

Wegwijs in de Jeugdwet

Juridische wegwijzer van hulpvraag naar hulpverlening

Wegwijs in de Jeugdwet

Juridische wegwijzer van hulpvraag naar hulpverlening

Mr. W.M.B. Elferink



Mr. W.M.B. Elferink
© Berghauser Pont Publishing
Amsterdamjuli 2020
Vormgeving omslag: Ella van Bruchem
ISBN: 9789492952370
NUR: 823
www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

De Jeugdwet is nog relatief kort in werking. De ontwikkelingen in beleid zijn nog in volle gang. De gemeenten ervaren problemen in de uitvoering en met name in de financiën, de instellingen zien zich geconfronteerd met veel bureaucratie en de jeugdigen en hun ouders hebben soms het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden.

Veel juridische kwesties zijn in de jurisprudentie nog niet uitgewerkt. Lang niet alle uitspraken van rechtbanken zijn gepubliceerd en de Centrale Raad van Beroep doet slechts mondjesmaat uitspraken op het gebied van de Jeugdwet, vaak toegesneden op de casus, en zonder werkelijk richting te geven.

Nog veel is onduidelijk en er zijn, getuige ook de meergenoemde evaluatie van de Jeugdwet, voldoende uitdagingen voor de toekomst. Het is als met de jeugdige zelf: de ontwikkeling naar volwassenheid laat op zich wachten maar er is een gestage ontwikkeling.

Hengevelde, juni 2020

W. Elferink

Inhoud

Voorwoord		V
1	Inleiding	1
1.1	Kader	1
1.2	Decentralisatie van de jeugdhulp	2
1.3	Belangrijke actoren in het jeugdstelsel	3
1.4	Relevante wetgeving voor jeugdigen	5
2	De belangrijkste begrippen uit de Jeugdwet	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Toeleiding, advisering en bepaling van jeugdhulp	10
2.3	Jeugdige	11
2.3.1	Begrip jeugdige	11
2.3.2	Van 0 tot 18 jaar	11
2.3.3	Van 18 tot 23 jaar: strafrecht en verlengde jeugdhulp	12
2.3.4	Niet alle voorzieningen bij verlengde jeugdhulp	13
2.3.5	Pleegzorg na 18e jaar	14
2.3.6	Jeugdige vreemdelingen	15
2.4	Ouders	16
2.4.1	Begrip ouders	16
2.4.2	De gezaghebbende ouder	16
2.4.3	De adoptiefouder	17
2.4.4	De stiefouder	17
2.4.5	De andere verzorger en opvoeder	17
2.5	Jeugdhulp	18
2.5.1	Begrip jeugdhulp	18
2.5.2	Ondersteuning van en hulp en zorg	20
2.5.3	Bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer	20
2.5.4	Persoonlijke verzorging	22
2.5.5	Hulpmiddelenzorg	22
2.5.6	Beoordelingsruimte jeugdhulp	23
2.5.6.1	Beoordelingsruimte	23

2.5.6.2	Dyslexie	24
2.5.6.3	Niet wetenschappelijk onderbouwde hulp	26
2.5.7	Gesloten jeugdhulp	27
2.5.8	Jeugdhulp aan vreemdelingen	27
2.6	De woonplaats	28
2.7	Problemen	30
2.7.1	Begrip problemen	30
2.7.2	Psychische problemen en stoornissen	31
2.7.3	Psychosociale problemen	31
2.7.4	Opgroei- en opvoedingsproblemen	32
2.7.5	Vaststelling door het college	32
2.8	Preventie	33
2.9	Plannen in de Jeugdwet	34
2.9.1	Inleiding	34
2.9.2	Het beleidsplan	34
2.9.3	Het familiegroepsplan	35
2.9.4	Het hulpverleningsplan en plan van aanpak	35
2.9.5	Het ondersteuningsplan	36
2.9.6	Het budgetplan	36
2.9.7	Beleidsregels	37
3	Voorzieningen	39
3.1	Soorten voorzieningen	39
3.2	Reikwijdte van de Jeugdwet	39
3.2.1	Reikwijdte	39
3.2.2	Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning	40
3.2.3	Jeugdwet en Wet langdurige zorg	40
3.2.4	Jeugdwet en Zorgverzekeringswet	42
3.2.5	Jeugdwet en Wet passend onderwijs	44
3.3	Andere voorzieningen	45
3.3.1	Voorzieningen op grond van andere wetten	45
3.3.2	Meerdere oorzaken voor hetzelfde probleem	46
3.3.3	Jeugdhulpbepaling door gecertificeerde instelling of strafrechter	47
3.4	Overige voorzieningen	48

