

Kroniek Kinder- en jeugdrecht

FJR 2018/29

In deze kroniek worden de bestuursrechtelijke uitspraken op grond van de Jeugdwet besproken die zijn gepubliceerd tussen 1 januari 2015 en 1 februari 2018. Uitspraken waarin een bestuursrechtelijk besluit van het college aan de orde komt als onderdeel van de procedure een machtiging gesloten jeugdhulp te verkrijgen, worden buiten beschouwing gelaten. De behandelde uitspraken zijn voorzien van een FJR-vindplaats (bijv. FJR 2018/29.1), waardoor de uitspraak ook online beschikbaar komt.

1. Inleiding

Met de komst van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp. Het college van burgemeester en wethouders (het college) is sindsdien bevoegd een groot deel van de beslissingen te nemen over de verlening van vrijwillige jeugdhulp. In deze kroniek worden de bestuursrechtelijke uitspraken op grond van de Jeugdwet besproken die zijn gepubliceerd tussen 1 januari 2015 en 1 februari 2018. Uitspraken waarin een bestuursrechtelijk besluit van het college aan de orde komt als onderdeel van de procedure een machtiging gesloten jeugdhulp te verkrijgen, worden buiten beschouwing gelaten. Voor zover aan dergelijke besluiten gebreken kleven, heeft dit vrijwel nooit consequenties voor de uiteindelijke beslissing over de verlening van een machtiging gesloten jeugdhulp. Een kinderrechter houdt in een dergelijk geval immers altijd de mogelijkheid de machtiging te verlenen op grond van artikel 1:256b, lid 3 BW (vergelijk Rb. Gelderland 16 februari 2015, (ECLI:NL:RBGEL:2015:1016) (FJR 2018/29.1) en recent Hof 's-Hertogenbosch 14 december 2017, (ECLI:NL:GHSHE:2017:5521) (FJR 2018/29.2)). Ook uitspraken waarin andere besluiten op grond van Boek 1 BW een rol spelen vallen buiten de reikwijdte van deze kroniek. De bestuursrechtelijke rechtspraak over de Jeugdwet is in eerste instantie wat vertraagd op gang gekomen. Pas vanaf medio 2016 zijn er steeds meer uitspraken gepubliceerd. De inhoud daarvan verschilt op punten regelmatig sterk per rechtbank. Hierin komt na de uitspraak van Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 1 mei 2017 verandering (ECLI:NL:CRVB:2017:1477) (FJR 2018/29.3). Vanaf dat moment wordt het afwegingskader dat de CRvB heeft beschreven in de lagere rechtspraak toegepast. In deze kroniek vormt de uitspraak van de CRvB het uitgangspunt voor de beschrijving van de rode draden die in de jurisprudentie zijn terug te vinden.

¹ Mr. dr. drs. E.L. de Jongh en mr. M.J. Hulshof zijn advocaten bij de sectie Gezondheidszorg van Dirkzwager advocaten & notarissen. Zij zijn onder andere gespecialiseerd in het (bestuursrechtelijke) jeugdrecht en adviseren gemeenten en jeugdhulpinstellingen regelmatig op dit gebied.

Voordat wij daartoe overgaan, bespreken wij eerst twee belangrijke bestuursrechtelijke begrippen: het besluitbegrip en het belanghebbendenbegrip. Deze begrippen zijn belangrijk, omdat alleen belanghebbenden bezwaar en beroep kunnen indienen tegen een appellabel besluit (artikelen 8:1 en 7:1 Awb).

2. Belanghebbendenbegrip

De vraag of degene die bezwaar en beroep heeft ingesteld ook belanghebbende is, speelt in vrijwel geen enkele uitspraak een rol. Er kan van uit worden gegaan dat de jeugdige en de ouders zoals gedefinieerd in artikel 1.1 Jeugdwet als belanghebbende aangemerkt worden. Dit betekent dat een biologische ouder zonder gezag niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, tenzij hij de jeugdige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (vergelijk Rechtbank Noord-Nederland 27 november 2015, (ECLI:NL:RBNNE:2015:6292) (FJR 2018/29.4) en Centrale Raad van Beroep 2 november 2016, (ECLI:NL:CRVB:2016:4172) (FJR 2018/29.5)).

De 'jeugdige' en 'ouder' in de zin van artikel 1.1 Jeugdwet zijn de twee groepen personen die op grond van de artikelen 2.3 en 8.1.1 Jeugdwet een aanspraak op jeugdhulp kunnen hebben. Sporadisch bestaat er discussie over de vraag of een 18-plusser voldoet aan de definitie van 'jeugdige' uit de Jeugdwet. Een sprekend voorbeeld is een uitspraak van de Rb. Amsterdam waarin een meisje van 19 een aanspraak op pleegzorg kreeg toegekend, terwijl het college van oordeel was dat dit niet noodzakelijk was, omdat andere vormen van hulp geboden werden (Rb. Amsterdam 20 juli 2017, (ECLI:NL:RBAMS:2017:5190) (FJR 2018/29.6)).

3. Het besluitbegrip

Een besluit is een beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3 Awb). Er kan enkel bezwaar en/of beroep worden ingesteld tegen appellabele besluiten. Dit zijn kort samengevat besluiten die niet van bezwaar en beroep zijn uitgesloten.

