

Beleidsregels afwegingskader gebruikelijke hulp Jeugdwet gemeente Voorst

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Voorst; gelet op het bepaalde in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 2.3 van de Jeugdwet en de Verordening Jeugdhulp gemeente Voorst 2019;

BESLUIT:

de beleidsregels afwegingskader gebruikelijke hulp Jeugdwet gemeente Voorst vast te stellen.

Inleiding

Het nut van een objectief afwegingskader

Gemeenten hoeven geen jeugdhulp in te zetten als de jeugdige of zijn ouders de 'problemen' zelf kunnen oplossen. Dat is geregeld in artikel 2.3 van de Jeugdwet. In het kader van de jeugdhulpplicht houdt de gemeente rekening met de vraag of en zo ja in hoeverre sprake is van 'gebruikelijke hulp'. De eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders staat voorop. Pas als zij er zelf niet uitkomen, moet de gemeente hulp bieden. Bij deze eigen kracht speelt gebruikelijke hulp een rol. Als er jeugdhulp wordt verzocht voor taken waarvan het 'gebruikelijk' is dat ouders dit zelf oppakken, hoeft de gemeente geen jeugdhulp toe te kennen. De eigen mogelijkheden van de ouders worden dan toereikend geacht.

De Jeugdwet laat zich echter niet uit over wanneer iets gebruikelijk is en wanneer er sprake is van bovengebruikelijke hulp. Gemeenten moeten zelf invulling geven aan het begrip gebruikelijke hulp.

Daartoe is het wenselijk om zelf een objectief afwegingskader op te stellen. Met deze beleidsregels wordt er zowel een grondslag voor de besluiten geboden, alsook een instrument dat de consulenten van het CJG ondersteunt in een uniforme en transparante werkwijze.

In de uitvoeringspraktijk wordt vaak geworsteld met de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van gebruikelijke hulp. De afweging die de consulent moet maken, wordt eenvoudiger als hij of zij daarvoor kan terugvallen op een goed uitgewerkt objectief afwegingskader. En een afwegingskader over gebruikelijke hulp ondersteunt de professional dan bij de invulling van het maatwerk.

Wellicht ten overvloede moet nog vermeld worden dat consulenten in individuele situaties altijd een zorgvuldige individuele afweging moeten maken. Daarbij wordt, in het kader van maatwerk, rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de jeugdige en zijn ouders. Ook als in het beleid bepaald is wat verstaan wordt onder gebruikelijke hulp. Als de gemeente een aanvraag tot jeugdhulp afwijst, omdat de hulpvraag onder gebruikelijke hulp valt, moet deze beslissing goed worden gemotiveerd. Het is onvoldoende als de gemeente in dat kader alleen verwijst naar het beleid over gebruikelijke hulp. Wat in het ene gezin als gebruikelijke hulp kan worden gekwalificeerd, kan voor het andere gezin (gelet op de omstandigheden binnen dat gezin) immers leiden tot de conclusie van bovengebruikelijke hulp.

Hoofdstuk 1. Wettelijk kader

Artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet bepaalt dat, 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, het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen treft op het gebied van jeugdhulp en een deskundige toeleiding waarborgt 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.

Uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 2.3 van de Jeugdwet dat het bestuursorgaan voldoende kennis dient te vergaren over de voor het nemen van een besluit over jeugdhulp van belang zijnde feiten en af te wegen belangen. Dit brengt volgens de geldende jurisprudentie met zich mee dat wanneer een jeugdige of een ouder zich meldt met een vraag om jeugdhulp, het college de volgende stappen moet zetten:

1. Het college moet allereerst vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of zijn ouder is.
2. Vervolgens zal het college moeten vaststellen of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn.

3. Pas 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 veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren.
4. Nadat de noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, moet worden onderzocht of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden.

Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een voorziening van jeugdhulp te verlenen.

Artikel 2.3 van de Jeugdwet bepaalt in dat gemeenten geen jeugdhulp hoeven in te zetten als de jeugdige of zijn ouders de problemen zelf kunnen oplossen. De eigen kracht van de jeugdige en diens ouders staat dus voorop. Pas als zij er niet zelf uitkomen, moet de gemeente hulp bieden. In het kader van de eigen kracht speelt de gebruikelijke hulp een rol. Als er jeugdhulp wordt aangevraagd voor taken waarvan gebruikelijk is dat ouders dit zelf oppakken, hoeft de gemeente geen jeugdhulp toe te kennen. De eigen mogelijkheden van de ouders wordt dan dus toereikend geacht.