3.5	Individuele voorzieningen	48
3.6	Pleegzorgvoorzieningen	49
3.7	Vormen van voorzieningen	50
3.8	De duur van de voorziening	53
4	De toegang tot de jeugdhulp	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Toegang via het advies- en meldcentrum huiselijk geweld en kindermishandeling	55
4.3	Toegang via de huisarts, de jeugdarts of de medisch specialist	56
4.4	Toegang via de gecertificeerde instelling	59
4.5	Toegang via de jeugdreclassering	62
4.6	Toegang via de civiele rechter	63
4.7	Toegang via de gemeente	64
5	De procedure om te komen tot een verleningsbesluit	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Het besluit	67
5.2.1	Begrip besluit	67
5.2.2	Wanneer is sprake van een besluit?	68
5.2.3	Delegatie en mandaat	70
5.3	De belanghebbende	71
5.3.1	Begrip belanghebbende	71
5.3.2	De ouder in de zin van de Jeugdwet	72
5.3.3	De ouder zonder gezag	72
5.3.4	De jeugdige	73
5.3.5	De jeugdhulpaanbieder	74
5.4	De aanvraagprocedure volgens de Algemene wet bestuursrecht	76
5.5	De aanvraagprocedure à la Wmo	78
5.6	Schadevergoeding wegens niet tijdig beslissen	80
5.7	Besluitvorming	81
5.8	Wie kan een aanvraag indienen?	82

6	Het onderzoek	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Artikel 2.3 Jeugdwet nader beschouwd	85
6.3	De in te zetten deskundigheid	86
6.4	Toetsing van deskundigheid door het college: de vergewisplicht	87
6.4.1	De vergewisplicht	87
6.4.2	De vraagstelling	87
6.4.3	De hoedanigheid van de adviseur	88
6.4.4	De totstandkoming van het advies	89
6.4.5	De inhoud van het advies	90
6.4.6	Twijfel aan het advies en contra-expertise	91
6.5	Het stappenplan voor het onderzoek	92
6.5.1	Stappenplan	92
6.5.2	De vaststelling van de hulpvraag	93
6.5.3	De vaststelling van de problemen	94
6.5.4	De vaststelling van de noodzakelijke hulp	95
6.5.5	De eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen	96
6.5.6	Gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp	103
6.5.7	De vaststelling van de voorziening voor jeugdhulp	105
6.6	De medewerkingsverplichting	106
7	Het persoonsgebonden budget	109
7.1	Inleiding	109
7.2	De voorwaarden voor het verstrekken van een persoonsgebonden budget	109
7.2.1	Inleiding	109
7.2.2	Bekwaamheid	110
7.2.3	De motivering	111
7.2.4	Kwaliteit	114
7.2.5	Het budgetplan	116
7.3	De gronden voor het weigeren van een persoonsgebonden budget	117
7.3.1	Inleiding	117

7.3.2	Kosten van derden zijn hoger	118
7.3.3	Eerdere herziening of intrekking	119
7.4	Een persoonsgebonden budget voor de inzet van derden	120
7.5	Een persoonsgebonden budget voor de inzet van het sociaal netwerk	120
7.5.1	Inleiding	120
7.5.2	Begrenzing van de hulp binnen het sociaal netwerk	122
7.5.3	Hulp in het sociale netwerk is doelmatiger	123
7.5.4	Hulp mag niet leiden tot overbelasting	124
7.6	Het tarief	126
7.6.1	Inleiding	126
7.6.2	Is delegatie van regelgeving over de hoogte van het tarief mogelijk?	126
7.6.3	De hoogte van het tarief	128
7.6.4	Wet minimumloon en persoonsgebonden budget binnen het sociale netwerk	130
8	Toezicht en handhaving	133
8.1	Inleiding	133
8.2	Heroverweging van persoonsgebonden budget	133
8.3	Herziening en intrekking	134
8.4	Beëindiging en wijziging van het persoonsgebonden budget	135
8.5	Terugvordering en invordering	137
8.6	Toezicht en handhaving, inspectie gezondheidszorg en jeugd	140
8.7	De kindermobudsman	143
9	Kinderbescherming, familierechtelijke aspecten en bijzondere wetten	145
9.1	Inleiding	145
9.2	Kinderbescherming	145
9.2.1	Inleiding	145
9.2.2	De ondertoezichtstelling	147
9.2.3	De voorlopige ondertoezichtstelling	150
9.2.4	De uithuisplaatsing	151

