat er in de Hervormingsagenda staat over de reikwijdte van de jeugdhulplicht.
- Hoofdstuk 4 geeft de resultaten van ons onderzoek naar hoe gemeenten momenteel de reikwijdte afbakenen.
- Hoofdstuk 5 beschrijft tot slot hoe gemeenteraden besluiten kunnen nemen over de reikwijdte, hoe ze het proces kunnen organiseren en welke ruimte ze daarbij hebben binnen het juridisch kader van de Jeugdwet.

## 2 De gemeenteraad aan zet...

Het bepalen van wat wel en niet onder de jeugdhulpplicht valt, begint met het maken van regels over de hulp die het college van B&W kan geven. Ook is het belangrijk om te regelen hoe mensen toegang krijgen tot die hulp. Volgens artikel 2.9 sub a van de Jeugdwet is het de gemeenteraad die deze regels vaststelt. Dit artikel zegt dat de gemeenteraad regels vaststelt:

*‘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’.*

Het is de gemeenteraad die beslist welke voorzieningen het college van B&W kan bieden (of waar een jeugdige of ouder recht op kan hebben). Een voorziening omvat één of meer vormen van jeugdhulp. De gemeenteraad bepaalt ook hoe mensen toegang krijgen tot deze voorzieningen.

In de memorie van toelichting bij artikel 2.9 (voorheen 2.8) heeft de wetgever niet specifiek vermeld dat de gemeenteraad regels moet vaststellen over de voorzieningen. Toch is het riskant om deze bevoegdheid aan het college te delegeren. Voor een ander aspect van artikel 2.9, namelijk ‘de wijze waarop de hoogte van het pgb wordt bepaald’, heeft de wetgever expliciet gezegd dat de raad bevoegd is. Dit suggereert dat de gemeenteraad ook verantwoordelijk is voor het opstellen van regels over voorzieningen en de toegang daartoe.<sup>1</sup>

De zogenaamde essentialia-doctrine wijst er ook op dat de gemeenteraad deze bevoegdheid niet mag delegeren. Hoewel deze doctrine voornamelijk gebaseerd is op jurisprudentie met betrekking tot de Wmo 2015, lijkt deze analogisch van toepassing te zijn.<sup>2</sup> Volgens deze doctrine is het aan de gemeenteraad om via een verordening de essentiële aspecten (van de voorzieningen) te regelen.

Volgens de literatuur zijn essentialia van voorzieningen, strategische keuzes van de raad.<sup>3</sup> De raad kan alleen de technische uitwerking hiervan aan het college overlaten. Een duidelijke lijst van wat essentieel is en wat niet, en wat de raad dus in de verordening moet regelen, bestaat alleen waar de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraken heeft gedaan. Met betrekking tot de Jeugdwet heeft de CRvB in ieder geval bepaald dat raden in hun verordening moeten uitwerken wat gebruikelijke hulp is.<sup>4</sup>

De keuzes met betrekking tot de afbakening van de jeugdhulp vormen ongetwijfeld strategische keuzes. Dit betekent volgens de doctrine dat de gemeenteraad deze keuzes automatisch moet opnemen in de verordening. Gemeenteraden die deze keuzes overlaten aan het college lopen dus een risico. Dit risico is er niet als ze zelf concrete keuzes maken in de verordening.

<sup>1</sup> Zie de uitspraken van de CRvB over gebruikelijke hulp in voetnoot 5.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland, 14 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6726; Rb. Noord-Nederland, 5 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:901; Rb. Noord-Nederland, 28 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1092; Rb. Limburg, 16 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:10813; Rb. Limburg, 30 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11281; Rb. Den Haag, 23 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:4495.

<sup>3</sup> Inmiddels is veel literatuur over de doctrine verschenen. Een praktische artikelnoot vonden wij E.E. Schaake en D. Corver, ‘Delegatie van de verordenende bevoegdheid: de Centrale Raad oordeelt dat de essentialia-doctrine ook onder de Wmo 2015 van toepassing blijft’, Gemeentestem 2017/144, p. 752 – 758. De term ‘strategische keuzes’ is ontleend aan C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, ‘Verordende bevoegdheid. Eigen bijdrage. Begrenzing in Besluit maatschappelijke ondersteuning (AMvB). Delegatie toegestaan’, Gemeentestem 2011/60.

<sup>4</sup> CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095; CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096; CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097) NB.

### 3 Wat zegt de Hervormingsagenda?

De Hervormingsagenda Jeugd besteedt in hoofdstuk 2 veel aandacht aan hoe de jeugdhulpplicht beter is af te bakenen. Dit zijn de belangrijkste punten.

- Een herziene Jeugdwet moet ervoor zorgen dat de jeugdhulpplicht beter past bij de meest kwetsbare gezinnen of gezinnen in de meest kwetsbare situaties.<sup>5</sup> Het doel is om duidelijk te maken wat wél onder de jeugdhulpplicht valt, in plaats van wat er niet onder valt.<sup>6</sup>
- Op dit moment geldt er geen jeugdhulpplicht voor ‘gebruikelijke zorg’ en ‘eigen kracht’. Deze begrippen zijn echter niet gedefinieerd in de wet. De nieuwe Jeugdwet zal deze begrippen wel definiëren, zodat er een duidelijkere afbakening is.<sup>7</sup>
- Als er vrij toegankelijke voorzieningen zijn, dan gaan deze momenteel voor op niet-vrij toegankelijke voorzieningen. Het Rijk wil stimuleren dat gemeenten veelvoorkomende (lichte) ambulante hulp beschikbaar maken via vrij toegankelijke voorzieningen.<sup>8</sup> Er is geen specifiek afbakeningsprobleem, maar bij vrij toegankelijke voorzieningen zijn er wel alleen algemene criteria mogelijk waaraan een aanvrager moet voldoen (een ‘toegangsdrempel’).<sup>9</sup> Als een aanvrager meer nodig heeft, moet de gemeente nog steeds een niet-vrij toegankelijke voorziening blijven aanbieden.
- Jeugdhulp moet aantoonbaar effectief zijn volgens de stand van de wetenschap en praktijk.<sup>10</sup> Er komt een lijst met diensten die geen jeugdhulp zijn.<sup>11</sup> Naast de vorm van de jeugdhulp, is ook de duur ervan belangrijk.<sup>12</sup>

De Hervormingsagenda Jeugd stelt ook sturing op de duur van de trajecten voor in de contracten tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.<sup>13</sup> Trajectduur is een breder begrip dan behandelduur. Gemeenten bepalen echter ook de duur van de behandeling of het traject voor jeugdigen bij niet-vrij toegankelijke voorzieningen, al dan niet samen met jeugdhulpaanbieders. Deze duur maakt dus ook deel uit van de jeugdhulpplicht.

---

<sup>5</sup> Bijlage bij [brief staatssecretaris](#) Van Ooijen aan de Tweede Kamer van 20 juni 2023 (3612442-1049884-J), p. 19. (verder: [Hervormingsagenda Jeugd](#)).

<sup>6</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 20.

<sup>7</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 20.

<sup>8</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 21.

<sup>9</sup> Zie de verwijzing in de Hervormingsagenda Jeugd in voetnoot 33 op pagina 21 naar de Memorie van toelichting bij de Jeugdwet.

<sup>10</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 21.

<sup>11</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 21.

<sup>12</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 21.

<sup>13</sup> Hervormingsagenda Jeugd, p. 21.

## 4 Hoe doen gemeenten het nu?

### 4.1 Inleiding

Gemeenteraden kunnen nog meer doen om de grenzen van de jeugdhulpplicht duidelijker af te bakenen dan ze momenteel doen. Hierdoor kunnen ze nu al beter voldoen aan de wensen uit de Hervormingsagenda. Dit blijkt uit een analyse van de bestaande verordeningen (en, indien beschikbaar, nadere regels of beleidsregels) in vijftien gemeenten. De selectie van deze vijftien gemeenten maakten we tijdens een gesprek met de opdrachtgever van deze verkenning.

### 4.2 Bevindingen

#### 4.2.1 Voorzieningen

In sommige gemeenten staat in de verordening dat er alleen sprake is van ‘overige voorzieningen’ en ‘individuele voorzieningen’. Deze gemeenten laten de uitwerking van de voorzieningen over aan het college in nadere regels of beleidsregels (en één gemeente heeft regels die beide zouden omvatten). Andere gemeenten geven in algemene bewoordingen in de verordening aan welke voorzieningen zij organiseren voor jeugdigen en ouders. Daarnaast verwijzen drie gemeenten in hun verordening naar het ingekochte aanbod, waarbij twee gemeenten dit in de verordening doen en één gemeente via regels van het college.

Het valt ook op dat het aantal voorzieningen per gemeente sterk verschilt, van een beperkt aantal tot één gemeente die 25 individuele voorzieningen noemt. Ook de namen die gemeenten aan de voorzieningen geven, verschillen. De ene gemeente spreekt bijvoorbeeld over ‘ondersteuning zelfstandig leven’ en ‘ondersteuning maatschappelijke deelname’, terwijl een andere gemeente het heeft over ‘begeleiding groep’ en ‘langdurige dagbegeleiding’. Het is niet direct duidelijk wat gemeenten precies bedoelen met deze voorzieningen en of ze hetzelfde bedoelen. Dit maakt de verordeningen niet alleen moeilijk vergelijkbaar, maar maakt het ook lastig om vast te stellen of gemeenten de voorzieningen uitvoeren zoals de wetgever dat minimaal heeft bedoeld.

Daarnaast zijn de voorzieningen in geen van de verordeningen concreter uitgewerkt. De voorzieningen zijn beschreven in algemene bewoordingen. Gemeenten lijken daarmee overigens aan te sluiten op de huidige modelverordening VNG die in artikel 4 ook alleen uitgaat van het benoemen van voorzieningen. Sommige gemeenten hebben het college de voorzieningen concreter laten uitwerken in nadere regels of beleidsregels, maar deze uitwerking hoort eigenlijk thuis in de verordening (zie hoofdstuk twee).

De inkoopdocumenten zijn niet bestudeerd, maar de beleidsregels en nadere regels zijn wel kort geanalyseerd. Geen enkele gemeente past consistent alle mogelijkheden voor concretisering toe in de beschrijving van vormen van jeugdhulp. Daarnaast is er één gemeente die verschillende vormen van jeugdhulp bijvoorbeeld ook weer op verschillende manieren concretiseert (door bijvoorbeeld bij één vorm de doelgroep wel te noemen, maar bij een andere vorm dan weer niet).

Interessant is dat één gemeente werkt met een lijst van positieve en negatieve psychologische interventies, afgestemd op een overzicht van Zorginstituut Nederland van november 2014. De gemeente heeft deze lijst opgenomen als bijlage bij door het college opgestelde nadere regels. In die regels is ook opgenomen dat het college geen individuele voorziening toekent voor psychologische interventies binnen de GGZ als deze niet voldoen aan de stand der wetenschap en praktijk. *Cognitieve gedragstherapie* is volgens deze lijst een interventie die altijd mogelijk is bij alle stoornissen. *Community reinforcement approach (CRA)* is alleen als interventie mogelijk bij verslavingsproblematiek. *Psychoanalyse* is als interventie niet mogelijk, althans niet als voorziening jeugdhulp.