Hoofdstuk 2. Gebruikelijke hulp

Gebruikelijke hulp in het kader van de Jeugdwet is de hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van ouders en/of andere verzorgers of opvoeders. Onder 'andere verzorgers of opvoeders' kunnen ook pleegouders vallen.

Ouders behoren de tot hun gezin behorende minderjarige kinderen te verzorgen, op te voeden en toezicht aan hen te bieden, ook als het kind een ziekte, aandoening of beperking heeft.

Bovengebruikelijke hulp kan in beginsel van ouders worden verwacht. Dat kan worden afgeleid uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Deze oordeelde dat de ouder, die haar baan had opgezegd in verband met de zorg voor haar kind, de zorg aankon en verleende en het dus van haar mocht worden verwacht. Er was sprake van voldoende eigen kracht (zie CRvB 17-7-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362).

Een vraag die kan spelen is in hoeverre financiële draagkracht een onderdeel uitmaakt van eigen kracht. Uit de hiervoor benoemde uitspraak van de CRvB volgt dat het in ieder geval (indirect) een rol speelt bij de vraag of sprake is van voldoende eigen kracht van ouders. De mogelijkheid om over een inkomen te beschikken is immers van belang bij de vraag of sprake is van voldoende eigen probleemoplossend vermogen. In dat geval zal de inzet van bovengebruikelijke hulp onderzocht moeten worden. Een afwijzing van een aanvraag voor jeugdhulp puur vanwege aanwezige financiële draagkracht is binnen de huidige wettelijke kaders niet toegestaan. Wat wel kan en wat niet, vereist een uiterst casuïstische beoordeling. Juist daarom is een zorgvuldig onderzoek dat voldoet aan de kaders van het stappenplan van de CRvB (1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477) ook zo belangrijk.

Onderzoeksfactoren

De onderzoeksfactoren zouden samengevat kunnen worden in de volgende vragen:

- a. Is de ouder in staat de noodzakelijke hulp te bieden?
- b. Is de ouder beschikbaar om de noodzakelijke hulp te bieden?
- c. Levert het bieden van de hulp door de ouder geen overbelasting op?
- d. Ontstaan er geen financiële problemen in het gezin als de hulp door de ouder wordt geboden?

Als uit onderzoek naar deze factoren volgt dat de ouder(s) de benodigde hulp kunnen bieden zonder dat dit tot problemen leidt op een van deze terreinen, dan kan de gemeente concluderen dat sprake is van voldoende eigen kracht.

Zorgvuldig onderzoek

De CRvB oordeelde (ECLI:NL:CRVB:2019:2362) dat er sprake is van een zorgvuldig onderzoek en een deugdelijke motivering wanneer de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders (en het sociaal netwerk) toereikend zijn om zelf de aangevraagde hulp en ondersteuning te kunnen bieden als er gekeken is naar de behoeften en de mogelijkheden van de jeugdige, de voor hem benodigde ondersteuningsintensiteit en de duur daarvan, de mogelijkheden, de draagkracht en de belastbaarheid van zijn ouders, de samenstelling van het gezin en de woonsituatie, en het belang van de ouders om te voorzien in een inkomen.

2.1 Onderscheid kortdurende en langdurige zorgsituatie

Bij gebruikelijke hulp wordt een onderscheid gemaakt in kortdurende en langdurige situaties (uit de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet volgt dat het college deze voorwaarde ook onder de Jeugdwet (in navolging van de AWBZ) mag stellen, zie TK 2012-2013, 33684, nr. 3, p. 120 e.v.).

Kortdurend: er is uitzicht op herstel van het gezondheidsprobleem en de daarmee samenhangende zelfredzaamheid van de jeugdige. Het gaat hierbij over het algemeen over een periode van maximaal 3 maanden.

Langdurig: het gaat om chronische situaties waarbij naar verwachting de zorg langer dan 3 maanden nodig zal zijn.

In kortdurende zorgsituaties kan van ouders of andere verzorgers/opvoeders in redelijkheid worden verwacht dat ze alle persoonlijke verzorging en begeleiding zelf bieden. Dit betreft gebruikelijke hulp. Alleen in langdurige zorgsituaties kan derhalve sprake zijn van bovengebruikelijke hulp waarvoor het college jeugdhulp moet inzetten. Dat sprake is van een langdurige zorgsituatie kan al vanaf het begin duidelijk zijn. Er hoeft dan dus niet eerst 3 maanden te worden 'gewacht' alvorens het college jeugdhulp in kan zetten.

