



Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet?

Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten...

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) wilde in september 2019 meer inzicht krijgen in de reikwijdte van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet. De VNG vroeg het open karakter van de Jeugdwet te doordenken, doordat zij ziet dat gemeenten stoeien met deze plicht, in relatie tot de groei van het aantal jeugdhulptrajecten en de financiële consequenties daarvan. Het VNG-bestuur formuleerde vervolgens een aantal vragen om het juridische kader rondom de jeugdhulpplicht helder te krijgen en te leren van veelbelovende initiatieven in het land. Het VNG-bestuur vroeg ook om aanbevelingen op het gebied van wet- en regelgeving. Het “Expert-team Reikwijdte Jeugdhulpplicht” publiceerde in opdracht van het VNG-bestuur in maart 2020 zijn advies. Het advies houdt een warm pleidooi voor échte transformatie en het adviseert gemeenten om te gaan werken met een ontwikkelagenda. Het advies gaat naar onze mening echter te beperkt in op de uitstekende vragen die het VNG-bestuur heeft gesteld in september 2019. De antwoorden op die vragen moeten namelijk het juridische, bestuurlijke en economische kader schetsen waarbinnen gemeenten überhaupt tot echte transformatie kunnen komen.

Juridische analyse

De bedoeling van de wetgever

Om de bedoeling van de wetgever bij een wet te achterhalen is de Memorie van Toelichting bij een wet het beste startpunt. Uit de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet¹ blijkt dat de wetgever met de Jeugdwet een ‘jeugdhulpplicht’ beoogt die hetzelfde is als de ‘compensatieplicht’ in de Wmo 2015². Die compensatieplicht komt uit de Wmo in 2007, dus er is genoeg onderzoek en jurisprudentie voorhanden om inzicht te krijgen in de werking van een dergelijke plicht. Voor nu beperken wij ons echter tot teksten in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet:

De gemeente treft daar waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie, een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Uitgangspunt hierbij 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 heeft³.

Deze overweging is opgenomen en uitgewerkt in artikel 2.3 Jeugdwet. De wetgever stelt nog het volgende:

¹<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkzamoj6edyk>

²MvT, p. 7/p. 114. De Wmo 2015 kent echter een resultaatsverplichting tot het treffen van maatwerkvoorzieningen die inmiddels verder gaat dan de compensatieplicht uit de ‘oude’ Wmo 2007.

³MvT, p. 7.

Juridische analyse	1
Bedoeling wetgever	1
Jurisprudentie	2
Medische verwijzroute	3
Bestuurskundige gedachten	4
Afbakenen beleidsruimte	4
Maatwerk?	4
Jeugdwet als vangnet	4
Handelingsvrijheid door kaders	4
Tot slot	5

Wilt u meer weten, neem dan contact op met:

Duco Bannink

d.b.d.bannink@vu.nl

Floris Lazrak

Floris.Lazrak@aepb.nl

M 06 13 12 30 05

Tim Robbe

robbe@victoradvocaten

M 06 42 58 55 02

(Bij het zelfstandig afwegen welke voorziening zij inzet is de) gemeente daarbij vanzelfsprekend wel gehouden is aan internationale verdragen, zoals het IVRK, het EVRM, het IVBPR22 en het nog niet geratificeerde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hoewel deze verdragen zich richten tot de verdragspartijen en deze het over het algemeen geen recht geven op specifieke voorzieningen, kunnen zij wel van invloed zijn op de invulling van de jeugdhulpplicht. Het uitgangspunt van artikel 3 van het IVRK is dat het belang van het kind een eerste overweging is. Artikel 8 van het EVRM brengt met zich dat op de overheid de plicht rust een ongestoord familie- en gezinsleven te bevorderen. Dit laatste kan betekenen, dat soms, hoewel dat hogere kosten met zich kan brengen, intensieve zorg in de thuissituatie te verkiezen valt boven zorg in een instelling⁴.

Kortom, een gemeente hoeft alleen voorzieningen in te zetten als de ouders en jeugdigen er zelf niet uitkomen. De gemeente kan zelfstandig afwegen welke voorziening zij wil inzetten. Internationale Verdragen kunnen die zelfstandige afweging echter wel inperken.

Jurisprudentie

De Memorie van Toelichting bevestigt in feite het 'open karakter' van de Jeugdwet. Door dit 'open karakter' speelt de rechter, die in het advies van het Expertiseteam niet voorkomt, een belangrijke rol bij de verdere afbakening van de jeugdhulpplicht. Op rechtspraak.nl zijn op dit moment twaalf gepubliceerde uitspraken te vinden die handvatten geven voor de praktijk. Uit deze twaalf uitspraken volgen negen belangrijke punten. Deze luiden als volgt:

Negen lessen uit de jurisprudentie

1. De onderzoeksplicht van het college van B&W, waarbij het college onderzoek moet doen wat ouders en jeugdigen nodig hebben, maakt deel uit van de jeugdhulpplicht.⁵
2. De wijze waarop het college van B&W onderzoek moet doen, als in welke stappen het moet doorlopen, is vastgelegd in de Memorie van Toelichting en door de Centrale

⁴MvT, p. 15.

⁵ECLI:NL:CRVB:2017:1477; ECLI:NL:RBGEL:2017:3439; ECLI:NL:RBOBR:2018:469; ECLI:NL:RBNHO:2018:4856.

⁶ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

⁷ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.

Raad van Beroep bevestigt.⁶

3. Het onderzoek moet duidelijk zijn in die zin dat herleidbaar is hoe het college tot een besluit komt.⁷
4. Als het college gebruik maakt van een advies van een derde (bijvoorbeeld wijkteam of jeugdhulpaanbieder), dan moet het college zich ervan vergewissen dat het onderzoek voldoet aan eisen van zorgvuldigheid. Daarvoor moet duidelijk zijn welke gegevens zijn gebruikt en welke procedure is gevolgd om tot het advies te komen.⁸
5. Als uit onderzoek naar de behoefte en de mogelijkheden van een 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 tot de conclusie leiden dat ouders zelf in de hulp kunnen voorzien, dan hoeft het college geen jeugdhulp in te zetten (eigen kracht).⁹
6. Meer dan gebruikelijke hulp leidt niet automatisch tot toekennen jeugdhulp pgb.¹⁰
7. Gemeenten hoeven dyslexiezorg niet anders in te zetten dan voor de decentralisatie omdat uit de wetgeschiedenis niet blijkt dat de wetgever dit heeft beoogd.¹¹
8. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor jeugdhulp, ook als een WLZ beschikking aanwezig is, als een gecertificeerde instelling jeugdhulp nodig acht. Dat gaat dan niet om 'aanvullende jeugdhulp'. Daarnaast moet zorgaanbod van gemeente dan passend zijn, een taak van de gemeente.¹²
9. De gemeente hoeft geen voorziening te treffen als de gecertificeerde instelling een machtiging uithuisplaatsing heeft ingediend omdat de gecertificeerde instelling daartoe zelf kan beslissen (waarna de gemeente moet volgen). Evenmin hoeft de gemeente een individuele voorziening te treffen als het verzoek tot uithuisplaatsing ziet op plaatsing van de jeugdige bij andere met gezag belaste ouder.¹³

Uit jurisprudentie blijkt dat het onderzoek een belangrijk onderdeel is van de jeugdhulpplicht (zie punten 1 tot en met 4). Maar ook dat de Memorie van Toelich-

⁸ECLI:NL:RBMNE:2017:6726.

⁹ECLI:NL:CRVB:2019:236.

¹⁰ECLI:NL:RBROT:2018:702.

¹¹ECLI:NL:CRVB:2018:3454.

¹²ECLI:NL:RBNNE:2017:4989.

¹³ECLI:NL:PHR:2018:923.

ting en de jurisprudentie heel duidelijk zijn in waar gemeenten aan moeten voldoen bij dat onderzoek. Dit deel van de ‘afbakening’ van de jeugdhulpplicht is dus al vrij duidelijk.