9.2.5	De uithuisplaatsing in een gesloten accommodatie	152
9.2.6	De gezagsbeëindiging	154
9.3	Familierechtelijke aspecten	155
9.3.1	Inleiding	155
9.3.2	Geschillen omtrent de uitoefening van het gezag	156
9.3.3	Geschillen over het gezag	157
9.3.4	Hoofdverblijf, omgang en informatie	158
9.3.5	Echtscheiding	161
9.4	De jeugdige, de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang	163
9.4.1	Inleiding	163
9.4.2	De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	164
9.4.3	Wet zorg en dwang	165
10	Bezwaar en beroep	167
10.1	Inleiding	167
10.2	Wie kan bezwaar maken?	167
10.2.1	Inleiding	167
10.2.2	De jeugdige	168
10.2.3	Ouders	169
10.3	Het horen van belanghebbenden en de bezwarenprocedure	170
10.3.1	Inleiding	170
10.3.2	Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind	171
10.3.3	De hoorplicht in bezwaar	172
10.3.4	De stukken	173
10.4	Beroep	173
10.4.1	Inleiding	173
10.4.2	Van beroep uitgesloten besluiten	173
10.4.3	Beroep en hoger beroep	176
10.4.4	Procesbelang	178
10.4.5	De toetsing door de bestuursrechter	180

1 Inleiding

1.1 Kader

Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders zijn hiervoor eerst verantwoordelijk. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat. Dan moet het jeugdstelsel snel, goed en op maat functioneren. Deze inzet vloeit mede voort uit het VN-Verdrag betreffende de rechten van het kind.

Zo luiden de eerste regels uit de memorie van toelichting behorende tot het wetsvoorstel houdende “Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen (Jeugdwet)”.

De doelen worden opgesomd, de verantwoordelijkheid voor het bereiken van die doelen door ouders en het aandeel van de overheid worden neergezet, een doel voor het functioneren van het jeugdstelsel wordt aangezet en dat geheel in een internationaalrechtelijk kader gepresenteerd.

De Jeugdwet is een van de wetten die behoren tot het jeugdrecht. Het jeugdrecht omvat al het recht dat betrekking heeft op een jeugdige. Het omvat drie rechtsgebieden: het civiele recht, het strafrecht en het bestuursrecht. In het civiele recht gaat het dan met name om de relatie tussen ouders en hun kind, in het strafrecht om de relatie tussen samenleving en jeugdige, bezien vanuit het strafrecht, en in het bestuursrecht gaat het vooral om de relatie tussen overheid enerzijds en ouders en jeugdige anderzijds in het kader van besluiten van overheidsorganen.

De rechtsgebieden overlappen elkaar soms. De ondertoezichtstelling van de jeugdige behoort tot het civiele recht; deze kindbeschermsmaatregel is dan ook geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Als een jeugdige onder toezicht is gesteld van een gecertificeerde instelling, kan deze instelling aan de ouders van de jeugdige een schriftelijke aanwijzing

geven. De gecertificeerde instelling kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan als zij eenzijdig een de burger bindende aanwijzing oplegt. De aanwijzing als zodanig is dan een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dus is in beginsel sprake van bestuursrecht, maar de wetgever heeft ervoor gekozen dat een beroep daartegen door de kinderrechter als civiele rechter wordt behandeld.

De hulpverlening aan een jeugdige kan vanuit de drie kaders plaatsvinden: het gedwongen kader van het civiele recht (ondertoezichtstelling), het, in feite eveneens gedwongen, kader van het strafrecht (reclassering) en het vrijwillige hulpverlening kader van het bestuursrecht (besluit van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 2.3 Jeugdwet).

In deze uitgave zal met name dat laatste kader aan de orde worden gesteld. Dat wil niet zeggen dat het civiele en strafrechtelijke kader buiten beschouwing blijven; zij zullen zeker, zijdelings, aan de orde komen.

1.2 Decentralisatie van de jeugdhulp

Na een jarenlange voorbereiding (die volgens menigeen toch nog te kort was) is in 2015 de verantwoordelijkheid voor de jeugd bij de gemeenten neergelegd in de nieuwe Jeugdwet. Tegelijkertijd zijn ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de wijziging van de Participatiewet (Pw) in werking getreden. Financiële middelen werden (na forse korting) daartoe toegevoegd aan het gemeentefonds en wat betreft de Jeugdwet werd van de gemeente een regiefunctie verwacht waarbij invulling zou worden gegeven aan een transformatie van het jeugdrecht. Een eerste evaluatie van de commissie evaluatie Jeugdwet met de ondertitel “Na de transitie nu de transformatie” (2018)¹ laat zien dat de decentralisatie nog

1 Het rapport is te downloaden op www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet.