

# MEMO



AAN Gemeente Dordrecht

VAN mr. D. van Tilborg

DATUM 28 januari 2022

TELEFOON 088 – 253 5962

ONS KENMERK 1006192

FAX 088 – 253 5934

KOPIE AAN --

E-MAIL [dvantilborg@akd.nl](mailto:dvantilborg@akd.nl)

ONDERWERP Juridische toets voorstel Verordening jeugdhulp Dordrecht

Dit memo is een bijlage bij het advies. In dit memo worden per artikel de resultaten van onze juridische toetsing van het voorstel voor de Verordening jeugdhulp Dordrecht (hierna: “de verordening”) weergegeven.

## Artikel 1: definitiebepalingen

Geen opmerkingen bij de gehanteerde definities.

## Artikel 2: Zorgplicht college voor integrale toegang en intake

Dit artikel regelt de zorgplicht van het college voor integrale toegang en intake. Het artikel is vanuit juridisch perspectief op zichzelf akkoord, met uitzondering van de volgende twee kanttekeningen:

- a. In lid 1 wordt de zorgplicht toegespitst op ingezetenen. Dat begrip kent de Jeugdwet echter niet in relatie tot de hier bedoelde zorgplicht. De relevante taken van de gemeente gelden voor (ouders van) jeugdigen met woonplaats in de gemeente Dordrecht.<sup>1</sup> Jeugdigen met woonplaats in Dordrecht zullen doorgaans ingezetenen zijn van Dordrecht, maar dat hoeft niet.<sup>2</sup> Wij stellen daarom voor om het begrip ‘ingezetenen’ te vervangen door ‘jeugdigen met hun woonplaats binnen de gemeente en hun ouders’.
- b. In lid 2 staat dat in het kader van de uitvoering van het eerste lid geen persoonsgegevens worden verwerkt. Dat lijkt niet aannemelijk voor de taken onder a (ondersteuning bij verheldering van een mogelijke jeugdhulpvraag) en c (doorverwijzing en -geleiding naar de passende instanties voor verdere ondersteuning). Van de verwerking van persoonsgegevens is in ieder geval sprake als de (ouder van) de jeugdige gebruikmaakt van het recht uit lid 2 om een schriftelijke vastlegging van de bevindingen te krijgen. In dat geval is er welhaast per definitie sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Voor die verwerking van persoonsgegevens

<sup>1</sup> Zie artikel 2.3, eerste lid, Jeugdwet.

<sup>2</sup> Als bijvoorbeeld een jeugdige verhuist naar een andere gemeente in verband met verblijf bij bijvoorbeeld een jeugdhulpaanbieder of een pleegouder dan wordt de betreffende jeugdige op grond van de Jeugdwet nog steeds aangemerkt als een jeugdige die zijn woonplaats in Dordrecht heeft. Zie artikel 1.1 Jeugdwet en meer specifiek het begrip woonplaats onder sub 2.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 2 van 15

bestaat overigens een wettelijke grondslag.<sup>3</sup> Wij adviseren daarom om de zin “*In het kader van de uitvoering van het eerste lid vindt geen verwerking van persoonsgegevens plaats*” te schrappen.

### **Afbakening en afstemming met andere wetten (artikel 3 tot en met 7)**

#### Algemeen

In de artikelen 3 tot en met 6 wordt een afbakening gegeven tussen de jeugdhulp en voorzieningen op basis van andere wetten, zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Artikel 7 gaat over de afstemming tussen voorzieningen voor jeugdhulp en voorzieningen voor werk en inkomen.

In de Jeugdwet en de andere relevante wetten is de afbakening tussen jeugdhulp en andere voorzieningen op een ingewikkelde en onduidelijke manier geregeld. Dit leidt in de praktijk vaak tot afbakeningsvragen. In die zin is het begrijpelijk dat in de betreffende artikelen wordt geprobeerd om in begrijpelijke taal die afbakening nader te regelen. Van belang is echter om te beseffen dat de afbakening van de Jeugdwet met de voorzieningen op grond van andere wetten door de wetgever (uitputtend) is geregeld in de betreffende wetten zelf. De raad heeft derhalve niet de bevoegdheid om regels te stellen die afwijken van de wettelijke afbakening.<sup>4</sup> De mogelijkheden om over dit onderwerp regels te stellen zijn daarmee beperkt tot het vertalen (‘in andere woorden zeggen’) van de wettelijke afbakeningsregels of om daarvan een bepaalde interpretatie te geven. Belangrijk is dan wel dat die vertaling of interpretatie binnen de grenzen van de wettelijke afbakeningsregels blijft. Verder is belangrijk dat de interpretatie van de wettelijke afbakeningsregels uiteindelijk niet aan de raad is, maar aan de rechter. Als uit latere uitspraken van de hoogste bestuursrechter op dit gebied (Centrale Raad van Beroep) blijkt van een andere interpretatie dan de interpretatie die in de verordening is vastgelegd dan zal de verordening op dat punt aangepast moeten worden respectievelijk zal het college de betreffende regels in het vervolg buiten toepassing moeten laten. Datzelfde geldt als de wetgever de afbakening tussen de Jeugdwet en een of meer andere wetten aanpast. Om die redenen zijn wij er geen voorstander van om in een verordening de afbakening tussen de Jeugdwet en andere wetten te regelen. Als er behoefte bestaat aan verduidelijking zouden wij ons kunnen voorstellen dat daartoe (wetsinterpreterende) beleidsregels worden vastgesteld. Die bieden meer flexibiliteit en zijn makkelijker aan te passen.

<sup>3</sup> Artikel 7.4.0, eerste lid aanhef en onder a Jeugdwet.