2.2 Beschermende woonomgeving

Het bieden van een beschermende woonomgeving van ouders aan jeugdigen is tot een leeftijd van 18 jaar gebruikelijke hulp. Van ouders of verzorgers/opvoeders kan (tot een leeftijd van 18 jaar) worden verwacht dat ze een woonomgeving bieden waarin de fysieke en sociale veiligheid is gewaarborgd en waarin een passend pedagogisch klimaat wordt geboden. Ook als sprake is van een jeugdige met een ziekte, aandoening of beperking.

Jeugdigen vanaf 17 jaar die vanwege hun aandoening, stoornissen en beperkingen nog niet in staat zijn zelfstandig te wonen, maar dat wel kunnen leren, kunnen onder omstandigheden wel in aanmerking komen voor verblijf in een beschermende woonomgeving op grond van de Jeugdwet. Met als doel om zich verder te ontwikkelen naar zelfstandig wonen.

Kan een jeugdige niet bij (een van) de ouder(s) wonen vanwege de onmogelijkheden van de ouder(s) om een veilig thuis te bieden, dan kan verblijf bij pleegouders, een gezinshuis of een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder aan de orde zijn.

2.3 Afweging gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp

2.3.1 Beoordelingsfactoren gebruikelijke hulp

Om vast te stellen welke hulp bovengebruikelijk is, beoordeelt het college welke hulp uitgaat boven de hulp die een jeugdige van dezelfde leeftijd zonder beperkingen redelijkerwijs nodig heeft. In bijlage I zijn richtlijnen opgenomen van gebruikelijke hulp van ouders voor jeugdigen zonder beperkingen. Bij de beoordeling welke hulp hierbovenuit gaat, betreft het college de volgende factoren:

- leeftijd van de jeugdige
- aard van de zorghandelingen
- frequentie en patroon van de zorghandelingen
- tijdsomvang van de zorghandelingen.

Het is van belang dat deze criteria telkens in samenhang worden beoordeeld, rekening houdend met de omstandigheden van de jeugdige en het gezin (zie onderdeel 2.3.2).

Normtijden bovengebruikelijke hulp Voor het bepalen van de normtijden van bovengebruikelijke hulp voor begeleiding en persoonlijke verzorging wordt aangesloten bij de Beleidsregels indicatiestelling Wlz 2022 van het CIZ en de Beleidsregels indicatiestelling voor de subsidieregeling ADL-assistentie 2022 van het CIZ.

Ad a) Leeftijd van de jeugdige

Bij de beoordeling van gebruikelijke hulp wordt rekening gehouden met verschillen die tussen jeugdigen in dezelfde leeftijdscategorie bestaan. Ook bij gezonde jeugdigen van dezelfde leeftijd kan de ene jeugdige meer zorg nodig hebben dan de andere. Het ene kind is nu eenmaal 'gemakkelijker' of sneller zelfstandig dan het andere kind.

Voorbeeld

Veel kinderen van 4 jaar zijn overdag zindelijk en gaan zelf naar het toilet. Maar het is niet ongevoel dat een kind van deze leeftijd hier stimulans, hulp of toezicht bij nodig heeft. Deze stimulans en hulp mag je verwachten van ouders/verzorgers en is gebruikelijke hulp.

Ad b) Aard van de zorghandelingen

Voor zorghandelingen die de jeugdige zelfstandig kan uitvoeren, hoeft geen hulp te worden toegekend. Gebruikelijke hulp bij kinderen kan ook handelingen omvatten die niet standaard bij alle kinderen voorkomen. Het gaat dan om handelingen die een gebruikelijke hulp-handeling vervangen, zoals het geven van sondevoeding in plaats van eten. Of om handelingen die in samenhang met reguliere zorgmomenten kunnen worden geboden, zoals het geven van medicijnen.

Voorbeeld

Het legen van een katheterzakje is een handeling die het verschonen kan vervangen. Als dat het geval is, is sprake van gebruikelijke hulp.

Oefenen met het gebruik van pictogrammen bij een jeugdige met een verstandelijke beperking is een handeling die oefenen met lezen of topografie kan vervangen. Dit is in dat geval gebruikelijke hulp.

Ad c) Frequentie en patroon van de zorghandelingen

Zorghandelingen die meelopen in het normale patroon van dagelijkse zorg voor een kind, zoals 3 keer eten per dag, kunnen als gebruikelijke hulp worden aangemerkt.