De belangrijkste appellabele besluiten op grond van de Jeugdwet zijn de door het college genomen besluiten op grond van artikel 2.3 Jeugdwet (aanspraak op jeugdhulp) en artikel 8.1.1 Jeugdwet (aanspraak op een persoonsgebonden budget).

Een besluit op grond van artikel 2.3 Jeugdwet houdt, als gezegd, een beslissing in van het college over de vraag of een jeugdige of diens ouders een aanspraak hebben op jeugdhulp. Is dat het geval, dan moet het college een voorziening treffen.

In artikel 2.9 Jeugdwet is geregeld dat de gemeenteraad in een verordening moet vastleggen welke voorzieningen er binnen de gemeente zijn. De vraag is of een jeugdige een bepaalde vorm van jeugdhulp vervolgens ook niet zou kunnen krijgen (en dus kunnen aanvragen) als de betreffende vorm niet als voorziening in de verordening is opgenomen. Een

beslissing van het college waarbij die gevraagde vorm van 'jeugdhulp' wordt afgewezen, zou dan ook niet als appellabel besluit zijn aan te merken.

In een uitspraak van de Rb. Overijssel (Rb. Overijssel 18 april 2016, (ECLI:NL:RBOVE:2016:1380) (*FJR* 2018/29.7)) is beslist dat begeleiding door de grootvader met als doel participatie een vorm van jeugdhulp is. Deze vorm van hulp valt immers onder de definitie van jeugdhulp van artikel 1.1 Jeugdwet. Het feit dat begeleiding volgens de gemeentelijke regels enkel met als doel zelfredzaamheid verstrekt kon worden, deed daaraan niets af. Hetzelfde uitgangspunt is gehanteerd in een uitspraak van de Rb. Gelderland (Rb. Gelderland 12 januari 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:159) (*FJR* 2018/29.8)). In dit laatste geval leidde de vaststelling dat sprake was van jeugdhulp echter niet tot het oordeel dat voor de levering van deze jeugdhulp ook een persoonsgebonden budget verstrekt moest worden. In beide gevallen oordeelden de rechtbanken dus dat de afwijzing van de aangevraagde jeugdhulp een appellabel besluit inhield.

Anders zijn de uitspraken inzake 'drang' (dit is 'vrijwillige' jeugdhulp die een ouder moet accepteren om te voorkomen dat een kinderschermingsmaatregel wordt opgelegd). Daarin lijkt de toetssteen de vraag te zijn of de beslissing van het college gericht is op enig rechtsgevolg. Een beslissing die niet gericht is op enig rechtsgevolg is niet aan te merken als rechtshandeling en dus niet als besluit.

Een voorbeeld daarvan is een zaak die voor de Rb. Rotterdam diende. Het ging om een brief waarin namens het college wordt aangekondigd dat ouders een contactpersoon van het wijkteam krijgen toegewezen die gaat helpen om de opvoedingssituatie van hun kind te verbeteren (drang), is volgens de Rb. Rotterdam geen appellabel besluit (Rb. Rotterdam 24 november 2015, (ECLI:NL:RBROT:2015:8533) (*FJR* 2018/29.9)). Volgens de rechtbank worden de ouders in de brief namelijk alleen dringend geadviseerd (en dus niet verplicht) om mee te werken aan verbetering van de opvoedingssituatie van de jeugdige. De brief is niet op enig rechtsgevolg gericht en daarmee geen appellabel besluit.

In een latere uitspraak kwam ook de Rb. Den Haag tot dit oordeel (Rb. Den Haag 25 mei 2016, (ECLI:NL:RBDHA:2016:6027) (*FJR* 2018/29.10)), echter op iets andere gronden. De rechtbank oordeelde dat de drangaanpak weliswaar niet vrijblijvend was, maar dat deze niettemin gebaseerd was op vrijwillige medewerking van de ouders en daarmee geen appellabel besluit.

In hoeverre de al dan niet vrijwilligheid een rol behoort te spelen is overigens de vraag. Het college neemt immers per definitie enkel besluiten inzake vrijwillige jeugdhulpverlening. De relevante vraag in dit kader is of er een aanspraak op jeugdhulp ontstaat met de beslissing van het college dat er een drangaanpak wordt toegepast. Indien dit het geval is, is er sprake van een besluit.

Naast deze uitspraken zijn er nog enkele andere beslissingen over het besluitbegrip. Zo oordeelde de Rb. Den Haag dat een in de bezwaarfase door het college gestuurde brief aan een ouder waarin het college mededeelt dat het een nieuw besluit zal nemen, waarbij een deskundige om een second opinion wordt gevraagd, geen appellabel besluit is.

De brief was namelijk niet gericht op enig rechtsgevolg (Rb. Den Haag 14 november 2017, (ECLI:NL:RBDHA:2017:13129) (*FJR* 2018/29.11)).

Ook het evalueren van een plan als bedoeld in artikel 4.1.3 Jeugdwet (het hulpverleningsplan of het plan van aanpak) is geen appellabel besluit, zo blijkt uit een uitspraak van de Rb. Rotterdam (Rb. Rotterdam 26 april 2017, (ECLI:NL:RBROT:2017:3208) (*FJR* 2018/29.12)).

De beslissing van de Raad voor de Kinderbescherming inhoudende de afwijzing van een verklaring van geen bezwaar (vgl. artikel 5.1, eerste lid, onder d, Jeugdwet) geldt daarentegen wel als appellabel besluit (Rb. Limburg 17 oktober 2017, (ECLI:NL:RBLIM:2017:10069) (*FJR* 2018/29.13)).

Naast appellabele besluiten op grond van artikel 2.3 Jeugdwet kan het college, als gezegd, ook appellabele besluiten nemen op grond van artikel 8.1.1 Jeugdwet. Dit zijn besluiten inzake de verlening van een persoonsgebonden budget (pgb). Een dergelijk besluit kan slechts afgegeven worden als er een aanspraak op jeugdhulp op grond van artikel 2.3 Jeugdwet bestaat. Beide besluiten worden meestal tegelijkertijd afgegeven en zijn opgenomen in hetzelfde document. Dit heeft zeker tot aan de uitspraak van de CRvB van 1 mei 2017 regelmatig geleid tot uitspraken waarin de gronden voor de twee afzonderlijke besluiten in elkaar overliefen. Ook in de uitspraken zelf werd lang niet altijd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de gronden die golden voor het besluit op grond van artikel 2.3 Jeugdwet (aanspraak) en artikel 8.1.1 Jeugdwet (pgb). Dit is vooral zichtbaar bij de discussie over het 'probleemoplossend vermogen' van de jeugdige en diens ouders (waarover verderop meer). Inmiddels zijn er wel enkele uitspraken waarin expliciet wordt opgemerkt dat er enkel discussie bestaat over het pgb-besluit en niet over de aanspraak op jeugdhulp (Rb. Limburg 3 juli 2017, (ECLI:NL:RBLIM:2017:6318) (*FJR* 2018/29.14)).

Hierna behandelen wij de jurisprudentie over de twee appellabele besluiten afzonderlijk.

4. De aanspraak op jeugdhulp (artikel 2.3 Jeugdwet)

De CRvB neemt in zijn uitspraak van 1 mei 2017 als uitgangspunt dat het college, zoals artikel 3:2 Awb eist, bij een aanvraag van jeugdhulp voldoende kennis moet vergaren over de relevante feiten en omstandigheden. Op grond hiervan kan het een goed en zorgvuldig besluit op een jeugdhulpaanvraag nemen. In de uitspraak zet de CRvB uiteen over welke onderwerpen het college kennis dient te verzamelen om tot een zorgvuldig voorbereid en zorgvuldig afgewogen oordeel te komen. Hierbij volgt de CRvB (primair) de tekst van artikel 2.3 Jeugdwet. Op grond hiervan komt de CRvB tot vier vragen die het college moet beantwoorden. De vier vragen worden hierna behandeld.

1. Wat is de jeugdhulpvraag?

Volgens de CRvB moet het college allereerst vaststellen wat de jeugdhulpvraag van de jeugdige inhoudt. Deze vraag vormt in geen enkele uitspraak een obstakel.

2. *Zijn er 'opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen' aanwezig?*

Artikel 2.3 Jeugdwet bepaalt onder andere dat het college een jeugdhulpvoorziening moet treffen indien een jeugdige of diens ouders naar het oordeel van het college jeugdhulp nodig hebben in verband met 'opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen' (hierna: problemen). Deze frase is in artikel 1.1 Jeugdwet gedefinieerd en omvat alle mogelijke problemen waarvoor jeugdhulp kan zijn aangewezen.

Volgens de CRvB moet iemand die beschikt over *passende* deskundigheid vaststellen of er sprake is van problemen zoals gedefinieerd in de Jeugdwet. Door te verwijzen naar artikel 2.14 Jeugdwet en artikel 2.1 Besluit Jeugdwet maakt de CRvB duidelijk op welke vlakken het college in ieder geval over deskundigen moet beschikken.²

3. *Welke hulp is naar aard en omvang nodig?*

Staat de aanwezigheid van problemen bij de jeugdige eenmaal vast, dan moet het college vaststellen of jeugdhulp gezien de aanwezige problemen noodzakelijk is, en zo ja, welke hulp dan naar aard en omvang nodig is om de jeugdige in staat te stellen om kort gezegd gezond en veilig op te groeien (artikel 2.3 Jeugdwet).

De CRvB vindt dat ook dit oordeel over de vraag of jeugdhulp gelet op de aanwezige problemen noodzakelijk is, door een ter zake deskundige moet worden uitgevoerd. Daarnaast dient deze deskundige te beoordelen welke jeugdhulp naar *aard en omvang* nodig is om de jeugdige in staat te stellen op te groeien.

Uit de uitspraak van de CRvB volgt dus dat het college niet alleen bij de vaststelling welke problemen de jeugdige heeft (vraag 2), maar óók bij de vaststelling welke jeugdhulp naar aard en omvang nodig is (vraag 3) steeds gebruik moet maken van een deskundige die beschikt over een bij de specifieke zaak passende deskundigheid. In het uiteindelijke besluit moet bovendien *kenbaar* zijn op welke specifieke deskundigheid dit oordeel van het college berust. Doet het college dit niet of onvoldoende, dan voldoet het college niet aan de zorgvuldigheidseisen van artikel 3:2 Awb.

Dit was ook het geval in de zaak waarover de CRvB zelf moest oordelen. Reeds daarom heeft de CRvB het beroep van de appellanten (de ouder en jeugdige) gegrond verklaard. Aan de beoordeling van het vierde criterium is de CRvB dan ook niet meer toegekomen.

Wie is deskundig

Na de uitspraak van de CRvB zijn rechtbanken de daarin opgenomen criteria expliciet gaan langslopen bij de beoorde-

ling van besluiten. In een groot gedeelte van alle uitspraken van ná 1 mei 2017 blijkt het bestreden besluit niet of onvoldoende gebaseerd te zijn op onderzoek uitgevoerd door een ter zake deskundige.³ In deze uitspraken zijn grofweg twee situaties te onderscheiden:

- 1) het college heeft het besluit in het geheel niet gebaseerd op een oordeel van een deskundige; of
- 2) het college heeft wel gebruikgemaakt van een 'deskundige', maar het oordeel van deze deskundige was onvoldoende om het besluit te kunnen dragen.

De eerste situatie komt op dit moment niet meer zo vaak voor. Sinds 1 mei 2017 hebben de meeste colleges hun beleid aangepast zodat dit voldoet aan de 'deskundigheidseis' van de CRvB. Een uitzondering vormt een uitspraak van de Rb. Gelderland over een besluit van een college dat in het geheel geen onderzoek had laten doen naar de problematiek van de jeugdige en de vraag welke hulp naar aard en omvang nodig was (Rb. Gelderland 4 juli 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:3439) (FJR 2018/29.15)). De rechtbank heeft hier uiteraard korte metten mee gemaakt: het beroep is gegrond verklaard.

Een andere zaak waarin ook geen deskundig advies aan het uiteindelijke jeugdhulpbesluit van het college ten grondslag lag, speelde bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (Rb. Zeeland-West-Brabant 25 september 2017, (ECLI:NL:RBZWB:2017:6043) (FJR 2018/29.16)). In deze zaak had het college wél advies gevraagd aan een deskundige, maar had dit advies niet opgevolgd. De rechtbank oordeelde dat het college dit advies wel had moeten opvolgen. De door het college gegeven redenen om dit niet te doen waren volgens de rechtbank onnavolgbaar en bovendien ingegeven door een oordeel van een niet-arts. Ook dit besluit van het college werd daarmee door de rechtbank als onzorgvuldig aangemerkt.

De tweede situatie komt regelmatig voor. In dit geval voldoet een besluit niet aan het zorgvuldigheidsbeginsel ondanks dat er een advies van een 'deskundige' beschikbaar is (zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 22 november 2017, (ECLI:NL:RBDHA:2017:13587) (FJR 2018/29.17) en Rb. Midden-Nederland 16 mei 2017, (ECLI:NL:RBMNE:2017:2409) (FJR 2018/29.18)). Het besluit is dan toch niet zorgvuldig voorbereid en genomen, omdat bijvoorbeeld niet alle relevante informatie bij de besluitvorming betrokken is. Zo beschikt het college bijvoorbeeld niet over relevante (medische) informatie van een behandelaar of een begeleider van de jeugdige die van invloed zou kunnen zijn op de beoordeling van de aanvraag. Ook komt het voor dat de deskundige van het college zijn oordeel op verouderde gegevens heeft gebaseerd (vergelijk Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juli 2017, (ECLI:NL:RBZWB:2017:4538) (FJR 2018/29.19)).

Een ander punt betreft de vraag of de deskundige wiens advies de basis vormt voor het oordeel van het college wel over de passende deskundigheid beschikt. De jurispruden-

2 Artikel 2.1 Besluit Jeugdwet bepaalt dat het college zorg moet dragen voor de beschikbaarheid van relevante deskundigheid met betrekking tot:

- a. opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- b. opvoedingssituaties waardoor jeugdigen mogelijk in hun ontwikkeling worden bedreigd;
- c. taal- en leerproblemen;
- d. somatische aandoeningen;
- e. lichamelijke of verstandelijke beperkingen; en
- f. kindermishandeling en huiselijk geweld.

3 Overigens zijn er ook al vóór 1 mei 2017 uitspraken van rechtbanken te vinden waarin het beroep van een jeugdige of gegrond werd verklaard omdat het college in de zaak onvoldoende zorgvuldig onderzoek had gedaan (vgl. ECLI:NL:RBOVE:2016:1379 en ECLI:NL:RBOVE:2016:1380; ECLI:NL:RBOVE:2017:1681; ECLI:NL:RBNHO:2017:2916; ECLI:NL:RBZWB:2017:1156; en ECLI:NL:RBGEL:2017:1042).

tie hierover is erg casuïstisch van aard waardoor op dit punt nog geen duidelijke lijn in de rechtspraak is te ontwaren.

Overigens zijn er na de uitspraak van de CRvB ook besluiten van colleges die de rechterlijke toets met betrekking tot het inschakelen van passende deskundigheid wél doorstaan, zoals in twee recente uitspraken van de Rb. Gelderland (Rb. Gelderland 11 oktober 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:5286) (*FJR* 2018/29.20)) en de Rb. Noord-Nederland (Rb. Noord-Nederland 27 december 2017, (ECLI:NL:RBNNE:2017:5055) (*FJR* 2018/29.21)).

4. *Zijn de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend?*

Tot slot moet het college beoordelen in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de sociale omgeving voldoende zijn om in de hulpbehoefte van de jeugdige te voorzien.

Om dit inzichtelijk te maken, wordt door colleges regelmatig gebruikgemaakt van het onderscheid 'gebruikelijke' en 'bovengebruikelijke' zorg dat is ontleend aan de regelgeving onder het regime van de AWBZ. De CRvB merkt hierover enkel op dat indien dit onderscheid gebruikt wordt, inzichtelijk moet zijn aan de hand van welke maatstaven wordt bepaald of hulp gebruikelijk of bovengebruikelijk is.

Dit oordeel ligt in het verlengde van enkele eerdere uitspraken van de Rb. Overijssel (Rb. Overijssel 24 oktober 2016, (ECLI:NL:RBOVE:2016:4171) (*FJR* 2018/29.22) en Rb. Overijssel 30 december 2016, (ECLI:NL:RBOVE:2016:5199) (*FJR* 2018/29.23), r.o. 4.7). De rechtbank neemt daarin als uitgangspunt dat de Jeugdwet de termen gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg niet kent. Dat neemt niet weg dat de termen bruikbaar kunnen zijn.

Bovengebruikelijke zorg is zorg waarvoor het eigen vermogen en het probleemoplossend vermogen van de betrokkenen objectief gezien ontoereikend zal zijn. Dit brengt mee dat het aan het college is een jeugdhulpvoorziening te treffen om in de benodigde jeugdhulp te voorzien.

Voor gebruikelijke zorg zal dit probleemoplossend vermogen objectief gezien wel toereikend zijn. Slechts in bijzondere omstandigheden zal dit anders zijn. Het college kan dus niet volstaan met de enkele vaststelling dat er sprake is van gebruikelijke zorg: het moet ook toetsen of de ouders in staat zijn deze zorg in de specifieke omstandigheden van het geval ook daadwerkelijk te verlenen. In een casus uit een uitspraak van de Rb. Den Haag (Rb. Den Haag 13 februari 2017, (ECLI:NL:RBDHA:2017:1270) (*FJR* 2018/29.24)) bleek bijvoorbeeld ook het verlenen van gebruikelijke zorg het probleemoplossend vermogen te boven te gaan. De ouders was daarom tevens ondersteuning op grond van de Wmo toegekend.

Tot slot moet, zoals ook de CRvB eist, inzichtelijk zijn op welke wijze en aan de hand van welke maatstaven de termen gebruikelijk en bovengebruikelijk worden ingevuld. In uitspraken ná 1 mei 2017 wordt dit regelmatig expliciet geëist, zoals in een uitspraak van de Rb. Zeeland-West-Brabant (Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2016, (ECLI:NL:RBZWB:2016:7756) (*FJR* 2018/29.25)).

Zijn er regels vastgesteld over de wijze waarop deze termen ingevuld en gehanteerd worden, dan dient het college deze bij zijn besluitvorming ook (op juiste wijze) toe te passen (vergelijk Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juli 2017, (ECLI:NL:RBZWB:2017:4538) en Rb. Gelderland 4 juli 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:3439), r.o. 7)).

4.1 *Medewerkingsplicht*

Uit het voorgaande blijkt dat aan de besluitvorming van het college op een aanvraag voor een jeugdhulpvoorziening een diepgaand onderzoek vooraf moet gaan om ervoor te zorgen dat aan de zorgvuldigheidseisen van de Awb wordt voldaan. Hierbij rijst vanuit het perspectief van de bescherming van de privacy van de jeugdige en diens ouders direct de vraag welke gegevens de jeugdige en diens ouders moeten aanleveren opdat het college het besluit zorgvuldig kan nemen. En in hoeverre zijn de jeugdige en diens ouders verplicht mee te werken aan (nader) onderzoek dat volgens (de deskundigen van) het college nodig is om tot een goed oordeel te kunnen komen (artikel 4:3 Awb)?

Over deze problematiek zijn reeds enkele uitspraken gedaan. Dit zullen zeker niet de laatste uitspraken zijn gelet op het toenemende belang dat in de maatschappij aan de bescherming van de privacy wordt toegekend. Ook de invoering van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en daarop gebaseerde Nederlandse Uitvoeringswet (UAVG) per 25 mei 2018 en gelijktijdige intrekking van de Wet bescherming persoonsgegevens zal hierop een effect hebben.

In een uitspraak van de Rb. Overijssel (Rb. Overijssel 27 september 2017, (ECLI:NL:RBOVE:2017:3634) (*FJR* 2018/29.26)) komt expliciet de vraag aan de orde welke gegevens aanleverd moeten worden bij een aanvraag voor een jeugdhulpvoorziening. Aanleiding hiervoor was dat de eiser (een ouder) moeite had met de inbreuk op het gezinsleven die gemaakt zou worden indien de door het college verzochte gegevens verstrekt zouden worden. Hierdoor was tussen het college en de ouder discussie ontstaan.

De rechtbank somt in de uitspraak een aantal zaken op dat in het concrete geval nodig is om tot een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag te komen. Hoewel de opsomming voor het concrete geval is geschreven, kan er in algemene zin van uit worden gegaan dat ook bij de behandeling van andere jeugdhulpaanvragen onderstaande informatie nodig is:

1. toestemming geven voor het kunnen zien en spreken van de kinderen;
2. toestemming geven voor het kunnen zien en spreken van de kinderen op school;
3. toestemming geven om te mogen spreken met de leerkrachten;
4. toestemming geven voor het observeren van de kinderen in de thuissituatie;
5. het aandragen van een zorgverleningsplan met doelen en ontwikkeling van de kinderen;
6. meewerken aan het verschaffen van inzicht teneinde de gezinsdynamiek te verbeteren.

Slechts in uitzonderlijke gevallen hoeven de jeugdigen en diens ouders niet alle noodzakelijke informatie aan te leveren. Een dergelijke uitzonderlijke situatie deed zich voor in een uitspraak van de Rb. Noord-Holland (Rb. Noord-Holland 7 augustus 2017, (ECLI:NL:RBNHO:2017:6530) (*FJR* 2018/29.27)). In dat geval moest het college na een tussenuitspraak van de rechtbank een nieuw besluit nemen om de geconstateerde gebreken ten aanzien van de zorgvuldigheid en de motivering te herstellen. Het college wilde hiertoe een onderzoek laten uitvoeren bij de jeugdige. De ouder weigerde zijn medewerking. De rechtbank komt tot het oordeel dat de ouder in de gegeven omstandigheden medewerking mocht weigeren. De aanvraag dateerde namelijk van ruim twee jaar eerder, het college had indertijd nagelaten zorgvuldig onderzoek uit te voeren en de situatie van de jeugdige was sterk gewijzigd. Bovendien zou een onderzoek de jeugdige erg belasten. Onder deze omstandigheden achtte de rechtbank het voor rekening en risico van het college dat het onderzoek niet meer kon worden uitgevoerd. De jeugdhulp werd alsnog conform de aanvraag toegekend.

5. **Persoonsgebonden budget (artikel 8.1.1 Jeugdwet)**

Staat eenmaal vast dat een jeugdige of diens ouders aanspraak hebben op jeugdhulp, dan kan deze jeugdhulp op twee manieren aan de betrokkenen geleverd worden. De jeugdhulp kan als zorg in natura (afgekort: zin) verstrekt worden. Of de betrokkene ontvangt een pgb waarmee de jeugdhulp ingekocht kan worden.

Vrijwel alle jeugdwetuitspraken zien – als gezegd – op situaties waarin een pgb is gevraagd. Uitspraken waarin *enkel* de vaststelling van een aanspraak op grond van artikel 2.3 Jeugdwet aan de orde is, zijn er (vrijwel) niet. Hierdoor is het afwegingskader dat gebruikt moet worden bij de vaststelling van de aanspraak op jeugdhulp en vervolgens het besluit inzake een pgb in veel besluiten van colleges, maar ook in uitspraken, sterk verweven geraakt. In recentere uitspraken, zeker in uitspraken ná 1 mei 2017, zijn de afwegingskaders steeds vaker gescheiden. Hiermee dient bij het lezen van met name oudere jurisprudentie rekening gehouden te worden.

Artikel 8.1.1 Jeugdwet neemt als uitgangspunt dat het college een pgb verstrekt (geen beleidsvrijheid dus), als de jeugdige of diens ouders hierom vragen. Het moet gaan om een pgb dat de jeugdige in staat stelt jeugdhulp die tot een individuele voorziening behoort van derden te betrekken. Daarnaast moet aan een drietal voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet de jeugdige of diens ouders eventueel met hulp van hun omgeving of een instantie in staat zijn een pgb te beheren. De pgb-houder moet met andere woorden alle taken op verantwoorde wijze kunnen uitvoeren. Tot op heden is hierover vrijwel geen jurisprudentie. De gehanteerde maatstaf komt overeen met de maatstaf die eerder onder de AWBZ gold. Jurisprudentie over de toepassing onder het regime van de AWBZ is dan ook grotendeels van toepassing. Ten tweede moet de jeugdige of zijn ouders zich, *anders* dan bij pgb's op grond van de Wet langdurige zorg, Wmo of Zorg-

verzekeringwet, gemotiveerd op het standpunt stellen dat de jeugdhulp die door een gecontracteerde aanbieder wordt geleverd niet passend is. In eerste instantie leken deze voorwaarden in de rechtspraak geen rol te spelen, maar daarin lijkt verandering te komen.

In een uitspraak van de Rb. Gelderland (Rb. Gelderland 11 oktober 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:5286)) bestond discussie over de vraag of het college een pgb diende te verstrekken. In de verordening van de gemeente was opgenomen dat indien een jeugdige met behulp van een pgb jeugdhulp wil betrekken bij een persoon uit zijn sociale netwerk, de jeugdige voldoende moet motiveren waarom dit tot betere en efficiëntere ondersteuning leidt en doelmatiger is dan indien de hulp van buiten het sociale netwerk wordt betrokken. De rechtbank is van oordeel dat dit meebrengt dat de eiser moet onderbouwen dat jeugdhulp uit het sociale netwerk tot een beter resultaat leidt. In casu was hier niet aan voldaan. De enkele stelling dat de jeugdige eenkennig is of de beste ontwikkeling laat zien als zijn moeder de hulp levert, is onvoldoende. Uit de beschikbare gegevens bleek zelfs dat de jeugdige *juist* bij jeugdhulpverlening door een professionele jeugdhulpaanbieder de beste ontwikkeling liet zien. Het college kon in dit geval de pgb-aanvraag afwijzen.

Ook in een andere casus oordeelde de Rb. Gelderland (Rb. Gelderland 28 juni 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:3357) (*FJR* 2018/29.28)) dat de ouders onvoldoende hadden gemotiveerd dat de aangeboden zorg in natura niet passend zou zijn. Het enkele standpunt dat zij de voorkeur gaven aan een pgb, achtte de rechtbank onvoldoende. Ook in deze casus ging het om jeugdhulp die volgens het college uitstekend door een professionele jeugdhulpaanbieder kon worden verleend.

