

Vergaderjaar 2012–2013

33 684

Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 mei 2013 en het nader rapport d.d. 27 juni 2013, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 april 2013, no.13.000723, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden naar gemeenten. De gemeenten worden verantwoordelijk voor het leveren van alle jeugdhulp². De hoofdgedachte achter deze decentralisatie is dat gemeenten een regierol kunnen vervullen waar het jeugdhulp betreft en dat dit de kwaliteit van de jeugdhulp door maatwerk («aan de keukentafel») zal verbeteren. De verwachting is dat gemeenten door intensivering van de preventie en ambulante jeugdhulp (die zich tot nu onvoldoende heeft ontwikkeld) complexere (en duurder) hulp kunnen voorkomen. In samenhang met deze decentralisatie wordt een omslag gemaakt van een stelsel gebaseerd op een wettelijk recht op zorg (aanspraak) naar een stelsel op basis van een voorzieningsplicht voor gemeenten (voorziening), op een wijze zoals eerder is gebeurd bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het wettelijke recht op jeugdzorg

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Zowel de preventie als de ambulante hulp alsook de complexere zorg, intra- en extramuraal, en ook die in het kader van de justitie-keten en de jeugd-ggz.

en individuele aanspraken op jeugdzorg worden hierbij vervangen door een voorzieningsplicht waarvan de aard en omvang in beginsel door de gemeente worden bepaald (maatwerk). Verwacht wordt dat hiermee de kosten van de totale jeugdhulp zullen dalen (en daarmee de hierna te noemen efficiencykorting van € 450 mln haalbaar zal blijken). Het voorstel hangt samen met decentralisatie en ontschotting op andere sociale terreinen (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)/Wmo, Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), Wet werk en bijstand (Wwb), participatie).

De jeugdhulp zal worden bekostigd uit het Gemeentefonds door middel van een niet geormerkte decentralisatie-uitkering (totaalbedrag van ongeveer € 3 miljard). Daarop zal een efficiencykorting van € 450 miljoen worden toegepast.

In het voorstel wordt niet voorgeschreven hoe gemeenten de aanbieders van jeugdhulp moeten inschakelen. De keuze voor aanbesteding, subsidie of eigen beheer (voor zover dat laatste al een keuze kan zijn) wordt aan de gemeenten overgelaten. Met betrekking tot de aanbesteding van jeugdhulp worden geen prestatie-indicatoren vastgesteld.

Het voorstel introduceert gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren.³ Het normenkader op basis waarvan een certificaat kan worden verstrekt zal worden opgenomen in een ministeriële regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ).⁴

De Afdeling is van oordeel dat de uitgangspunten van het voorstel aansluiten bij de doelstellingen van het voorstel: een omslag van aanspraak naar voorziening en regie en (financiële) verantwoordelijkheid voor gemeenten bij de uitvoering van taken. Verschillende elementen van het voorstel staan evenwel op gespannen voet met deze uitgangspunten. De Afdeling wijst in het bijzonder op het mede door verdragen bepaalde karakter van de jeugdhulpplicht, de mogelijkheden om via nadere regels de beleidsruimte voor gemeenten in te perken, de samenloopbepalingen en de mogelijkheden die het voorstel biedt om samenwerking tussen gemeenten verplicht op te leggen.

Door de verplichting om verwijzingen door artsen te accepteren, en door de gespecialiseerde jeugdhulp en de kinderbeschermingsmaatregelen, alsmede de jeugdreclassering zullen gemeenten naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende in staat zijn de toegedachte regiefunctie en financiële verantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent ook dat gemeenten de kosten van deze hulp in onvoldoende mate zullen kunnen beheersen. Daarbij gaat het naar het oordeel van de Afdeling om een aanzienlijk deel van het totale jeugdhulp-budget dat wordt overgeheveld aan gemeenten. In dit verband acht de Afdeling het ten minste noodzakelijk de verhouding van de werkelijke uitgaven tot datgene wat nu in het gemeentefonds wordt gestort, na de inwerkingtreding van de wet te blijven bewaken en daarvoor een adequaat systeem op te zetten. Omdat een belangrijk deel van de uitgaven door de gemeente niet of maar voor een zeer beperkt deel te beïnvloeden is, zal de efficiencykorting volledig op de andere uitgaven komen te drukken. Daarbij komt dat het voorstel hoge verwachtingen heeft van de mogelijkheden om via decentralisatie en regie door gemeenten preventie en ambulante zorg te bevorderen om op deze wijze gespecialiseerde hulp te vermijden. De efficiencykorting zal evenwel, gelet op het vorenstaande, in het bijzonder

³ Zie artikel 3.2 van het voorstel.

⁴ Zie artikel 3.3, derde lid, van het voorstel.

drukken op de uitgaven voor preventie en ambulante hulp. Dit lijkt zich niet goed tot elkaar te verhouden.

Voorts adviseert de Afdeling af te zien van de Verwijsindex Risicjongeren (VIR), nu de beperkte meerwaarde ervan niet opweegt tegen de inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer.

Ten aanzien van de gesloten jeugdhulp adviseert de Afdeling onder meer om de waarborgen inzake vrijheidsbeperkende maatregelen bij verblijf in een gesloten accommodatie af te stemmen op de verder strekkende waarborgen opgenomen in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Wat de ouderbijdrage bij uithuisplaatsingen van jeugdigen betreft adviseert de Afdeling opnieuw te bezien of deze niet kan worden afgeschaft in combinatie met de nihilstelling van de kinderbijslag. Naar het oordeel van de Afdeling kan en zal de kwaliteit van de gegevensuitwisseling, die tot nu toe in de weg staat aan afschaffing van de ouderbijdrage, op korte termijn aanmerkelijk verbeteren.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 april 2013, no. 13.000723, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 mei 2013, no. W13.13.0096/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, hierbij aan.

De Afdeling maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over onder andere het karakter van de jeugdhulpplicht, de kostenbeheersing door de gemeente, de delegatiegrondslagen, de verwijzingen naar jeugdhulp door artsen, de verwijsindex risicjongeren (VIR), de waarborgen inzake de gesloten jeugdhulp en de ouderbijdrage. Zij geeft in overweging het wetsvoorstel te zenden aan de Tweede Kamer de Staten-Generaal, nadat met de gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Inleiding; sturingsfilosofie (decentralisatie)

Het voorstel maakt deel uit van een reeks voorstellen die is aangekondigd in het Regeerakkoord «Bruggen slaan»,⁵ gericht op decentralisatie van taken naar gemeenten. Het gaat om enkele belangrijke onderdelen van het sociale domein: de overheveling van grote delen van de AWBZ naar de Wmo, participatie en jeugdhulp.

*De in het voorliggende voorstel gekozen benadering sluit aan bij die van de Wwb en de Wmo. Deze komt erop neer dat aan gemeenten de regie toekomt op het desbetreffende terrein. De financiële verantwoordelijkheid voor het terrein komt ook bij de gemeenten te berusten. Zij lopen dus ook financiële risico's bij de uitvoering. Deze benadering moet, aldus de toelichting, uiteindelijk leiden tot het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving. Uiteindelijk zullen alle actoren in het jeugdstelsel hun werkwijzen moeten vernieuwen («omslag in denken en doen»).*⁶

In samenhang met deze decentralisatie vindt een omslag plaats van individuele rechten op zorg naar een voorzieningsplicht (jeugdhulpplicht) voor gemeenten.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 410.

⁶ Paragraaf 1.1. van de toelichting.

De opzet is om aldus de kern van deze publieke voorzieningen te behouden voor degenen die daarin niet zelf kunnen voorzien. Zo kan maatwerk worden geleverd en behoeven de voorzieningen minder beslag te leggen op de publieke financiën.

Gedachte hierbij is dat een verplichte honorering van individuele aanspraken op zorg gemeenten onvoldoende ruimte zou bieden om het primaat van de eigen verantwoordelijkheid van de ouders voor de verzorging en opvoeding van de jeugdige en de eigen kracht van de jeugdige en zijn sociale omgeving te bevorderen. Gemeenten zouden dan ook niet in staat zijn op dit terrein de regierol in voldoende mate te vervullen en de eigen financiële verantwoordelijkheid voor dit terrein waar te maken.

Meer in het algemeen moet de keuze om sociale arrangementen niet alleen te decentraliseren, maar ook van karakter te doen veranderen ook worden gezien tegen de achtergrond van het besef dat de huidige arrangementen budgettair niet langer houdbaar zijn.