Voorbeeld

Als een kind bij het ontbijt en het naar bed gaan medicatie aangereikt moet krijgen, loopt dit mee in het normale patroon van dagelijkse zorg voor een kind en wordt dit als gebruikelijke hulp aangemerkt. Het aanreiken van spullen of speelgoed bij kinderen met een lichamelijke beperking na afloop van de maaltijd of na een drinkmoment, past in een normaal patroon van dagelijkse zorg en is dus gebruikelijke hulp.

Als een ouder meerdere malen per nacht zorg moet bieden aan een ouder kind, lopen die handelingen niet mee in het normale patroon van dagelijkse zorg. Dit is geen gebruikelijke hulp.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met die zorgsituaties waarbij ouders voortdurend in de nabijheid moeten zijn om niet planbare zorg en toezicht te leveren vanwege de (chronische) aandoening, stoornissen en beperkingen van het kind. Zie daarover ook onderdeel 4.2 van deze beleidsregels.

Ad d) Tijdsomvang van de zorghandelingen

De omvang van de tijd die met de zorghandelingen is gemoeid, kan meebrengen dat niet langer van gebruikelijke hulp sprake is.

Voorbeeld

Alle kinderen hebben tot een bepaalde leeftijd hulp nodig bij wassen en aankleden. Als deze handelingen veel meer tijd kosten vanwege bijvoorbeeld spasticiteit, wordt deze extra tijd niet als gebruikelijke hulp gezien.

2.3.2 Samenhangende beoordeling

De hiervoor in onderdeel 2.3.1 genoemde criteria moeten telkens in samenhang met elkaar worden beoordeeld. En steeds moet gekeken worden naar de individuele omstandigheden van de jeugdige en het gezin. Zo kan een zorghandeling die naar zijn aard en omvang voor een kind van een bepaalde leeftijd gebruikelijk is, in een individuele situatie veel vaker voorkomen (frequentie). Of veel meer tijd kosten (tijdsomvang). Waardoor deze zorg niet geheel als gebruikelijk kan worden aangemerkt.

Voorbeeld

Het geven van medicatie (aard) bij een kind van 9 jaar (leeftijd) is gebruikelijke hulp. Als de medicatie elke nacht (meerdere malen) moet worden toegediend, loopt dit niet mee in het dagelijkse patroon. Dan moet beoordeeld worden of ouders hierdoor zodanig belast worden dat het niet meer redelijk is dit als gebruikelijke hulp te beschouwen.

Het geven van sondevoeding aan een kind van 2 jaar vervangt het geven van eten of drinken en is daarom gebruikelijke hulp. Als het voeden via de sonde veel meer tijd kost, of vaker moet gebeuren dan de normale dagelijkse eet- en drinkmomenten (frequentie) kan sprake zijn van bovengebruikelijke hulp.

2.4 Overbelasting

Bij het onderzoek naar de gebruikelijke hulp moet het college vaststellen of degene waarvan gebruikelijke hulp wordt verwacht ook in staat is om deze gebruikelijke hulp te bieden, of dat sprake is van (dreigende) overbelasting. Er moet aandacht zijn voor de draaglast en draagkracht van de ouder of verzorger/opvoeder. Het college moet bekijken of hij/zij naast zijn of haar werk en de te verlenen zorg fysiek en psychisch nog in staat is de gebruikelijke hulp te verlenen. Als dat niet het geval is en er sprake is van (dreigende) overbelasting, zal het college (tijdelijk) een voorziening moeten verstrekken. Uit rechtspraak van de CRvB blijkt dat de enkele stelling van een ouder dat deze moe is en financiële druk ervaart, onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat niet verwacht kan worden dat deze ouder de hulp aan haar kind verleent.

In eerste instantie zal die voorziening van korte duur zijn om de gelegenheid te bieden de (onderlinge) taakverdeling aan de ontstane situatie aan te passen. Het is dan voor ouders niet (meer) mogelijk om met een pgb zichzelf in te huren als hulpverlener voor hun kind.

Hoofdstuk 3. Persoonlijke verzorging

3.1 Wat valt onder persoonlijke verzorging?

Jeugdhulp in de zin van de Jeugdwet omvat onder andere het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging. De hulp is gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij de jeugdige (zie de definitie van het begrip 'jeugdhulp' in artikel 1.1 van de Jeugdwet).