Het is opmerkelijk dat gemeenten in dezelfde inkoopregio toch verschillen laten zien in de lokale verordeningen bij het beschrijven van de voorzieningen. Regionaal inkopen leidt dus niet altijd tot uniforme beschrijvingen van voorzieningen in lokale verordeningen, wat tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Met veranderende wetgeving waarbij gemeenten verplicht bepaalde voorzieningen regionaal moeten inkopen en die voorzieningen ook in de wet zijn beschreven, zou dit probleem niet meer moeten spelen. Gemeenten kunnen dan immers niet alleen niets anders inkopen, maar dit ook niet meer anders omschrijven in hun lokale verordeningen.

#### **4.2.2 Afbakening met andere wetgeving**

Er is één gemeente die in de verordening expliciet aandacht heeft besteed aan de afbakening van jeugdhulp met andere wetgeving. Andere gemeenten besteden hier geen aandacht aan in hun verordening of hebben het alleen over afstemming met andere wetgeving. *Afstemming* is echter niet hetzelfde als *afbakening*.

#### **4.2.3 Gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp**

In negen verordeningen zijn bepalingen over gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp te vinden, maar gemeenten gaan heel verschillend om met dit onderwerp. Ze gebruiken niet allemaal dezelfde woorden en zijn niet altijd even duidelijk. Eén gemeente heeft vrij duidelijk in de verordening beschreven hoe ze draagkracht en draaglast behandelen, concepten die al bekend waren in de AWBZ. Een andere gemeente heeft criteria beschreven die ze overwegen om te bepalen of hulp gebruikelijk is, terwijl een andere gemeente ook beschrijft wat gebruikelijke hulp inhoudt. Andere gemeenten hebben dit alles in een bijlage bij de beleidsregels opgenomen, waarbij één gemeente dit heel duidelijk heeft gedaan. Deze gemeente lijkt ook de oude AWBZ-systematiek te volgen. Gemeenten kunnen er overigens voor kiezen om de noodzaak tot (boven)gebruikelijke hulp expliciet in de uitvoering vast te stellen. Het punt is echter dat de raad daar expliciet mee moet instemmen, en dat gebeurt momenteel niet.<sup>14</sup>

#### **4.2.4 Hardheidsclausule**

Drie gemeenten hebben geen hardheidsclausule opgenomen in hun verordening, terwijl de andere gemeenten dat wel hebben gedaan. In alle gevallen gaat het om een hardheidsclausule waarbij het college mag afwijken van wat bij verordening is vastgesteld. Hardheidsclausules stellen het college in staat om in individuele gevallen af te wijken van wat in de verordening is bepaald, wanneer dit nodig is voor dat specifieke geval.

#### **4.2.5 Stappenplan CRvB**

In alle verordeningen is het stappenplan van de CRvB te vinden. In rechtspraak heeft de CRvB met dit stappenplan uiteengezet hoe een college van B&W tot een oordeel moet komen wanneer een jeugdige of ouder zich meldt met een hulpvraag. Opvallend is dat gemeenten niet altijd dezelfde bewoordingen gebruiken of het stappenplan op dezelfde plek hebben staan in hun verordeningen. Een duidelijke koppeling van het stappenplan aan de medische verwijsroute, zoals beschreven in het juridische kader in hoofdstuk vijf, is slechts bij drie gemeenten terug te vinden.

---

<sup>14</sup> Iets wat de CRvB ook heeft geconcludeerd, zie voetnoot 5.



# 5 Het afbakenen van de reikwijdte in politieke besluitvorming

## 5.1 De essentie: het afwegen van publieke waarden

### 5.2.1 Definitie van politieke besluitvorming

Deze verkenning definieert politieke besluitvorming als *de gezaghebbende toekenning van waarden aan de samenleving*.<sup>15</sup> Een raad die alleen op instrumenten besluit, weegt geen waarden af en komt dus niet tot een gezaghebbende toekenning van waarden. Vooral in de jeugdzorg is het afwegen van waarden en het gezaghebbend toekennen ervan belangrijk. De Jeugdwet dient als kaderwet en het is dus aan de gemeente om diverse besluiten over jeugdzorg te nemen. Echter, in de praktijk lijkt dit lastig te zijn.

Raden vinden het vaak moeilijk om onder maatschappelijke druk concrete keuzes te maken. Politiek betekent echter het maken van moeilijke keuzes. Als raden deze keuzes niet maken, lopen ze het risico vast te komen te zitten in een instrumentele benadering, waardoor de kern van politiek achterwege blijft. De politieke verantwoordelijkheid verschuift dan naar de uitvoering, de ambtenaren of zelfs naar de keukentafel. Als een raad hier bewust voor kiest, is dat prima. Maar als hij dat niet expliciet doet, zijn er vraagtekens te zetten bij de legitimiteit van wat er in de jeugdzorg gebeurt.

Dit hoofdstuk vormt dan ook de kern van de verkenning en beantwoordt de volgende vragen:

- Wat zijn publieke waarden en hoe kan de raad deze afwegen in de jeugdzorg? De uitwerking hiervan is gebaseerd op delen van de infographic ‘Het sociaal domein voor raadsleden’ en de waardenwijzer van de gemeenteraad Almere.<sup>16</sup>
- Hoe organiseer je een besluitvormingsproces om deze waarden af te wegen, zowel lokaal als regionaal?
- Wat is het juridisch kader dat de speelruimte bepaalt voor dit besluitvormingsproces?

### 5.2.2 Het afwegen van publieke waarden

Door waarden toe te kennen aan de samenleving bepaalt de raad wat belangrijk is. Hij bepaalt wie wat krijgt, hoe, wanneer en op welke manier. Met deze beslissingen geeft de raad inhoud aan zijn beleid en/of rechtsnormen (bijvoorbeeld in de verordening). Het beleid en de rechtsnormen moeten bijdragen aan bepaalde doelstellingen of uitdagingen die een betere realiteit voor de inwoners dichterbij brengt.<sup>17</sup>

Daarom moeten deze beslissingen zo specifiek mogelijk zijn. Als de raad deze niet neemt, neemt iemand anders ze wel. Dit ondermijnt het politieke primaat van de raad.

Alle politieke beslissingen bevatten een uitwerking van vijf publieke kernwaarden zoals Deborah Stone ze beschrijft.<sup>18</sup> Deze kernwaarden zijn te gebruiken om tot politieke beslissingen te komen, maar ook om de gemaakte politieke beslissingen te beoordelen: zijn alle waarden voldoende afgewogen?

<sup>15</sup> D. Easton, *The Political system, an inquiry into the state of political science*, New York: A.A. Knopf 1953.

<sup>16</sup> [Waardenwijzer van de gemeenteraad Almere](#)

<sup>17</sup> Zie voor een uitwerking van de wijze waarop gemeenten publieke waarden omzetten naar rechtsnormen in het sociaal domein T.H.G. Robbe, *Politiek en recht: politieke kernwaarden vertalen naar juridische categorieën en concepten bij het selecteren van aanbieders in het sociaal domein*, in: in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 27.

<sup>18</sup> D. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company 2012.

De vijf kernwaarden die Stone noemt, zijn:

1. (On)gelijkheid;
2. Efficiëntie;
3. Welzijn;
4. Vrijheid; en
5. Veiligheid.

Om deze kernwaarden af te wegen, beantwoordt de raad een aantal hoofdvragen. Om deze hoofdvragen goed te beantwoorden, beantwoordt de raad eerst een aantal deelvragen. Voorbeelden van deelvragen zijn opgenomen in deze verkenning. De raad kan zelf aanvullende of andere vragen stellen. Dat is aan de raad.

### 5.2.3 Kernwaarde 1: (On)gelijkheid

(Ongelijkheid) gaat over de vraag: wie krijgt wat en hoe? Wat vindt de raad een eerlijke verdeling van schaarse middelen?

De te stellen vragen zijn:

- 1.1 Wie moet wat krijgen? En wie niet?
- 1.2 Wat moet de gemeente deze groep bieden? Wat is het minimum? Wat is het maximum? Maakt dit deel uit van iets groters? Is de waarde die de groep zelf toekent aan wat de gemeente biedt van belang voor de raad om vast te stellen wat het precies inhoudt?
- 1.3 Hoe komt deze groep in aanmerking voor wat de gemeente aanbiedt? Welke procedure moet de gemeente gebruiken voor de verdeling? Wie bepaalt of iemand in aanmerking komt voor het wat, en wie niet?

De meeste vragen zijn duidelijk. Wat is jeugdhulp (1.2)? Wie moet het ontvangen (1.1)? En hoe (1.3)? Met de vraag of het aanbod deel uitmaakt van iets groters (1.2) bepaalt de raad of jeugdhulp onderdeel moet zijn van bredere problemen die de gemeente wil aanpakken. Denk aan schulden, huisvestingsproblemen of onderwijskwesties. Met de vraag of de raad de individuele waardering van inwoners moet meenemen, bepaalt de raad of de manier waarop jeugdigen en ouders jeugdzorg zelf waarderen een rol moet spelen in hoe de raad jeugdzorg afbakent (1.2).

Minder relevant voor deze handleiding is dat de raad bijna dezelfde vragen kan stellen als het gaat om jeugdzorgaanbieders.

#### Wat betekent het?

Deze waarde ziet op een redelijke verdeling. De raad beantwoordt de vraag: wie krijgt wat en hoe?



#### Inwoners (vraag)

- Wie moet de gemeente helpen? Wie niet?
- Wat moet de gemeente deze inwoners bieden? Wat is het minimum? Wat is het maximum? Maakt het 'wat' deel uit van iets groters? Ds de individuele waarde van het 'wat' van belang om het 'wat' vast te stellen?
- Hoe komt de inwoner in aanmerking voor het wat? Welke procedure gebruik je? Wie stelt vast of een inwoner in aanmerking komt voor het 'wat'?



#### Aanbieders (aanbod)

- Wie moeten een overeenkomst krijgen? Wie niet? Welke aanbieders zijn dat? En hoeveel?
- Wat moeten deze aanbieders leveren? Wat is de aard en grootte van de opdracht? Minimale kosten? Maximale kosten? Maakt de opdracht deel uit van iets groters? Telt de waarde die aanbieders zelf geven aan de opdracht mee?
- Hoe vergeef je de overeenkomsten/subsidies aan? Loting? Mededinging? Stemmen?

#### 5.2.4 Kernwaarde 2: Efficiëntie

Efficiëntie gaat over de vraag: wat is een redelijke verhouding tussen de middelen die de gemeente inzet en de resultaten die zij daarmee behaalt? Moet de gemeente meer of minder middelen inzetten? Of juist meer of minder resultaten nastreven?