Om een stelsel gebaseerd op deze sturingsfilosofie te kunnen laten functioneren moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Door de Afdeling zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd in de Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen⁷:

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken, en bestaat ook het risico van afwentelingseffecten.*
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wettelijk wordt geformuleerd (de «wat-vraag»), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de «hoe-vraag»). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de «hoe-vraag» op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.*
- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de «hoe-vraag» voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet worden aanvaard.*

De hoofdstukken 1 en 2 van het voorstel regelen de basisuitgangspunten van het voorgestelde stelsel. In de artikelen 2.1 tot en met 2.3, 2.8 en de toelichting is de regiefunctie en de omslag van aanspraak naar voorziening neergelegd. Uit de artikelen 2.2 en 2.3 komt de regierol van gemeenten duidelijk naar voren.

In deze artikelen komen de gekozen uitgangspunten van het voorgestelde stelsel op consistente wijze naar voren, zowel waar het de regiefunctie van gemeenten betreft, als waar het gaat om de omslag van aanspraak naar voorziening. Het voorstel bevat echter ook een aantal elementen die op gespannen voet staan met deze uitgangspunten.

⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen d.d. 20 december 2012 (W04.12.0239/l).

Op die elementen gaat de Afdeling in de punten 2 en 3 nader in. Daarbij acht de Afdeling het van belang of het voorstel gemeenten zowel naar inhoud als opzet, en gelet op de budgettaire beperkingen, voldoende in staat stelt de hun toebedeelde rol adequaat uit te oefenen en of het beoogde doel van een omslag in denken en doen met het voorstel kan worden bereikt.

1. Inleiding; sturingsfilosofie (decentralisatie)

De Afdeling geeft aan dat in de hoofdstukken 1 en 2 van het wetsvoorstel de gekozen uitgangspunten van het wetsvoorstel op consistente wijze naar voren komen, zowel waar het de regiefunctie van gemeenten betreft, als waar het gaat om de omslag van aanspraak naar voorziening. Volgens de Afdeling bevat het voorstel ook een aantal elementen die op gespannen voet staan met deze uitgangspunten.

Naar het oordeel van de regering biedt het wetsvoorstel gemeenten voldoende beleidsruimte om de hen toebedeelde nieuwe verantwoordelijkheid voor jeugdhulp te kunnen dragen en de beoogde transformatie in ondersteuning, hulp en zorg en jeugdigen en gezinnen te kunnen realiseren. Door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdhulp te decentraliseren krijgt één bestuurslaag de regie over het gehele jeugdstelsel. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem, wat de werking ervan eenvoudiger en doelmatiger zal maken. Ondersteuning, hulp en zorg kunnen door gemeenten laagdrempelig, vroegtijdig en integraal worden aangeboden: «één gezin, één plan, één regisseur». In deze opzet ligt een prikkel besloten om extra te investeren in preventie en lichte ondersteuning. Het is de verwachting dat hierdoor ook het beroep op specialistische hulp en op het gedwongen kader kunnen worden verminderd. Het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel is het versterken van de jeugdige en zijn eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in zijn sociale omgeving. Niet alleen moet voorkomen worden dat overheidsbemoeyenis leidt tot afhankelijkheid, maar die bemoeyenis moet actief en maximaal bijdragen aan de eigen kracht van de jeugdige, het gezin en de gemeenschap. Het streefbeeld is dat die bemoeyenis zichzelf overbodig maakt. Vanuit dit gezichtspunt schept decentralisatie slechts een randvoorwaarde. Het beoogde resultaat zal pas gerealiseerd worden als gemeenten, de professionals in het veld en alle overige actoren in het jeugdstelsel het uiteindelijke doel – de eigen kracht – internaliseren en vooropstellen.

2. In het wetsvoorstel besloten liggende beperkingen van de verantwoordelijkheid van gemeenten

a. Jeugdhulpplicht

De toelichting vermeldt dat in het wetsvoorstel het wettelijke recht op zorg wordt vervangen door een voorzieningsplicht van gemeenten, vergelijkbaar met de huidige compensatieplicht in de Wmo. De gemeente treft een voorziening op het gebied van jeugdhulp waar dit nodig is bij problemen met opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie van een jeugdige. Deze voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening zijn als een individuele voorziening, aldus de toelichting. Een individuele voorziening zal vaak betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg. De gemeente bepaalt zelf welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. De niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen altijd een verleningsbeslissing. Bij de bepaling van de aard en de omvang van de niet vrij toegankelijke voorzieningen heeft de gemeente beleidsvrijheid. Bij de invulling van die vrijheid kunnen

financiële overwegingen een rol spelen. Ingevolge artikel 2.8, aanhef en onder a, worden bij verordening regels vastgesteld over de te verlenen individuele voorzieningen (voorwaarden voor toekenning, wijze van beoordeling, afwegingsfactoren).

De verleningsbeslissing is een beschikking met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Eerst met deze beslissing ontstaat een individuele aanspraak, waarvan evenwel de aard en de inhoud door de gemeente kan zijn bepaald.

De Afdeling wijst erop dat uit het rapport Gemeentelijk Wmo-beleid 2010 blijkt dat meer dan twee derde van de gemeenten (69%) zegt meer geld te hebben uitgegeven voor de uitvoering van de Wmo dan in het budget beschikbaar is.⁸ Een groot aandeel van deze gemeenten vermeldt hierbij dat veel meer geld wordt uitgegeven dan via het gemeentefonds voor de uitvoering van de Wmo wordt ontvangen. Deze hogere uitgaven kunnen samenhangen met de in de Wmo opgenomen compensatieplicht. De in de toelichting op het onderhavige voorstel genoemde jeugdhulpplicht is vergelijkbaar met de compensatieplicht uit de Wmo. Van de ervaringen met de Wmo kan naar het oordeel van de Afdeling bij de vormgeving van de jeugdhulpplicht in het onderhavige wetsvoorstel worden geleerd, opdat, voor zover mogelijk, budgetoverschrijdingen worden vermeden.

De Afdeling merkt voorts het volgende op. Anders dan de compensatieplicht van de Wmo wordt de jeugdhulpplicht mede bepaald door verdragsrechten. Deze vloeien voort uit het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), waarvan het uitgangspunt is dat het belang van het kind een overweging van de eerste orde is. Voorts vloeit dit voort uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de individuele vrijheden (EVRM), waar artikel 8 met zich brengt dat op de overheid de plicht rust een ongestoord familie- en gezinsleven te bevorderen. Ten slotte vloeien verdragsrechten voort uit het door Nederland ondertekende, maar nog niet geratificeerde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.⁹ Dit betekent dat, hoezeer ook het voorzieningenkarakter wordt benadrukt, individuele aanspraken, ontleend aan verdragen, onder omstandigheden onvermijdelijk zijn. Daarbij kan het gaan om de duurdere gespecialiseerde voorzieningen. Dit leidt ertoe dat in zeker opzicht gemeenten geen grip hebben op de toedeling van voorzieningen en daarmee in mindere mate op de daarmee gemoeide kosten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

b. Artikel 2.10; nadere regels

Artikel 2.10 biedt de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over onder andere de beschikbare deskundigheid en over voorzieningen die in ieder geval getroffen moeten worden en waaruit deze bestaan. Voorgeschreven kan worden welke voorzieningen beschikbaar moeten zijn alsmede de omvang van het aanbod. De Afdeling heeft er begrip voor dat de regering zich de mogelijkheid voorbehoudt naast de artikelen 2.1 tot en met 2.5 nadere regels te stellen waaraan het beleid van gemeenten zal moeten voldoen.

De Afdeling merkt echter op dat de in artikel 2.10 voorgestelde reguleringsmogelijkheid – en in het verlengde daarvan de artikelen 8.1.5, tweede lid, en 8.1.6 die zien op de financiële randvoorwaarden en de inkoop Eisen die kunnen worden gesteld – ongeclausuleerd is. Dit kan er toe leiden dat de beoogde beleidsvrijheid en daarmee de beoogde regiefunctie van

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2013, blz. 92.

⁹ Paragraaf 9.1, ad c, van de toelichting.

gemeenten wordt ondergraven als in nadere regelgeving alsnog de aard en omvang van het voorzieningenniveau dwingend wordt voorgeschreven. Dit leidt er voorts toe dat gemeenten in mindere mate de kosten kunnen beheersen.

