

Advies internetconsultatie Wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet

April 2026

Voorwoord

Het wetsvoorstel *Reikwijdte Jeugdwet* is ter internetconsultatie voorgelegd met als doel meer duidelijkheid te bieden over de afbakening van verantwoordelijkheden binnen het jeugddomein. Deze afbakening raakt in de uitvoeringspraktijk direct aan de samenhang met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

Vanuit Schulinck volgen wij deze ontwikkeling met bijzondere aandacht, omdat gemeenten in de praktijk dagelijks te maken hebben met de overgang en samenloop tussen de Jeugdwet en de Wmo 2015. Heldere, samenhangende en uitvoerbare wetgeving is daarbij essentieel om passende ondersteuning te kunnen blijven bieden.

Voor de totstandkoming van onze reactie hebben wij gekeken naar het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.

In deze reactie brengen wij onze aandachtspunten en aanbevelingen naar voren, mede gebaseerd op signalen uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en onze ervaring in het sociaal domein. Wij hopen hiermee een constructieve bijdrage te leveren aan een wetsvoorstel dat de samenhang tussen beide wetten versterkt en bijdraagt aan rechtszekerheid voor cliënten en professionals.

mr. drs. Mirjam Selen-Boers (vakredacteur Jeugd en Wmo)
Marianne Ter Beek (eindredacteur Jeugd)

9 april 2026

Inhoud

Voorwoord.....	2
Inleiding	5
Leeswijzer	6
Consultatievraag 1: suggesties bij het wetsvoorstel	6
Verwerken en delen van gegevens bij een gecoördineerde aanpak.....	6
Risico's en suggesties bij gegevensverwerking en privacy	6
Risico op onevenredig en onjuist gebruik van persoonsgegevens.....	6
Suggesties	7
Inkomenstoets.....	7
Risico's en suggesties.....	8
Risico inbreuk op de persoonlijke levenssfeer	8
Suggesties	8
Consultatievraag 2: Toerusting en uitvoerbaarheid Lokale Teams	9
Functie verstrekking van informatie en advies	9
Functie vraagverheldering en toeleiding aanvullende jeugdhulp	9
Risico: belemmering en vertraging van de toegang tot jeugdhulp	10
Risico: onduidelijkheid over aanvang van termijnen.....	10
Functie verlenen van basisjeugdhulp	10
Risico: onzorgvuldige en vertraagde besluitvorming	10
Risico: gevolgen van onvoldoende medewerking	10
Risico: inbreuk op de privacy.....	11
Risico: deskundigheid en vertraging.....	11
Het onderzoek	11
Risico: springen naar conclusies	12
Risico: verdere verwijdering van een responsief bestuursrecht	12
Suggestie.....	12
Consultatievraag 3: Rechtszekerheid binnen gemeentelijke beleidsruimte	12
Afwegingskaders.....	13
Uitsluitlijst.....	13
Trajectduur	13
Risico's	14
Consultatievraag 4: Groepsgerichte jeugdhulp en passende, tijdige inzet	14

Inleiding

Het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen die eerder hebben geleid tot wetsvoorstellen als de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams), het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb. De laatste twee voorstellen zijn inmiddels van tafel. De Wams moet nog aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De Raad van State heeft in 2021 geadviseerd over de Wams. Eén van de punten van kritiek was dat het wetsvoorstel, naast het bieden van een wettelijke grondslag voor domeinoverstijgende gegevensverwerking, ook beoogde beleidsmatige verbeteringen door te voeren binnen het sociaal domein. De Raad van State gaf aan dat een nadere analyse van de bestaande knelpunten noodzakelijk was om te kunnen beoordelen of het wetsvoorstel een afdoende oplossing biedt.¹

Inmiddels zijn de problemen in het sociaal domein, met name op het gebied van jeugdhulp, uitvoerig geanalyseerd en in kaart gebracht. Dit heeft onder meer geleid tot de Hervormingsagenda voor de jeugd, waarvan het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet onderdeel uitmaakt.

Het voornaamste doel van het wetsvoorstel is het verminderen van het gebruik van aanvullende, zwaardere jeugdhulp en het borgen dat jeugdhulp passend wordt ingezet, zodat het jeugdstelsel financieel en personeelsmatig toekomstbestendig blijft. Deze doelen moeten worden bereikt door een beweging naar de voorkant. Dit houdt in dat:

- alleen jeugdhulp wordt ingezet als dit noodzakelijk is en aansluit bij de problematiek van de jeugdige;
- hulp zo licht mogelijk en waar mogelijk in groepsverband wordt aangeboden;
- jeugdhulp wordt afgebouwd en beëindigd wanneer dat verantwoord is.