<sup>4</sup> Zie ook artikel 121 Gemeentewet.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 3 van 15

Ten aanzien van de individuele artikelen merken wij nog het volgende op.

### Artikel 3

De afbakening die in de leden 1 tot en met 4 wordt gegeven van jeugdhulp en ondersteuning op grond van de Wet passend onderwijs is bij de huidige stand van de rechtspraak goed verdedigbaar. Kort gezegd komt de voorgestelde regeling erop neer dat als een voorziening nodig is die primair is gericht op (ondersteuning bij) het leerproces, het behalen van onderwijsdoelen of het bijdragen aan de onderwijsontwikkeling er in zoverre geen aanspraak op jeugdhulp bestaat. Een dergelijke aanspraak bestaat wel als een jeugdige voor het behalen van onderwijsdoelen begeleiding en/of persoonlijke verzorging nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problemen en stoornissen. Deze benadering sluit aan bij de lijn die de rechtbanken Rotterdam en Den Haag inmiddels in een aantal uitspraken hebben gevolgd.<sup>5</sup>

In lid 5 wordt bepaald dat als het onduidelijk is of de hulpvraag onder de Jeugdwet of de Wet passend onderwijs valt, er een inspanningsplicht op het college rust om samen met het onderwijs te komen tot een passende oplossing. Dat het college zich in een dergelijk geval dient in te spannen om tot een passende oplossing te komen lijkt ons zonder meer juist. Het begrip inspanningsverplichting lijkt te suggereren dat als er ondanks de inspanningen niet tot een passende oplossing wordt gekomen, het college heeft voldaan aan de op hem rustende jeugdhulpplicht.<sup>6</sup> Bedacht moet echter worden dat de Jeugdwet voorziet in een algemene verplichting tot ondersteuning van jeugdigen die terugtreedt – voor zover hier van belang – als er naar het oordeel van het college voor de problematiek een aanspraak bestaat op een voorziening op grond van een andere wet.<sup>7</sup> De bewijslast rust in dergelijke gevallen op het college dat zal moeten kunnen aantonen dat de jeugdige voor de hulpvraag een aanspraak kan maken op een voorziening op grond van een andere wet.<sup>8</sup> Als het onduidelijk is onder welk wettelijk kader de hulpvraag valt of als de jeugdige tussen wal en schip dreigt te vallen<sup>9</sup>, is het college er uiteindelijk voor verantwoordelijk dat er een voorziening wordt getroffen. Wij adviseren daarom om het woord 'inspanningsverplichting' te vervangen door 'verplichting'.

### Artikel 4

Dit artikel regelt de afbakening tussen de Jeugdwet en de Wlz in principe adequaat, met de volgende kanttekeningen:

- a) In lid 1 is de aanspraak op zorg op grond van de Wlz aldus samengevat dat er sprake moet zijn

<sup>5</sup> Zie onder ander rechtbank Rotterdam 1 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5711 en rechtbank Den Haag 11 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8310.

<sup>6</sup> Artikel 2.3 Jeugdwet.

<sup>7</sup> Artikel 1.2, eerste lid aanhef en onder b Jeugdwet.

<sup>8</sup> [Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 126 \(MvT\)](#).

<sup>9</sup> Rechtbank Overijssel 13 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:94.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 4 van 15

van een blijvende behoefte aan zorg, alsmede dat de jeugdige blijvend 24 uur zorg in de nabijheid of permanent toezicht nodig heeft a) ter voorkoming van escalatie of ernstig nadeel voor de jeugdige of b) omdat de jeugdige zelf niet in staat is om op de relevante momenten hulp in te roepen om ernstig nadeel voor zichzelf te voorkomen door fysieke problemen of zware regieproblemen. In de Wlz<sup>10</sup> is echter een knip gemaakt en moet het gaan om de blijvende behoefte aan permanent toezicht ter voorkoming van escalatie of ernstig nadeel voor de jeugdige of de blijvende behoefte aan 24 uur zorg in de nabijheid omdat hij zelf niet in staat is om op de relevante momenten hulp in te roepen etc. In de verordening is deze knip ten onrechte niet aangebracht. In de verordening staat in lid 1 onder b) dat de jeugdige niet in staat is om op de relevante momenten hulp in te roepen om ernstig nadeel voor zichzelf te voorkomen door fysieke problemen of zware regieproblemen. Dit suggereert een verband tussen deze problemen en het onvermogen om hulp in te roepen. De Wlz gaat in plaats daarvan uit van twee cumulatieve criteria, namelijk dat de jeugdige niet in staat is om op de relevante momenten zelf hulp in te roepen én dat hij, ter voorkoming van ernstig nadeel voor zichzelf, door fysieke problemen voortdurend begeleiding, verpleging of overname van zelfzorg nodig heeft of door zware regieproblemen voortdurend begeleiding of overname van taken nodig heeft. Deze cumulatieve criteria komen ten onrechte niet terug in artikel 4 van de verordening. Deze – technische – opmerkingen illustreren dat het ingewikkeld is om de complexe afbakeningsregels uit de betreffende wetten op een juiste wijze in een verordening te vertalen.

- b) In artikel 4 ontbreekt de bepaling dat als er meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan dezelfde problematiek en er daarom zowel op grond van de Jeugdwet als de Wlz aanspraak bestaat op een voorziening, het college verplicht is op grond van de Jeugdwet een individuele voorziening te treffen.<sup>11</sup> Die bepaling is in artikel 5 met betrekking tot de relatie Jeugdwet – Zorgverzekeringswet overigens terecht wel opgenomen. Wij adviseren daarom om in artikel 4 een extra artikellid op te nemen, vergelijkbaar met artikel 5 lid 2.