De Afdeling merkt daarbij op dat de artikelen 2.1 tot en met 2.5 reeds aanduiden waarin het jeugdbeleid van de gemeenten moet voorzien. Verder is voorzien in verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht op het beleid en functioneren van gemeenten op dit terrein. Naar het oordeel van de Afdeling is het stellen van nadere regels dan ook eerst aan de orde als ontoelaatbare knelpunten zouden ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de mogelijkheid van artikel 2.10 tot het stellen van nadere regels te clausuleren.

c. Artikel 2.7; verplichte samenwerking

Bij de uitvoering van het voorstel dienen gemeenten samen te werken, indien dat doeltreffend en doelmatig is. Het voorstel gaat niet uit van opschaling van gemeenten tot 100.000+ (inwoners), maar wel wordt op onderdelen voorzien in de mogelijkheid bij lagere regelgeving de verplichting tot samenwerking aan gemeenten op te leggen. De toelichting merkt op dat het voor de goede uitvoering van een aantal taken noodzakelijk zal zijn dat gemeenten op bovenlokaal niveau samenwerken, met name waar het de (gezamenlijke) inkoop van een aantal gespecialiseerde vormen van jeugdhulp (vooral gesloten jeugdhulp), kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering betreft. Blijkens de toelichting is artikel 2.7 een stok achter de deur. Voor de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering wordt aangekondigd de verplichte samenwerking tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur te regelen, zodat gewaarborgd is dat rechterlijke uitspraken worden uitgevoerd.

De Afdeling onderkent dat samenwerking nodig is tussen gemeenten, met name waar het gaat om bovenlokale, vaak gespecialiseerde voorzieningen. Gelet op de regierol en (budgettaire) verantwoordelijkheid van gemeenten valt echter niet op voorhand in te zien waarom de benodigde samenwerking niet tot stand zou komen. Dat geldt evenzeer als het gaat om de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en van de jeugdreclassering. De Afdeling merkt voorts op dat het interbestuurlijk toezicht, in het bijzonder de regeling van de taakverwaarlozing, voldoende zou moeten zijn om gemeenten die de vereiste resultaten niet bereiken, daarop aan te spreken. Naar het oordeel van de Afdeling is het verplicht stellen van bepaalde samenwerkingsvormen dan ook eerst – als stok achter de deur – aan de orde als ontoelaatbare knelpunten zouden ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen.

Voorts merkt de Afdeling op dat de (wettelijk) verplichte samenwerkingsverbanden bij de onderscheiden decentralisaties verschillend worden samengesteld. Zo wordt vooralsnog voor de Participatiewet uitgegaan van een indeling in 35 arbeidsmarktregio's. De per wettelijke regeling van bovenaf opgelegde samenwerkingsverbanden leiden in hun geheel tot een lappendeken, zonder dat gemeenten in staat zijn of worden gesteld – omdat het gaat om verplichte samenwerking – tot afstemming ervan te komen. Dit doet niet alleen afbreuk aan de regierol van gemeenten, maar ook aan de beoogde integraliteit van de verschillende beleidsterreinen in het sociale domein.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de verplichte samenwerking dragend te motiveren en het voorstel op dit punt aan te passen.

d. Artikel 1.2; samenloop

Artikel 1.2, tweede lid, regelt dat, als verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan een behandeling en daardoor zowel een voorziening kan worden verkregen op grond van de Jeugdwet als een aanspraak bestaat op grond van de AWBZ of de Zorgverzekeringswet, de gemeente verantwoordelijk is de desbetreffende voorziening te treffen. Het gaat dan om situaties waarin niet duidelijk is welke oorzaak van de problemen de hoofdoorzaak is. De toelichting noemt als voorbeeld een opname in het ziekenhuis vanwege een eetstoornis, waarbij onduidelijk is of de oorzaak is gelegen in de psychische stoornis of in de somatische aandoening die het gevolg daarvan is.

De Afdeling begrijpt dat is gekozen voor duidelijkheid, te weten de regel dat het aan de gemeente is om aan te tonen dat op grond van een andere wet aanspraak op zorg bestaat. Zij wijst er echter op dat artikel 1.2, tweede lid, zou kunnen leiden tot afwenteling van jeugdhulp op gemeenten door zorgverzekeraars.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

e. Artikel 8.1.1, vierde lid; persoonsgebonden budget

Ingevolge artikel 8.1.1 kan het college van burgemeester en wethouders de jeugdige die op grond van de gemeentelijke verordening aanspraak heeft op een individuele voorziening, of zijn ouders, de keuze bieden tussen het ontvangen van een individuele voorziening in natura, een financiële tegemoetkoming of een met de individuele voorziening vergelijkbaar en toereikende persoonsgebonden budget (pgb). Het vierde lid van artikel 8.1.1 regelt dat een jeugdige of zijn ouders aanspraak hebben op een pgb, indien een voorziening in natura redelijkerwijs niet toereikend kan worden geacht. Uit de toelichting op het artikel kan worden opgemaakt dat de gemeente een pgb moet aanbieden, indien zij niet op andere wijze aan haar jeugdhulpplicht kan voldoen, ook als de gemeentelijke verordening daarin niet voorziet.

De pgb-regeling is in het leven geroepen om de keuzevrijheid van cliënten te vergroten, waarmee de regie over het eigen leven ondanks beperkingen kan worden bevorderd. Op deze wijze hebben zorggebruikers meer zeggenschap gekregen over het verkrijgen van zorg.¹⁰

Naast de keuzevrijheid tussen het pgb en de zorg in natura is ook de budgettaire beheersing door het reserveren van een vast budget voor de regeling, een van de uitgangspunten van het pgb.¹¹ Zo zijn ook voor het ontvangen van een pgb wachtlijsten ontstaan. Dit kwam doordat het jaarlijkse macrobudget dat was vrijgemaakt voor pgb's op was en nieuwe aanvragen moesten wachten tot er weer geld vrij kwam. Het recht op zorg dat in 2000 via de rechter werd afgedwongen had echter geen invloed op het pgb, omdat deze regeling niet onder de wet viel.¹² Omdat de overheid

¹⁰ SCP – De opmars van het pgb; De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief, mei 2011, blz. 12.

¹¹ SCP – De opmars van het pgb, blz. 16, noemt ook de maximale bestedingsvrijheid van het budget en de onafhankelijke toetsing van de besteding die wordt uitgevoerd door het zorgkantoor dat het budget verstrekt.

¹² SCP – De opmars van het pgb, blz. 16/17. Het betreft hier de ontwikkeling van het pgb binnen het kader van de AWBZ.

van oordeel was dat er ook voor het pgb geen wachtlijsten zouden mogen bestaan, heeft zij het subsidieplafond verhoogd. Sindsdien is dit plafond steeds verder verhoogd en kreeg het hiermee het karakter van een open einde, waardoor er onbeperkt aanspraak kon worden gedaan op een pgb. Dit heeft geleid tot een toestroom van het aantal pgb-houders. Door de invoering van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) werd deze toestroom bevorderd. Het Bureau jeugdzorg (Bjz) kreeg de mogelijkheid om AWBZ-indicaties te geven voor de jeugd-ggz, waaraan pgb's verbonden werden.¹³

Met artikel 8.1.1, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, kan de indruk ontstaan dat de jeugdige of zijn ouders een recht op een pgb kunnen afdwingen, indien een voorziening in natura niet toereikend wordt geoordeeld. De woorden «aanspraak op een met een de individuele voorziening in natura vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget» kunnen aanleiding geven tot misverstanden op dit punt. In aansluiting op de artikelen 2.3 en 2.8 reikt de verantwoordelijkheid van de gemeente evenwel niet verder dan het treffen van voorzieningen. Dit komt ook overeen met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente, aangezien er geen sprake is van een openeinderegeling.