Om dit te bereiken voorziet het wetsvoorstel kort gezegd in:

- Verplichte samenwerking in de vorm van overleg en afspraken tussen gemeenten, onderwijs en andere ketenpartners waaronder kinderopvang, zorgkantoren en jeugdgezondheidszorg;
- Wederkerige samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en medische verwijzers;
- Domeinoverstijgende samenwerking en afstemming tussen onder meer Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en schuldhulpverlening.
- Uniformering van de toelidingsprocedure naar het model van de Wmo 2015, waaronder een wettelijke grondslag voor het lokaal team en de meldingsfiguur;
- Een wettelijk afwegingskader voor de beoordeling van aanvullende jeugdhulp;
- Een grondslag om bij AMvB bepaalde vormen van jeugdhulp buiten het bereik van de Jeugdwet te houden (de uitsluitlijst).

¹ Raad van State, No. W13.21.0187/III, 's-Gravenhage, 13 oktober 2021.

Leeswijzer

De centrale vraag is of het wetsvoorstel bijdraagt aan het realiseren van de genoemde doelen en het oplossen van de gesignaleerde problemen binnen het sociaal domein. Wij beantwoorden deze vraag aan de hand van de vier consultatievragen.

Voor de leesbaarheid gebruiken wij de term gemeente, ook wanneer formeel het college of de gemeenteraad wordt bedoeld. Dit is alleen anders wanneer expliciet naar een specifiek bestuursorgaan wordt verwezen.

Verder merken wij op dat het wetsvoorstel niet alleen voorziet in wijzigingen van de Jeugdwet, maar van andere wetten, waaronder de Wmo 2015. Wij richten ons in deze reactie met name op de voorgestelde wijzigingen in de Jeugdwet en, waar van belang, op de samenhang met de Wmo 2015.

Consultatievraag 1: suggesties bij het wetsvoorstel

Verwerken en delen van gegevens bij een gecoördineerde aanpak

Domeinoverstijgende samenwerking vormt een belangrijke pijler van het wetsvoorstel. Opvallend is dat de grondslagen voor de verwerking en het delen van persoonsgegevens ongewijzigd blijven. Volgens het wetsvoorstel biedt [Artikel 30 derde lid onder a Uitvoeringswet Avg](#) in samenhang met bestaande grondslagen in zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet, een toereikende grondslag voor domeinoverstijgende samenwerking. Wij vragen ons af of dit inderdaad het geval is en of de inwerkingtreding van de Wams niet een noodzakelijke voorwaarde vormt voor rechtmatige domeinoverstijgende samenwerking.

Het uitgangspunt van de Jeugdwet is vrijwillige jeugdhulp, waarbij het initiatief bij de hulpvrager ligt. Naar onze mening vraagt dit, in het belang van privacywaarborgen, om duidelijkheid gedurende het gehele aanvraagproces welke autoriteiten, onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden bevoegd zijn om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer. Van een dergelijke inbreuk kan bijvoorbeeld sprake zijn bij domeinoverstijgende gegevensverwerking ten behoeve van een gecoördineerde aanpak.

Risico's en suggesties bij gegevensverwerking en privacy

De beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid, die tot de kernbeginselen van privacybescherming behoren, worden met dit wetsvoorstel onvoldoende gewaarborgd. Duidelijk moet zijn welke gegevens worden verstrekt, met wie deze gegevens worden gedeeld en op welke wijze de cliënt de regie hierover behoudt. De voorgestelde wettekst waarin de taken van de Lokale Teams in het kader van domeinoverstijgende samenwerking zijn omschreven, biedt hierover onvoldoende duidelijkheid. Wel wordt voorgeschreven dat samenwerking moet plaatsvinden, maar het blijft onduidelijk hoe deze samenwerking concreet wordt vormgegeven, welke persoonsgegevens worden uitgewisseld en op welke wijze passende waarborgen worden geboden.

Risico op onevenredig en onjuist gebruik van persoonsgegevens

Bij een gecoördineerde aanpak is het van belang dat bij iedere casus steeds de vraag wordt gesteld of gegevensverwerking, en het eventuele delen van gegevens, noodzakelijk is. Het risico op onevenredig en onjuist gebruik van persoonsgegevens is daarbij evident. Door de wens om een totaalbeeld van de cliënt te verkrijgen, ontstaat het risico op verdergaande bemoeienis dan noodzakelijk is.

Suggesties

Het waarborgen van proportionaliteit vraagt in de praktijk om deskundigheid en terughoudendheid van de betrokken partijen. Wij vragen daarom aandacht voor het belang van deskundigheid bij medewerkers van het Lokale Team en betrokken partners op het gebied van privacy en gegevensdeling. Het is van belang dat de uitvoeringspraktijk zich bewust is van de inbreuk die daarmee kan worden gemaakt op de rechten van burgers.