#### Artikel 5

Dit artikel regelt de afbakening tussen de Jeugdwet en de Zvw. In lid 1 en 4 is die afbakening op dit moment volgens ons onvoldoende precies vormgegeven. In lid 1 staat dat indien de jeugdige medisch noodzakelijke zorg nodig heeft dat niet onder de jeugdhulpplicht valt. Dat klopt niet voor zover de jeugdige is aangewezen op hulp en zorg bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen.<sup>12</sup> Het behandelen van psychische stoornissen moet worden aangemerkt als medisch noodzakelijke zorg<sup>13</sup> (en valt voor volwassenen als zodanig in beginsel onder de Zvw), maar is met de invoering van de Jeugdwet overgeheveld van de Zvw naar de Jeugdwet. Een vergelijkbare opmerking kan worden gemaakt over lid 4 van artikel 5. Daarin is

<sup>10</sup> Artikel 3.2.1, eerste lid, Wlz.

<sup>11</sup> Artikel 1.2, tweede lid, Jeugdwet.

<sup>12</sup> Artikel 1.1. Jeugdwet.

<sup>13</sup> Artikel 10, aanhef en onder a, artikel 11, eerste en derde lid en artikel 2.1 en 2.4 Besluit zorgverzekering waarbij onder meer zorg zoals klinisch-psychologen die plegen te bieden onder de reikwijdte van de verzekerde aanspraak valt.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 5 van 15

bepaald dat jeugdhulp met verblijf niet onder de Jeugdwet valt als het een medisch noodzakelijk verblijf betreft vanwege geneeskundige zorg. Als er echter verblijf nodig is voor de behandeling van psychische stoornissen bij jeugdigen dan valt ook dat verblijf echter onder de Jeugdwet en niet de Zvw.

In lid 5 worden voorwaarden geformuleerd waaronder vaktherapie vanuit de Jeugdwet kan worden ingezet. Kort samengevat moet i) vaktherapie worden geadviseerd door het Sociaal Wijkteam of de behandelaar van de jeugdhulpaanbieder als onderdeel van de totale behandeling, ii) de vaktherapie een bijdrage leveren aan de jeugdhulp en iii) mag er geen alternatief beschikbaar zijn. De inzet van vaktherapie is (indien aan deze drie voorwaarden is voldaan) bovendien gemaximeerd op 30 uur. Wij betwijfelen of een dergelijke stringente regeling juridisch gezien houdbaar is. Ten tijde van de overheveling van de geneeskundige GGZ voor jeugdigen van de Zvw naar de Jeugdwet (per 1 januari 2015) maakte vaktherapie een integraal onderdeel uit van de geneeskundige behandeling in het kader van geneeskundige GGZ en viel daarmee onder de bekostiging van de Zvw.<sup>14</sup> In een standpunt uit 2015 sprak het Zorginstituut haar twijfels uit of vaktherapie beantwoordt aan het criterium “stand van de wetenschap en praktijk” uit de Zvw, maar oordeelde dat het op dat moment te vroeg was om vaktherapie niet langer als verzekerde zorg aan te merken. Voor zover ons bekend heeft het Zorginstituut dat standpunt tot op dit moment niet gewijzigd. Zorgverzekeraars Nederland meent dat vaktherapie uitsluitend als het een beperkt onderdeel van een behandeling is, beantwoordt aan het criterium stand van de wetenschap en praktijk.<sup>15</sup> De voorwaarden uit lid 5 lijken bij dit laatste standpunt aan te sluiten. Wij menen echter dat de aangebrachte beperkingen voor de inzet van vaktherapie vanuit de Jeugdwet in strijd zijn met artikel 2.3 van die wet en artikel 3:2 van de Awb (zorgvuldigheidsbeginsel). Op grond van artikel 2.3 van de Jeugdwet moet het college in voorkomend geval de jeugdhulp inzetten die de jeugdige in verband met de bij hem bestaande problemen nodig heeft. De Jeugdwet bepaalt daarbij niet inhoudelijk welke vormen van hulp daarbij in aanmerking moeten worden genomen. Het is echter aannemelijk dat vaktherapie in ieder geval onder de reikwijdte van het begrip jeugdhulp valt omdat i) op het moment dat de geneeskundige GGZ werd overgeheveld vanuit de Zvw, vaktherapie als integraal onderdeel van de geneeskundige GGZ werd bekostigd op grond van de Zvw, ii) het Zorginstituut Nederland tot op heden het standpunt niet heeft gewijzigd dat vaktherapie als verzekerde zorg moet worden bekostigd en iii) de discussie over de vergoedbaarheid van vaktherapie onder de Zvw is beperkt tot het criterium “stand van de wetenschap en praktijk” en dit criterium niet geldt in het kader van de Jeugdwet. Aannemende dat vaktherapie onder de reikwijdte van het begrip “jeugdhulp” valt, is het aan het college om in het individuele geval te beoordelen of en welke psychische stoornissen en problemen er zijn en te bepalen 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.<sup>16</sup> Op de aldus bepaalde hulp heeft de jeugdige aanspraak, tenzij de eigen mogelijkheden en het probleem oplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om de nodige hulp te kunnen bieden. Het is volgens ons in strijd met artikel 2.3 van de Jeugdwet en artikel 3:2 van de Awb om op voorhand in de verordening te bepalen dat

<sup>14</sup> Rapport Zin “Vaktherapie en dagbesteding in de geneeskundige GGZ” d.d. 29 oktober 2015, p. 49.

<sup>15</sup> ZN-circulaire therapieën GGZ d.d. 5 februari 2021.