Naar het oordeel van de Afdeling zou een jeugdige of zijn ouder dan ook alleen in aanmerking moeten kunnen komen voor een pgb, indien betrokkene naar het oordeel van de gemeente meer gebaat is bij deze vorm van zorg dan bij de zorg in natura, er sprake is van een dringende noodzaak en andere passende oplossingen ontbreken. Voorts brengt het kenbaarheidsvereiste met zich dat de verordening hierin moet voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

2. In het wetsvoorstel besloten liggende beperkingen van de verantwoordelijkheid van gemeenten

a. Jeugdhulpplicht

De Afdeling merkt terecht op dat de jeugdhulpplicht mede bepaald wordt door bepalingen in de internationale verdragen, zoals het IVRK, het EVRM, het BuPo en het nog niet geratificeerde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Deze verdragen kunnen van invloed zijn op de invulling van de jeugdhulpplicht. Het uitgangspunt van artikel 3 van het IVRK is dat het belang van het kind een overweging van de eerste orde is, hetgeen betekent dat dit in een concreet geval boven andere belangen (bijvoorbeeld financiële) gesteld kan worden. Artikel 8 van het EVRM brengt met zich dat op de overheid de plicht rust een ongestoord familie- en gezinsleven te bevorderen. Dit laatste kan betekenen, dat soms, hoewel dat hogere kosten met zich kan brengen, intensieve zorg in de thuissituatie te verkiezen valt boven zorg in een instelling.

De regering merkt verder op dat een gemeente ingevolge artikel 2.3 pas gehouden is een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht – eventueel met behulp van personen uit het sociale netwerk of andere instellingen die ondersteuning – niet uit kunnen komen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij

¹³ SCP – De opmars van het pgb, blz. 17/18. Tot het jaar 2000 groeide het aantal pgb-houders jaarlijks met gemiddeld 23%. Het introduceren van het openeindekarakter van de subsidie in 2000 zou de achterliggende oorzaak kunnen zijn van de groei in het aantal cliënten tot 2003 met gemiddeld 41% per jaar.

de ouders en de jeugdige zelf ligt. Zij dienen in eerste instantie te trachten de op hun weg komende problemen zelf of met behulp van hun eigen netwerk op lossen. Als er hulp nodig is van buitenaf moet die hulp zó worden ingericht dat het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en hun sociale netwerk wordt versterkt, opdat de bemoeienis zo snel als mogelijk overbodig zal worden.

Voorts wordt in het wetsvoorstel bepaald dat het besluit of en welke voorziening wordt getroffen, uiteindelijk door de gemeente wordt genomen. Dit komt in de jeugdhulpplicht uitdrukkelijk naar voren met de zinsnede «naar het oordeel van het college». Hierin ligt een belangrijk deel van de gemeentelijke beleidsruimte besloten. De verantwoordelijkheid van gemeenten is in het wetsvoorstel in resultaatstermen geformuleerd: niet is voorgeschreven *welke* voorziening getroffen dient te worden. De jeugdige moet door de voorziening in staat worden gesteld om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren en het persoonlijk leven te structureren en daarover regie te voeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau. Als deze resultaten via verschillende wegen bereikt kunnen worden, is het college vrij om te kiezen voor de meest voordelige variant van jeugdhulp.

Net als bij de Wmo kan de gemeente bij de uitvoering van dit wetsvoorstel bij het inkopen van jeugdhulp de prijs mee laten wegen en kijken hoe bepaalde vormen van ondersteuning, hulp en zorg efficiënter en mogelijk op alternatieve wijze goedkoper geregeld kunnen worden. Gemeenten worden daarbij door het Rijk en de VNG ondersteund, onder meer met een handreiking over de vormgeving van opdrachtgeverschap die in het kader van de Wmo is opgesteld, aangevuld met een handreiking opdrachtgeverschap en bekostiging jeugd.

De toelichting is op bovengenoemde punten aangevuld.

b. Artikel 2.10 (na vernummering nu artikel 2.11); nadere regels

De Afdeling merkt terecht op dat in verband met de beoogde beleidsruimte voor gemeenten met het stellen van nadere regels uiterste terughoudendheid moet worden betracht. In het belang van jeugdigen en ouders en om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel te kunnen borgen, is in artikel 2.10 (na vernummering nu artikel 2.11) een bevoegdheid opgenomen om nadere regels te (kunnen) stellen. Een voorbeeld van dergelijke regels betreft een bepaald gewenst opleidings- en deskundigheidsniveau van de toegang tot de jeugdhulp. Hiervan gaat een uniformerende werking uit, die de burgers bescherming biedt tegen ongewenste verschillen tussen gemeenten onderling.

Het advies van de Afdeling in aanmerking genomen is artikel 2.10 (nu artikel 2.11) heroverwogen en is bezien of op alle punten een delegatiebepaling noodzakelijk is. De conclusie hiervan is dat van het artikel de onderdelen b tot en met e kunnen komen te vervallen. Deze bepalingen behoeven geen nadere invulling en zijn daarom geschrapt uit het wetsvoorstel.

De overige onderdelen van het artikel zullen na overleg met de VNG worden ingevuld, waarbij de beleidsvrijheid niet verder wordt ingeperkt dan strikt noodzakelijk met het oog op de hierboven genoemde doelen.

Met betrekking tot artikel 8.1.6 kan verder opgemerkt worden dat deze reeds een clausulering bevat. De regels die gesteld kunnen worden over de wijze van bekostiging van jeugdhulpaanbieders door gemeenten kunnen immers alleen de uniformiteit en transparantie van de bekostiging tot doel hebben.

c. Artikel 2.7; verplichte samenwerking

De Afdeling onderschrijft dat voor sommige functies en taken bovenlokale samenwerking wenselijk en noodzakelijk is. Zij merkt terecht op dat een samenwerkingsbepaling als opgenomen in artikel 2.7 uit puur juridisch oogpunt wellicht niet nodig is nu de minister reeds de mogelijkheid heeft tot interbestuurlijk toezicht bij taakverwaarlozing. Ook de opmerking van de Afdeling dat het verplicht stellen van bepaalde samenwerkingsvormen pas – als stok achter de deur – aan de orde is als ontoelaatbare knelpunten ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen, is terecht. De regering hecht er echter sterk aan om een specifieke mogelijkheid in de wet op te nemen waarmee, mocht het noodzakelijk zijn, de regionale samenwerking voorgeschreven kan worden en waarbij ook gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen colleges dienen samen te werken. We hebben immers te maken met een zeer kwetsbare doelgroep, waarbij de regering het ongewenst vindt dat jeugdigen niet op een effectieve en doelmatige wijze de hulp krijgen die ze nodig hebben, omdat gemeenten over onvoldoende uitvoeringskracht beschikken of de samenwerking op essentiële onderdelen niet of onvoldoende op orde hebben. Op het moment dat tijdens de voorbereidingsperiode tot inwerkingtreding van de wet daarvan sprake lijkt te zijn, dient de mogelijkheid te bestaan om alsnog deze samenwerking op te leggen. Artikel 2.7 als zodanig wordt dan ook behouden in de wet. Wel wordt, in overeenstemming met het advies, de toelichting zodanig aangepast dat daaruit blijkt dat deze mogelijkheid als stok achter de deur zal gelden.

d. Artikel 1.2; samenloop

De Afdeling merkt terecht op dat de samenloopbepaling in artikel 1.2, tweede lid, zou kunnen leiden tot afwenteling van jeugdhulp op gemeenten door zorgverzekeraars. Uit overwegingen van duidelijkheid voor de jeugdige acht de regering het echter van groot belang dat het niet aan de jeugdige of zijn ouders is om uit te zoeken waar hij moet aankloppen voor hulp wanneer de hoofdoorzaak van een probleem niet geheel duidelijk is. Voorkomen moet worden dat de jeugdige en zijn ouders van het kastje naar de muur gestuurd worden. Indien sprake is van samenloop is de gemeente daarom altijd het aanspreekpunt voor de jeugdige en zijn ouders. Wel verdient het aanbeveling dat gemeenten en verzekeraars afspraken maken over bovengenoemde problematiek. De discussie of een voorziening voor een bepaald probleem getroffen dient te worden door de gemeente dan wel door de verzekeraar, moet niet op het niveau van de individuele casus worden gevoerd, maar moet bij voorkeur vastgelegd worden in afspraken of protocollen op een hoger niveau. De toelichting is op dit punt aangevuld.

e. Artikel 8.1.1, vierde lid; persoonsgebonden budget

De Afdeling merkt op dat, gezien de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente, de gemeente bij voorkeur zelf in de verordening voorziet in de gronden waarop een jeugdige of zijn ouder in aanmerking komt voor een pgb. De regering acht het echter wenselijk dat de keuzemogelijkheid voor een pgb, weliswaar met enkele voorwaarden daaraan verbonden, in beginsel bij de burger ligt. Dit heeft de regering ook uiteengezet in de onlangs aan de Eerste en Tweede Kamer verstuurd brief omtrent de hervorming van de langdurige zorg¹⁴. De bepaling betreffende het pgb is daarom aangepast. Het nieuwe artikel 8.1.1 geeft aan dat het weliswaar het uitgangspunt is dat de jeugdige en zijn ouder een voorziening «in

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296

natura» krijgen, maar dat wel de mogelijkheid van het toekennen van een budget bestaat indien de jeugdige en zijn ouder dit wensen. In dat geval wordt een budget toegekend waarmee de jeugdige en zijn ouder de mogelijkheid hebben zelf te bepalen bij wie ze de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort, inkopen. Er wordt geen bedrag aan de jeugdige en de ouders uitgekeerd waaruit ze zelf betalingen kunnen doen; er wordt een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. Het college verricht betalingen indien de door de jeugdige en zijn ouders zelf ingekochte jeugdhulp voldoet aan de gestelde voorwaarden. Voor een trekkingsrecht is gekozen om fraude met besteding van het budget zoveel mogelijk tegen te gaan. Aldus is gewaarborgd dat het budget slechts wordt besteed om jeugdhulp in te kopen die ertoe strekt betrokkene de ondersteuning, hulp en zorg te bieden die de jeugdige of zijn ouders nodig hebben.

