

Notitie

voor Regio Holland Rijnland (t.a.v. Ella Visser, gemeente Lisse)
van Jannetje Bootsma en Sandra van Heukelom
datum 26 augustus 2014
betreft Concept Verordening jeugdhulp 2015
zaaknr 10043469

1 Inleiding en leeswijzer

U heeft mij verzocht de concept Verordening Jeugdhulp 2015, die is opgesteld ten behoeve van de gemeenten die deel uitmaken van regio Holland Rijnland, te beoordelen en te bezien of de verordening in juridisch opzicht een juiste invulling van de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kent en of de verordening staatsrechtelijk en juridisch gezien juist is; kort gezegd: een juridische controle van de concept verordening.

U heeft mij verzocht de uitkomst daarvan in een korte memo neer te leggen, waarin puntsgewijs de artikelen uit de verordening ten aanzien waarvan zich mogelijk aandachtspunten voordoen, worden opgesomd, de juridische aandachtspunten worden benoemd en zo mogelijk van een oplossing voorzien.

Aan dat verzoek voldoe ik vanzelfsprekend graag. Ik loop de artikelen uit de concept verordening hieronder langs.

Mijn opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op een soms iets scherpere formulering, of op de plaats (de verordening zelf, de toelichting daarop of het beleidsplan) waar onderwerpen aan de orde komen. Het gaat voor het belangrijkste deel om suggesties ten behoeve van de overzichtelijkheid en precisie van de verordening. De opmerkingen ten aanzien van artikel 5 en 6, en in mindere mate artikel 4, van de verordening zijn meer juridisch. Ik zie niet onmiddellijk financiële risico's op deze punten, maar het is wel de vraag of deze punten zo wel goed in de verordening zijn geregeld. Verwerking van deze opmerkingen hoeft, voor zover ik het kan overzien, geen wijzigingen ten aanzien van de opzet en inrichting van de jeugdzorg met zich te brengen.

2 Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen

Algemeen

Een groot aantal verordeningen begint met een artikel of hoofdstuk met begripsbepalingen en definities van die begrippen die voor de betrokken verordening relevant zijn. In hoofdstuk 1 zijn nu echter zowel begripsbepalingen opgenomen van begrippen die de raad in het kader van deze verordening moet definiëren als andere bepalingen. Dat maakt onder meer dat het opschrift van hoofdstuk 1 niet goed aansluit bij de artikelen die daarin zijn opgenomen. Dat heeft op zichzelf naar verwachting geen juridisch nadelige consequenties, maar de overzichtelijkheid van de verordening kan wel worden vergroot door hoofdstuk 1 tot daadwerkelijke begripsbepalingen door de raad te beperken.

Voorstel:

- Hoofdstuk 1 te beperken tot de definitie van begrippen die in het kader van deze verordening separaat moeten worden gedefinieerd.
- De artikelen die nu onder hoofdstuk 1 staan maar geen begripsbepalingen bevatten, naar een volgend hoofdstuk verplaatsen.
- Of, als alternatief voor dat laatste, de titel van hoofdstuk 1 veranderen in "Algemene bepalingen".

Artikel 1

In dit artikel wordt aangegeven wat in de Jeugdwet onder "jeugdhulp" wordt verstaan. Dit begrip is in de Jeugdwet al gedefinieerd. Voor zover ik het kan overzien, wordt het begrip "jeugdhulp" in de verordening verder niet gebruikt. Het lijkt dan overzichtelijker om in de verordening zelf niet de definitie uit de Jeugdwet te herhalen.

Voorstel:

- Dit artikel achterwege laten, of naar de toelichting op de verordening verplaatsen.

Het begrip "pgb" wordt, anders dan in o.a. de modelverordening van de VNG, niet gedefinieerd, maar alleen in artikel 15 lid 1 van de verordening als persoonsgebonden budget omschreven. Er zou voor kunnen worden gekozen om, om geen misverstanden over de invulling van dit begrip te laten bestaan, nog een definitie van het begrip "pgb" toe te voegen.

Voorstel:

- eventueel toevoegen definitie begrip "pgb" (vgl. bijvoorbeeld artikel 1 Modelverordening VNG).

Artikel 3

Voorstel:

- In artikel 3 lid 1 van de verordening aansluiten bij het in de Jeugdwet gehanteerde begrip, en in plaats van "vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen" spreken van "overige voorzieningen". Dat voorkomt onduidelijkheid en (juridische) verwarring over het soort voorziening.
- Het artikel meer als definitie/ begripsbepaling formuleren; dan kan ook de verwijzing naar "de gemeente" (waarbij nu in het midden blijft om welk orgaan van de gemeente het gaat) achterwege blijven.
- Als de titel van hoofdstuk 1 "begripsbepalingen" blijft, kan de definitie/ begripsbepaling dan in hoofdstuk 1 van de verordening worden opgenomen. Welke voorzieningen er zijn, kan dan in hoofdstuk 2 worden opgenomen. Artikel 5 lid 1 luidt dan bijvoorbeeld: "De volgende vormen van overige voorzieningen zijn beschikbaar:"
- In artikel 3 lid 3 wordt gesproken van andere voorzieningen *bijvoorbeeld* op het gebied van (...). Dit suggereert dat er ook voorzieningen op andere terreinen dan de genoemde terreinen onder dit begrip kunnen worden gebracht. Is dat de bedoeling? Zo nee, dan zou ik "bijvoorbeeld" schrappen. Artikel 2.9 onder c Jeugdwet beperkt de andere voorzieningen tot de genoemde terreinen.

Vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen/ overige voorzieningen worden in artikel 3 van de verordening gedefinieerd als voorzieningen waarvoor geen beschikking van het college van burgemeester en wethouders nodig is. Individuele jeugdhulpvoorzieningen worden gedefinieerd als voorzieningen waarvoor wel een beschikking nodig is. Als heel precies naar deze artikelen wordt gekeken, kan de vraag worden gesteld of daarmee wel een definitie van deze begrippen wordt gegeven, of dat hier niet eerder wordt bepaald hoe de voorzieningen toegankelijk zijn. Als er, gezien wat hiervoor is opgemerkt, voor wordt gekozen om de formulering van deze bepalingen aan te passen, zou daarmee rekening gehouden kunnen worden.

Voorstel:

- Als tot aanpassing van artikel 3 wordt overgegaan, zou daarin eerst een bepaling van het begrip "overige voorziening" en "individuele voorziening" kunnen worden opgenomen. Vervolgens zou, of in artikel 3, als hoofdstuk 1 ook meer algemene bepalingen zal bevatten, of in hoofdstuk 2 kunnen worden bepaald dat individuele voorzieningen en de afwijzing daarvan bij beschikking worden vastgelegd. Desgewenst zou ook nog kunnen worden bepaald dat overige voorzieningen zonder beschikking toegankelijk zijn.

Artikel 4. Jeugd- en gezinsteam

In artikel 4 wordt een jeugd- en gezinsteam geïntroduceerd dat namens het college van burgemeester en wethouders de jeugdige en/of zijn ouders begeleidt.

In de verordening lijkt het alsof het jeugd- en gezinsteam steeds een zelfstandige rol heeft (ook bij de toegang), en blijkt niet dat het de bedoeling is dat hij in mandaat namens het college optreedt. Het is echter het college dat formeel de besluiten omtrent toegang neemt. Dat moet in de verordening dan ook tot uitdrukking komen.

Voorstel:

- Waar het jeugd- en gezinsteam *namens* het college optreedt, in de verordening spreken van "het college" en niet van het jeugd- en gezinsteam. Voor de formulering kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij artikel 13, waar is geregeld dat een aanvraag aan het college wordt gericht "via het jeugd- en gezinsteam".

3 Hoofdstuk 2. Vrij toegankelijke en individuele jeugdhulpvoorzieningen

Artikel 5. Vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen

Op grond van artikel 2.9 onder a Jeugdwet moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen over (onder meer) de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen. Uit de verordening moet dan duidelijk worden welke (vormen van) voorzieningen voor de burger beschikbaar zijn.

Vgl. de toelichting van de wetgever op deze opdracht: "Op deze manier wordt het voor de burger niet alleen inzichtelijk welke vormen van jeugdhulp door de gemeente worden geboden aan eenieder en welke vormen alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn, maar ook hoe hij deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg kan verkrijgen." (MvT Jeugdwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 684, nr. 3, blz. 151).

Dat lijkt nu onvoldoende het geval. Er wordt alleen gesproken van "basisvoorzieningen" en verwezen naar het beleidsplan waaruit twee voorbeelden worden genoemd. In de verordening zullen minst genomen het soort voorzieningen moeten worden opgenomen waarvoor een burger bij de gemeente terecht kan. Desgewenst kan er dan voor worden gekozen het soort voorzieningen dan nader door het college te laten uitwerken. Als er voor wordt gekozen die uitwerking aan het college over te laten, ligt het in de rede de opdracht aan het college niet vrijblijvend te formuleren. Om te voorkomen dat een wijziging van het beleidsplan ook automatisch tot wijziging van de verordening leidt, zou ik verder een verwijzing naar het beleidsplan in de verordening zelf achterwege laten. Zo'n verwijzing kan desgewenst wel in de toelichting op de verordening worden opgenomen.

In artikel 1 onder b van de verordening wordt voorts het jeugd- en gezinsteam zelf als voorziening aangeduid. Ik ga er vanuit dat de activiteiten die door dit team worden verricht, als voorziening moeten worden aangeduid (bijvoorbeeld: gezinsondersteuning door het team), en niet het team zelf. Die activiteiten zouden dan ook in de verordening moeten worden opgenomen, voor zover het daadwerkelijk om voorzieningen gaat die worden aangeboden naast de taken die het jeugd- en gezinsteam namens het college uitvoert.