<sup>16</sup> CRvB 1 mei 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:1477).

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 6 van 15

vaktherapie slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden ingezet en bovendien wordt gemaximeerd tot 30 uur. Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat het college in voorkomend geval niet kritisch zou kunnen kijken naar de inzet van vaktherapie. Dit moet echter een plaats krijgen in de in het individuele geval te verrichten afweging (en mogelijk in de in dat verband op te stellen beleidsregels), maar niet in de verordening.

#### Artikel 6

Dit artikel geeft op een juiste wijze de afbakening tussen de Jeugdwet en de Wmo 2015 weer.<sup>17</sup>

#### Artikel 7

Dit artikel bevat een aantal opdrachten aan het college in verband met de afstemming met voorzieningen voor werk en inkomen. Over dit artikel hebben wij geen opmerkingen.

#### **Artikel 8 vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke voorzieningen**

Dit artikel beschrijft welke voorzieningen als vrij toegankelijke voorzieningen worden aangemerkt en welke niet-vrij toegankelijke voorzieningen er in ieder geval beschikbaar zijn. Over dit artikel hebben wij geen opmerkingen.

#### **Artikel 9 toegang tot jeugdhulp via het medisch domein**

Dit artikel regelt de zorgplicht van de gemeente om er voor te zorgen dat jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts.<sup>18</sup> De leden 1 en 2 van het artikel zijn volgens ons in overeenstemming met de Jeugdwet. We maken daarbij voor de volledigheid één opmerking. In de verordening staat nu – kort gezegd – dat de jeugdhulpaanbieder zich na verwijzing bij de beoordeling van welke jeugdhulp nodig is moet houden aan de gemaakte afspraken in het kader van de contract- of subsidierelatie en aan de daarover in of krachtens de verordening gestelde regels. Dat is toegestaan, mits die regels de professionele autonomie van de jeugdhulpaanbieders respecteren.<sup>19</sup>

In lid 3 staat dat het college de te verlenen individuele voorziening of de afwijzing daarvan vastlegt in een beschikking. Het vereiste dat er vrije toegang tot de jeugdhulp dient te zijn via het medisch domein, verzet zich er volgens de wetgever tegen dat er door de gemeente een tussenstap wordt ingebouwd in het proces van toegang tot de jeugdhulp.<sup>20</sup> In de huidige formulering lijkt er te staan dat er in alle gevallen een beschikking is vereist en dat die beschikking ook een afwijzing kan inhouden. Wij sluiten niet uit dat de rechter een dergelijke bepaling zal uitleggen als een niet toegestane tussenstap die de vrije toegankelijkheid van jeugdhulp via het medische domein belemmert. Wij kunnen ons echter voorstellen

<sup>17</sup> Artikel 1.2, eerste lid aanhef en onder b Jeugdwet.

<sup>18</sup> Artikel 2.6, eerste lid aanhef en onder e Jeugdwet.

<sup>19</sup> Artikel 2.6, eerste lid aanhef en onder e Jeugdwet.

<sup>20</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 684, F, p. 28 en 29.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 7 van 15

dat het onder omstandigheden voor de rechtszekerheid van ouders wenselijk kan zijn dat er een beschikking wordt afgegeven zodat bezwaar en beroep mogelijk is. Dat lijkt met name wenselijk te zijn in gevallen waarin er discussie is over de vraag of de jeugdhulp door een van de jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeente een contractuele of een subsidierelatie heeft kan worden uitgevoerd in plaats van de door de ouders gewenste niet-gecontracteerde aanbieder. Voorstelbaar is dat de tekst van lid 3 zodanig wordt aangepast dat daarin wordt opgenomen dat het college de toekenning van de voorziening of de afwijzing daarvan vastlegt in een beschikking indien de ouders (of de jeugdige) daarom verzoeken.

### **Artikel 10-15: de procedure**

#### Artikel 10

Dit artikel introduceert de melding van een jeugdhulpvraag als het startpunt van de procedure via de gemeentelijke toegang. Die procedure komt er in grote lijnen op neer dat er na de melding een onderzoek wordt uitgevoerd (artikel 11), er van dat onderzoek een verslag wordt opgesteld (artikel 14) en er (al dan niet na het eerst opstellen van een perspectiefplan) daarna een aanvraag en een beschikking volgt (artikel 15).

De Jeugdwet kent (anders dan de Wmo 2015) geen formele basis voor een aan een aanvraag (verplicht) voorafgaande melding. In de rechtspraak is geoordeeld dat omdat de Jeugdwet geen specifieke regeling voor de afhandeling van aanvragen kent, de algemene regels die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "de Awb") daarover stelt onverkort van toepassing zijn. Dat betekent dat als de ouders of de jeugdige een verzoek doen om toekenning van een individuele voorziening (en daarbij niet de route van de melding volgen) dat verzoek moet worden aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Awb en dat daarop moet worden beslist met inachtneming van de uit de verordening volgende beslistermijn (van 8 weken). Het college zal daarbij de ouders of de jeugdige niet kunnen tegenwerpen dat niet eerst de voorschreven melding is gedaan.<sup>21</sup> Wij zijn ons er overigens van bewust dat de melding in veel gemeentelijke verordeningen is opgenomen en dat de wetgever veel ruimte aan de gemeenteraad heeft gelaten om zelf de procedure vorm te geven. Volgens ons kan dat echter niet afdoen aan het feit dat de procedureregeling uit de verordening niet in strijd met de Awb mag zijn.