Er kunnen zich natuurlijk situaties voordoen waarin het verstrekken van een budget op zwaarwegende bezwaren stuit. Dit geldt in ieder geval voor het gedwongen kader en die gevallen waarbij de jeugdige dient te worden opgenomen en dient te verblijven in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. In die gevallen is de verstrekking van een budget uitgesloten omdat deze gevallen zich niet lenen voor een inkoop door de jeugdige of ouder zelf. De reden hiervan is allereerst dat in dit soort gevallen niet aannemelijk is dat de ouders in staat zijn regie te voeren over de jeugdhulp. Daarnaast is het bijvoorbeeld bij een ondertoezichtstelling de gecertificeerde instelling die bepaalt welke jeugdhulp nodig is en het is zeer aannemelijk dat deze daarbij ook al een bepaalde aanbieder op het oog heeft. Het is niet wenselijk als de jeugdige en zijn ouder vervolgens zouden kunnen besluiten de jeugdhulp elders in te kopen. De gemeente krijgt verder de mogelijkheid om bij verordening te regelen in welke andere gevallen het niet gewenst is een budget in plaats van een voorziening in natura te verstrekken.

De mogelijkheid om te kiezen voor een budget wordt wel afhankelijk gesteld van een aantal voorwaarden. Zo moeten de jeugdige en zijn ouder er blijf van geven dat zij over voldoende vaardigheden beschikken om de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoren zelf bij derden in te kunnen kopen. Daarnaast dienen de jeugdige en zijn ouder de stelling dat zij de individuele voorziening in plaats van «in natura» door middel van een budget geleverd wensen te krijgen, te onderbouwen. Om dit te doen zullen zij moeten aantonen dat zij zich voldoende hebben georiënteerd op de voorziening «in natura». Ten slotte moet de jeugdhulp die de jeugdige en zijn ouders met het budget wensen in te kopen voldoen aan de kwaliteitseisen.

De wet en de memorie van toelichting zijn in bovenstaande zin aangepast.

3. Kostenbeheersing

In het onderstaande besteedt de Afdeling in het licht van de vraag of de kosten van de jeugdhulp in voldoende mate beheerst kunnen worden aandacht aan de verwijzing door een arts, de gespecialiseerde jeugdhulp, waaronder de jeugd-ggz, en de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

a. Verwijzing door arts

Ingevolge artikel 2.5, aanhef en eerste lid, onder g, is het college van burgemeester en wethouders er in ieder geval verantwoordelijk voor dat jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts. Ingevolge artikel 2.6, derde lid, maakt het

college afspraken met huisartsen, medisch specialisten, jeugdartsen en zorgverzekeraars over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop die verwijzingen plaatsvinden. Volgens de toelichting ligt het voor de hand dat deze afspraken op regionaal of landelijk niveau worden gemaakt en dan lokaal onder regie van de gemeente worden uitgewerkt. Gemeenten zullen een verwijzing door een arts moeten accepteren als toegang tot jeugdhulp.¹⁵ De arts is bevoegd te verwijzen naar alle vormen van jeugdhulp. De gemeente kan in haar verordening niet alleen aangeven welke vormen van jeugdhulp alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn, maar ook de voorwaarden waaronder die vormen van ondersteuning, hulp en zorg verkregen kunnen worden. Ook wordt vermeld dat een en ander alleen geldt voor de jeugdhulpverleners waarmee de gemeente afspraken heeft gemaakt. Indien de jeugdige of zijn ouders kiest voor een hulpverlener waarmee de gemeente geen afspraken heeft gemaakt, hoeft de gemeente de kosten daarvan niet te vergoeden, mits de gemeente soortgelijke jeugdhulp wel kan laten leveren door een aanbieder waarmee zij wél afspraken heeft gemaakt. Artikel 8.1.1, vierde lid, geeft echter een recht op een pgb indien een voorziening in natura redelijkerwijs niet toereikend kan worden geacht. Het gevolg is dat de verwijzing door een arts leidt tot de verplichting om gespecialiseerde jeugdhulp te verlenen, dan wel een pgb te verstrekken. Dit ondergraaft de mogelijkheden voor gemeenten om beleid gericht op preventie en demedicalisering door te voeren en bedreigt ook de financiële beheersbaarheid.

Uit het vorenstaande wordt duidelijk dat de beheersing van de toegang tot jeugdhulp via de arts moet geschieden door het maken van afspraken met artsen en zorgverzekeraars over verwijzing op de voet van artikel 2.6, derde lid. De toelichting stelt dat gemeenten, mede vanuit oogpunt van de kwaliteit van de hulpverlening en kostenbeheersing moeten kunnen sturen op volumebeheersing.¹⁶ Dat volgt ook uit het gekozen uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de regie en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te berusten.

De vraag is echter of het gemeenten via afspraken zal kunnen lukken de volumes te beheersen. Naar alle waarschijnlijkheid zal die vraag negatief moeten worden beantwoord. Niet aannemelijk is dat die afspraken veel zullen kunnen afdoen aan de – zoals de toelichting het in paragraaf 4.4. formuleert – verantwoordelijkheid die een arts vanuit zijn specifieke expertise heeft om goede diagnoses te stellen, zorg te verlenen of de jeugdige door te geleiden naar de ondersteuning, hulp of zorg die volgens de professionele standaard nodig is.¹⁷ De toelichting erkent ook dat de gemeente de verwijzing door een arts naar jeugdhulp heeft te accepteren. Een verwijzing vindt plaats op grond van individuele medische afwegingen. Daarbij spelen afwegingen die de gemeente, onder andere uit een oogpunt van kosten, maakt in beginsel geen rol.

De Afdeling is van oordeel dat dit niet alleen vragen oproept over de mogelijkheden voor gemeenten om de financiële beheersbaarheid te waarborgen, maar ook over de effectiviteit van beleid gericht op preventie en de-medicalisering. Een gemeente die op een dergelijk beleid inzet zal in de voorgestelde opzet immers niet kunnen voorkomen dat jeugdigen of hun ouders de route via een arts zullen bewandelen, met als een mogelijk tegenovergesteld effect een beroep op zwaardere zorg en zo mogelijk ook medicalisering.

¹⁵ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.5, onderdeel g.

¹⁶ Paragraaf 4.4. van de toelichting.