Ook vragen wij aandacht voor de aanwezigheid van voldoende waarborgen in de rechtsbescherming bij onrechtmatige gegevensverwerking en het onrechtmatig delen van persoonsgegevens. Een transparante aanpak en goede voorlichting zijn belangrijke voorwaarden voor deze waarborgfunctie. Het onderscheid tussen bezwaren over de gecoördineerde aanpak en de verwerking van persoonsgegevens is niet altijd goed te maken. De Awb biedt rechtsbescherming bij een onrechtmatige gecoördineerde aanpak. Tegen onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens kan rechtsbescherming worden ingeroepen via het toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Onze suggestie is om vast te leggen dat het uitgangspunt is dat de cliënt toestemming geeft voor het verwerken en delen van persoonsgegevens en actief wordt betrokken bij overleggen. Dit kan bijvoorbeeld door fysieke aanwezigheid van de cliënt, maar ook door actieve informatieverstrekking, het vooraf vragen van toestemming en terugkoppeling achteraf.

Verder is onze suggestie om inzichtelijk te maken hoe de verwerking en het delen van gegevens op casusniveau worden geborgd. Bij voorkeur wordt hiervoor een expliciete en rechtmatige grondslag in de wet opgenomen. Nu dit aspect nauw samenhangt met de wijze waarop de verschillende functies en doelen van gegevensverwerking binnen het Lokale Team worden samengebracht, kan een nadere uitwerking worden vastgelegd in een gemeentelijk privacyprotocol.

Inkomenstoets

De voorgestelde wetswijziging biedt gemeenten een grondslag om in de gemeentelijke verordening criteria op te nemen over de mate waarin inkomen en arbeidsparticipatie mogen meewegen bij de beoordeling van eigen kracht en de inzet van aanvullende jeugdhulp.² Daarmee worden inkomen en arbeidsparticipatie expliciet betrokken bij de afweging of aanvullende jeugdhulp op grond van de Jeugdwet noodzakelijk is.

Het is begrijpelijk dat bij de beoordeling van een hulpvraag wordt gekeken naar de mogelijkheden van ouders om zelf zorg te dragen voor hun kind. Niet iedere ondersteuningsvraag hoeft automatisch te leiden tot door de overheid gefinancierde jeugdhulp. Het uitgangspunt dat ouders in voorkomende gevallen tijdelijk een groter beroep doen op hun eigen inzet kan gerechtvaardigd zijn. Tegelijkertijd roept de voorgestelde inkomenstoets vragen op over de wijze waarop deze afweging in de praktijk zal uitwerken.

Het betrekken van inkomensgegevens en arbeidsparticipatie bij de beoordeling van een jeugdhulpvraag brengt het risico met zich mee dat ouders indirect worden aangesproken om hun werkzaamheden aan te passen of te verminderen om zorg te kunnen verlenen. Daarmee verschuift de beoordeling van draagkracht naar een normatieve sturing op levenskeuzes, waarbij betaalde

² Voorgesteld artikel 2.4, derde lid, onderdeel b, Jeugdwet (wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet).

arbeid en zorg voor een kind tegenover elkaar komen te staan. Niet iedere werkgever biedt ruimte voor structurele aanpassing van werktijden. Daarnaast kan vermindering van arbeidsparticipatie ingrijpende gevolgen hebben voor inkomen, bestaanszekerheid, loopbaanperspectief en mentaal welzijn. Voor sommige ouders vormt arbeid bovendien een belangrijk onderdeel van maatschappelijke participatie en persoonlijke ontwikkeling.

Verder merken wij op dat Nederland gebonden is aan internationale verplichtingen, waaronder het VN Vrouwenverdrag. Daarin is onder meer vastgelegd dat staten passende maatregelen dienen te treffen om ouders door middel van sociale voorzieningen in staat te stellen gezinsverplichtingen te combineren met werkverplichtingen en deelname aan het openbare leven. Tegen deze achtergrond is het van belang te onderkennen dat een inkomenstoets in de praktijk een onevenredig grote impact kan hebben op vrouwen. Ondanks maatschappelijke ontwikkelingen rust de zorg voor kinderen nog steeds in overwegende mate op moeders. Het risico bestaat dat juist zij, impliciet of expliciet, worden aangesproken om hun arbeidsparticipatie te verminderen wanneer de inzet van jeugdhulp wordt beperkt op grond van eigen kracht. Daarmee wordt de bestaande ongelijke verdeling van zorgtaken bevestigd en versterkt, ten koste van de positie van vrouwen op het gebied van economische zelfstandigheid, maatschappelijke participatie en gelijke kansen. Een dergelijke uitwerking verdient bijzondere aandacht, nu zij raakt aan zowel de persoonlijke levenssfeer als aan het beginsel van gelijke behandeling. Dit vraagt om een expliciete juridische duiding, die richtinggevend is voor verdere normering.