Het hiervoor bedoelde aspect zou kunnen worden ondervangen door het artikel over de melding te laten vervallen en in plaats daarvan de procedure te laten starten met een aanvraag. Daarbij kan dan vervolgens worden bepaald dat na ontvangst van de aanvraag het voorgeschreven onderzoek moet worden uitgevoerd en een perspectiefplan moet worden opgesteld en dat daarna een beschikking wordt genomen. De beslistermijn op de aanvraag dient vervolgens te worden afgestemd op de duur van de aldus aangepaste procedure.

Verder maken wij nog een opmerking over lid 3. In dit artikel is opgenomen dat het college in spoedeisende gevallen een tijdelijke individuele voorziening verstrekt of een machtiging gesloten

<sup>21</sup> Rechtbank Rotterdam 18 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2333.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 8 van 15

jeugdhulp aanvraagt. Er wordt hier niet verwezen naar een spoedmachtiging, zodat moet worden aangenomen dat de reguliere machtiging wordt bedoeld.<sup>22</sup> Een dergelijke machtiging kan in beginsel echter slechts worden verleend indien het college heeft bepaald dat de jeugdige een voorziening op het gebied van jeugdhulp en verblijf nodig heeft.<sup>23</sup> Dat zal het college direct na de melding nog niet hebben kunnen bepalen (behoudens wellicht het geval waarin het gaat om reeds bij de toegang bekende jeugdigen), aangezien er op dat moment nog geen onderzoek is uitgevoerd. Het verplichtend voorschrijven dat in spoedeisende gevallen waarin geen tijdelijke voorziening wordt getroffen een machtiging gesloten jeugdhulp moet worden aangevraagd staat dan ook op gespannen voet met de Jeugdwet. Wij geven in overweging om “*of vraagt het college een machtiging gesloten jeugdhulp*” te laten vervallen. Wij benadrukken daarbij dat de bevoegdheid van het college om een machtiging te verzoeken rechtstreeks uit de Jeugdwet volgt, zodat ook zonder deze bepaling het college onverkort bevoegd blijft om in voorkomend geval een machtiging aan te vragen.

#### Artikel 11

Dit artikel beschrijft duidelijk en in overeenstemming met de op dat punt gevormde jurisprudentie<sup>24</sup> het door het college uit te voeren onderzoek naar aanleiding van een jeugdige of zijn ouders die zich bij het college meldt met een hulpvraag. Bij dit artikel hebben wij geen opmerkingen.

#### Artikel 12

Dit artikel geeft nadere invulling aan het begrip “eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen” van de ouders en de sociale omgeving van de jeugdige als bedoeld in de Jeugdwet. Als wij het goed begrijpen is het college (in bepaalde gevallen) gehouden om te beoordelen of de draagkracht en de draaglast in balans zijn. Indien dat geval is dan worden de ouders en de sociale omgeving geacht de jeugdhulp zelf te kunnen verlenen, tenzij dat gezien de aard van de benodigde hulp (geheel of gedeeltelijk) niet van de ouder(s) of huisgenoten mag worden verwacht.

Uit de – schaarse – rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep op dit punt leiden wij af dat de vraag of er sprake is van voldoende “eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen” moet worden beantwoord aan de hand van een individueel onderzoek waarbij alle relevante factoren dienen te worden betrokken. Tot die factoren horen in ieder geval de behoefte 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.<sup>25</sup> Wij menen dat de benadering uit artikel 12 – afhankelijk van de wijze waarop daar in de praktijk specifiek invulling aan gegeven gaat worden – in principe voldoende

<sup>22</sup> Artikel 6.1.2 Jeugdwet.

<sup>23</sup> Artikel 6.1.2, vijfde lid Jeugdwet.

<sup>24</sup> In lid 1 sub a (en met name) sub kan bijvoorbeeld duidelijk het in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep gevormde stappenplan (CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477) worden herkend.

<sup>25</sup> CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362.



DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 9 van 15

ruimte laat om in het onderzoek naar de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen alle door de Centrale Raad van Beroep genoemde factoren te kunnen betrekken. Wij twijfelen echter of dit ook het geval is met betrekking tot de benadering die voor zogenoemde kortdurende situaties wordt voorgesteld. Samengevat komt die benadering erop neer dat het college moet aannemen dat de draagkracht en de draaglast in balans zijn en dat dus de noodzakelijke jeugdhulp door de ouders zelf geboden moet worden. De enige uitzondering waarin de verordening voorziet, is het geval waarin de aard van de benodigde hulp met zich meebrengt dat dit redelijkerwijs niet van de ouders of de huisgenoten mag worden verwacht. Zien wij het goed dan biedt deze benadering het college geen ruimte om ook rekening te houden met bijvoorbeeld de behoefte van de jeugdige, de woonsituatie of de samenstelling van het gezin. Als onze interpretatie van de benadering voor kortdurende situaties juist is, menen wij dat de regeling in zoverre in strijd komt met artikel 2.3 van de Jeugdwet en artikel 3:2 van de Awb (zorgvuldigheidsbeginsel). In dat geval geven wij in overweging om het onderscheid tussen kortdurend en langdurend te laten vallen en in plaats daarvan voor alle gevallen als maatstaf te hanteren dat het college aan de hand van algemeen aanvaarde maatstaven<sup>26</sup> moet vaststellen of draaglast en draagkracht in balans zijn en (als dat het geval is) of dit gezien de aard van de benodigde hulp (geheel of gedeeltelijk) niet van ouder(s) of huisgenoten mag worden verwacht.

In lid 5 is bepaald dat het bieden van een beschermende woonomgeving altijd gebruikelijke zorg betreft. Wij wijzen erop dat (artikel 2.3 van) de Jeugdwet het criterium “gebruikelijk zorg” niet kent als weigeringsgrond, terwijl het categorisch bepalen dat bepaalde vormen van hulp per definitie worden gerekend tot de eigen mogelijkheden en het probleemoplossende vermogen van de ouders op gespannen voet staat met de door de Centrale Raad van Beroep verlangde individuele beoordeling. Wij geven in overweging om lid 5 te schrappen.