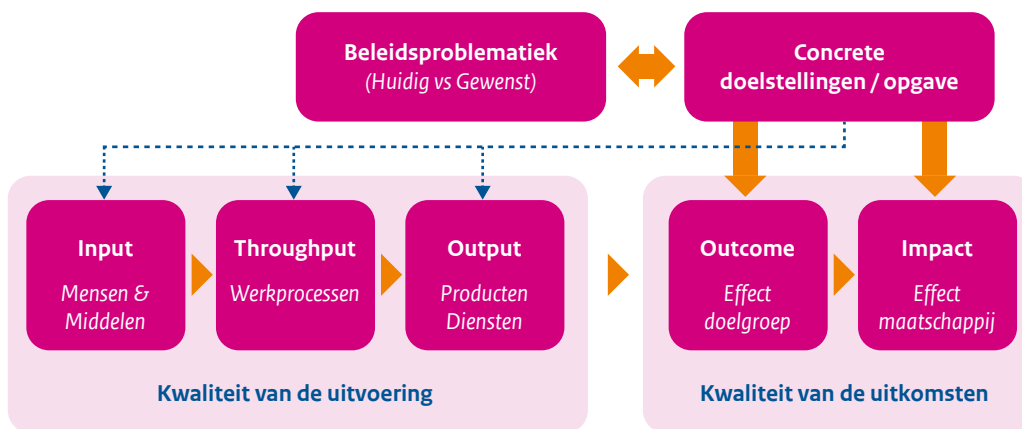
Om efficiëntie als waarde te kunnen overwegen, zijn concrete doelstellingen of opgaven nodig. Een doel of opgave bepaalt namelijk of een inzet efficiënt is of niet. Zonder concrete doelen is efficiëntie niet te beoordelen en dus ook niet als waarde af te wegen.

Meer specifiek vraagt de hoofdvraag hoeveel (tijd, geld, energie) de raad wil investeren in de kwaliteit van uitvoering (bestaande uit mensen en middelen, werkprocessen en diensten) gezien de resultaten die hij wil bereiken bij inwoners en de samenleving als geheel. Een antwoord op die vraag kan betekenen dat de raad meer moet investeren of juist de gewenste resultaten moet bijstellen.

In de praktijk van de jeugdzorg gaan politieke discussies vaak over ouderbijdragen (meer input) of betere samenwerking (meer throughput) om resultaten op peil te houden. Of het gaat over het schrappen van bepaalde voorzieningen (output) omdat de raad genoeg neemt met minder resultaten (op outcome en/of impact).

#### Wat betekent het?

Deze waarde ziet op het beantwoorden van de vraag: welke ratio tussen input en output/outcome/impact is acceptabel?



#### 5.2.5 Kernwaarde 3: Welzijn

Welzijn gaat over de vraag: wat zijn de basisbehoeften, wat zijn wensen en wie moet daarvoor zorgen?

De deelvragen zijn:

- 3.1 Wat zijn basisbehoeften en voor wie?
- 3.2 Wie is verantwoordelijk voor deze basisbehoeften? De gemeente, anderen (wie dan?), de betreffende inwoners zelf?
- 3.3 Wanneer wordt een basisbehoefte een wens?
- 3.4 Wie is verantwoordelijk voor het vervullen van de wens? De gemeente, anderen (wie dan?), de betreffende inwoners zelf?

In de jeugdzorg is het aan de raad om te beslissen of het minimale pakket dat de wetgever heeft gedecentraliseerd ook de basis moet zijn voor de lokale jeugdzorg. Zie voor dit 'minimale pakket' het juridisch kader. De raad kan ook besluiten dat diensten die niet tot dit 'minimale pakket' behoren toch als basisbehoeften zijn te beschouwen in de lokale jeugdzorg. De raad kan ook stellen dat in dat geval geen sprake is van een basisbehoefte, maar van een wens. Maar dan wel een wens die de gemeente wil vervullen.

Een voorbeeld in het politieke debat over jeugdzorg is paardentherapie. Dit valt niet per definitie onder het minimale pakket van jeugdhulp. Toch kan de raad deze therapie als een basisbehoefte beschouwen en zien als een vorm van begeleiding of behandeling, omdat begeleiding en behandeling zijn gedecentraliseerd. De raad kan het echter ook als een wens beschouwen en besluiten het als zodanig te faciliteren binnen het aanbod jeugdzorg.

De vragen over welzijn zijn niet alleen relevant voor inwoners, maar ook voor jeugdzorgaanbieders. In het politieke debat gaat het bijvoorbeeld over het bieden van continuïteit aan hoogspecialistische jeugdzorgaanbieders. Wat hebben zij minimaal nodig om te kunnen voortbestaan? En wat gaat verder dan dit minimale en is dan dus een wens?

Een voorbeeld om het idee achter de hoofdvraag toe te lichten is een woning. Een woning is een basisbehoefte, daarover bestaat consensus. Maar met hoeveel slaapkamers is een huis een basisbehoefte? Met hoeveel wordt het een wens? En hoe dit te bepalen?

### Wat betekent het?

Deze waarde ziet op het beantwoorden van de vraag: wat zijn basisbehoeften, wat zijn wensen en wie moet daarvoor zorgen?



#### Inwoners (vraag)

- Wat zijn de basisbehoeften voor welke inwoners of doelgroepen?
- Wie is verantwoordelijk voor die basisbehoeften? De gemeente, derden, de inwoners zelf?
- Wanneer is geen sprake meer van een basisbehoefte, maar van een wens?
- Wie is verantwoordelijk voor het vervullen van die wens? De gemeente, derden, de inwoners zelf?



#### Aanbieders (aanbod)

- Welke aanbieders moet de gemeente bestaanszekerheid bieden en waarom? Is voor deze aanbieders een overeenkomst of subsidie een basisbehoefte?
- Voor welke aanbieders is het wenselijk dat zij bestaanszekerheid krijgen geboden? Moet de gemeente dat dan bieden in de vorm van een subsidie of overeenkomst?

### 5.2.6 Kernwaarde 4: Vrijheid

Vrijheid gaat over de vraag: hoever strekt de vrijheid van de één voordat dit schade veroorzaakt voor een ander? En: in hoeverre is de gemeente verantwoordelijk voor het creëren van voorwaarden zodat inwoners hun vrijheden kunnen uitoefenen?

De deelvragen zijn:

- 4.1 Welke vrijheid wil de raad toekennen aan wie en in welke mate?
- 4.2 Wanneer kan deze vrijheid mogelijk leiden tot onaanvaardbare schade (bij anderen, de gemeente, de natuur, enzovoort)?
- 4.3 Hoe kan de gemeente deze vrijheid dan beperken, rekening houdend met de verwachte schade?
- 4.4 Zijn er ook vrijheden die de gemeente moet faciliteren (voor wie en welke)?

In het kader van jeugdzorg zijn er politieke vraagstukken over keuzevrijheid. Vooral de vraag hoeveel vrijheid jeugdigen en ouders moeten hebben om hun eigen jeugdzorg vorm te geven. Kunnen zij kiezen uit alle beschikbare aanbieders, hulpverleners en vormen van jeugdzorg? Wanneer leidt deze mate van keuzevrijheid tot schade voor de jeugdigen en ouders zelf, de jeugdhulpaanbieders (bijvoorbeeld personeelstekorten) of de gemeente (bijvoorbeeld een onbeheersbaar aantal jeugdhulpaanbieders en voorzieningen)? Welke beperkingen van de vrijheid van jeugdigen en ouders zijn gerechtvaardigd? Dit kan bijvoorbeeld gaan om kwaliteitseisen waardoor bepaalde diensten niet meer als jeugdhulp zijn te beschouwen, of het beperken van het aantal jeugdhulpaanbieders in de gemeente. Tegenover deze maatregelen staat dan weer de vraag hoeveel vrijheid jeugdigen en ouders nodig hebben om ervoor te zorgen dat zij de best mogelijke jeugdzorg ontvangen.

## Wat betekent het?

Hoever reikt de vrijheid van de één, voor deze onacceptabele schade oplevert? En in hoeverre moet de gemeente bepaalde vrijheden faciliteren?



### Inwoners (vraag)

- Welke keuzevrijheid wil je inwoners geven bij het vormgeven van ondersteuning, hulp en zorg? En in welke mate?
- Waar en wanneer leidt vrijheid voor inwoners tot onacceptabele schade voor andere inwoners, de gemeente, aanbieders, et cetera?
- Hoe mag de gemeente de vrijheid van inwoners begrenzen, gezien die schade?
- In hoeverre moet de gemeente vrijheden ook faciliteren?



### Aanbieders (aanbod)

- Hoeveel en wat voor vrijheid wil de raad aan welke aanbieders geven om dienstverlening te leveren aan inwoners?
- Betekent vrijheid dat alle mogelijke aanbieders mogen leveren?
- Wanneer leidt vrijheid tot onacceptabele schade aan inwoners, de gemeente, andere aanbieders, et cetera?
- Hoe en tot hoever wil de raad aanbieders beperken om die schade te voorkomen?

### 5.2.7 Kernwaarde 5: Veiligheid

Veiligheid gaat over de vraag: welke risico's acht de gemeente relevant en hoe wil de gemeente deze risico's beheersen?

De deelvragen zijn:

- 5.1 Welke risico's zijn van belang?
- 5.2 Hoe kan de raad voorkomen dat schade ontstaat als gevolg van deze risico's?
- 5.3 Hoe kan de raad de schade beperken die derden ondervinden bij bepaalde gebeurtenissen?
- 5.4 Hoe kan de raad inwoners of derden die daadwerkelijk schade lijden als gevolg van risico's ondersteunen?

Binnen de jeugdzorg zien jeugdigen, ouders en jeugdzorgaanbieders risico's. Niet in de laatste plaats beschouwen zij de gemeente en de raad zelf als risico's, aangezien beslissingen van hen direct van invloed zijn op hun belangen. In politieke besluitvorming is het daarom van belang om de risico's van zowel de huidige situatie als de politieke besluitvorming die daarop volgt in kaart te brengen. Als de gemeente het aantal jeugdhulpaanbieders niet kan beheren, vormt dat een risico voor de levensvatbaarheid van het lokale systeem. Een mogelijke oplossing is het beperken van het aantal jeugdhulpaanbieders, maar dit brengt het risico met zich mee dat bepaalde jeugdigen en ouders niet meer de hulp krijgen waar zij behoefte aan hebben.

Hoewel het in kaart brengen van risico's misschien niet aantrekkelijk lijkt, biedt het juist de mogelijkheid om maatregelen te bedenken om met deze risico's om te gaan voor jeugdigen, ouders, jeugdzorgaanbieders en de gemeente zelf. De raad kan nadenken over manieren om deze risico's te voorkomen, te verminderen of te compenseren als ze toch optreden.

Bijvoorbeeld, wanneer de gemeente het aantal jeugdzorgaanbieders beperkt, bestaat het risico dat bepaalde jeugdigen niet de benodigde hulp ontvangen. Dit risico kan de raad minimaliseren door het behouden van het aanbod dat het grootste deel en/of het specialistische deel van de jeugdhulp levert. Als desondanks schade optreedt omdat deze oplossingen niet haalbaar zijn, is ondersteuning van het gezin op andere manieren nodig, zoals financiële hulp.

## Wat betekent het?

Deze waarde ziet op het beantwoorden van de vraag: welke risico's zijn relevant en hoe mitigeren we die?



### Inwoners (vraag)

- Welke risico's zijn belangrijk voor inwoners in het sociaal domein?
- Hoe kan de raad de schade die met deze risico's gepaard gaat, voorkomen?
- Hoe kan de raad de schade die inwoners ervaren bij bepaalde gebeurtenissen mitigeren?
- Hoe kan de raad inwoners verder ondersteunen die uiteindelijk werkelijk schade ondervinden bij risico's?



### Aanbieders (aanbod)

- Welke risico's zijn belangrijk voor aanbieders in het sociaal domein?
- Hoe kan de raad de schade die met deze risico's gepaard gaat, voorkomen?
- Hoe kan de raad de schade die aanbieders ervaren bij bepaalde gebeurtenissen mitigeren?
- Hoe kan de raad aanbieders verder ondersteunen die uiteindelijk werkelijk schade ondervinden bij risico's?