De Rb. Overijssel oordeelde in een uitspraak anders (Rb. Overijssel 29 september 2017, (ECLI:NL:RBOVE:2017:3709) (*FJR* 2018/29.29)). Volgens deze rechtbank kan uit artikel 8.1.1., tweede lid, onder b Jeugdwet *niet* worden afgeleid dat de jeugdige of diens ouders moeten onderbouwen waarom het aanbod van de gemeente niet passend is. In de specifieke casus was dit door de eisers overigens wel gemotiveerd. De professionele instelling waarbij zij jeugdhulp wilden inkopen was gespecialiseerd in de problematiek van de jeugdigen waarvoor jeugdhulp was aangevraagd. De jeugdhulpaanbieder die het college wilde inzetten beschikte *niet* over gespecialiseerde kennis op het probleemgebied van de jeugdigen. Het pgb kon volgens de rechtbank niet op deze grond worden afgewezen.

Uit deze uitspraken blijkt dat niet alle rechtbanken de tweede voorwaarde voor een pgb op gelijke wijze invullen. Wellicht hangt dit ook deels samen met de jeugdhulp die met het pgb bekostigd zal worden: is het jeugdhulp verleend door niet-professionals of juist door een vergaand gespecialiseerde aanbieder?

Ten derde moet de jeugdhulp die met het pgb ingekocht gaat worden naar het oordeel van het college van goede kwaliteit zijn. Deze voorwaarde speelt tot op heden nog niet expliciet een rol bij de beoordeling van besluiten op grond van artikel 8.1.1 Jeugdwet. Indirect lijkt deze voorwaarde wel van invloed te zijn geweest bij de hiervoor besproken

uitspraken over de tweede voorwaarde. In de casus uit de uitspraak van de Rb. Overijssel (Rb. Overijssel 29 september 2017, (ECLI:NL:RBOVE:2017:3709)) bestond de wens het pgb te besteden bij een gespecialiseerde instelling waarvan verwacht kan worden dat het kwalitatief goede jeugdhulp levert. In de uitspraken van de Rb. Gelderland (Rb. Gelderland 11 oktober 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:5286) en 28 juni 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:3357)) wilden de aanvragers de jeugdhulp vanuit het sociale netwerk betrekken, terwijl het college jeugdhulp geleverd door een gespecialiseerde jeugdhulpaanbieder aanbood. Op welke wijze deze voorwaarde daadwerkelijk ingevuld zal gaan worden, is echter nog niet duidelijk.

5.1 Hoogte pgb

Regelmatig komt het voor dat het college besluit dat een jeugdige of diens ouders een aanspraak op jeugdhulp hebben en daarvoor een pgb toekent. In de zaken die bij de rechtbanken terechtkomen, spitst de discussie zich dan toe op de hoogte van het toegekende pgb. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de discussie over het aantal uur waarvoor een pgb wordt toegekend en de hoogte van het gehanteerde uurtarief. In een uitzonderlijk geval heeft een college bovendien een maximumbedrag voor de volledige hulpverlening aan een jeugdige vastgesteld (plafond). De Rb. Overijssel waar deze casus speelde heeft hier korte metten mee gemaakt: het is niet toegestaan om naast een maximumuurtarief ook een plafond vast te stellen (Rb. Overijssel 30 december 2016, (ECLI:NL:RBOVE:2016:5199)). In een dergelijk geval kan met het pgb immers niet meer de jeugdhulp worden ingekocht waarop aanspraak bestaat. Door een plafond te hanteren moeten er namelijk óf minder uren voor een specifiek tarief worden ingekocht óf moet de pgb-houder het toegekende aantal uren voor een extreem laag tarief inkopen. In beide gevallen zal de ingekochte jeugdhulp er niet toe kunnen leiden dat de jeugdige veilig en gezond opgroeit.

Strikt genomen maakt de vaststelling van het aantal uur jeugdhulp waarop een jeugdige of diens ouders aanspraak hebben onderdeel uit van het besluit inzake de aanspraak op jeugdhulp (artikel 2.3 Jeugdwet). Immers, zoals hiervoor is beschreven, stelt de deskundige vast welke problemen de jeugdige heeft en welke jeugdhulp naar *aard en omvang* is aangewezen om ervoor te zorgen dat de jeugdige veilig en gezond kan opgroeien. De omvang van de aanspraak zal veelal in aantallen uren gekwantificeerd moeten worden. Dit is hooguit anders als een college werkt met 'pakketten' zorg waaruit niet direct duidelijk blijkt hoeveel uren zorg die pakketten omvatten. In dat geval zal een pakket 'vertaald' moeten worden naar aantal uren jeugdhulp per jeugdhulpsoort, zoals dit bijvoorbeeld voorheen onder de AWBZ ook gebeurde en tegenwoordig onder de Wlz gebeurt. Voor deze vertaling behoort een gemeente een eenduidige en objectieve berekening te hanteren.

Staat eenmaal vast op hoeveel uur jeugdhulp van een specifieke type de jeugdige aanspraak maakt, dan dient dit met een uurtarief vermenigvuldigd te worden om de hoogte van het pgb vast te stellen. Over de hoogte van dit uurtarief zijn

verschillende uitspraken gedaan. Hierbij speelt regelmatig het onderscheid tussen jeugdhulp verleend door een professional of een persoon uit het sociale netwerk een rol.