¹⁷ Het gaat om de spanning tussen medische diagnose van de arts en de beleidsmatige keuzes die een gemeente zal moeten maken, mede uit financiële overwegingen («niet alles kan» en daarom zullen keuzes gemaakt moeten worden).

b. Gespecialiseerde jeugdhulp

De gemeente wordt ook verantwoordelijk voor de specialistische jeugdhulp. De toelichting onderscheidt de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking (jeugd-vb),¹⁸ de begeleiding, persoonlijke verzorging en het kortdurend verblijf van jeugdigen en de gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen.¹⁹

Voor een deel gaat het hierbij om groepen waarbij beleid gericht op preventie mogelijk kan leiden tot een lagere instroom in gespecialiseerde jeugdhulp. Voor een deel zal het echter jeugdigen betreffen van wie duidelijk is dat deze hoe dan ook (jeugd)hulp nodig zullen hebben. Dat betekent dat een gemeente voor een deel te maken zal krijgen met kosten die niet te vermijden zijn. Het totale bedrag dat hiermee gemoeid is, is meer dan 1,1 miljard.²⁰

De Afdeling concludeert dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de regie en financiële verantwoordelijkheid volledig bij gemeenten komt te berusten maar ten dele kan worden gerealiseerd als het gaat om specialistische hulp die nu eenmaal nodig is. Voor zover gemeenten in dit opzicht sturingsmogelijkheden hebben, zijn die beperkt tot de (financiële) afspraken die met de aanbieders van deze vormen van jeugdhulp worden gemaakt.

c. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Het wetsvoorstel geeft gemeenten niet alleen verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, maar ook voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.²¹ Deze verantwoordelijkheid houdt in ieder geval in dat het college voorziet in een toereikend aantal gecertificeerde instellingen en dat het college de jeugdhulp inzet die door de gecertificeerde instelling nodig wordt geacht ter uitvoering van de

¹⁸ De gemeente wordt verantwoordelijk voor de jeugdhulp aan jeugdigen, die hoog specialistische zorg nodig hebben. Hiertoe kunnen behoren doofblinde jeugdigen en ernstig meervoudig gehandicapte jeugdigen met een ontwikkelingsperspectief van ongeveer 36 maanden (artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.2, tweede lid, onderdeel e). De Afdeling wijst erop dat onder deze categorie ook jeugdigen kunnen vallen die levenslang en levensbreed zorg nodig hebben, terwijl voor hen volgens de toelichting niet de Jeugdwet, maar de AWBZ van toepassing is in verband met de noodzaak van een veilige en beschermende omgeving en het permanente toezicht (paragraaf 7.3. van de toelichting «Hulp voor jeugdigen met een verstandelijke beperking»). Het is de Afdeling opgevallen dat de toelichting op deze (mogelijke) overlap niet nader ingaat.

¹⁹ Hoofdstuk 7 van de toelichting.

²⁰ Uit de tabel in paragraaf 11.2. komt naar voren dat de gespecialiseerde jeugdhulp (gesloten jeugdhulp, jeugd-lvg en jeugd-ggz gezamenlijk ongeveer € 1.150 mln is gemoeid. Daar moet mogelijk een deel van de bedragen in verband met de provinciale jeugdhulp en de pgb-zorg (in totaal ca € 1,6 mrd) nog worden bijgeteld.

De mate waarin sprake is van gebonden uitgaven bij de gespecialiseerde jeugdhulp verschilt. Bij de gesloten jeugdhulp zal vrijwel volledig sprake zijn van niet te vermijden kosten, terwijl er bij de jeugd-ggz mogelijk meer beleidsruimte is.

Ten aanzien van de jeugd-ggz dient nog te worden opgemerkt dat in het op 24 april gesloten zorgakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 566, nr. 29) voor de jeugd-ggz afspraken zijn gemaakt die mogelijk betekenisvolle gevolgen voor het voorstel hebben. Deze komen erop neer dat op de beschikbare middelen voor de jeugd-ggz (€ 470 mln) de voorgenomen korting van € 45 mln niet wordt doorgevoerd. Indien in verband met de overheveling naar het Gemeentefonds van deze middelen sprake zou zijn van oormerking van de middelen voor de jeugd-ggz, zou de beleidsfilosofie die ten grondslag ligt aan het voorstel, die van integrale regie en (financiële) verantwoordelijkheid voor gemeenten aanzienlijk worden doorkruist. Het betreft immers bijna een zesde van het gehele budget (€ 3 mrd) dat aldus vooraf wordt vastgelegd. Dit zou een aanzienlijke beperking van de speelruimte voor gemeenten betekenen.

²¹ Artikel 2.4, tweede lid, van het voorstel en de toelichting op dit artikel.

kinderbeschermingsmaatregel, of die door onder meer de rechter nodig wordt geacht in het kader van jeugdreclassering.²²

Bij het realiseren van deze voorzieningen heeft de gemeente geen beleidsruimte. De instroom wordt door de rechter bepaald, de inhoud van de zorg door de gecertificeerde instelling zelf (artikel 3.4, eerste lid). De gemeente is echter wel financieel verantwoordelijk. Een gemeente zal een gecertificeerde instelling dan ook niet anders dan op prijs kunnen selecteren. Financieel is met deze vorm van hulp een bedrag van ongeveer € 332 miljoen gemoeid.

De Afdeling concludeert dat een gemeente geen invloed heeft op de instroom naar een gecertificeerde instelling of jeugdreclassering. Evenmin heeft de gemeente invloed op de wijze waarop de zorg door de gecertificeerde instelling wordt uitgevoerd en welke jeugdhulp wordt verleend.

d. Conclusie

Door de verplichting om verwijzingen door artsen te accepteren, en door de gespecialiseerde jeugdhulp en de kindbeschermingsmaatregelen, alsmede de jeugdreclassering zullen gemeenten naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende in staat zijn de toegedachte regiefunctie en financiële verantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent ook dat gemeenten de kosten van deze hulp in onvoldoende mate zullen kunnen beheersen. Daarbij gaat het naar het oordeel van de Afdeling om een aanzienlijk deel van het totale jeugdhulp-budget dat wordt overgeheveld naar gemeenten. In dit verband acht de Afdeling het tenminste noodzakelijk de verhouding van de werkelijke uitgaven tot datgene wat nu in het Gemeentefonds wordt gestort na de inwerkingtreding van de wet te blijven bewaken en daarvoor een adequaat systeem op te zetten. Omdat een belangrijk deel van de uitgaven door de gemeente niet of maar voor een zeer beperkt deel te beïnvloeden is, zal de efficiencykorting volledig op de andere uitgaven komen te drukken. Daarbij komt dat het voorstel hoge verwachtingen heeft van de mogelijkheden om via decentralisatie en regie door gemeenten preventie en ambulante zorg te bevorderen om op deze wijze gespecialiseerde zorg te vermijden. De efficiencykorting zal evenwel, gelet op het vorenstaande, in het bijzonder drukken op de uitgaven voor preventie en ambulante zorg. Dit lijkt zich niet goed tot elkaar te verhouden. Daarmee zal de verwachting dat de duurere, gespecialiseerde zorg beduidend meer kan worden vermeden, in de praktijk tegenvallen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op hetgeen hierboven onder a tot en met c aan de orde is gesteld en het wetsvoorstel aan te passen, alsmede het hierboven bedoelde systeem van monitoring van de uitgaven wettelijk te regelen.

3. Kostenbeheersing

Onder punt 1 is reeds aangegeven dat naar het oordeel van de regering het wetsvoorstel gemeenten voldoende beleidsruimte biedt om de doelen van de stelselwijziging en ook de beoogde doelmatigheidswinst te kunnen realiseren. Het stelsel is zo ingericht dat de afwentelingsmogelijkheden en perverse prikkels sterk zijn teruggebracht. Doordat de gemeenten nu alle bevoegdheden en middelen in handen hebben, kunnen zij efficiënter en doelmatiger optreden. Hierdoor ligt in het wetsvoorstel voor gemeenten een prikkel besloten om extra te investeren in preventie, vroeghulp en

²² Artikel 2.4 met een nader uitwerking in artikel 2.5 van het wetsvoorstel. Zie ook hoofdstuk 6 van de toelichting.

inzet van eigen kracht waardoor het beroep op (dure) gespecialiseerde jeugdhulp en het gedwongen kader kan worden teruggedrongen.