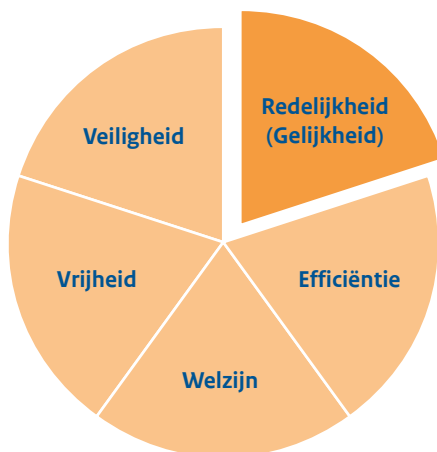
### 5.2.8 Politieke dilemma's

Met het beantwoorden van de deel- en hoofdvragen maakt de raad een grondige afweging van politieke kernwaarden en stelt concrete normen vast voor beleid en recht. Daarvoor komen met het beantwoorden van de vragen eerst de politieke dilemma's aan het licht!

Politieke dilemma's kunnen ontstaan bij het afwegen van één kernwaarde, maar ook bij het afwegen van verschillende kernwaarden ten opzichte van elkaar.

Uiteindelijk is het aan de raad om tot een politiek compromis te komen over alle te overwegen kernwaarden, ook in onderlinge samenhang. Dit compromis is nodig omdat politiek niet draait om gelijk krijgen, maar om de strijd tussen ideeën. Het politieke compromis biedt met een zorgvuldige afweging van waarden inzicht in de redenen achter het lokale jeugdzorgstelsel. Waarom ziet het beleid en de regelgeving in de gemeente er op deze manier uit? En dus ook: waarom heeft de gemeente jeugdhulp op deze manier gedefinieerd en de reikwijdte afgebakend?

Zodra er een politiek compromis is bereikt, kan de raad de volgende stap zetten. Dit omvat het vertalen van normen naar concrete bepalingen in de verordening, indien nodig, ook voor de afbakening van de reikwijdte.



## 5.2 Organiseren van een besluitvormingsproces

### 5.2.1 Manier 1: van beeld via analyse naar uitwerking

De eerste manier om het besluitvormingsproces over de afbakening van de reikwijdte structuur te geven, begint bij beeldvorming en gaat van analyse naar uitwerking. De start is hier *de wenselijke situatie*, de situatie voor de jeugdzorg zoals de raad die voor ogen heeft.

#### *Stap 1: Individuele waardenafweging*

Raadsleden beschrijven vanuit hun eigen ideologische standpunten hoe de jeugdzorg er binnen de gemeente uit zou moeten zien, waarbij zij de eerder genoemde waarden uitwerken en concretiseren. Ze beantwoorden dus zo concreet mogelijk de vragen die bij de verschillende waarden een rol spelen (dus geen 'doen wat nodig is', maar uitwerken wat dit dan concreet betekent bij (on)gelijkheid, efficiëntie, welzijn, vrijheid en veiligheid). Uiteraard kunnen college en ambtelijk apparaat hierbij ondersteunen.

#### *Stap 2: Gezamenlijke waardenafweging*

Uit de beschrijvingen komen dilemma's naar voren waarover de raad dan debatteert. Consensus over een oplossing voor een dilemma is niet nodig. Wel moet de raad uiteindelijk een besluit nemen over de dilemma's. Na besluitvorming staat dan het beeld vast dat de raad heeft over hoe de jeugdzorg in de gemeente er idealiter uit moet zien en waarom (dat blijkt namelijk uit de waardenafwegingen en de besluiten op de dilemma's).

#### *Stap 3: Dataverzameling en analyse college*

Vervolgens verzamelt het college harde data aangevuld met verhalen die de data duiden. De raad neemt dus niet alleen kennis van feiten, maar ook hoe de samenleving die feiten zelf waardeert. Het college analyseert op basis van deze data en verhalen waar de werkelijke situatie afwijkt van het beeld van de raad uit stap 2. Het college brengt op dit punt ook inhoudelijke deskundigheid in die de raad nodig heeft om volgende stappen te nemen.

#### *Stap 4: Voorstellen van het college*

Als er geen significante afwijkingen bestaan tussen de werkelijke situatie en het beeld, dan doet het college voorstellen om de huidige situatie te behouden binnen het door de raad geschetste beeld. Als er wel afwijkingen bestaan tussen de werkelijke situatie en het beeld, dan doet het college voorstellen voor oplossingen binnen het door de raad geschetste beeld. In de voorstellen neemt het college mee wat het staande beleid is en wat eventueel moet veranderen.

#### *Stap 5: De raad besluit*

Als duidelijk is dat de voorstellen binnen het door de raad geschetste beeld passen (iets wat de raad zelf beslist), dan volgt uitwerking in beleidsplan, verordening en andere instrumenten. Als onduidelijk is of de voorstellen van het college binnen het door de raad geschetste beeld passen (iets wat de raad zelf beslist), dan moet de raad beslissen of en hoe het college de voorstellen aanpast zodat deze wel passen. Daarna vindt uitwerking plaats.

#### *Stap 6: Sturing in de uitvoering*

In de uitvoering toetst de raad vervolgens of signalen die hij ontvangt incidenteel of structureel problematisch zijn ten opzichte van het beleid en het door hem geschetste beeld in stap 2. Incidentele signalen pakt het college op onder toezicht van de raad. Structurele signalen maken dat de raad opnieuw moet oordelen.

### 5.2.2 Manier 2: van analyse naar beeld naar uitwerking

De tweede manier om het besluitvormingsproces over de afbakening van de reikwijdte structuur te geven, begint bij een analyse en gaat dan van beeldvorming naar uitwerking. De start is hier de feitelijke situatie, dus zoals de jeugdzorg nu is.

#### *Stap 1: Dataverzameling en analyse college*

Het college verzamelt harde data aangevuld met verhalen die de data duiden. De raad neemt dus niet alleen kennis van feiten, maar ook hoe de samenleving die feiten zelf waardeert. Het college maakt in deze stap ook inzichtelijk wat het huidige beleid is en waarom. Tot slot brengt het college op dit punt inhoudelijke deskundigheid in die de raad nodig heeft om volgende stappen te nemen.

#### *Stap 2: Individuele waardenafweging*

Raadsleden beoordelen vanuit hun eigen ideologische standpunten de analyse van het college uit stap 1, waarbij zij de eerder genoemde waarden uitwerken en concretiseren. Ze beantwoorden dus zo concreet mogelijk de vragen die bij de verschillende waarden een rol spelen (dus geen 'doen wat nodig is', maar uitwerken wat dit dan concreet betekent bij (on)gelijkheid, efficiëntie, welzijn, vrijheid en veiligheid).

#### *Stap 3: Gezamenlijke waardenafweging*

Uit de individuele beoordelingen van raadsleden komen dilemma's naar voren waarover de raad dan gezamenlijk debatteert. Consensus over een oplossing voor een dilemma is niet nodig. Wel moet de raad uiteindelijk een besluit nemen over de dilemma's. De raad besluit uiteindelijk wat zij vindt van de huidige situatie en wat daarin behouden moet blijven en wat moet veranderen (dat blijkt namelijk uit de waardenafwegingen en de besluiten op de dilemma's).

#### *Stap 4: Voorstellen van het college*

Als er geen significante afwijkingen bestaan tussen de werkelijke situatie en de gezamenlijke waardenafweging door de raad, dan doet het college voorstellen om de huidige situatie te behouden. Als er wel afwijkingen bestaan, dan doet het college voorstellen voor oplossingen binnen de door de raad afgewogen waarden. In de voorstellen neemt het college mee wat het staande beleid is en wat eventueel moet veranderen.

#### *Stap 5: De raad besluit*

Als duidelijk is dat de voorstellen binnen de waardenafweging van de raad passen (iets wat de raad zelf beslist), dan volgt uitwerking in beleidsplan, verordening en andere instrumenten. Als onduidelijk is of de voorstellen van het college passen (iets wat de raad zelf beslist), dan moet de raad beslissen of en hoe het college de voorstellen aanpast zodat deze wel passen. Daarna vindt uitwerking plaats.

#### *Stap 6: Sturing in de uitvoering*

In de uitvoering toetst de raad vervolgens of signalen die hij ontvangt incidenteel of structureel problematisch zijn ten opzichte van het beleid en het zijn waardenafweging in stap 2. Incidentele signalen pakt het college op onder toezicht van de raad. Structurele signalen maken dat de raad opnieuw moet oordelen.

### **5.2.3 Lokaal en regionaal**

Bovenstaande twee methoden om te komen tot politieke besluitvorming over afbakening van de reikwijdte van jeugdhulp zijn zowel lokaal als regionaal toe te passen. Hierbij geldt echter een belangrijk punt van aandacht. Een punt dat ook al geldt voor de lokale besluitvorming.

Zowel op lokaal als regionaal niveau speelt data en de interpretatie ervan een cruciale rol. Bij de presentatie van data kunnen echter misleidende beelden ontstaan. Bijvoorbeeld, een als 'hoog' geclassificeerd aantal jongeren met jeugd-ggz in de regio betekent niet automatisch dat elke gemeente in de regio datzelfde 'hoge' aantal kent. Zelfs als elke gemeente dat hoge aantal heeft, hoeft niet elke wijk dat te hebben. Bovendien kan wat voor de ene gemeente problematisch lijkt, voor een andere gemeente geen probleem zijn.

Het is daarom essentieel om in de stappen waarin de raad data ontvangt en interpreteert, ook de complexiteit ervan in kaart te brengen. Het totaalbeeld geeft geen volledig beeld van individuele situaties, en individuele situaties zijn niet altijd representatief voor het geheel. Bovendien is een feitelijke weergave (het aantal jeugdigen met GGZ is 'hoog') wat anders dan een normatieve uitspraak (wij vinden het aantal jeugdigen met GGZ té hoog en dat moet lager).



Als er lokaal of regionaal geen ruimte is voor deze nuancering bij het werken met data, kunnen raden debatteren over zaken die er niet toe doen of normatieve uitspraken doen waar zij uiteindelijk eigenlijk helemaal niet achterstaan.

## 5.3 Mogelijke uitkomst politieke besluitvorming

### 5.3.1 Wat is jeugdhulp?

In plaats van alleen voorzieningen in de verordening te benoemen, zoals de meeste gemeenten nu doen, kunnen raden de voorzieningen specifiek uitwerken. Als de raad voorzieningen specifiek wil uitwerken, dan is het verstandig om elke voorziening in de verordening volgens een vast stramien uit te werken, met op zijn minst de volgende elementen:

- Doelgroep (voor wie en/of voor wie niet);
- Activiteiten (wat en/of wat niet);
- Doorlooptijd (voor hoe lang);
- Intensiteit (met bijvoorbeeld een minimum en een maximum);
- Kwaliteit (wat én door wie, zoals: aan welke kwaliteitseisen moeten activiteiten voldoen, maar ook wie voert de activiteiten uit).