Persoonlijke verzorging betreft hulp en zorg bij algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL). Het gaat dan onder andere om de volgende activiteiten (niet uitputtend):

- wassen
- aankleden en uitkleden
- aanbrengen of aantrekken van hulpmiddelen, prothesen, elastische kousen
- eten en drinken
- toedienen van sondevoeding
- zich verplaatsen (in/uit bed, in/uit bad, van bed naar stoel)
- naar het toilet gaan (aanleggen van een urinaal, verwisselen van incontinentiemateriaal)
- wisselen van lig- of zithouding
- medicijnen innemen
- opmaken van het bed van een bedlegerig kind
- reguliere huidverzorging, mond- en gebitsverzorging, scheren, hand- en voetverzorging
- schoonhouden en verzorgen van stoma en andere onnatuurlijke lichaamsopeningen.

Een jeugdige kan ondersteuning krijgen bij deze ADL-activiteiten, maar de handelingen kunnen ook worden overgenomen. Het stimuleren van de jeugdige om de persoonlijke verzorging uit te voeren of aan te leren, kan ook onderdeel zijn van de in te zetten hulp.

3.2 Persoonlijke verzorging en gebruikelijke hulp

Bij de beoordeling van de vraag welke activiteiten op het gebied van persoonlijke verzorging als (boven)gebruikelijke hulp kunnen worden aangemerkt, gelden de hoofdregels uit hoofdstuk 2. Hierna komen enkele uitzonderingen dan wel bijzondere situaties aan de orde die specifiek voor persoonlijke verzorging gelden.

De ouder/verzorger heeft zelf beperkingen

Als een ouder of verzorger/opvoeder geobjectiveerde beperkingen heeft en/of kennis/vaardigheden mist om gebruikelijke persoonlijke verzorging uit te voeren, kan niet alle gebruikelijke hulp van hem of haar worden verwacht. De handelingen die bij een kind zonder beperkingen niet voorkomen, kan niet van deze ouder of verzorger worden verwacht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het geven van sondevoeding of medicijnen.

Beschikbaarheid ouder/verzorger vanwege werk

Voor zover gebruikelijke persoonlijke verzorging bij jeugdigen van niet uitstelbare aard is en de ouder of verzorger/opvoeder niet beschikbaar is wegens werk, valt dit niet onder gebruikelijke hulp. Van de ouder kan dan redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij die taken op zich neemt.

Persoonlijke verzorging tijdens kinderopvang

De opvang/zorg die instanties voor kinderopvang plegen te bieden is gebruikelijke hulp. Alleen voor de hulp die aanvullend nodig is aan de opvang/zorg zoals instanties voor kinderopvang die plegen te bieden, kan het college een voorziening verstrekken. De niet-uitstelbare persoonlijke verzorging kan tijdens kinderopvang geïndiceerd worden.

Voorbeeld

Een baby krijgt bij de kinderopvang 3 keer per dag een flesje. Voor een baby valt het geven van een flesje onder normale dagelijkse zorg zoals kinderopvang die biedt. Nu kost het bij deze baby, vanwege ernstige slikproblemen, extra tijd om dat flesje te geven. Voor het geven van een flesje staat gemiddeld 20 minuten per keer en bij deze baby kost het 35 minuten per keer. De minuten 'meertijd' komen voort uit aandoening-gerelateerde stoornissen en beperkingen. Voor de extra tijd die het kost om het flesje te geven, kan het college hulp inzetten: 3 keer 15 minuten = 45 minuten per dag dat het kind gebruik maakt van de kinderopvang. Deze extra tijd valt niet onder gebruikelijke hulp. Wanneer de baby geen flesje zou krijgen maar sondevoeding, dan is de volledige tijd voor het toedienen van de sondevoeding tijdens de kinderopvang bovengebruikelijke hulp en dus zorg waarvoor een voorziening kan worden verstrekt. Het geven van sondevoeding valt namelijk niet onder zorg zoals instanties voor kinderopvang die bieden.

Persoonlijke verzorging tijdens onderwijs

De school biedt gangbare en normale dagelijkse zorg, zoals het strikken van veters, het aantrekken van een jas en hulp bij toiletgang bij kleuters. Voor deze gangbare en normale dagelijkse zorg kan geen voorziening worden verstrekt.

Gedurende de tijd dat een kind de school bezoekt, is er voor de niet-uitstelbare zorg geen verplichting voor de ouders of verzorgers/opvoeders om deze hulp op school te leveren. Dit wordt gezien als bovengebruikelijke hulp. Voor deze hulp kan het college dus een voorziening toekennen.

Intieme persoonlijke verzorging voor een jeugdige ouder dan 12 jaar

Voor zover een jeugdige van 12 jaar of ouder geen intieme persoonlijke verzorging wil ontvangen van de ouder of verzorger/opvoeder wordt geen bijdrage van die ouder/verzorger verwacht. Er is dan dus geen sprake van te verwachten gebruikelijke hulp.