### Artikel 13

Dit artikel verplicht het college om in het kader van het onderzoek de identiteit van de jeugdige en zijn ouder(s) vast te stellen aan de hand van een door hen ter inzage verstrekt document als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht. Uit die wet volgt dat identificatie van personen aan de hand van identiteitsbewijzen uitsluitend kan plaatsvinden in de bij wet bepaalde gevallen.<sup>27</sup> In de Jeugdwet is<sup>28</sup> niet in een dergelijke identificatieplicht of -methode voorzien. Sterker nog: er is bewust voor gekozen om niet een identificatieplicht in de Jeugdwet te introduceren, mede gelet op het laagdrempelige karakter dat de

<sup>26</sup> Wij gaan er daarbij van uit dat met ‘algemeen aanvaarde maatstaven’ niet is bedoeld om objectief vast te stellen wat als gebruikelijke hulp kan worden aangemerkt en dat die hulp in principe verleend moet worden, tenzij de aard van de hulp maakt dat dit in redelijkheid niet van de ouders kan worden gevergd. Wij wijzen er namelijk op dat ‘gebruikelijke hulp’ niet een afwijzingsgrond is die in artikel 2.3 Jeugdwet is opgenomen (rechtbank Oost-Brabant 5 maart 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:1007) en een dergelijke benadering bovendien op gespannen voet staat met de door de Centrale Raad van Beroep gekozen benadering in de in de vorige voetnoot aangehaalde uitspraak.

<sup>27</sup> Artikel 1, eerste lid, Wet op de identificatieplicht.

<sup>28</sup> Anders dan bijvoorbeeld in de Wmo 2015, artikel 2.3.4.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 10 van 15

jeugdhulp dient te hebben.<sup>29</sup> Om te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet te verwerken persoonsgegevens daadwerkelijk op die jeugdige betrekking hebben, is in de Jeugdwet het verplichte gebruik van het burgerservicenummer voorgeschreven.<sup>30</sup> Wij geven derhalve in overweging om dit artikel te schrappen.

#### Artikel 14

In dit artikel wordt het recht van de jeugdige respectievelijk de ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger op een verslag van het onderzoek geregeld. Wij hebben bij dit artikel geen opmerkingen, behalve dat het artikel het begrip 'werkweek' hanteert en het mogelijk voor jeugdigen of ouders niet zonder meer duidelijk is welke weken wel en niet als werkweken worden aangemerkt.

#### Artikel 15

In dit artikel wordt de mogelijkheid tot het indienen van een aanvraag en de beslistermijn geregeld. Wij hebben op zichzelf geen opmerkingen bij dit artikel, maar vragen wel aandacht voor de reactie van lid 1. Het is niet geheel duidelijk wanneer een aanvraag kan worden ingediend. De gedachte lijkt te zijn dat na het onderzoek een perspectiefplan zal worden opgesteld en dat een ondertekend perspectiefplan als een aanvraag wordt beschouwd. In de tweede volzin van het artikellid staat echter dat als het onderzoek tot een aanvraag leidt er binnen zes weken (na het laatste gesprek over de uitkomsten van dat onderzoek) een perspectiefplan wordt opgesteld. Dit suggereert dat er eerst een aanvraag wordt ingediend en er daarna een perspectiefplan wordt opgesteld. Dat lijkt echter niet logisch omdat dit ondertekende perspectiefplan vervolgens als aanvraag wordt beschouwd. Wij adviseren om voor één duidelijk aanvraagmoment te kiezen, hetzij na afronding van het onderzoek, hetzij na het opstellen van het perspectiefplan.<sup>31</sup>

#### **Artikel 16: criteria voor een individuele voorziening**

Dit artikel regelt de criteria voor een individuele voorziening. De daarin opgenomen criteria dat een passend en toereikende algemene voorziening in principe voorliggend is en dat in voorkomend geval de goedkoopst adequate tijdig beschikbare voorziening moet worden verstrekt vallen volgens ons binnen de aan de raad toekomende beleidsruimte. In lid 3 – dat betrekking heeft op het verstrekken van de goedkoopst adequate tijdig beschikbare voorziening – wordt bepaald dat als de jeugdige toch een duurdere voorziening wil die eveneens passend is de meerkosten voor rekening van de jeugdige en/of zijn ouders of verzorgers komen en dat verstrekking in die gevallen plaats zal vinden in de vorm van een pgb gebaseerd op de goedkoopste passende voorziening. De bepaling lijkt nu zo te moeten worden gelezen dat jeugdigen en ouders in een dergelijke situatie zonder meer aanspraak kunnen maken op een pgb. Naar wij aannemen zal een pgb echter ook in die gevallen uitsluitend kunnen worden verstrekt indien

<sup>29</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 684, nr. 10, p. 120.

<sup>30</sup> Paragraaf 7.2 Jeugdwet.

<sup>31</sup> Hierbij zijn wij uitgegaan van de in het voorstel gekozen systematiek om de procedure te laten beginnen met een melding.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 11 van 15

aan de voorwaarden voor een pgb wordt voldaan.<sup>32</sup> Om te voorkomen dat jeugdigen en ouders hierin een recht op een pgb lezen voor gevallen waarin zij de jeugdhulp via een duurdere voorziening geleverd willen krijgen, geven wij in overweging om na “In dergelijke situaties zal” toe te voegen “mits aan de voorwaarden voor het verstrekken van een pgb wordt voldaan”.