Wij willen hier nog opmerken dat het instellen van algemene voorzieningen (waarvoor het college geen beschikking hoeft af te geven voor toelating) niet betekent dat het college niet een onderzoek moet doen dat aan deze eisen voldoet als een jeugdige toch een aanvraag voor een individuele voorziening doet. De algemene voorziening moet op basis van het onderzoek dan toereikend zijn om de individuele voorziening te kunnen afwijzen (zie ook hierna over ‘eigen kracht’).¹⁴

Welke voorzieningen gemeenten moeten treffen lijkt op basis van punt 7 ook nader ingekaderd. De Centrale Raad verwijst in zijn uitspraak naar de Memorie van Toelichting en concludeert dat uit de wetsgeschiedenis niet is af te leiden dat dyslexiezorg opeens meer zou moeten omvatten of dat gemeenten dit anders (als in: meer of in andere gevallen) moeten inzetten dan vóór de decentralisatie. Trekken wij deze stellingname van de Centrale Raad door, dan zou dit wel eens voor alle voorzieningen kunnen gelden. Jeugdzorg op basis van de Jeugdwet hoeft dan niet méér of iets anders te zijn dan vóór de decentralisatie gebruikelijk was, in ieder geval voor wat betreft de inhoud van de voorzieningen. De Memorie van Toelichting noemt voorzieningen ook bij naam: begeleiding, opvoedhulp, (j)ggz, et cetera.¹⁵ Gemeenten hebben wel de opdracht gekregen te kijken of zij deze voorzieningen anders (lees natuurlijk ook: minder) kunnen inzetten door deze anders te organiseren en meer in te zetten op preventie en eigen kracht (een duidelijke boodschap in de Memorie van Toelichting en zelfs een doelstelling¹⁶ van de Jeugdwet). In dat kader is punt 6 ook interessant. De ouders van een jeugdige kregen daar geen pgb jeugdhulp omdat zij deze ook niet hadden onder het oude AWBZ-regime. De rechter nam dat in dit geval mee in zijn overweging: als er geen recht was vóór de decentralisatie, dan zonder nieuwe feiten en andere beleid van een gemeente nu ook niet.

Ook de ‘eigen kracht’ is al behandeld als thema in de jurisprudentie. De Centrale Raad heeft inmiddels duidelijk gemaakt welke onderdelen in ieder geval in een onderzoek aanwezig moeten zijn om te kunnen concluderen – in vergelijkbare gevallen – dat de ‘ei-

gen kracht’ voldoende is (punt 5). Gemeenten hoeven dan geen jeugdhulp in te zetten. Let wel: de uitspraak gaat niet zover dat ouders hun werk moeten opgeven om voor een jeugdige te zorgen. Belangrijk is wel dat als sprake is van meer dan gebruikelijke hulp, dat niet ook per definitie betekent dat de gemeente een voorziening hoeft te treffen (punten 5 en 6). Wel moet de gemeente in een onderzoek vaststellen dat wel of geen sprake is van meer dan gebruikelijke hulp (punt 1).

Uit punten 8 en 9 blijkt de belangrijke positie van de gecertificeerde instelling. De wet zit zo in elkaar dat gemeenten de gecertificeerde instelling moeten volgen als deze jeugdhulp nodig acht. Ook als jeugdigen beschikkingen hebben ontvangen op basis van andere wetten, bijvoorbeeld de WLZ, dan kan een gecertificeerde instelling nog steeds jeugdhulp inzetten waarvoor de gemeente dan verantwoordelijk is. De gemeente is volgens de jurisprudentie op basis van de wet ook verantwoordelijk voor het realiseren een passend aanbod en moet daar vooraf beleid op maken.

Medische verwijzroute

Een juridische vraag die ook nog vaak voorbij komt, gaat over de juridische mogelijkheden die gemeenten hebben als verwijzingen naar jeugdhulp niet vanuit de gemeenten zelf komen (medische verwijzroute en gecertificeerde instellingen).

In de praktijk is door verschillende gemeenten ingezet op het regelen van voorwaarden in de medische verwijzroute. De regio Eindhoven is hierin een voorbeeld. Deze regio heeft afspraken met jeugdhulpaanbieders in overeenkomsten vastgelegd en bepalingen in de verordening opgenomen waarbij jeugdhulpaanbieders op dezelfde manier onderzoek moeten doen naar de benodigde jeugdhulp als de gemeentelijke wijkteams. Dat kan dus ook betekenen dat de jeugdhulpaanbieder na een medische verwijzing zelf weer doorverwijst naar bijvoorbeeld een algemene voorziening of een kortere behandeling inzet dan voorheen. Jeugdigen kunnen op deze wijze nog steeds terecht bij medische verwijzers, maar het toeleidingsproces na de verwijzing is gelijkgeschakeld met dat van de lokale toegang. De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting opgenomen dat voorgaande mogelijk is bij de medische verwijzroute.¹⁷ Voor de gecertificeerde instelling is voorgaande helaas niet mogelijk en zullen gemeenten andere oplossingen moeten bedenken (zoals gebundelde betalingen).