Ten aanzien van de door de Afdeling besproken onderdelen van het wetsvoorstel kan het volgende worden opgemerkt:

- a) De doorverwijsfunctie van artsen is opgenomen met het oog op een goede en doelmatige hulpverlening. Mede met het oog op kostenbeheersing regelt het wetsvoorstel dat gemeenten, zorgverzekeraars en artsen, zowel landelijk als lokaal, afspraken maken over het voorschrijven en doorverwijsgedrag van artsen.
- b) Specialistische jeugdhulp zal inderdaad, ondanks extra inzet op preventie en eigen kracht, voor een deel jeugdigen betreffen voor wie onontkoombaar hulp nodig is. Ook voor dat deel van de jeugdhulp geldt echter dat door innovaties in de organisatie en wijze van ondersteuning doelmatigheidswinst mogelijk moet worden geacht. Zoals opgemerkt zijn de huidige afwentelingsmechanismen uit het systeem beperkt en de gemeente zal door de gekozen opzet het beroep op het gedwongen kader kunnen beperken. De verwachting is dan ook dat jeugdoverlast en criminaliteit verminderd kunnen worden en dat de gemeente in staat is om invloed uit te oefenen op de omstandigheden die aanleiding geven tot kindbeschermsmaatregelen.
- c) Een melding bij de raad voor de kindbeschermsmaatregel hoeft evenmin in alle gevallen meteen te leiden tot een verzoek bij de rechter. Ook in dit stadium kan de gemeente veel invloed uitoefenen op het proces. Zo neemt de raad voor de kindbeschermsmaatregel in beginsel slechts verzoeken in onderzoek indien deze afkomstig zijn van de gemeente. Indien het AMHK of de gecertificeerde instelling een verzoek tot onderzoek doet, wordt de gemeente hiervan op de hoogte gesteld. De raad voor de kindbeschermsmaatregel betreft de gemeente in het onderzoek en zij werken hierbij nauw samen. De gemeente heeft de vrijheid om de raad voor de kindbeschermsmaatregel en de gecertificeerde instelling al in een vroeg stadium bij een gezinssituatie te betrekken, waardoor een kindbeschermsmaatregel soms kan worden voorkomen. Het wetsvoorstel wil dus nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kindbeschermsmaatregel al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kindbeschermsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kindbeschermsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening.

Een uitspraak van de rechter moet worden uitgevoerd. Over de wijze waarop de gecertificeerde instellingen deze uitvoeren, heeft de gemeente echter wel zeggenschap. Ten eerste kan de gemeente in haar contract met een gecertificeerde instelling afspraken maken over prijs, kwaliteit en samenhangende uitvoering. Indien de gemeente niet tevreden is over de instelling, kan zij voor een andere instelling kiezen. Indien jeugdhulp nodig is, is de gecertificeerde instelling verplicht om op casusniveau hierover met de gemeente te overleggen. Overigens dient te worden opgemerkt dat, anders dan de Afdeling stelt, de gemeente de gecertificeerde instelling niet slechts op prijs zal selecteren, maar ook en juist vanwege bepaalde specialismen en capaciteiten.

De memorie van toelichting is in verband met het bovenstaande aangepast.

Mede gezien de kostenaspecten is de vormgeving van het wetsvoorstel in meerdere bestuurlijke overleggen met de VNG besproken en is met het oog op de gemeentelijke beleidsvrijheid de consultatieversie van het wetsvoorstel ingrijpend aangepast. Overeenkomstig het advies van de Afdeling zal de implementatie van de Jeugdwet nauwgezet worden gevolgd. In overleg met gemeenten zal een intensieve monitoring plaatsvinden van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal domein (Participatiewet, nieuwe Wmo en Jeugdwet) door te meten en te benchmarken.²³ Het doel van deze monitor is driedelig. Ten eerste biedt de monitor inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontale verantwoordingsproces te ondersteunen. Ten tweede biedt de monitor de informatie voor de het parlement over de behaalde resultaten in het sociaal domein. Ten derde biedt de monitor inzicht in het functioneren van het stelsel waardoor het kan worden aangepast indien het stelsel niet tot de juiste resultaten leidt. De uitkomsten zijn input voor bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is hoofdstuk 12 van de toelichting uitgebreid met een passage over monitoring van de implementatie. Gezien de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt over monitoring van de drie decentralisaties in samenhang, acht de regering het niet gewenst om in de Jeugdwet een specifieke uitgavenmonitor op te nemen zoals door de Afdeling is voorgesteld.

4. Verdeelmodel

Overheveling van middelen naar het Gemeentefonds ter financiering van de jeugdhulp impliceert dat een objectief verdeelmodel moet worden ontwikkeld voor de verdeling van middelen uit het fonds over de verschillende gemeenten. Uit het eerste advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg (2009)²⁴ komt naar voren dat het niet mogelijk is de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp van een voldoende inhoudelijke verklaring te voorzien. Vandaar dat er wat betreft financiering voornamelijk wordt volstaan met het doortrekken van lijnen uit het verleden. Uit de toelichting blijkt dat thans onderzoek wordt verricht naar een verdeelmodel dat past binnen de systematiek van het Gemeentefonds.²⁵ Het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet zal het zorggebruik binnen gemeenten de basis vormen voor de verdeling van het budget. In de «structurele situatie» worden de middelen «op basis van objectieve structuurkenmerken» verdeeld.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of een verdeelmodel zo tijdig beschikbaar zal zijn dat individuele gemeenten zich mede aan de hand daarvan – alvorens de wet in werking treedt – voldoende kunnen voorbereiden op hun nieuwe taken.

4. Verdeelmodel

De Afdeling merkt terecht op dat gemeenten zich goed moeten kunnen voorbereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheden voor jeugdhulp. In de meicirculaire 2013 zijn gemeenten geïnformeerd over het macrobudget en de bijbehorende verdeling over gemeenten²⁶. Het macrobudget is vastgesteld met als uitgangspunt de rekenregels in de bestuursafspraken 2011–2015. De verdeling van het budget voor 2015 vindt plaats op basis van historische gegevens over het gebruik van jeugdzorg op gemeentelijk

²³ Decentralisatiebrief, 19 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59)

²⁴ Commissie Financiering Jeugdzorg, Eerste advies, maart 2009.

²⁵ Paragraaf 11.2. van de toelichting.

²⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 400-B, nr. 19

niveau (bron: SCP en Cebeon). De gegevens over aantallen cliënten per zorgvorm, zoals gebruikt voor de verdeling van het budget voor 2015, zijn vanaf 31 mei 2013 opgenomen in de jeugdmonitor van het CBS (jeugdmonitor.cbs.nl). In de meicirculaire 2014 wordt het definitieve bedrag per gemeente voor 2015 bekend gemaakt op basis van de dan meest recente gegevens en nadere besluiten. In de meicirculaire 2014 worden gemeenten nader geïnformeerd over de budgetten per gemeente op basis van een objectieve verdeling, welke geleidelijk van kracht zal zijn vanaf 2016. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 11.2 van het algemene deel van de toelichting aangevuld en geactualiseerd.

5. Tempo

Met betrekking tot een grote decentralisatie als thans voorligt rijst de vraag in hoeverre de (efficiency)winst zo snel kan worden behaald als wordt verwacht. In de tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling op onderzoek gewezen waaruit blijkt dat de beoogde efficiencywinst zeker gedurende de eerste jaren na decentralisatie blijkt tegen te vallen.²⁷ Decentralisatie vindt nu tegelijk plaats op een aantal grote terreinen van overheidszorg (AWBZ, participatie, jeugdhulp). Dat heeft mogelijk voordelen met het oog op integraliteit, maar brengt ook niet geringe organisatorische en budgettaire risico's met zich.

De omvang en snelheid waarmee thans de beoogde omslag wordt doorgevoerd maakt deze risicovol. Het voorliggende voorstel illustreert dit: zowel gemeenten als instellingen zullen in korte tijd een grote omslag moeten maken, maatstaven en praktijken moeten ontwikkelen en tot grotere efficiëntie moeten komen met bijbehorende budgettaire besparingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en, mede gelet op het uitgangspunt van artikel 3 van het IVRK, gemeenten voldoende tijd te gunnen om de voorgenomen decentralisatie zorgvuldig te kunnen doorvoeren.

5. Tempo

De Afdeling merkt terecht op dat de omvang en snelheid van de omslag maken dat deze risicovol kan zijn voor zowel gemeenten als instellingen. Zij zullen in korte tijd maatstaven en praktijken moeten ontwikkelen en tot grotere efficiëntie moeten komen met bijbehorende budgettaire besparingen. De decentralisatie van de jeugdhulp stelt hoge eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren. De stelselwijziging heeft ook ingrijpende wijzigingen voor de aanbieders van jeugdhulp omdat ze in veel gevallen te maken krijgen met een nieuwe financier. Gezien de ingrijpende consequenties voor gemeenten, jeugdhulpaanbieders, jeugdigen en hun ouders heeft het Rijk met het IPO en de VNG afspraken gemaakt over de continuïteit van zorg die jeugdigen reeds ontvangen, het beperken van de frictiekosten en de infrastructuur om jeugdigen continuïteit van zorg te kunnen bieden. De bestuurlijke afspraken houden in dat gemeenten in regio's regionale transitiearrangementen opstellen in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders. In dit arrangement staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorgcontinuïteit realiseren. De voorbereiding van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en de wijze waarop gemeenten en jeugdhulpaanbieders daarbij worden

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 99.

ondersteund is beschreven in het Transitieplan Jeugd dat in mei 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden.²⁸

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is hoofdstuk 12 van het algemene deel van de toelichting aangevuld en geactualiseerd.