Juist bij deze ingrijpende maatregel ontbreekt een duidelijk en uniform wettelijk toetsingskader op nationaal niveau. De nadere invulling van de mate waarin inkomen en arbeidsparticipatie een rol spelen, wordt overgelaten aan lokale overheden, terwijl het hier gaat om keuzes die diep ingrijpen in het privéleven van gezinnen. Daarmee ontstaat het risico op uiteenlopende benaderingen tussen gemeenten en op onvoorspelbare besluitvorming voor ouders.

Graag maken wij een vergelijking met eerdere ervaringen rond de toepassing van begrippen als eigen kracht en gebruikelijke hulp. Ook daar heeft het geruime tijd geduurd voordat via jurisprudentie enige mate van duidelijkheid en rechtszekerheid ontstond. Een dergelijke ontwikkeling achten wij bij een onderwerp met zulke vergaande gevolgen voor gezinnen onwenselijk. Het ligt primair op de weg van de wetgever om hiervoor kaders te formuleren. Het ligt niet voor de hand om de invulling van deze afweging grotendeels aan de rechterlijke macht over te laten.

Risico's en suggesties

Risico inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

Het betrekken van inkomen en arbeidsparticipatie bij de beoordeling van eigen kracht dient te worden gezien in het licht van fundamentele rechten, waaronder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het beginsel van gelijke behandeling. Een dergelijke inmenging vereist een duidelijke wettelijke grondslag en een zorgvuldige, proportionele en voorspelbare afweging. Het risico bestaat dat zonder expliciete normering de grens tussen een rechtmatige beoordeling van een hulpvraag en een ontoelaatbare sturing op privékeuzes wordt overschreden.

Suggesties

Gelet op de aard en impact van deze inmenging achten wij het noodzakelijk dat de rol van inkomen en arbeidsparticipatie bij de toegang tot jeugdhulp expliciet en begrensd op wetsniveau wordt

vastgelegd. Het overlaten van deze afweging aan gemeentelijke verordeningen en beleidskeuzes biedt onvoldoende waarborgen voor rechtszekerheid en gelijke behandeling. Alleen door landelijke normering, met duidelijke criteria en afwegingskaders, kan worden voorkomen dat ouders en jeugdigen worden geconfronteerd met uiteenlopende lokale benaderingen en langdurige rechtsontwikkeling via jurisprudentie.

Consultatievraag 2: Toerusting en uitvoerbaarheid Lokale Teams

Het wetsvoorstel introduceert de meldingsprocedure zoals die onder de Wmo 2015 al van toepassing is, met de fasen melding, onderzoek, aanvraag en besluit. Uniformering van de werkwijze is op zichzelf genomen een positieve ontwikkeling. Veel gemeenten werken onder de Jeugdwet in de praktijk al met een meldingsfiguur. Met de voorgestelde wetswijziging krijgt deze werkwijze alsnog een wettelijke grondslag.

Dit neemt niet weg dat deze procedure spanning oproept met de Awb en de daarin verankerde rechtsbescherming. De meldingsprocedure is bij de invoering van de Wmo 2015 vanuit het perspectief van rechtsbescherming al uitvoerig becommentarieerd. De zorgen over de aantasting van de waarborgfunctie van het bestuursrecht bestaan nog steeds. Deze zorgen worden versterkt door het samenkomen van de drie voorgestelde wettelijke functies binnen de Lokale Teams. Hierna lichten wij dit toe.

Functie verstrekking van informatie en advies

De eerste wettelijke functie van het Lokale Team is het laagdrempelig bieden van informatie en advies. Deze functie wordt, zo blijkt, in de praktijk al uitgeoefend. Veel gemeenten werken op deze wijze. Een burger stelt bijvoorbeeld telefonisch of via een webpagina een vraag, waarna het Lokale Team informatie verstrekt en kan wijzen op de beschikbaarheid van basisjeugdhulp.

Deze interactie valt onder de functie informatie en advies en leidt in de praktijk vaak niet tot de start van een formele procedure. Feitelijk is sprake van een hulpvraag, maar deze wordt nog niet als zodanig opgepakt binnen de wettelijke procedure. Hoewel het voorgestelde wetsartikel anders doet vermoeden gaat het in de praktijk nog niet geen melding waarmee het onderzoek wordt gestart.

Deze fase duiden wij hierna aan als de voormeldfase. Aan deze fase is geen onderzoek gekoppeld. De melding waarmee het formele onderzoek aanvangt, duiden wij hierna aan als de proceduremelding.

Functie vraagverheldering en toeleiding aanvullende jeugdhulp

Het is onduidelijk wanneer en op welke wijze de proceduremelding daadwerkelijk plaatsvindt. De proceduremelding is het moment waarop de tweede wettelijke functie van het Lokale Team begint: vraagverheldering en toeleiding naar passende ondersteuning of aanvullende jeugdhulp.