¹⁴Hoewel de Jeugdwet geen onderscheid maakt tussen een individuele voorziening (waar een beschikking voor nodig is) of een algemene voorziening (waar alleen een algemene toets mogelijk is), maakt de wetgever dat wel in de Memorie van Toelichting. Zie bijvoorbeeld MvT, p. 117.

¹⁵Zie uitgebreid de toelichting op de definitie van jeugdhulp, MvT, p. 100 e.v.

¹⁶MvT, p. 2.

¹⁷MvT, 124/125.

Bestuurskundige gedachten

Het afbakenen van de beleidsruimte

De afbakening van de wettelijke jeugdhulpplicht is gezien voorgaande prima verder in te kleuren op basis van de Memorie van Toelichting en jurisprudentie. Gezien het ‘open karakter’ van de wet is het niet wenselijk, maar ook niet nodig om vast te stellen wat géén jeugdhulp is. Uit deze rechtsbronnen is namelijk af te leiden wat jeugdhulp minimaal is. Dat gemeenten dan zelf aan zet zijn om dit minimale ook het maximale te laten zijn, als zij dat wenselijk vinden, spreekt voor zich.

Onze hypothese is niet dat andere ‘gesloten’ wetten de uitvoering van de Jeugdwet en de transformatie in de weg zitten, maar juist het niet door gemeenten ‘vullen’ van het open karakter van de wet. Hierdoor krijgt het systeem van de jeugdzorg vrij spel omdat gemeenten zelf niet (durven) afbakenen. Maar juist dát is nu de crux van ‘open wetgeving’ op nationaal niveau. De harde politieke, normatieve keuzes moeten dan op decentraal niveau plaatsvinden. Dat zal altijd binnen de beleidsruimte zijn die nationale en internationale regels en jurisprudentie geven.

Binnen deze beleidsruimte moeten gemeenten maatwerk leveren, maar in het advies van het Expertiseteam staat dat dit niet voldoende gebeurt, althans dat de transformatiedoelen ‘nog onvoldoende zijn bereikt,’ zoals de titel van hoofdstuk 2 van het rapport zegt. De doelen van de Jeugdwet waren het bieden van de juiste hulp op maat, de samenhang binnen de jeugdhulp versterken en het beperken van regel-druk om zo professionals meer ruimte te bieden om de juiste hulp te geven.¹⁸

Meer ‘maat’ werkt niet automatisch beter

Het lastige van deze doelen is dat ze uitgaan van de vooronderstelling dat eenduidig te identificeren is wat ‘de juiste hulp’ is. Wij denken dat dit niet het geval is en dat daarin dus niet de basis is te vinden voor het succesvol realiseren van de transformatie. De Jeugdwet decentraliseerde de bevoegdheid voor het bieden van jeugdzorg naar de gemeenten. Deze decentralisatie was gestoeld op de beleidstheorie (dus de set vooronderstellingen waarop een beleid is gebaseerd) dat als je het beleid dichterbij de burger (in dit geval de jeugdige) brengt, je daarmee beter kan zien wat er met die burger aan de hand is en daarom beter de goede hulp kan bieden.

Dit zijn helaas twee doelstellingen door elkaar heen, die elkaar niet versterken. De ene is: als je dichterbij bent, kun je beter zien wat er aan de hand is, kun je beter de maat nemen. Dat is waar. Maar kun je daarmee ook de verschillende aspecten van de hulp beter

op elkaar afstemmen, kun je dan ook het werk bepalen? Dat lijkt ons niet per se het geval. Beter de maat nemen is nog niet beter het werk afstemmen. Betere maat, maakt niet beter werk; het is geen maatwerk, maar maat-werk. Je moet de maat nemen en je moet de verschillende aspecten van het werk op elkaar afstemmen.