Artikel 8.1.1 derde lid Jeugdwet bepaalt dat bij verordening kan worden vastgesteld onder welke voorwaarden de persoon aan wie het pgb wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot zijn sociale netwerk. Hieruit volgt reeds dat het mogelijk behoort te zijn met een pgb jeugdhulp in te kopen bij iemand uit het sociale netwerk. Dit neemt niet weg dat met name in de eerste jaren na de invoering van de Jeugdwet regelmatig géén pgb werd verstrekt, *omdat* daarmee zorg vanuit het sociale netwerk zou worden ingekocht. In de jurisprudentie wordt dit niet geaccepteerd (vergelijk Rb. Overijssel 18 april (ECLI:NL:RBOVE:2016:1379) (*FJR* 2018/29.30) en (ECLI:NL:RBOVE:2016:1380), Rb. Overijssel 24 oktober 2016 (ECLI:NL:RBOVE:2016:4171) en meer recent Rb. Gelderland 12 januari 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:159), r.o. 6.4).

In een enkele andere uitspraak stond de vraag centraal of iemand uit het sociale netwerk die jeugdhulp zou gaan verlenen gelet op de kwalificaties niet als professional zou moeten worden aangemerkt en daarmee dus aanspraak kon maken op een hoger uurtarief. Dit speelde onder andere in een uitspraak van de Rb. Limburg (Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2308) (*FJR* 2018/29.31)). Een moeder zou op grond van een pgb jeugdhulp aan haar kind verlenen. Zij gold als ervaringsdeskundige en had zich via diverse opleidingen vakinhoudelijk bijgeschoold. Zij was van mening dat het 'netwerk'-tarief te laag was. De rechtbank overwoog dat zij gelet op de omstandigheden inderdaad niet als niet-professional moest worden aangemerkt. Zij kon echter evenmin als 'zorgprofessional in loondienst', waarover de lokale regels spreken, worden aangemerkt, omdat daarvoor een registratie in het BIG-register nodig is (register als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg). De rechtbank concludeerde daarom dat het tarief ergens tussen de twee genoemde tarieven moest worden vastgesteld.

Zoals uit de voorgaande uitspraak al blijkt, worden de tarieven vaak in nadere regels of tarievenlijsten vastgelegd die zijn opgesteld door het college. In deze lijsten wordt regelmatig een onderscheid gemaakt tussen tarieven voor professionals en tarieven die gelden voor jeugdhulp verleend door personen uit het sociale netwerk van de jeugdige (niet-professionals). Ook de voorwaarden die gelden indien met behulp van een pgb jeugdhulp van een persoon uit het sociale netwerk wordt betrokken, is regelmatig terug te vinden in regels opgesteld door het college. Inmiddels lijkt dit niet meer mogelijk.

Aanleiding hiervoor vormt de uitspraak van de CRvB van 17 mei 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:1803) (*FJR* 2018/29.32) in een Wmo-zaak. In deze casus had het college in nadere regels de percentages van het 'professionele tarief' vastgesteld die werden gehanteerd voor hulpverlening door niet-professionals en personen uit het sociale netwerk. De CRvB oordeelde dat artikel 2.3.6, vierde lid Wmo 2015 bepaalt dat bij verordening kan worden vastgesteld onder welke voorwaarden betreffende het tarief pgb-diensten kunnen

worden betrokken bij personen die tot het sociale netwerk behoren. Artikel 2.1.2 Wmo 2015 bepaalt bovendien dat bij verordening wordt bepaald op welke wijze de hoogte van een pgb wordt vastgesteld. Deze bepalingen brengen mee dat het voorzieningenpakket in de verordening moet worden vastgelegd. Tariefdifferentiatie wordt hiertoe gerekend. Dit brengt mee dat de verordening bijvoorbeeld niet kan bepalen dat het college vaststelt welk percentage van de professionele tarieven voor niet-professionals worden gehanteerd.

In navolging van deze uitspraak hebben rechtbanken ook in Jeugdwehzaken geoordeeld dat de essentialia van het voorzieningenpakket in de verordening moeten zijn opgenomen en dat tariefdifferentiatie als een essentieel onderwerp moet worden aangemerkt. Zie hierover onder andere uitspraken van de Rechtbanken Midden-Nederland (Rb. Midden-Nederland 14 december 2017, (ECLI:NL:RBMNE:2017:6726) (*FJR* 2018/29.33)), Noord-Nederland (Rb. Noord-Nederland 27 december 2017, (ECLI:NL:RBNNE:2017:5055)), Overijssel (Rb. Overijssel 27 september 2017, (ECLI:NL:RBOVE:2017:3634)), Noord-Holland (Rb. Noord-Holland 31 augustus 2017, (ECLI:NL:RBNHO:2017:7381) (*FJR* 2018/29.34)), Limburg (Rb. Limburg 26 augustus 2016, (ECLI:NL:RBLIM:2016:7414) (*FJR* 2018/29.35)) en Gelderland (Rb. Gelderland 10 juli 2017, (ECLI:NL:RBGEL:2017:3801) (*FJR* 2018/29.36)).

6. Afsluiting

De bestuursrechtelijke rechtspraak op het gebied van de Jeugdwet laat in de loop van de hier beschreven periode steeds meer rode draden zien. Veel onderwerpen zijn echter nog lang niet uitgekristalliseerd. Het blijft dus interessant om de ontwikkelingen in de rechtspraak te volgen.