#### **Artikel 17: deskundig oordeel en advies**

Dit artikel bepaalt dat het college als het onderzoek of de beoordeling van een aanvraag dat vereist een specifiek deskundig oordeel en advies moet inwinnen. Dit is in overeenstemming met de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep.<sup>33</sup> Geen opmerkingen bij dit artikel.

#### **Artikel 18: inhoud van de beschikking**

Dit artikel schrijft de elementen voor die in ieder geval in een beschikking waarbij een individuele voorziening (al dan niet in de vorm van jeugdhulp in natura of een pgb) wordt toegekend moeten worden opgenomen. Wij hebben geen opmerkingen bij dit artikel.

#### **Artikel 19: pgb**

Naar ons oordeel zijn de in dit artikel opgenomen regels om de hoogte van het pgb te bepalen respectievelijk de daarin geformuleerde voorwaarden waaronder jeugdhulp (via een pgb) kan worden betrokken van personen tot het sociale netwerk, in overeenstemming met de Jeugdwet en de op grond daarvan tot op heden gewezen rechtspraak is.

Lid 4 voorziet in de mogelijkheid voor het college om nadere regels vast te stellen over de voorwaarden waaronder een pgb kan worden verstrekt. Verder kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bepaling wie tot het sociaal netwerk behoort, de voorwaarden en de eisen aan de inzet van het sociale netwerk. Onder de Wmo 2015 is het vaste rechtspraak dat de zogenoemde essentialia van het voorzieningspakket in de verordening zelf moeten zijn geregeld en niet in nadere regels.<sup>34</sup> Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat onder de Jeugdwet anders geoordeeld zal worden.<sup>35</sup> Uit de Jeugdwet lijkt te volgen dat tot de essentialia ook de in lid 4 bedoelde onderwerpen behoren.<sup>36</sup> Wij hebben dan ook aarzelingen bij de toelaatbaarheid van het stellen van nadere regels door het college over de in lid 4 bedoelde onderwerpen.

<sup>32</sup> Artikel 8.1.1., tweede lid, Jeugdwet.

<sup>33</sup> CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld: rechtbank Gelderland 10 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3801 en rechtbank Den Haag 9 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2383.

<sup>36</sup> In de Jeugdwet is expliciet bepaald dat bij verordening de voorwaarden voor toekenning van voorzieningen (artikel 2.9, aanhef en onder a) en het betrekken (via een pgb) van jeugdhulp van een persoon die behoort tot het sociale netwerk (artikel 8.1.1. lid 3) moeten worden bepaald.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 12 van 15

### **Artikel 20: opschorting betaling uit het pgb**

Geen opmerkingen bij dit artikel, behoudens een opmerking van redactionele aard. Wij vragen ons af of de verwijzing in lid 2 naar artikel 19, derde lid onder d klopt. Daar staat namelijk dat een voorwaarde voor een pgb is dat de kwaliteitseisen voor de inzet van jeugdhulp via een pgb gelijk zijn aan de eisen zoals gesteld in de overeenkomsten met gecontracteerde jeugdhulpaanbieders in de regio.

### **Artikel 21: Voorkoming en bestrijding ten onrechte ontvangen individuele voorzieningen en pgb's en misbruik of oneigenlijk gebruik van de Jeugdwet**

In dit artikel is in grote mate een herhaling van het bepaalde in artikel 8.1.2 (inlichtingenplicht) en 8.1.4 (bevoegdheid tot intrekking of herziening pgb) van de Jeugdwet en leidt in zoverre niet tot opmerkingen. Wij wijzen erop dat in artikel 21 ten opzichte van artikel 8.1.4 van de Jeugdwet wordt voorzien in twee aanvullende intrekkinggronden, te weten het langer dan zes weken verblijven in een instelling als bedoeld in de Wlz of de Zvw en het feit dat het pgb binnen zes maanden na uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van de voorziening waarvoor de verlening heeft plaatsgevonden. Wij menen dat de Jeugdwet in artikel 8.1.4. voorziet in een limitatieve lijst van gronden waarop intrekking van een pgb mogelijk is.<sup>37</sup> Dat betekent dat in de verordening niet in aanvullende intrekkinggronden kan worden voorzien. Wij geven dan ook in overweging om de beide hiervoor genoemde aanvullende intrekkinggronden te schrappen. Wij wijzen er overigens op dat wij inschatten dat in de betreffende gevallen onder omstandigheden het pgb ook met gebruikmaking van de in de wet opgenomen intrekkinggronden kan worden ingetrokken.<sup>38</sup>

### **Artikel 22: Onderzoek naar recht- en doelmatigheid individuele voorzieningen en pgb's**

In lid 2 is bepaald dat aangewezen toezichthouders, voor zover noodzakelijk voor de vervulling van hun taak, bevoegd zijn tot inzage van dossiers. De op grond van dit artikel aan te wijzen toezichthouders moeten worden aangemerkt als toezichthouders als bedoeld in artikel 5:11 van de Awb. Op grond van het bepaalde in artikel 5:20, tweede lid, van de Awb geldt dat zij medewerking aan de toezichthouder mogen weigeren als zij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding en voor zover die uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Op jeugdhulpverleners rust een dergelijke geheimhoudingsverplichting. De bevoegdheid om dossiers in te zien komt een toezichthouder uitsluitend toe als dat in een wet in formele zin (en dus niet een verordening) expliciet wordt toegestaan. In de Jeugdwet is de bevoegdheid om dossiers in te kunnen zien uitsluitend toegekend aan de door de minister

<sup>37</sup> [Kamerstukken II 2013/14, 33684, 11](#) waarin is benadrukt dat er sprake is van een specifieke regeling met intrekkinggronden die een lex specialis vormt ten opzichte van de algemene regeling uit de Awb.