De Jeugdwet als vangnet

Meer vrijheid in de beleidsdomeinen om de Jeugdwet heen leidt niet automatisch tot een beter functionerende Jeugdwet. De Jeugdwet is ‘open’ van karakter en de aanpalende domeinen hebben een ‘gesloten’ karakter. Hierdoor wordt de Jeugdwet het ‘putje’ van het sociaal domein, zo staat in advies van het Expertiseteam op pagina 7. Waar verschillende doelstellingen elkaar tegenspreken, valt de jeugdige vanzelf in de Jeugdwet.

Als die analyse al klopt, denken wij niet dat de aanpalende domeinen een meer ‘open’ karakter zouden moeten krijgen. De Jeugdwet is bedoeld als vangnet-regeling en het is dus niet vreemd dat deze een ‘open karakter’ heeft waar de andere wetten een ‘gesloten karakter’ hebben. Maar ook als dit anders zou zijn, lost het ‘openen’ van andere wetten de vraag niet op wat een jeugdige dan echt nodig zou hebben en hoe we van de ene maat komen naar het op elkaar afstemmen van alle werken.

Professionele handelingsvrijheid ontstaat pas binnen heldere bestuurlijke kaders

Een set professionals met alle vrijheid en zonder geformuleerde doelstelling, is een set professionals die ieder hun eigen doelstelling formuleren rond die jeugdige. De psycholoog doet het gevoel, de school de cognitie, de politie de veiligheid, de jeugdzorg het gezin, de schuldhulpverlening de schulden van de ouders van de jeugdige, het maatschappelijk werk de sociale inbedding en de medewerker van de sociale dienst doet de vraag of de ouders aan het werk kunnen. Het is absoluut niet duidelijk wat ‘de’ bedoeling van sociaal beleid is, want er bestaan verschillende ‘bedoelingen’ naast elkaar.

Het antwoord hierop is niet dat de beleidsmaker zich terugtrekt en via het beroep op ‘dedicated partners’, professionele vrijheid en maatwerk de hoop uitsprekt dat die professionals er samen wel uit zullen komen, in tegendeel. Het antwoord is dat de gemeente een beleid formuleert over wat het precies is dat wij van de professionals in de verschillende domeinen verwachten. Gemeenten moeten door concrete politieke en normatieve besluiten het ‘open karakter’ van de Jeugdwet dus ‘vullen’. Dit geeft vervolgens aan de professional de vrijheid om te kijken in welke mate dit doel reëel is bij een specifieke jeugdige en hoe hij of zij dat met die jeugdige zou kunnen bereiken. Zo

¹⁸MvT, p. 2.

is niet alleen de maat genomen, maar ook het werk gedefinieerd.

Tot slot

De fout in de beleidstheorie van de decentralisaties is de gedachte geweest dat we vanzelf overeenstemming bereiken over het werk als wij maar dichtbij de burger de maat kunnen nemen. Maar wat heeft het voor zin dat de kleermaker je arm langs de meetlat legt als je niet hebt bedacht of je een hoodie of een colbertje nodig hebt? Het advies van het Expertiseteam laat nog niet zien waar werkelijk politiek, normatieve keuzes nodig zijn om de problemen in de jeugdzorg aan te pakken: de afbakening van wat de gemeente jeugdhulp vindt. Doen wat nodig is vereist: én een vaststelling van omstandigheden op basis van (professionele) kennis én een inhoudelijk perspectief op wat je met die omstandigheden zou willen doen op basis van normatieve afwegingen. Als VNG-bestuur kunt u dus richting geven aan de reikwijdte van de jeugdzorg door mét bijbehorende sturingsinstrumenten inhoudelijk perspectief te bieden. ■

Aan dit artikel schreven mee:

Duco Bannink Universitair hoofddocent Bestuurskunde | Vrije Universiteit Amsterdam

Samir Bashara Wethouder onderwijs en preventief jeugdbeleid | gemeente Hoorn

Jaap Jan Brouwer Bestuurder | Beweging 2025/Agenda voor de toekomst

Ben Bugter Adviseur Sociaal Domein | Bugter Consult

Paul Kagie Oud-wethouder Jeugd 's-Hertogenbosch | Consultant

Floris Lazrak Partner | AEBP Onderzoek en Advies

Tim Robbe Advocaat en Adviseur Sociaal Domein | Victor Advocaten

Jan Telgen Em. hoogleraar inkoopmanagement in publieke sector | Universiteit Twente / PPRC

Niels Uenk Onderzoeker en adviseur | PPRC