Vanaf de proceduremelding start het onderzoek, dat wordt uitgevoerd aan de hand van het in de jurisprudentie ontwikkelde stappenplan. Op dit moment geldt dat dit stappenplan volgorde-lijk moet worden doorlopen. Met het wetsvoorstel wordt deze volgorde-lijkheid losgelaten. Hier komen wij later in het onderdeel “onderzoek” nog op terug.

Risico: belemmering en vertraging van de toegang tot jeugdhulp

Het wetsvoorstel biedt geen duidelijkheid over het onderscheid tussen de voormeldfase en de proceduremelding. Hierdoor bestaat het risico dat burgers gedurende langere tijd in de voormeldfase blijven, zonder dat de formele procedure aanvangt. Dit kan ertoe leiden dat burgers feitelijk worden weggehouden van formele toegang tot jeugdhulp.

Deze werkwijze vormt zowel een belemmering van de toegang tot jeugdhulp als een vertraging in de daadwerkelijke beoordeling van de hulpvraag.

Risico: onduidelijkheid over aanvang van termijnen

Uitgangspunt is dat de burger bepaalt of en wanneer hij een proceduremelding doet. In de praktijk ontstaat echter het risico dat het Lokale Team feitelijk bepaalt of een melding als zodanig wordt opgepakt. Wanneer onduidelijk is wanneer de proceduremelding aanvangt, weet de burger niet wanneer de onderzoekstermijn van zes weken begint te lopen.

Daarmee is evenmin duidelijk vanaf welk moment een aanvraag kan worden ingediend en wanneer bijvoorbeeld een beroep kan worden gedaan op de Wet dwangsom.

Functie verlenen van basisjeugdhulp

De derde wettelijke functie van het Lokale Team is het verlenen van basisjeugdhulp. Deze vorm van ondersteuning is vergelijkbaar met de algemene, vrij toegankelijke voorzieningen onder de Wmo 2015. Kenmerkend voor dergelijke voorzieningen is dat zij zonder voorafgaand formeel onderzoek en zonder beschikking toegankelijk zijn.

Dit roept spanning op met het formele toegangsproces waarin de drie functies van het Lokale Team samenkomen.

Na een proceduremelding volgt het onderzoek naar een passende oplossing. Dat onderzoek hoeft niet langer volgordelijk volgens het stappenplan te worden doorlopen. In dat kader kan het Lokale Team basisjeugdhulp inzetten als oplossing, zonder dat vooraf een volledig formeel onderzoek is afgerond.

Risico: onzorgvuldige en vertraagde besluitvorming

Binnen de voorgestelde systematiek komen advisering, toeleiding en uitvoering van hulp samen binnen het Lokale Team. [De Centrale Raad van Beroep heeft zich in 2024](#) kritisch uitgelaten over het samenbrengen van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering binnen één hand, vanwege het ontbreken van voldoende waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming.

Dat deze taken niet langer zijn uitbesteed aan private partijen, maar door of onder verantwoordelijkheid van het college worden uitgevoerd, neemt deze risico's niet zonder meer weg.

Risico: gevolgen van onvoldoende medewerking

Wij vragen ons af of het de bedoeling is dat de resultaten van de inzet van basisjeugdhulp deel gaan uitmaken van het onderzoek, in de zin van eerst uitproberen of de inzet effectief is en pas daarna verder beoordelen. Daarmee samenhangend rijst de vraag hoe moet worden omgegaan met situaties waarin de cliënt niet wil meewerken of onvoldoende meewerkt aan de inzet van basisjeugdhulp.

Het risico bestaat dat dit een cliënt wordt tegengeworpen bij een latere aanvraag voor aanvullende jeugdhulp en noodzakelijk hulp geweigerd wordt. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, met name waar het gaat om de vraag of het niet of onvoldoende meewerken verwijtbaar is.

Risico: inbreuk op de privacy

Het college heeft een onderzoeksplicht en de cliënt een medewerkingsplicht. Wij vragen ons af hoe deze plichten zich tot elkaar verhouden wanneer basisjeugdhulp als vrij toegankelijke voorziening wordt aangeboden, zonder dat vooraf een formeel onderzoek heeft plaatsgevonden.

Is in dat geval sprake van verslaglegging, en zo ja ten behoeve van wie? Wanneer de uitvoering van basisjeugdhulp is uitbesteed, zoals toegestaan op grond van het voorgestelde artikel 2.10, rijst de vraag of, en onder welke voorwaarden, de resultaten van die inzet mogen worden gedeeld met het Lokale Team zonder uitdrukkelijke toestemming van de cliënt.³

Risico: deskundigheid en vertraging

Voor de uitvoering van de functie informatie en advies volstaat kennis van de gemeentelijke sociale kaart. Maar wanneer een burger direct een proceduremelding doet, volgt een inhoudelijk onderzoek. Veel problematiek vraagt om specifieke expertise.