Hoofdstuk 4. Begeleiding

4.1 Wat valt onder begeleiding?

Jeugdhulp omvat het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een beperking. Zo worden ze in staat gesteld voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau. Om dit te bereiken, kan het college begeleiding inzetten.

Bij begeleiding gaat het om het bevorderen, behouden of compenseren van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Bij jeugdigen wordt (een beperking in de) zelfredzaamheid en participatie vergeleken met de mate van zelfredzaamheid en participatie van een 'gezond' kind van dezelfde leeftijd. Zie hiervoor ook de richtlijnen in bijlage I. Begeleidingsactiviteiten kunnen onder andere bestaan uit:

- het ondersteunen bij of oefenen met vaardigheden of handelingen, zoals leren om dagelijkse handelingen als wassen en aankleden zelfstandig te kunnen doen;
- het oefenen met aanbrengen van structuur, bijvoorbeeld hulp bij plannen van activiteiten en dag structureren;
- ondersteuning bij het sociaal functioneren en maatschappelijk participeren (psychosociale zelfredzaamheid), zoals thuis, bij winkelen of vrijetijdsbesteding;
- het overnemen van toezicht op de jeugdige.

4.2 Begeleiding en gebruikelijke hulp

Bij de beoordeling van de vraag welke activiteiten op het gebied van begeleiding als (boven)gebruikelijke hulp kunnen worden aangemerkt, gelden de hoofdregels uit Hoofdstuk 2.

Hierna komen enkele uitzonderingen dan wel bijzondere situaties aan de orde die specifiek voor begeleiding gelden.

De ouder/verzorger heeft zelf beperkingen

Als een ouder of verzorger/opvoeder geobjectiveerde beperkingen heeft en/of kennis/vaardigheden mist om gebruikelijke begeleiding uit te voeren en deze vaardigheden niet kan aanleren, wordt geen bijdrage van hem verwacht.

Begeleiding gedurende werk of studie ouders/verzorgers

Wanneer ouders of verzorgers werken of studeren, blijven zij verantwoordelijk voor de opvang/verzorging van hun kinderen. De begeleiding die buiten dit werk om als gebruikelijke hulp wordt beschouwd, kan gedurende de tijd dat de ouders werken of studeren niet als voorziening worden toegekend. Alleen voor bovengebruikelijke begeleiding kan het college een voorziening verstrekken.

Begeleiding tijdens onderwijs

Als een kind, vanwege een aandoening, stoornis of beperkingen, gedrag heeft dat het leren bemoeilijkt, valt de daarbij behorende begeleiding onder het onderwijs. Het gaat daarbij om begeleiding die te maken heeft met de lessen, het leren, de vakinhoud en de pedagogische en didactische omgang. Een concentratieprobleem van een kind kan op zichzelf dus geen reden zijn voor inzet van begeleiding. In het kader van passend onderwijs voorziet een school in begeleiding van leerlingen tijdens het onderwijs. Ook remedial teaching of huiswerkbegeleiding richten zich op het helpen van kinderen met leerproblemen. Dit zijn onderwijsgebonden problemen en behoren tot het domein van het onderwijs.

Als het gedrag de omgang met andere leerlingen bemoeilijkt, kan wel begeleiding in de vorm van toezicht aangewezen zijn. Te denken valt hierbij aan begeleiding bij 'vrije' of praktijklessen als schoolzwemmen of schoolgym. Bij dit type lessen/activiteiten is er sprake van een minder strakke structuur en een ander type (leer)omgeving. Dit is vaak van invloed op het gedrag van het kind met een zorgvraag. Essentieel is dat het leren voor iedereen doorgang kan vinden. Ook bij de omgang met andere kinderen en/of bij spel kan het gedrag om toezicht en/of interventie vragen. Dit is bovengebruikelijk toezicht waarvoor begeleiding ingezet kan worden.

Ouderlijk toezicht

Ouderlijk toezicht aan kinderen is gebruikelijke hulp. Kinderen (met of zonder ziekte of handicap) hebben ouderlijk toezicht nodig. Dit toezicht wordt anders van aard naarmate een kind ouder wordt en zich ontwikkelt. Zie ook de richtlijnen in bijlage I.