Voorstel:

- Aanvullen (vormen van) voorzieningen die voor burgers beschikbaar zijn.
- Als de precieze invulling daarvan aan het college wordt overgelaten, dan bepalen: "het college stelt in nadere regels vast ...".
- Verwijzing naar het beleidsplan achterwege laten of naar de toelichting verplaatsen.
- Het jeugd- en gezinsteam zelf niet aanduiden als voorziening.

Artikel 6. Individuele jeugdhulpvoorzieningen

Voorstel:

- Ook hier geldt dat in de verordening nog moet worden aangevuld welke (vormen van) individuele voorzieningen beschikbaar zijn.
- Als de precieze invulling daarvan aan het college wordt overgelaten, dan bepalen: "het college stelt in nadere regels vast ...".
- De verwijzing naar het beleidsplan achterwege laten of naar de toelichting verplaatsen.

4 Hoofdstuk 3. Behandeling jeugdhulpvraag

Artikel 7

Artikel 2.6 lid 1 onder g Jeugdwet bepaalt dat het college er in ieder geval voor verantwoordelijk is dat jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts. Ook in artikel 17 van de verordening is dat opgenomen. Dat gaat verder dan artikel 7 lid 2 van de verordening, waarin uitsluitend is bepaald dat ook de huisarts, medisch specialist en jeugdarts aan de jeugdige en/of zijn ouders kan voorstellen om de jeugdhulpvraag aan het jeugd- en gezinsteam (het college; zie hiervoor) voor te leggen. De afwijkende formulering wekt de indruk dat in deze verordening aan de verantwoordelijkheid van het college wordt afgedaan, en deze beperkter wordt ingevuld dan de wet voorschrijft. Het verdient aanbeveling die indruk te vermijden.

Voorstel:

- Aanpassing artikel 7 lid 2 verordening. Als alternatief kan bijvoorbeeld alleen worden aangesloten bij artikel 17 van de concept verordening. Of er kan duidelijk worden gemaakt dat artikel 7 lid 2 niet afdoet aan artikel 17, bijvoorbeeld door de toevoeging "Onverminderd artikel 17 (...)".

In de volgende artikelen wordt uitgewerkt hoe de jeugdhulpvraag wordt behandeld (en de uitwerking daarvan niet aan het college overgelaten). Daar kan voor worden gekozen. (vgl. bijvoorbeeld ook de VNG modelverordening, waarin dit een van de twee modellen is waarvoor kan worden gekozen).

5 Hoofdstuk 4. Behandeling aanvraag individuele jeugdhulpvoorziening

In artikel 19 van de verordening is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in spoedeisende gevallen een passende tijdelijke voorziening kunnen treffen.

Voorstel:

- Voor zover wordt verwacht dat het college in dat kader eveneens beschikkingen over individuele jeugdhulpvoorziening moet nemen, terwijl nog geen gezinsplan is opgesteld, zou aan artikel 14 kunnen worden toegevoegd dat het college ook in gevallen als bedoeld in artikel 19 een individuele jeugdhulpvoorziening verleent.

6 Hoofdstuk 7. Overige bepalingen

Artikel 24

In dit artikel is een aantal uiteenlopende bepalingen opgenomen. Er zou daarom desgewenst voor kunnen worden gekozen deze bepalingen in afzonderlijke artikelen op te nemen. Lid 3 zou bijvoorbeeld ook na artikel 17 kunnen worden opgenomen.

Artikel 26

In artikel 26 is het overgangsrecht dat in artikel 10.1, 10.2 en 10.3 Jeugdwet is opgenomen, samengevat. In de verordening is voor een andere, en kortere, formulering dan in de wet gekozen. Dat bergt het risico in zich dat zich situaties zullen voordoen waarin er licht bestaat tussen de verantwoordelijkheid van het college die in artikel 26 van de verordening is geformuleerd en de verantwoordelijkheid die in artikel 10.1, 10.2 en 10.3 is geformuleerd. Om dat uit te sluiten, zou er voor kunnen worden

gekozen alleen in de toelichting op het overgangsrecht van de Jeugdwet in te gaan. Dat het college hier verantwoordelijk voor is, is ook al in artikel 10.1, 10.2 en 10.3 Jeugdwet zelf geregeld.

Voorstel:

- Het overgangsrecht van de Jeugdwet in de toelichting op de verordening aan de orde laten komen.

Overig

In de concept verordening is geen artikel over inspraak en medezeggenschap opgenomen. Zie artikel 15 van de modelverordening van de VNG, waar in de toelichting ook is aangegeven waarom deze regeling straks verplicht is (zie daarvoor artikel 2.10 Jeugdwet jo. artikel 2.1.3 lid 3 Wmo 2015).

Voorstel:

- Toevoegen regeling inspraak en medezeggenschap.

Het spreekt voor zich dat ik beschikbaar ben voor nadere vragen en toelichting.