Als deze expertise niet binnen het Lokale Team aanwezig is, is doorverwijzing noodzakelijk. Dit heeft gevolgen voor de duur en de overzichtelijkheid van het onderzoekstraject. Het risico bestaat dat het Lokale Team daarmee fungeert als een extra loket, met extra vertraging bij de toegang tot passende hulp.

Het onderzoek

In het wetsvoorstel wordt bij de inrichting van het onderzoek naar de noodzaak van aanvullende jeugdhulp grotendeels aangesloten bij de huidige onderzoekssystematiek van de Wmo 2015. Tegelijkertijd ontstaan wezenlijke verschillen, doordat onder de Jeugdwet een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor een uitvoeringspraktijk die onder de Wmo 2015 niet wordt overgenomen. Dit lichten wij hierna toe.

De Centrale Raad van Beroep heeft in 2017 en 2018 geoordeeld dat na een melding, of onder de Jeugdwet na een aanvraag, het onderzoek moet worden uitgevoerd aan de hand van een vast stappenplan bestaande uit vier opeenvolgende stappen. Pas na het doorlopen van deze stappen kan worden vastgesteld of sprake is van de noodzaak voor een maatwerkvoorziening (Wmo 2015) of jeugdhulp.⁴

De wettelijke bepalingen waarop de Centrale Raad van Beroep deze lijn onder de Wmo 2015 baseert, blijven met het wetsvoorstel ongewijzigd. Maar dit geldt niet voor het artikel waarop diezelfde onderzoekssystematiek onder de Jeugdwet is gebaseerd. Het huidige artikel 2.3 van de Jeugdwet wordt gewijzigd. Uit de toelichting blijkt dat de volgordelijkheid van het stappenplan, die onder de Wmo 2015 uitgangspunt blijft, onder de Jeugdwet wordt losgelaten.

³ Zie hiervoor bij verwerking en delen gegevens.

⁴ [CRvB 01-05-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477](#), [CRvB 11-7-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2182](#) en [CRvB 11-4-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1113](#)

Dit betekent concreet dat onder de Jeugdwet niet langer is gewaarborgd dat het onderzoek stap voor stap wordt doorlopen. Zo kan bijvoorbeeld direct worden overgegaan naar een latere stap van het stappenplan, waarin wordt onderzocht of de problematiek kan worden opgelost zonder inzet van aanvullende jeugdhulp, bijvoorbeeld door gebruikelijke hulp of eigen kracht. Onder de Wmo 2015 is een dergelijke verkorting van het onderzoek niet toegestaan. Anders gezegd: onder de Wmo 2015 moet het stappenplan volgordelijk worden doorlopen, onder de Jeugdwet met deze wetswijziging niet.

Risico: springen naar conclusies

Het loslaten van de volgordelijkheid van het stappenplan brengt het risico met zich mee dat in het onderzoek te snel conclusies worden getrokken. De stap naar een claimgerichte systematiek ligt daarmee voor de hand, waarbij de cliënt een voorziening vraagt en de gemeente deze weigert, zonder dat sprake is geweest van een zorgvuldig en volledig onderzoek.

Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt van zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet, waarin het centraal staat om in overleg met de burger tot een passende maatwerkoplossing te komen.

Risico: verdere verwijdering van een responsief bestuursrecht

Deze werkwijze sluit daarnaast niet aan bij de ontwikkeling richting een meer responsief bestuursrecht. Wanneer overleg en uitleg ontbreken, verdwijnt de maatwerkgedachte en dreigt de hulpvraag van de cliënt te verworden tot een loutere welles nietes discussie. Dat deze benadering juist nadelig uitpakt voor kwetsbare burgers, mede gelet op de gevolgen voor rechtszekerheid en rechtsbescherming, behoeft geen nadere toelichting.

Suggestie

Wij adviseren om de volgordelijkheid van het stappenplan te behouden, zodat de onderzoeksmethodiek onder de Jeugdwet blijft aansluiten bij die van de Wmo 2015. Het stapsgewijze onderzoek biedt houvast en draagt bij aan een logische en uitlegbare besluitvorming. Met het stappenplan is het Lokale Team beter toegerust om claimgerichte vragen te weerstaan en wordt de zorgvuldigheid van het onderzoek dat aan besluitvorming ten grondslag ligt vergroot.

Om het stappenplan in de praktijk zorgvuldig toe te passen, is het van belang te investeren in de deskundigheid van de Lokale Teams, met name op het gebied van goede gesprekstechnieken en kennis van de wettelijke systematiek.

Consultatievraag 3: Rechtszekerheid binnen gemeentelijke beleidsruimte

Met het wetsvoorstel worden alle gemeenten verplicht te beschikken over een Lokaal Team. De taken van de Lokale Teams worden op wetsniveau vastgelegd. De gemeenteraad krijgt de opdracht om in het beleidsplan nadere uitwerking te geven aan de inrichting van de Lokale Teams. De werkzaamheden van de Lokale Teams worden verricht onder verantwoordelijkheid van het college.