<sup>38</sup> Als een jeugdige gedurende langere tijd in bijvoorbeeld een Wlz-instelling verblijft komt de vraag op of de jeugdige nog wel langer op de voorziening en het daarmee samenhangende pgb is aangewezen (artikel 8.1.4 lid 1 sub b Jeugdwet). Als een pgb gedurende zes maanden na uitbetaling niet is gebruikt kan het pgb mogelijk worden ingetrokken omdat het niet wordt gebruikt voor het doel waarvoor het is verleend.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 13 van 15

aangewezen toezichhouders.<sup>39</sup> De op grond van een gemeentelijke verordening aangewezen toezichhouders zijn derhalve niet bevoegd tot inzage in dossiers. Wij geven in overweging lid 2 te schrappen.

In lid 5 is bepaald dat de aanvrager, de ontvanger en eventueel betrokken derden bij een individuele voorziening verplicht zijn om alle medewerking en informatie aan te leveren die benodigd is voor het door het college uit te voeren onderzoek. Voor zover het de jeugdige of zijn ouders betreft gaat de in lid 5 bedoelde medewerkingsplicht verder dan de medewerkingsplicht die in de Jeugdwet zelf is vastgelegd.<sup>40</sup> Wij menen dat de raad daar niet toe bevoegd is. Ten aanzien van betrokken derden geldt in ieder geval dat een medewerkingsplicht geen inbreuk kan maken op een mogelijk op deze derde rustende wettelijke geheimhoudingsverplichting. Lid 5 bevat echter niet een uitzondering met die strekking. Bovendien menen wij dat een absolute medewerkingsverplichting zich niet verdraagt met het evenredigheidsbeginsel. Uit dat beginsel lijkt in ieder geval voort te vloeien dat aan de betrokkene een redelijke termijn moet worden geboden en dat uitsluitend een verplichting bestaat tot medewerking die redelijkerwijs gevorderd kan worden.<sup>41</sup> Wij geven in overweging om de formulering van lid 5 op bovenstaande punten aan te passen.

In lid 7 wordt aan het college een bevoegdheid toegekend om een materiële controle of fraudeonderzoek te doen bij aanbieders die met de jeugdige of zijn ouders een contract zijn aangegaan voor de uitvoering van een pgb. Bij dergelijke onderzoeken is er nagenoeg per definitie sprake van het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens. De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van materiële controles en fraudeonderzoeken is uitgewerkt in de Regeling Jeugdwet.<sup>42</sup> De bevoegdheid om dergelijke onderzoeken te mogen verrichten is beperkt tot gecontracteerde aanbieders respectievelijk aanbieders waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft.<sup>43</sup> Het college is dus niet bevoegd om een materiële controle of een fraudeonderzoek uit te voeren bij partijen met wie (in het kader van een pgb) alleen de jeugdige of zijn ouders een contract hebben. Wij adviseren om in lid 7 de bevoegdheid tot het verrichten van dergelijke onderzoeken bij aanbieders die met de jeugdige of zijn ouders een contract zijn aangegaan voor de uitvoering van een pgb te schrappen.

### **Artikel 23: Verhouding prijs en kwaliteit aanbieders jeugdhulp en uitvoerders kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering**

Bij dit artikel hebben wij geen opmerkingen.

<sup>39</sup> Artikel 9.2 lid 1 en 3 Jeugdwet.

<sup>40</sup> Artikel 8.1.2 Jeugdwet.

<sup>41</sup> Vergelijk bijvoorbeeld artikel 5:20 lid 1 van de Awb waarin de medewerkingsverplichting ten opzichte van toezichhouders is neergelegd.

<sup>42</sup> Artikel 7.4.0, lid 1 aanhef en onder d en lid 4 Jeugdwet en paragraaf 6b Regeling Jeugdwet.

<sup>43</sup> Artikel 6b.1 lid 3 en artikel 1 Regeling Jeugdwet en artikel 1.1 Jeugdwet.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 14 van 15

## **Artikel 24: kwaliteitseisen**

In lid 1 worden (aanvullende) kwaliteitseisen gesteld voor het leveren van individuele voorzieningen door jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en derden die ten laste van een pgb jeugdhulp verlenen. Een individuele voorziening wordt in de verordening gedefinieerd als: *een op de jeugdhulpbehoefte van de jeugdige of zijn ouder toegesneden, niet vrij toegankelijke voorziening als bedoeld in artikel 8, tweede lid van deze verordening, waarvoor het college een beschikking afgeeft*. Het is een gecertificeerde instelling niet toegestaan om jeugdhulp aan te bieden.<sup>44</sup> Het stellen van kwaliteitseisen aan door gecertificeerde instellingen te leveren individuele voorzieningen is daarom zinledig. Wij kunnen ons daarom voorstellen dat die kwaliteitseisen worden geschrapt.

## **Artikel 25. Betrekken van verschillende doelgroepen bij de uitvoering van de verschillende wetten en het beleid**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 26: inspraak en medezeggenschap**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 27: Evaluatie en monitoring**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 28: Klachtregeling**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 29: Overgangsrecht**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 30: hardheidsclausule**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

## **Artikel 31: intrekken vorige besluiten**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

<sup>44</sup> Artikel 3.2 Jeugdwet.

DATUM 28 januari 2022  
ONS KENMERK 1006192  
PAGINA 15 van 15

## **Artikel 32: inwerkingtreding en citeertitel**

Geen opmerkingen bij dit artikel.

AKD

Bijlagen