Gemeenten hoeven echter niet verder te gaan dan het beschrijven van gedecentraliseerde vormen van jeugdhulp (zie het juridisch kader). Het kan echter nodig of zelfs wenselijk zijn om deze vormen van jeugdhulp wel verder te specificeren. Dit was bijvoorbeeld ook gebruikelijk binnen de AWBZ. Deze kende verschillende vormen van begeleiding met elk hun eigen omschrijvingen in beleidsregels van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de indicatiewijzer van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

**Voor de duidelijkheid:** een raad kan er ook voor kiezen om voorzieningen in algemene zin te beschrijven of zelfs helemaal niet te beschrijven. Of om deze niet als ‘diensten’ te beschrijven, maar als ‘expertise’. De voorziening bestaat dan bijvoorbeeld niet uit ‘begeleiding’, maar uit een ‘gedragswetenschapper A’ of een ‘jeugdwerker B’. De raad kan ook besluiten om jeugdhulpaanbieders zelf te laten bepalen wat jeugdhulp in het individuele geval inhoudt en hen zelfs mandateren daartoe beschikkingen af te geven.<sup>19</sup> De raad kan tot slot besluiten om sommige delen van de jeugdhulp heel concreet af te bakenen, zoals het volgende voorbeeld laat zien, en andere delen juist niet.

Het staat de raad zelfs vrij om meer voorzieningen in de verordening op te nemen dan wettelijk vereist. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld bepalen dat bepaalde gebruikelijke hulp in aanmerking komt voor een voorziening. In dergelijke gevallen creëert de gemeenteraad (aanspraken op) voorzieningen die verder gaan dan de vereiste wettelijke reikwijdte in het minimale pakket. Hiervoor kunnen goede (lokale of regionale) politieke argumenten bestaan.<sup>20</sup> Door voorzieningen breder te definiëren, misschien zelfs breder dan jeugdhulp alleen, of door hogere kwaliteitseisen te stellen of bredere doelgroepen toegang te geven tot bepaalde voorzieningen, kunnen gemeenten maatschappelijk gewenste resultaten mogelijk sneller of beter bereiken. Het voorkomen van langdurige trajecten van lichte jeugdhulp door zwaardere jeugdhulp voor lichtere doelgroepen kan bijvoorbeeld resulteren in snellere hulp voor jeugdigen en het voorkomen van ongewenste maatschappelijke effecten.

Dit vereist echter wel dat het beleidsplan waartoe de Jeugdwet gemeenteraden verplicht, concreet genoeg is in zijn ambities om te beoordelen of de wettelijke reikwijdte van jeugdhulpvoldoende is om die ambities te realiseren. Het is belangrijk om te beoordelen of een bredere reikwijdte nodig is om die ambities te realiseren, en wat die bredere reikwijdte dan concreet inhoudt.<sup>21</sup> Ook moet worden bekeken of er financiële dekking is voor het organiseren daarvan.

<sup>19</sup> Daarbij geldt wel dat de CRvB heeft bepaald dat “Advisering over besluitvorming, besluitvorming en uitvoering van besluitvorming [...] niet in één hand [dienen] te liggen” (CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096, r.o. 4.11).

<sup>20</sup> Voorbeelden daarvan zijn naar onze mening impliciet verwerkt in het [advies van het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpvoldoende](#) uit maart 2020. Daarom concludeert dat expertiseteam waarschijnlijk ook dat wettelijke afbakening verder niet nodig is.

<sup>21</sup> [Artikel 2.2 Jeugdwet](#).

### **Waar het om gaat is dat de raad bewust besluit!**

Als **voorbeeld** hierna een beschrijving van *reguliere (individuele) begeleiding* zoals die als 'dienst' is te beschrijven in de verordening met alle hiervoor genoemde elementen.<sup>22</sup> Dit is dus een voorbeeld van de meest verregaande vorm van afbakening van de reikwijdte op het niveau van individuele voorzieningen.

---

- iJW-code: 45A48
- Uitvoeringsvariant: inspanningsgericht
- Tarief: EUR xx,xx per minuut/per uur
- Doelgroep:

#### Jeugdigen:

- met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem
- die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en
- die een lichte tot matige beperking ervaren in deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren.

- Activiteiten:

Activiteiten die onderdeel kunnen uitmaken van reguliere, individuele begeleiding:

- Het ondersteunen bij het aanbrengen van structuur, c.q. het voeren van regie.
  - hulp bij initiëren of compenseren van eenvoudige of complexe taken, besluiten nemen en gevolgen daarvan wegen;
  - hulp bij plannen, stimuleren en voorbespreken van activiteiten;
  - hulp bij initiëren of compenseren van op/bijstellen van dag/weekplanning;
  - dagelijkse routine;
  - inzicht geven in (mogelijke) gevolgen van besluiten;
  - hulp bij zich aan regels/afspraken houden, corrigeren van besluiten of gedrag.
- Het ondersteunen bij praktische vaardigheden/ handelingen ten behoeve van zelfredzaamheid.
  - hulp bij uitvoeren of overnemen van eenvoudige of complexe taken/activiteiten, of bij oplossen van praktische problemen die buiten de dagelijkse routine vallen;
  - hulp bij uitvoeren van vaardigheden die geleerd zijn tijdens behandeling, zoals sociale vaardigheden;
  - hulp bij gebruik openbaar vervoer (alleen in de zin van oefenen);
  - hulp bij of overnemen van post openmaken, voorlezen en regelen, afhandeling praktische zaken;
  - hulp bij of overnemen van oppakken, aanreiken, verplaatsen van dagelijks noodzakelijke dingen zoals het oppakken van dingen die op de grond zijn gevallen, het aanreiken van dingen die buiten bereik zijn geraakt zoals een kussen, het verplaatsen van een boek, telefoon en dergelijke;
  - hulp bij plannen en stimuleren van contact in persoonsgebonden sociale omgeving;
  - hulp bij communicatie in de persoonsgebonden omgeving bij bijvoorbeeld afasie.
- Het bieden van toezicht.
  - toezicht op- en het aansturen van gedrag ten gevolge van een stoornis, thuis of elders.
  - toezicht gericht op het bieden van fysieke zorg, zodat tijdig in kan worden gegrepen bij bijvoorbeeld valgevaar, of complicaties bij een ziekte.
- Oefenen met het aanbrengen van structuur, c.q. het voeren van regie en/of het uitvoeren van handelingen die zelfredzaamheid tot doel hebben.
  - oefenen door de jeugdige zelf: oefenen met vaardigheden (al dan niet aangeleerd tijdens behandeling) zoals gebruik van hulpmiddelen voor communicatie, stimuleren van wenselijk gedrag, inslijpen van gedrag;

---

<sup>22</sup> Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van de Jeugdwet, de productcodelijst iJW, de Beleidsregels indicatiestelling AWBZ 2014, CIZ Indicatiewijzer januari 2014 (versie 0.7), het Generieke Functieboek CAO Jeugdzorg 2021-2023 én de Dienstomschrijvingen Holland Rijnland van 29 september 2022.

- oefenen van de ouder/mantelzorger/gebruikelijkezorger hoe om te gaan met de gevolgen van de aandoening, stoornis of beperking van de jeugdige.

In de volgende situaties is alleen in uitzonderingsgevallen sprake van jeugdhulp en zijn de hiervoor genoemde activiteiten alleen dan inzetbaar als reguliere, individuele begeleiding:

- Tijdens regulier onderwijs.
  - Alleen als de activiteiten niet-onderwijs gerelateerd zijn.
- Bij echtscheiding.
  - Alleen als het college en de gecertificeerde instelling vaststellen dat de echtscheiding een schadelijke invloed heeft op de jeugdige en ook voor de ouders hulp is ingeschakeld.
- Bij familiebezoek.
  - Alleen als omgangsbegeleiding is uitgesproken door de kinderrechter.
- Buiten Nederland.
  - Alleen als het college vaststelt dat geen sprake is van gebruikelijke hulp en de jeugdige de voorziening niet langer dan 26 weken per kalenderjaar buiten Nederland ontvangt.
- Bij uitstapjes (waaronder naar sport- en spelevenementen) en/of vakanties.
  - Alleen als het college vaststelt dat geen sprake is van gebruikelijke hulp.
- Bij vaktherapie.
  - Alleen als de vaktherapie onderdeel uitmaakt van de begeleiding.

In de volgende situaties is geen sprake van jeugdhulp en zijn de hiervoor genoemde activiteiten niet inzetbaar als reguliere, individuele begeleiding:

- Bij huiswerkbegeleiding in basis- en voortgezet onderwijs.
- Bij gameverslaving.
- Bij stagebegeleiding.
- Bij studiebegeleiding.
- Bij vrijetijdsbesteding.
- Bij begeleiding naar werk.

- Doorlooptijd en intensiteit:

De maximale duur van de voorziening is in beginsel twaalf kalendermaanden. Verlenging van de voorziening is mogelijk met steeds maximaal twaalf kalendermaanden. Stelt het college vast dat geen verbetering is te verwachten in de situatie van de jeugdige, dan richt de voorziening zich op stabilisatie en kent de voorziening een duur van onbepaalde tijd.

De maximale intensiteit is in beginsel 3120 minuten/52 uur per zes kalendermaanden. Het college kan van deze intensiteit afwijken in uitzonderingsgevallen, waaronder, maar niet beperkt tot:

- een bepaling van de gecertificeerde instelling met daarin een hogere intensiteit.
- een verwijzing van een medisch verwijzer met daarin een hogere intensiteit.
- de inzet van een evidence-based interventie vanaf niveau 2 of hoger volgens de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), op voorwaarde dat de toepassing van de evidence-based interventie een hogere intensiteit vraagt.

- Kwaliteit:

Personeel dat de begeleiding aanbiedt is minimaal HBO opgeleid in een (i) voor de uit te voeren activiteiten en (ii) de specifieke jeugdige die de activiteiten ontvangt relevante opleiding. Met schriftelijke toestemming van het college kan de jeugdhulpaanbieder van deze kwaliteitseisen afwijken.

Het personeel dat de begeleiding aanbiedt kan:

- Een hulpverleningsplan opstellen:
  - Analyseert in dialoog met de jeugdige en het gezin/ systeem de hulpvraag.
  - Begeleidt de jeugdige en het gezin/ systeem bij het opstellen van het hulpverleningsplan, op basis van observatie en analyse van de problematiek van de jeugdigen en adviseert naar eigen inzicht relevante betrokkenen.

- Begeleidt de jeugdige en het gezin/ systeem bij het vertalen van het hulpverleningsplan in concrete acties ter versterking van de jeugdige en het gezin/ systeem en legt deze, voor zover noodzakelijk, ter toetsing voor aan het team met relevante betrokkenen.
- Een hulpverleningsplan realiseren:
  - Ondersteunt de jeugdige en het gezin/ systeem bij de uitvoering van het hulpverleningsplan door het uitvoeren van passende activiteiten.
  - Bespreekt en registreert de voortgang en resultaten met de jeugdige en het gezin/ systeem en overige betrokkenen.
  - Creëert een netwerk rondom de jeugdige en het gezin/ systeem, zodat zij verder kunnen wanneer de jeugdhulp ophoudt.
  - Signaleert knelpunten die de (mogelijke) veiligheid van de jeugdige in gevaar brengen en onderneemt op basis hiervan passende actie. Intervenueert in crisissituaties.
  - Draagt zorg voor het nakomen van de relevante (wettelijke) termijnen en afspraken en onderneemt actie bij een naderende overschrijding.
  - Treedt, zowel in- als extern, op als intermediair en contactpersoon de jeugdige en voor het gezin/ systeem.
  - Evalueert de hulpverlening en stelt indien nodig het hulpverleningsplan in overleg de jeugdige en met het gezin/ systeem en overige externe betrokkenen bij.
- Professionele ontwikkeling waarborgen en realiseren:
  - Houdt de eigen expertise op peil door het volgen van ontwikkelingen op het expertisegebied.
  - Verzorgt in- en externe voorlichting en kennisoverdracht op het eigen expertisegebied.
  - Signaleert afwijkingen/ knelpunten, spreekt betrokkenen hierop aan en/of geeft deze indien nodig door.
  - Onderhoudt een voor de uitvoering van de functie relevant in- en extern netwerk.
  - Levert een bijdrage aan het verbeteren van de in gebruik zijnde methodieken.