Bovengebruikelijke begeleiding bij kinderen tot 3 jaar komt in de praktijk niet vaak voor. Kinderen in deze leeftijd hebben volledige verzorging en begeleiding van een ouder nodig. Toch kan bovengebruikelijk toezicht aan de orde zijn. Bovengebruikelijk toezicht is toezicht dat nodig is vanwege de aandoeningen, stoornissen of beperkingen van het kind en is aanvullend op gebruikelijk ouderlijk toezicht. Het kan gericht zijn op (toezicht op en aansturen van) gedrag vanwege een aandoening, stoornis of beperking,

of op het bieden van fysieke zorg zodat tijdig kan worden ingegrepen bij bijvoorbeeld complicaties bij een ziekte.

Voorbeeld

Bij kinderen met een normaal ontwikkelingsprofiel is pedagogische correctie op gedrag gebruikelijk. Bij een cognitief beperkt kind met gedragsproblemen kan het zijn, dat er meer dan gebruikelijk correctie en aansturing van gedrag en vaak ook meer aandacht voor vaste structuur nodig is. Begeleiding naar ziekenhuis: als een kind vanwege bijvoorbeeld nierdialyse meerdere keren per week naar het ziekenhuis moet, is het gebruikelijk dat een ouder of verzorger meegaat. Hiervoor hoeft het college geen voorziening toe te kennen. Deze uren worden wel meegewogen in de weging van de (over)belasting van ouders/verzorgers voor de zorg van hun kind vanwege de aandoening. Begeleiding naar zwemles: hiervoor hoeft het college geen voorziening toe te kennen. Het is gebruikelijk dat ouders met hun kind meegaan naar zwemles.

Hoofdstuk 5. Financiële draagkracht

Uit de uitspraak van de CRvB (zie CRvB 17-7-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362; ook wel Zwijndrecht I) volgt dat in ieder geval (indirect) de financiële draagkracht van ouders een rol speelt bij de vraag of sprake is van voldoende eigen kracht van ouders. De mogelijkheid om over een inkomen te beschikken is immers van belang bij de vraag of sprake is van voldoende eigen probleemoplossend vermogen. In dat kader zijn er nog twee uitspraken van belang, namelijk ECLI:NL:RBZWB:2022:230 en ECLI:NL:CRVB:20211327. Uit de eerste uitspraak wordt duidelijk dat het niet is toegestaan de financiële draagkracht van de ouders mee te toetsen bij de beoordeling van de eigen kracht (de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen) van de ouders en het sociale netwerk. Echter, verklaren de ouders dat zij ook zonder pgb de nodige hulp kunnen bieden en niet in de financiële problemen komen, dan mag de gemeente die verklaring wel meenemen in haar beoordeling van de eigen kracht. Het feit dat ouders minder kunnen werken doordat sprake is van bovengebruikelijke hulp betekent niet dat de gemeente een voorziening moet inzetten als vaststaat dat ouders in staat en beschikbaar zijn om de hulp te bieden en dat er geen sprake is van overbelasting. In het tweede arrest (ook wel Zwijndrecht II) volgt dat het college in beginsel gelijk heeft door te stellen dat een pgb niet is bedoeld om het inkomen aan te vullen of om inkomensderving op te vangen, maar dat dat anders wordt indien er moet worden gekozen tussen het verlenen van jeugdhulp of het verkrijgen van een inkomen. Immers, indien het gezinsinkomen te laag is en de moeder als gevolg daarvan zal moeten gaan werken om in het dagelijkse levensonderhoud te kunnen blijven voorzien, is zij niet in staat haar kind de zorg en begeleiding te geven die zij hem nu geeft en die hij, naar onweersproken vaststaat, ook nodig heeft. Het college had dan ook onderzoek moeten doen naar de financiële consequenties van de weigering van een pgb.

5.1 Financiële draagkracht vervoer

Gelet op hiervoor genoemde CRvB-uitspraak zal in principe van ouders mogen worden verwacht dat ze hun kind zelf vervoeren als ze dat kunnen en hiervoor ook beschikbaar zijn. Maar kunnen ze dat niet in verband met de financiële situatie, dan zal waarschijnlijk sprake zijn van onvoldoende eigen kracht. Overigens mag in zo'n geval wel van ouders worden verwacht dat ze inzicht geven in hun financiële situatie, zodat het college ook kan toetsen of inderdaad sprake is van onvoldoende eigen kracht.