Eén van de doelen van de wetswijziging is het bieden van een wettelijk afwegingskader aan de hand waarvan de Lokale Teams de noodzaak van aanvullende jeugdhulp beoordelen. Het begrip gebruikelijke hulp uit de Wmo 2015 wordt daarbij geïntroduceerd binnen de Jeugdwet. Het begrip eigen kracht wordt nader uitgewerkt aan de hand van drie beoordelingscriteria. Daarnaast voorziet

het wetsvoorstel in de invoering van een uitsluitlijst en in een grondslag om in de gemeentelijke verordening grenzen te stellen aan de duur van trajecten.

Afwegingskaders

Ondanks het opnemen van drie beoordelingscriteria bij het begrip eigen kracht, blijft voor gemeenten aanzienlijke ruimte bestaan om deze criteria op lokaal niveau nader uit te werken. Daarmee blijft het risico op rechtsongelijkheid tussen gemeenten bestaan en ontbreken nog steeds eenduidige wettelijke kaders.

Daarbij komt dat de beoordelingscriteria voor eigen kracht niet worden opgenomen in de Wmo 2015. Hierdoor ontstaat, naast de eerder beschreven verschillen ten aanzien van de volgordelijkheid van het stappenplan, een verdere discrepantie tussen de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Dit doet afbreuk aan de beoogde uniformering en kan de rechtszekerheid voor burgers ondermijnen.

Uitsluitlijst

Wij begrijpen de behoefte aan een uitsluitlijst als instrument om de inzet van aanvullende jeugdhulp te begrenzen. Nu de uitsluitlijst nog bij algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld, kunnen wij daar inhoudelijk niet op vooruitlopen.

Wel wijzen wij er op voorhand op dat het van belang is om de uit te sluiten vormen van ondersteuning zo concreet en specifiek mogelijk te formuleren. Algemene of open omschrijvingen vergroten het risico op interpretatiegeschillen over de vraag of bepaald zorgaanbod al dan niet onder de uitsluitlijst valt. Dit kan leiden tot onzekerheid voor zowel burgers als uitvoerders en daarmee afbreuk doen aan de rechtszekerheid.

Trajectduur

Tot de gemeentelijke beleidsruimte behoort het bepalen welk zorgaanbod wordt ingekocht en onder welke voorwaarden zorgaanbieders worden gecontracteerd of gesubsidieerd. In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om gemeenten bij verordening grenzen te laten stellen aan de duur van trajecten. Naar onze mening is dit geen passende plaats voor dergelijke een normering.

Een verordening is een bestuursrechtelijk instrument en heeft het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Het stellen van grenzen aan de duur van trajecten raakt direct aan de wijze waarop zorgaanbieders zorg inzetten en verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en continuïteit van het zorgaanbod. Deze afspraken horen thuis in de contractuele relatie tussen gemeenten en zorgaanbieders.

De beoordeling van de vraag hoe lang een bepaalde zorginzet noodzakelijk is, behoort tot het domein van het Lokale Team en vraagt om maatwerk. Het normeren en begrenzen van de duur van trajecten is in strijd met het maatwerkbeginsel en werkt verdere bureaucrativering in de hand. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in elkaar opvolgende korte toekenningsperiodes, telkens voorafgegaan door nieuwe aanvragen en onderzoeken. Dit leidt tot toenemende onzekerheid bij cliënten en tot extra administratieve lasten.

Daarnaast roept deze systematiek de vraag op in hoeverre het redelijk is om de gevolgen bij de cliënt neer te leggen wanneer de doelen van een traject niet worden behaald als gevolg van tekortschietende uitvoering door de zorgaanbieder.

Risico's

Het spanningsveld tussen wettelijke normering en een brede gemeentelijke beleidsruimte vraagt om een zorgvuldige afweging, zeker waar het gaat om de voorspelbaarheid en rechtszekerheid van de toegang tot jeugdhulp. Het risico bestaat dat de mate van rechtszekerheid voor burgers in belangrijke mate afhankelijk wordt van lokale beleidskeuzes en van de uitvoeringscapaciteit van individuele gemeenten. Dit kan leiden tot ongelijke uitkomsten voor burgers in vergelijkbare situaties en staat op gespannen voet met het uitgangspunt van gelijke toegang tot jeugdhulp.

Consultatievraag 4: Groepsgerichte jeugdhulp en passende, tijdige inzet

De beoordeling welke ondersteuning passend is en de vraag wanneer groepsgerichte jeugdhulp, als voorliggende vorm van basisjeugdhulp, een passende oplossing kan zijn, is in belangrijke mate een uitvoeringsvraagstuk. Het wetsvoorstel bevat hiervoor slechts beperkt aanknopingspunten. Met name ontbreken duidelijke criteria of randvoorwaarden op basis waarvan kan worden beoordeeld wanneer groepsgerichte jeugdhulp passend, toereikend en tijdig is in het licht van de individuele hulpvraag.