---

Het is belangrijk dat de raad vaststelt dat de jeugdhulp die hij in de verordening uitwerkt, ook daadwerkelijk aansluit bij de behoeften van jeugdigen en ouders in de gemeente (dit is het 'minimale pakket' volgens de wet).

Het uitgangspunt voor het lokale en/of regionale stelsel voor jeugdhulp is maximale consistentie en congruentie. Daarom moet de gemeente wat de gemeenteraad in de verordening vastlegt als mogelijke aanspraken op jeugdhulp voor jeugdigen en/of hun ouder(s) verbinden met de inhoud van de inkoop- of subsidierelaties die gemeenten aangaan met jeugdhulpaanbieders. Op die manier is voor alle betrokkenen (gemeente, jeugdhulpaanbieders, jeugdigen en ouders en andere belanghebbenden) duidelijk wat jeugdhulp inhoudt in die gemeente en/of regio. Er is dan geen verwarring over wat de gemeente heeft geregeld aan voorzieningen voor jeugdigen en ouder(s) en voor welke geleverde diensten zij jeugdhulpaanbieders betaalt.

Dit is het meest efficiënt te realiseren door in de verordening te verwijzen naar bijlagen of zelfs naar de inkoop- en subsidiedocumenten. Het is dan wel van belang dat die bijlagen of inkoop- en subsidie-documenten ook daadwerkelijk door de raad(!) zijn vastgesteld. Nadere regels of beleidsregels vastgesteld door het college of andere collegebesluiten zijn niet voldoende, omdat het hier gaat om essentialia (zie hoofdstuk twee). Als de gemeente bovendien wijzigingen aanbrengt in die bijlagen of inkoop- en subsidiedocumenten, dan moeten gemeenten deze behandelen als wijzigingen van de verordening. Zij moeten daarbij de bijbehorende procedures en eisen in acht nemen. Het goed afstemmen van (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) besluitvormingsprocessen is hier dus van groot belang.

### 5.3.2 Afbakening met andere wetgeving

Wetgeving in formele zin regelt de afbakening tussen de Jeugdwet en andere wetgeving. Die afbakening is echter niet altijd even helder. Raden kunnen deze onduidelijkheden niet met hun verordeningen oplossen. Wel kunnen zij in hun verordening de bestaande afbakeningen expliciteren. Zij kunnen bijvoorbeeld in verschillende artikelen de afbakening met onderwijswetgeving, de Wlz, de Zvw en de Wmo 2015 uitschrijven.

Als raden ertoe overgaan deze afbakeningen concreet uit te werken in een aantal artikelen in de verordening, dan kunnen deze artikelen bij wetswijzigingen mogelijk onverbindend raken. De raad moet dus wel actief wetstrajecten – blijven – volgen om te bepalen of de voorgestelde artikelen aansluiten op enerzijds die wettelijke ontwikkelingen en anderzijds de door hem gewenste afbakening.

### 5.3.3 Gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp

Gemeenteraden kunnen in hun verordening vastleggen hoe zij de eigen kracht van jeugdigen in hun gemeente zien, of hoe het college dat moet beoordelen. Daarbij kan de raad gebruikmaken van concepten als draagkracht en draaglast, die handig zijn om een afweging te maken tussen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp. Dit lijkt op de systematiek van de AWBZ.

Het uitgangspunt is dat de draagkracht gezond is wanneer ouders of andere huisgenoten normale, dagelijkse hulp aan elkaar kunnen bieden. Ouders zijn verplicht om voor hun minderjarige kinderen te zorgen, ze op te voeden en toezicht op hen te houden. Een jeugdhulpbehoefte verandert dat niet meteen. Als ouders deze jeugdhulp kunnen bieden door een gezonde draagkracht, hoeft het college geen voorziening in te zetten. Als de jeugdhulp echter verder gaat dan normaal is gezien de leeftijd van het kind, moet het college de balans tussen draagkracht en draaglast verder onderzoeken. Als het gezin de draaglast aankan met de draagkracht, hoeft het college geen voorziening in te zetten. Dat geldt ook als de jeugdhulp als bovengebruikelijke hulp wordt beschouwd. Een inkomenstoets mag hierbij overigens geen rol spelen. De raad kan dit nog verder specificeren, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen kortdurende en langdurende jeugdhulpvragen, of door te bepalen dat het bieden van een beschermende woonomgeving altijd als gebruikelijke hulp wordt beschouwd.

Om dit verder te verduidelijken, kan de raad een overzicht toevoegen van de uitgangspunten van gebruikelijke hulp per leeftijdscategorie, zoals gebruikelijk was in de AWBZ. Sommige gemeenten die in deze verkenning zijn geanalyseerd, namen dit overzicht op in een bijlage bij beleids- of nadere regels. Het is acceptabel dat het college verdere regels opstelt op basis van de uitgangspunten in de verordening, maar alleen als de raad de strategische keuzes dan al in de verordening heeft gemaakt.

### 5.3.4 Aanvullend: hardheidsclausule

Het is verstandig om een hardheidsclausule op te nemen in de verordening. Hierdoor krijgt het college, indien nodig, de mogelijkheid om van de verordening af te wijken. Vanuit het principe van evenredigheid zou de raad hieraan nog de voorwaarde kunnen verbinden dat afwijking alleen mogelijk is als dit in het voordeel is van de jeugdige of zijn ouder(s).

### 5.3.5 Aanvullend: stappenplan CRvB

Uit de analyse van de verordeningen blijkt dat bijna alle gemeenten het stappenplan van de CRvB in hun verordeningen hebben opgenomen. Het is ook verstandig om dit te doen, omdat het college dit stappenplan moet doorlopen voor een grondig onderzoek van de jeugdhulpbehoefte. Wel ontbrak in een aantal geanalyseerde verordeningen een schakelbepaling voor jeugdigen en ouders die jeugdhulp ontvangen na het doorlopen van de medische verwijsroute. Gemeenteraden kunnen zo'n schakelbepaling opnemen in de verordening. Jeugdhulpaanbieders moeten dan, bij het beoordelen van de jeugdhulpvraag na een medische verwijzing, zich houden aan de afspraken die zij daarover met de gemeente maken in contract- of subsidierelaties, en aan de regels die daarover zijn vastgelegd in de verordening. Doordat het stappenplan van de CRvB in die verordening is opgenomen, legt de raad een verbinding tussen dat stappenplan en de medische verwijsroute. Daarmee mag de gemeente van jeugdhulpaanbieders verwachten dat zij ook het stappenplan doorlopen.

## 5.4 Speelruimte: het juridisch kader toegelicht

### 5.4.1 Jeugdhulpplicht en jeugdhulp

Wat is op dit moment het juridische kader voor de afbakening van de jeugdhulpverplichting in de gemeentelijke verordening, zoals vastgelegd in de Jeugdwet? Dit juridische kader bepaalt de ruimte waarbinnen de raad besluiten mag nemen over de omvang van de jeugdhulp. Om duidelijk te zijn: kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen onder jeugdzorg, maar niet onder jeugdhulp. Deze verkenning behandelt daarom alleen jeugdhulp, en niet kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.<sup>23</sup>

Artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet vormt de basis van het juridische kader. Dat artikel bepaalt het volgende:

*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.*

Het college (van B&W) staat dus aan de lat om op basis van artikel 2.3 Jeugdwet een *voorziening jeugdhulp* te treffen voor de jeugdige of de ouder die daarvoor in aanmerking komt. De Jeugdwet bepaalt in artikel 1.1 wat jeugdhulp is:

- 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 adoptiegerelateerde 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, [...]*

Artikel 1.1. Jeugdwet bepaalt zodoende welke jeugdhulp het college in een voorziening kan verstrekken. De ruimte in het begrip jeugdhulp op grond van de Jeugdwet lijkt van artikel 2.3 Jeugdwet zo een open norm te maken.

### 5.4.2 Vormen van jeugdhulp

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 gezondheidszorg 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) [...]”<sup>24</sup>*

<sup>23</sup> De toegang tot kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering loopt via de rechter aan de hand van daartoe wettelijk opgestelde criteria (artikel 3.1 en 3.2 Jeugdwet).

<sup>24</sup> Tweede Kamer 2012-2013, 33684, nr. 3, p. 3 (verder: MVT).

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering het volgende antwoord bij de vraag welke doelgroepen ‘overkomen’ naar gemeenten (**onderstreping** auteurs):

*“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.**<sup>25</sup>*

De wetgever heeft bovendien bewust alle vormen van jeugdhulp zoals die bekend waren vóór de decentralisatie onder één begrip geschaard (**onderstreping** auteurs):

*“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.”<sup>26</sup>*

*“Er is bewust gekozen om alle vormen van jeugdhulp die gedecentraliseerd worden naar de gemeente onder het paraplubegrip 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.**”<sup>27</sup>*

*Voor een overzicht van de zorgvormen die worden gedecentraliseerd zij verwezen naar paragraaf 1.4 van deze nota.”<sup>28</sup>*

Uit deze uitspraken van de wetgever blijkt dat de wetgever niet van plan was om meer vormen van jeugdhulp te decentraliseren dan al bekend waren vóór die decentralisatie. Het doel om deze vormen van jeugdhulp onder één begrip voor jeugdhulp te brengen was het verminderen van versnippering en het bieden van integrale hulpverlening, omdat dit ontbrak bij de al bestaande vormen van jeugdhulp. Dat via artikel 2.3 van de Jeugdwet een resultaatsverplichting aan gemeenten is opgelegd en er niet is beoogd om het zorgaanbod in stand te houden, betekent niet dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor meer vormen van jeugdhulp dan die al bestonden vóór de decentralisatie.<sup>29</sup> Het idee lijkt slechts te zijn geweest dat gemeenten na de decentralisatie bestaande vormen van jeugdhulp beter konden organiseren om aan die resultaatsverplichting te voldoen.

Deze interpretatie van de wetgeschiedenis vindt overigens steun in een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 oktober 2018:

*“De Raad ziet in de wetgeschiedenis 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).”<sup>30</sup>*

<sup>25</sup> Tweede kamer 2013-2014, 33 684, nr. 10, p. 8 (verder: Nota).

<sup>26</sup> Eerste kamer, 2013-2014, 33684, D, p. 49.

<sup>27</sup> Nota, p. 120-121. Zie overigens ook p. 28.

<sup>28</sup> Nota, p. 121.

<sup>29</sup> Dat zou een verkeerde interpretatie zou zijn van Nota, p. 20.