5.2 Normenkader NIBUD

Om de financiële draagkracht van ouders te beoordelen wordt aansluiting gezocht bij normen vanuit het NIBUD om te beoordelen of de financiële situatie ook zonder ondersteuning van de gemeente nog 'houdbaar' is. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een rekentool van het NIBUD, namelijk 'het persoonlijk budgetadvies'. Zie <https://persoonlijkbudgetadvies.nibud.nl>

Twello, 21 juni 2022

Lisette Wolbers, secretaris

Paula Jorritsma-Verkade, burgemeester

Bijlage 1 Richtlijnen gebruikelijke hulp van ouders voor kinderen met een normaal ontwikkelingsprofiel

Jeugdigen van 0 tot 3 jaar :

1. hebben bij alle activiteiten verzorging van een ouder nodig;
2. ouderlijk toezicht is zeer nabij nodig;
3. zijn in toenemende mate zelfstandig in bewegen en verplaatsen;
4. hebben begeleiding en stimulans nodig bij hun psychomotorische ontwikkeling;
5. hebben begeleiding en stimulans nodig bij de ontwikkeling naar zelfstandigheid en zelfredzaamheid.

Jeugdigen van 3 tot 5 jaar:

1. kunnen niet zonder toezicht van volwassenen. Dit toezicht kan binnenshuis korte tijd op gehoorafstand (bijv. ouder kan was ophangen in andere kamer);
2. hebben begeleiding en stimulans nodig bij hun psychomotorische ontwikkeling;
3. hebben begeleiding en stimulans nodig bij de ontwikkeling naar zelfstandigheid en zelfredzaamheid.
4. kunnen zelf zitten, en op gelijkvloerse plaatsen zelf staan en lopen;
5. hebben hulp, toezicht, stimulans, zindelijkheidstraining en controle nodig bij de toiletgang;
6. hebben hulp, toezicht, stimulans en controle nodig bij aan- en uitkleden, eten en wassen, in- en uit bed komen, dag- en nachtritme en dagindeling bepalen;
7. hebben begeleiding nodig bij hun spel en vrijetijdsbesteding;
8. zijn niet in staat zich zonder begeleiding in het verkeer te begeven;
9. hebben een beschermde woonomgeving nodig waarin de fysieke en sociale veiligheid is gewaarborgd en een passend pedagogisch klimaat wordt geboden.

Jeugdigen van 5 tot 12 jaar :

1. jeugdigen vanaf 5 jaar hebben een reguliere dagbesteding op school, olopend van 22 tot 25 uur/week;
2. kunnen niet zonder toezicht van volwassenen. Dit toezicht kan op enige afstand (bijvoorbeeld jeugdige kan buitenspelen in directe omgeving van de woning als ouder thuis is);
3. hebben toezicht, stimulans en controle nodig en vanaf 6 jaar tot 12 jaar geleidelijk aan steeds minder hulp nodig bij hun persoonlijke verzorging zoals het zich wassen en tanden poetsen;
4. hebben hulp nodig bij het gebruik van medicatie;
5. zijn overdag zindelijk, en 's nachts merendeels ook; ontvangen zo nodig zindelijkheidstraining van de ouders/verzorgers;
6. hebben begeleiding en stimulans nodig bij hun psychomotorische ontwikkeling;
7. hebben begeleiding en stimulans nodig bij de ontwikkeling naar zelfstandigheid en zelfredzaamheid;
8. hebben begeleiding van een volwassene nodig in het verkeer wanneer zij van en naar school, activiteiten ter vervanging van school of vrije tijdsbesteding gaan;
9. hebben een beschermende woonomgeving nodig waarin de fysieke en sociale veiligheid is gewaarborgd en een passend pedagogisch klimaat wordt geboden.

Jeugdigen van 12 tot 18 jaar :

1. hebben geen voortdurend toezicht nodig van volwassenen;
2. kunnen vanaf 12 jaar enkele uren alleen gelaten worden;
3. kunnen vanaf 16 jaar een dag en/of een nacht alleen gelaten worden;
4. kunnen vanaf 18 jaar zelfstandig wonen;
5. hebben bij hun persoonlijke verzorging geen hulp en maar weinig toezicht nodig;
6. hebben bij gebruik van medicatie tot hun 18e jaar toezicht, stimulans en controle nodig;
7. hebben tot 18 jaar een reguliere dagbesteding op school/opleiding;
8. hebben begeleiding en stimulans nodig bij ontplooiing en ontwikkeling (bv. huiswerk of het zelfstandig gaan wonen);
9. hebben begeleiding en stimulans nodig bij de ontwikkeling naar zelfstandigheid en zelfredzaamheid;
10. hebben tot 18 jaar een beschermende woonomgeving nodig waarin de fysieke en sociale veiligheid is gewaarborgd en een passend pedagogisch klimaat wordt geboden.