Vanuit juridisch perspectief hebben wij hiervoor reeds gewezen op diverse risico's die samenhangen met het samenbrengen van verschillende functies binnen het Lokale Team en de wijze waarop het onderzoek naar de hulpvraag wordt ingericht. Het gaat om, onder meer, het ontbreken van duidelijke afwegingskaders, onduidelijkheid over de vereiste deskundigheid van de leden van het Lokale Team en onduidelijkheid over het verloop en de systematiek van het onderzoek. Deze risico's raken direct aan de beoordeling of groepsgerichte jeugdhulp daadwerkelijk als passende ondersteuning kan worden ingezet en of tijdige toegang tot aanvullende jeugdhulp voldoende is gewaarborgd.

Conclusie en advies

De doelen van het wetsvoorstel zijn als volgt geformuleerd. Alleen jeugdhulp wordt ingezet als dit noodzakelijk is en de hulp aansluit bij de problematiek van de jeugdige. Hulp wordt zo licht mogelijk en waar mogelijk in groepsverband ingezet. Jeugdhulp wordt afgebouwd en beëindigd wanneer dat verantwoord is.

Het is de vraag of deze doelen met de voorgestelde beweging naar de voorkant en het brede scala aan maatregelen daadwerkelijk worden bereikt.

Wij signaleren dat een groot deel van de verantwoordelijkheden en keuzes die met het wetsvoorstel samenhangen, bij gemeenten wordt neergelegd. Het gaat om politieke keuzes bij het vaststellen van beleidskaders, beleidsmatige keuzes bij het organiseren van samenwerkingsverbanden en ondersteuningsstructuren, en uitvoeringskeuzes bij de invulling van de wettelijke taken van de Lokale Teams. Deze brede verantwoordelijkheid vraagt om aanzienlijke bestuurlijke, ambtelijke en uitvoeringscapaciteit.

Wij vragen ons af of de beoogde besparingen aan de voorkant opwegen tegen de toenemende uitvoeringslasten. Nog los van de vraag of de beoogde besparingen met deze maatregelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden, brengen de voorgestelde systematiek en extra taken onmiskenbaar extra complexiteit met zich mee voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Met het wetsvoorstel krijgt een systematiek die grotendeels is ontleend aan de Wmo 2015, de huidige gemeentelijke uitvoeringspraktijk en bestaande jurisprudentie, een wettelijke basis binnen de Jeugdwet. Dit draagt op zichzelf bij aan uniformering, maar waarborgt niet dat de structurele problemen in de jeugdhulp daarmee worden opgelost. De ervaringen binnen de Wmo 2015 laten zien dat vergelijkbare knelpunten zich juist ook daar voordoen. Bovendien wordt de Wmo 2015 niet zodanig aangepast dat de huidige uitvoeringspraktijk binnen de Wmo 2015 ook een wettelijke basis krijgt.

De inzet op stevige Lokale Teams en striktere sturing op de toegang tot jeugdhulp is mede gericht op kostenbeheersing. Maar deze inzet gaat gepaard met wezenlijke risico's voor rechtszekerheid en rechtsbescherming. Door het samenkomen van meerdere functies binnen één Lokale Team, de introductie van een voormeldfase, het ontbreken van een helder moment waarop de formele procedure aanvangt en het loslaten van de volgorde van het onderzoek, wordt het voor burgers steeds minder inzichtelijk waar zij zich bevinden in het besluitvormingsproces en wanneer zij rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

De waarborgfunctie van het bestuursrecht vraagt om duidelijke en kenbare wettelijke kaders. Rechtsbescherming mag niet afhankelijk zijn van de wijze waarop gemeenten hun beleid en uitvoeringspraktijk vormgeven. Juist bij de inzet van algemene voorzieningen en basisjeugdhulp is het van belang dat in de wet expliciet wordt vastgelegd om welke voorzieningen het gaat, dat deze daadwerkelijk beschikbaar en vrij toegankelijk zijn, en dat zij niet fungeren als substituut voor maatwerkvoorzieningen zonder dat daarbij passende rechtsbescherming wordt geboden.

Wij adviseren daarom om in het wetsvoorstel expliciet en op wetsniveau te borgen hoe de toegang tot jeugdhulp is ingericht, welke procedurele waarborgen daarbij gelden en op welke wijze rechtsbescherming is verzekerd. Alleen door deze keuzes helder te normeren kan worden voorkomen dat burgers, uitvoeringsorganisaties en uiteindelijk de bestuursrechter langdurig worden geconfronteerd met onduidelijkheid, uiteenlopende lokale interpretaties en correcties achteraf via jurisprudentie.