<sup>30</sup> CRvB, 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3454, r.o. 4-5

Gezien het voorgaande mag een conclusie dan ook zijn dat de wetgever niet van plan was om met de decentralisatie andere vormen van jeugdhulp bij gemeenten onder te brengen dan die al waren geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en Wet op de Jeugdzorg (Wjz) vóór de decentralisatie. Als de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op basis van de parlementaire geschiedenis 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 Wjz vielen. Dat zou inconsistent zijn.<sup>31</sup>

Met deze interpretatie van de parlementaire geschiedenis en rechtspraak is de Jeugdwet geen open, maar 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 zijn gedecentraliseerd.

Kort gezegd: als het college bijvoorbeeld 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.

### 5.4.3 Het vertalen van vormen van jeugdhulp naar (het aanbod van) voorzieningen

Het is aan de gemeente om de vormen van jeugdhulp te vertalen naar beschikbare voorzieningen binnen die gemeente, zodat colleges deze indien nodig in de praktijk kunnen verstrekken. Daarbij mogen zij ook voorzien in meer vormen dan die onder de eerder genoemde 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.

Het is, zoals al opgemerkt, volgens de Jeugdwet de gemeenteraad die dan bij verordening de voorzieningen vaststelt die de vormen van jeugdhulp bevatten. Artikel 2.9 Jeugdwet bepaalt immers het volgende (**onderstreping** auteurs):

*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 (**onderstreping** auteurs):

*“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.”*<sup>32</sup>

*“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 uit gaan dat ze kunnen rekenen op dezelfde vormen van jeugdhulp (...). De burger kan hier rechtszekerheid aan ontleen en willekeur wordt*

<sup>31</sup> Kanttekening is hier dat voorafgaand aan de uitspraak van de CRvB lagere rechters anders oordeelden. Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel, 5 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1144, r.o. 4 en Rb. Overijssel, 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380, r.o. 4.6. Zie ook het blog van mr. Willie Elferink via <https://bestuursopleidingen.nl/jeugdwet/de-centrale-raad-van-beroep-en-de-jeugdwet-voorjaarsupdate-2023/> (bezocht: 18 september 2023). Hij acht het beroep van de CRvB op de parlementaire geschiedenis hier voor discussie vatbaar. Zie tot slot ook Rb. Overijssel 13 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:94, waarin de rechter ook anders oordeelt, maar onder andere nadat het college eerder wél een EED voorziening toekende aan een jeugdige.

<sup>32</sup> MvT, p. 151.



*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.”<sup>33</sup>*

Het minimum dat gemeenten moeten regelen (bij verordening) is dus 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. Dit is het ‘minimale pakket’.

Op vragen van de Tweede Kamer over de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van jeugdigen en hun ouders door de beleidsvrijheid van gemeenten, antwoordde de regering nog als volgt (**onderstreping** auteurs):

*“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 rijksweg 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 (...).”<sup>34</sup>*

Deze passage bevestigt dat gemeenten zelf kunnen 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.

#### 5.4.4 Afbakening binnen de Jeugdwet

##### Voorzieningen

Het is belangrijk om te benoemen dat bij het vraagstuk van afbakening enkele onderwerpen te vinden zijn die, als de gemeente daarop wil afbakenen, strategische keuzes betreffen en daarmee essentialia zijn. Dit betekent dat de gemeenteraad deze keuzes per definitie moet opnemen in de verordening. Een belangrijke kanttekening is dat deze redenering nog niet is getoetst door de CRvB.

In de uitspraken van de CRvB over resultaatgericht beschikken in de Wmo 2015 is een eerste element te vinden dat - blijkbaar - essentieel is in een voorziening: tijd. Hoewel de uitspraken van de CRvB betrekking hebben op vormen van maatschappelijke ondersteuning, is het niet ondenkbaar dat de CRvB op dezelfde wijze over deze kwestie oordeelt met betrekking tot vormen van jeugdhulp. De gemeente kan het college natuurlijk volledig vrij laten hierin. Maar als de gemeente niet vrij toegankelijke voorzieningen in tijdintensiteit (en ook doorlooptijd) wil beperken, dan is dat een strategische keuze die essentieel is en waarover de raad moet beslissen en dus in de verordening moet vastleggen. Daarna kan het college deze strategische keuzes in bijvoorbeeld beleidsregels technisch uitwerken om daar uitvoering aan te geven in individuele gevallen. In de nota naar aanleiding van het verslag is bovendien de volgende passage te vinden (**onderstreping** auteurs):

*“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 [...]”<sup>35</sup>*

<sup>33</sup> MvT, p. 151/152.

<sup>34</sup> Nota, p. 118.

<sup>35</sup> Nota, p. 40.

Hoewel de tekst gericht is op de medische verwijzroute en het contracteren van jeugdhulpaanbieders, is het niet moeilijk in te zien dat deze ook van toepassing kan 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 jurisprudentie en parlementaire geschiedenis, vergt het voor andere essentiële aspecten een wat creatievere benadering, ontleend aan het verbintenissenrecht. De term ‘essentialia’ komt namelijk ook voor in het verbintenissenrecht, waar het de kern van de prestaties betreft; zonder deze essentiële elementen kan een overeenkomst niet bestaan.<sup>36</sup> Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de te leveren inspanning of het te bereiken resultaat, inclusief de kwalitatieve voorwaarden en de prijs, als essentiële elementen worden beschouwd. Deze moeten zo concreet zijn gemaakt dat ze de verbintenissen tussen de partijen bepaalbaar maken.<sup>37</sup>

In een creatieve benadering is deze redenering ook toe te passen op de essentialia-doctrine van de Jeugdwet. De verordening is dan te zien als een overeenkomst tussen de gemeente en haar inwoners. De voorzieningen in de verordening moeten daarom bepaalbaar zijn. Louter het vermelden van de voorzieningen is niet voldoende; bijvoorbeeld, het noemen van ‘begeleiding’ of ‘gedragwetenschapper A’ geeft niet duidelijk aan wat deze niet vrij toegankelijke voorziening inhoudt. De gemeente moet begeleiding zo concreet mogelijk uitwerken, zodat de voorziening bepaalbaar en begrensd is. Dit omvat onder meer toegestane en niet-toegestane activiteiten, doelgroepen die wel en niet in aanmerking komen, kwaliteitseisen voor activiteiten en het personeel dat deze uitvoert (indien de eisen hoger zijn dan wettelijk bepaald), enzovoort. Deze keuzes bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor de voorziening en ook wie deze wel en niet kan leveren. Daarom zijn deze keuzes strategisch en is het aan de raad om deze in de verordening uit te werken. Vervolgens kan het college, indien gewenst, de voorzieningen technisch verder uitwerken op ondergeschikte details.

Deze creatieve benadering 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 tevens strategische keuzes en daarmee essentieel, wat betekent dat de raad deze ook daadwerkelijk zelf moet uitwerken in de verordening. Mocht dit niet al voortvloeien uit de Jeugdwet zelf, dan laat de essentialia-doctrine zien dat delegatie aan het college niet mogelijk is.

### Toegang

Voor wat betreft de *toegang* dan nog het volgende. Het gaat hier om de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een niet vrij toegankelijke voorziening.

Belangrijk op dit punt is dat de CRvB met een uitspraak in 2017 een stappenplan heeft geformuleerd dat het college moet doorlopen bij een aanvraag voor een individuele voorziening.<sup>38</sup>

*“[...] Dit brengt met zich mee dat wanneer een jeugdige of een ouder zich meldt met een vraag voor jeugdhulp het college allereerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of zijn ouder is. 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. Eerst wanneer de problemen en stoornissen zijn vastgesteld, kan worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige om, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, gezond en*

<sup>36</sup> Zie onder andere M.R. Ruijgroen, Afgebroken onderhandelingen en het gebruik van voorbehouden (Recht en Praktijk nr. 173) (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2009, par. 2.1.3; J.D.A. den Tonkelaar, Artikelsgewijs commentaar op Boek 6 BW ‘Algemeen gedeelte van het Verbintenissenrecht’, met uitzondering van afd. 6.1.10 Schadevergoeding en titel 6.3 Onrechtmatige daad, in: R.J.Q. Klomp & H.N. Schelhaas (red.), Groene Serie Verbintenissenrecht, Deventer: Wolters Kluwer, nr. 12; C.H. Sieburgh, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel III. Algemeen overeenkomstenrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2022, nr. 96.

<sup>37</sup> Artikel 6:227 BW.

<sup>38</sup> CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, r.o. 4.3.1.

veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. 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. [...]

Relevant voor de toegang is verder dat in artikel 2.6 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.*

De wetgever geeft daarbij wel aan dat na deze medische verwijzing (**onderstreping auteurs**):

*“[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 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.”<sup>39</sup>*

Hoewel de medische verwijzingsroute zelf niet is te beperken, zijn wel voorwaarden te stellen aan de manier waarop jeugdhulpaanbieders hiermee omgaan. Door in de verordening vast te leggen dat jeugdhulpaanbieders na een medische verwijzing 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 verwijzingsroute. Het is belangrijk op te merken dat de medische verwijzer in principe altijd moet verwijzen naar aanbieders waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten. Als de medische verwijzer dit niet doet, moet de gemeente deze verwijzing volgen als er geen passend gecontracteerd aanbod beschikbaar is. Als er wel een passend gecontracteerd aanbod is, kan de gemeente wel afwijken van deze verwijzing. Tegen dit besluit van de gemeente staat dan bezwaar en beroep open.<sup>40</sup>

De laatste stap in het stappenplan, hangt samen met een passage in artikel 2.3 Jeugdwet (**onderstreping auteurs**):

*“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.”<sup>41</sup>*

Als de eigen kracht zoals genoemd niet aanwezig is, en ook is voldaan aan artikel 2.3 van de Jeugdwet, dan moet het college verplicht jeugdhulp aanbieden. De wet beschrijft echter niet uitgebreid wat eigen kracht precies inhoudt. Het uitgangspunt komt wel voort uit artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek, dat de verplichting en het recht van ouders beschrijft om voor hun minderjarige kinderen te zorgen en hen op te voeden.<sup>42</sup> Op basis hiervan mogen gemeenten volgens de wetgever redelijk veel verwachten van

<sup>39</sup> MvT, p. 124/125.

<sup>40</sup> Eerste Kamer, 2013-2014, 33 684, F, p. 14/15. Een vergelijkbare redenering geldt voor gecertificeerde instellingen. Zie Tweede Kamer, 2013-2014, 33684, nr. 45, p. 9 e.v.

<sup>41</sup> MvT, p. 8.

<sup>42</sup> E.M. Linthorst & J.C. de Wit, 'Een onderzoek naar de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders op grond van art. 2.3 Jeugdwet omvat niet de beoordeling van de financiële draagkracht van een gezin', Gemeentestem 2021/136, p. 785. Zie ook C.W.C.A. Bruggeman, S. Vogels en N.M.C. Tielen, 'Jeugdhulp met of zonder financiële slagboom?', AB 2021/238.

jeugdigen en hun ouders onder de Jeugdwet, mogelijk meer dan voorheen onder de Zvw, AWBZ of Wjz.<sup>43</sup>

Volgens rechtspraak moet de gemeente verschillende factoren meewegen om te bepalen of de eigen mogelijkheden van een jeugdige en zijn ouders voldoende zijn.<sup>44</sup> Dit omvat onder andere de behoeften en capaciteiten van de jeugdige, zijn sociale omgeving en die van zijn ouders. Ook moet de gemeente kijken naar de belastbaarheid van de ouders, hun financiële draagkracht en het belang van ouders om te voorzien in een inkomen.

In 2021 heeft de CRvB duidelijk gemaakt dat een inkomenstoets geen onderdeel mag uitmaken van de beoordeling van de eigen kracht.<sup>45</sup> Dit betekent dat bij de praktische toepassing van eigen kracht toch weer de begrippen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp een rol lijken te spelen. Hoewel deze begrippen niet voorkomen in de Jeugdwet, suggereert de wetgever al dat gemeenten dit vraagstuk niet anders hoeven te behandelen dan vóór de decentralisatie, net zoals bij de vormen van jeugdhulp.<sup>46</sup>

De wetgever geeft namelijk bij gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp bij persoonlijke verzorging aan dat:  
*“Dit [...] na de decentralisatie niet anders door het college [zal] hoeven te worden ingevuld.”*<sup>47</sup>

Bij kortdurende zorgsituaties (korter dan drie maanden) voor kinderen (0-18 jaar) was alle persoonlijke verzorging gebruikelijke zorg, ook als dit normale persoonlijke verzorging overschrijdt. Als een kind ouder dan 12 jaar geen intieme persoonlijke verzorging wilde ontvangen van een ouder, dan was dit AWBZ-zorg. Uit de wetgeving en jurisprudentie volgt echter ook dat bovengebruikelijke hulp niet automatisch leidt tot een recht op zorg, waar dat onder bijvoorbeeld de AWBZ wel zo was.<sup>48</sup> Uitgangspunt is immers wel de ‘eigen kracht’ van jeugdigen en ouders:

*“Allereerst is het college niet gehouden om voor een jeugdige of zijn ouders een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen voor zover de jeugdige en zijn ouders de problemen zelf het hoofd kunnen bieden, eventueel met behulp van personen uit het sociale netwerk of andere instellingen die ondersteuning bieden. Om dit buiten twijfel te stellen is in het eerste lid opgenomen dat een gemeente alleen een voorziening hoeft te treffen voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouder ontoereikend zijn.”*<sup>49</sup>

Voorgaande leidde ertoe dat in 2019 een ouder die haar baan had opgegeven en ondanks financiële druk en moeheid voor de bovengebruikelijke hulp die zij leverde toch geen pgb ontving.<sup>50</sup> Dezelfde situatie had onder de AWBZ – waarschijnlijk – wel tot een aanspraak op zorg geleid.

Kortom, 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*.

<sup>43</sup> [Bruggeman, Vogels & Tielen 2021](#), p. 1792. Zie ook C.W.C.A Bruggeman, ‘De eigen kracht om in oplossingen te voorzien als bedoeld in de Jeugdwet dient niet te beperkt te worden uitgelegd’, AB 2019/516, p. 3509. Daarbij aangetekend dat in artikel 3 lid 2 Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg al wel sprake was van een bepaling die ging over wat nu ‘eigen kracht’ heet.

<sup>44</sup> Zie ook [CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362](#).

<sup>45</sup> [CRvB 26 mei 2021](#), ECLI:NL:CRVB:2021:1327.

<sup>46</sup> Ook Bruggeman, Vogels en Tielen merken dit op. Zie Bruggeman, Vogels & Tielen 2021, p. 1791.

<sup>47</sup> [MvT](#), p. 121.

<sup>48</sup> [CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362; Bruggeman 2019](#), p. 3509.

<sup>49</sup> [MvT](#), p. 135.

<sup>50</sup> [CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362](#)

Ook als gemeenten eigen kracht met gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp definiëren, moeten zij steeds het stappenplan van de CRvB doorlopen in individuele gevallen. Zij moeten dus steeds in elk geval ook een individuele afweging maken, waarbij zij rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de jeugdige en zijn ouders.

#### 5.4.5 Afbakening met andere wetgeving

Waar het de afbakening met andere wetgeving betreft, zoals de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zvw en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), is artikel 1.2 Jeugdwet van toepassing. Kan de jeugdige aanspraak maken op zorgverlening op grond van één van deze wetten, dan is de Jeugdwet niet van toepassing. Wel geldt volgens dit artikel dat als (i) meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de problemen en stoornissen en (ii) de jeugdige daardoor aanspraak kan maken op zorgverlening uit een recht op zorg uit de Wlz, een zorgverzekering als bedoeld in de Zvw én de Jeugdwet, het college gehouden is een voorziening te treffen op basis van de Jeugdwet.

Uit voorgaande volgt uiteraard óók dat als de verordening méér omvat dan op basis van de Jeugdwet noodzakelijk, de gemeente daarmee voorzieningen creëert die voorbijgaan aan de hier beschreven wettelijke afbakening. Met andere woorden, als de gemeente in haar verordening opneemt dat zij per definitie hulphonden als voorziening inzet, waarvan nu nog niet zeker is dat deze ook werkelijk een voorziening jeugdhulp kunnen zijn<sup>51</sup>, dan creëert zij die voorziening zelf en kunnen jeugdigen er aanspraak op maken als zij voldoen aan in de verordening genoemde voorwaarden.

Een andere belangrijke wettelijke afbakening is te vinden met onderwijswetgeving. Ondersteuning gericht op het doorlopen van het onderwijsprogramma dat primair gericht is op het leerproces, het behalen van onderwijsdoelen of om de jeugdige verder te helpen in de onderwijsontwikkeling, valt niet onder de jeugdhulpplicht van de Jeugdwet. Als een jeugdige recht heeft op ondersteuning vanuit onderwijswetgeving is deze wetgeving voorliggend op de Jeugdwet en hoeft het college geen voorziening te treffen op grond van de Jeugdwet. Als een gedragswetenschapper Ernstige Dyslexie (ED) vaststelt, maar daarvoor géén behandelindicatie afgeeft, dan is geen sprake van jeugdhulp. Dat betekent dat onderwijs in dat geval (ook voor deze jeugdige) verantwoordelijk blijft voor goed lees- en spellingsonderwijs in de klas, eventuele extra begeleiding in de klas en andere specifieke interventies. Het onderzoek van de gedragswetenschapper is overigens wél een vorm van jeugdhulp onder de Jeugdwet.<sup>52</sup> Ook géén jeugdhulp zijn intelligentietest ten behoeve van onderwijs waarbij onderzoek een ander doel dient dan diagnostiek, behandeling van leerstoornissen, huiswerkbegeleiding, remedial teaching of motorische remedial teaching (MRT), begeleiding op school (voor zover gericht op het leerproces), dyscalculie, behandeling stoornis op gebied van leren en begeleiding bij ernstige taal- en spraakmoeilijkheden in onderwijs.

---

<sup>51</sup> CRvB 26 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:254

<sup>52</sup> Zie voor meer informatie: <https://dyslexiecentraal.nl/basisonderwijs/infographic-ondersteuning-bij-lezen-en-spellen-opschool>.

# Bronnen

## Literatuur

- W. Elferink via <https://bestuursopleidingen.nl/jeugdwet/de-centrale-raad-vanberoep-en-de-jeugdwet-voorjaarsupdate-2023/>
- [https://academieportal.nl/myfiles/18794/11298/Sociaal%20Domein%20Infographic%20.0%20\(def\).pdf](https://academieportal.nl/myfiles/18794/11298/Sociaal%20Domein%20Infographic%20.0%20(def).pdf)
- Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel III. Algemeen overeenkomstenrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2022, nr. 96
- T.H.G. Robbe, 'Politiek en recht: politieke kernwaarden vertalen naar juridische categorieën en concepten bij het selecteren van aanbieders in het sociaal domein', in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, Juridische vragen in het sociaal domein', Deventer: Wolters Kluwer 2021
- E.M. Linthorst & J.C. de Wit, 'Een onderzoek naar de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders op grond van art. 2.3 Jeugdwet omvat niet de beoordeling van de financiële draagkracht van een gezin', Gemeentestem 2021/136
- C.W.C.A. Bruggeman, S. Vogels en N.M.C. Tielen, 'Jeugdhulp met of zonder financiële slagboom?', AB 2021/238
- C.W.C.A. Bruggeman, 'De eigen kracht om in oplossingen te voorzien als bedoeld in de Jeugdwet dient niet te beperkt te worden uitgelegd', AB 2019/516
- Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht, De kracht van wijd reiken, maart 2020.
- E.E. Schaake en D. Corver, 'Delegatie van de verordenende bevoegdheid: de Centrale Raad oordeelt dat de essentialia-doctrine ook onder de Wmo 2015 van toepassing blijft', Gemeentestem 2017/144
- D. Stone, Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, W.W. Norton & Company 2012
- C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, 'Verordende bevoegdheid. Eigen bijdrage. Begrenzing in Besluit maatschappelijke ondersteuning (AMvB). Delegatie toegestaan', Gemeentestem 2011/60
- M.R. Ruijgvoorn, Afgebroken onderhandelingen en het gebruik van voorbehouden (Recht en Praktijk nr. 173) (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2009
- CIZ Indicatieprotocol Gebruikelijke Zorg, 2005, <https://www.nationalehulpguids.nl/forms/ProtocolGebruikelijkeZorg.pdf>
- J.D.A. den Tonkelaar, Artikelsgewijs commentaar op Boek 6 BW 'Algemeen gedeelte van het Verbintenissenrecht', met uitzondering van afd. 6.1.10 Schadevergoeding en titel 6.3 Onrechtmatige daad, in: R.J.Q. Klomp & H.N. Schelhaas (red.), Groene Serie Verbintenissenrecht, Deventer: Wolters Kluwer, nr. 12
- D. Easton, The Political system, an inquiry into the state of political science, New York: A.A. Knopf 1953

## Wetgeving

- Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)
- Burgerlijk Wetboek, boek 6.

## Jurisprudentie

### Centrale Raad van Beroep

- CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095; CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096; CRvB, 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097)
- CRvB 26 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:254
- CRvB 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1381
- CRvB 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1327
- CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362
- CRvB, 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3454
- CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:324
- CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477

#### Rechtbank

- Rb. Rotterdam, 5 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4550
- Rb. Den Haag, 23 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:4495
- Rb. Amsterdam, 24 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:7132
- Rb. Overijssel 13 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:94
- Rb. Gelderland 22 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:217
- Rb. Limburg, 30 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11281
- Rb. Limburg, 16 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:10813
- Rb. Overijssel, 5 april 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1144
- Rb. Noord-Nederland, 28 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1092
- Rb. Noord-Nederland, 5 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:901
- Rb. Midden-Nederland, 14 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6726
- Rb. Overijssel, 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380

#### Kamerstukken

- Bijlage bij brief staatssecretaris Van Ooijen aan de Tweede Kamer van 20 juni 2023 (3612442-1049884-1)(Hervormingsagenda Jeugd)
- Eerste Kamer, 2013–2014, 33 684, F
- Eerste kamer, 2013-2014, 33684, D
- Tweede Kamer, 2013-2014, 33684, nr. 45
- Tweede kamer 2013-2014, 33 684, nr. 10
- Tweede Kamer 2012-2013, 33684, nr. 3

#### Overige

- Dienstschriften Holland Rijnland van 29 september 2022
- Het Generieke Functieboek bij CAO Jeugdzorg 2021-2023
- CIZ Indicatiewijzer januari 2014 (versie 0.7)
- Beleidsregels indicatiestelling AWBZ 2014