6. Verwijsindex risicojongeren

In het wetsvoorstel zijn de bepalingen over de VIR overgenomen uit de huidige Wjz. Nieuw is dat de VIR wordt uitgebreid met de gezinsfunctionaliteit: hierdoor wordt het mogelijk dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld.²⁹

De VIR is een landelijk elektronisch systeem dat per 1 augustus 2010 is ingevoerd. Landelijke dekking is een jaar na invoering gerealiseerd. De VIR bevat geen inhoudelijke informatie. Het bevat het BSN van de jeugdige, gegevens over de meldingsbevoegde en de datum van de melding.

Evaluatie VIR

Voor de beoordeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel is de evaluatie van het gebruik van de VIR van belang. In 2012 heeft de DSP-groep in opdracht van de Minister voor Jeugd en Gezin een tussentijdse evaluatie uitgevoerd naar het gebruik van de VIR door meldingsbevoegden.³⁰ Uit deze evaluatie blijkt dat de meerwaarde van de VIR gering is.

De meerwaarde van de VIR hangt sterk samen met de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de VIR. Alleen als iedereen gebruik maakt van het systeem en meldingen doet, kan het systeem effectief zijn. Immers, alleen dan kunnen matches worden gemaakt en kan informatie worden uitgewisseld.³¹ Er wordt echter weinig gemeld en als er gemeld wordt, levert dit veelal matches op met bekende instanties. Voorts blijkt het aantal matches (24% van het totaal aantal meldingen) niet groot. Wel blijkt van enige meerwaarde als het gaat om bovenregionale situaties. Van de «gematchte» jongeren betreft 70% een bovenregionale situatie. Verder blijkt uit de evaluatie van een maatschappelijke behoefte aan een gezinsfunctionaliteit en aan uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden.

Het doel van de VIR is dat via melding de jeugdige op een zo vroeg mogelijk moment de zorg, hulp of bijsturing krijgt die hij nodig heeft om zich te ontwikkelen tot volwassene, zodat kan worden voorkómen dat kleine problemen grote problemen worden. Het gaat dus nadrukkelijk om preventie: voorkómen dat een jeugdige «de fout ingaat», of als dat toch gebeurt, voorkómen dat hij verder op dat pad voortgaat.³² Verwacht werd dat het werken met de VIR de kans op ontsporing door jeugdigen aanzienlijk zou verkleinen, doordat professionals door meldingen van andere professionals sneller inzicht krijgen in de risico's die een jeugdige loopt.³³

²⁸ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, 290

²⁹ Voorgestelde artikel 7.1.2.3, eerste lid, onderdelen d en e.

³⁰ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 256.

³¹ Rapport «De VIR: een tussenstand», DSP-groep, oktober 2012, blz. 19.

³² Memorie van toelichting op de wet verwijsindex risico's jongeren (Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, blz. 3).

³³ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, blz. 4.

In het licht van dit doel en de evaluatie maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Effectiviteit

De VIR blijkt weinig effectief te zijn op lokaal en regionaal niveau omdat, voor zover er matches zijn, deze reeds bekende instanties opleveren. Verder melden professionals – om uiteenlopende redenen – weinig. De enige gebleken meerwaarde van de VIR is de bovenregionale component. De vraag rijst dan in hoeverre het systeem in stand moet worden gelaten, mede gelet op de inbreuk die de VIR maakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Een dergelijke inbreuk kan weliswaar gerechtvaardigd zijn, maar daarvoor moet aan een aantal vereisten worden voldaan. Een van de vereisten tot rechtvaardiging van een inbreuk is dat de beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. In dat verband moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit gewogen worden. Proportionaliteit houdt in dat de inbreuk in een redelijke verhouding staat tot het daarmee te bereiken doel. Daarbij speelt de effectiviteit van de maatregel een belangrijke rol.

De evaluatie toont de beperkte effectiviteit van de VIR aan. De enige gebleken meerwaarde – in bovenregionale situaties – is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om de inbreuk die de VIR maakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Daarbij komt dat het voorgestelde stelsel van jeugdhulp mede tot doel heeft meer en betere samenwerking onder regie van de gemeente tussen de uiteenlopende instanties op het terrein van de jeugdhulp te bewerkstelligen. Hetzelfde doel wordt daarmee reeds op andere wijze nagestreefd. De Afdeling adviseert daarom af te zien van de instandhouding van de VIR zoals thans voorgesteld.

Indien de regering er toch voor kiest om de VIR in stand te houden, merkt de Afdeling het volgende op.

b. Gezinsfunctionaliteit

In het voorstel wordt de VIR uitgebreid met een gezinsfunctionaliteit. Hierdoor wordt het mogelijk dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld.³⁴ De gezinsfunctionaliteit wordt als volgt ingevuld: een jeugdige die aan de VIR wordt gemeld, wordt niet alleen meer gekoppeld met zijn eigen BSN, maar ook met de BSN's van jeugdigen die dezelfde ouders hebben of die op hetzelfde adres wonen. Dit betekent dat meer bevragingen aan de gemeentelijke basisadministratie (gba) noodzakelijk zijn, omdat in de gba geen gegevens worden opgenomen met betrekking tot horizontale familierechtelijke relaties, maar alleen verticale relaties. Nagegaan zal worden wie de ouders zijn van de betrokken jeugdige en of deze ouders nog meer (gemelde) kinderen hebben. Voorts wordt via de gba nagegaan waar de betrokken jeugdige woont en of daar nog meer (gemelde) jeugdigen wonen.

Door uitbreiding van de bevragingen aan de gba en de uitbreiding van de gegevensset die een signaal uit de VIR bevat, wordt een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de bij de bevragingen betrokkenen gemaakt dan in de huidige situatie.

³⁴ Voorgestelde artikel 7.1.2.3, eerste lid, onderdelen d en e.

Wat betreft de noodzaak van de gezinsfunctionaliteit vermeldt de toelichting dat zowel de Tweede Kamer³⁵ als de beroepspraktijk³⁶ de behoefte aan een gezinsfunctionaliteit bij de VIR bij herhaling hebben geëxpliciteerd. Om te komen tot een effectievere hulpverlening – niet alleen aan die individuele jeugdige, maar ook aan andere jeugdigen uit hetzelfde gezin – is het noodzakelijk dat professionals zicht krijgen op de gezinssituatie van de jeugdige bij wie ze risico's signaleren. Het is daarbij van groot belang dat betrokken professionals op de hoogte zijn van elkaars betrokkenheid bij verschillende jeugdigen binnen een gezin, zodat zij, aldus de toelichting, hulpverlening kunnen afstemmen in het kader van «één gezin, één plan».

De Afdeling merkt op dat voor deze grotere inbreuk in nog sterkere mate het hierboven onder a gestelde geldt. Het komt de Afdeling voor dat een op lokaal en regionaal niveau weinig effectief stelsel geen uitbreiding moet hebben met een functionaliteit die tot een nog grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen leidt. De Afdeling adviseert daarom af te zien van deze uitbreiding.

6. Verwijsindex risicojongeren

a. Effectiviteit

Met de invoering van de VIR zijn lokale systemen aangesloten op de landelijke VIR. Uit een eerste evaluatie blijkt een meerwaarde van de VIR voornamelijk te schuilen in de bovenlokale matches.³⁷ Van de gematchte jongeren betreft 70% een bovenlokale match. Deze tussenevaluatie is specifiek bedoeld om verslag uit te brengen over het gebruik van de VIR door meldingsbevoegden. Op grond van de wet waarmee de VIR is ingevoerd diende dat twee jaar na inwerkingtreding te geschieden³⁸. Vier jaar na de inwerkingtreding dient een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de VIR in de praktijk te worden uitgebracht. De regering acht het niet aangewezen om vooruitlopend op die algemene evaluatie op basis van een eerste, beperkte evaluatie over te gaan tot vergaande besluitvorming over de VIR. Met het oog op een ordentelijke wetgeving is het van belang om snel opeenvolgende veranderingen van wetgeving zoveel mogelijk te voorkomen, temeer daar de jeugdsector met de Jeugdwet reeds geconfronteerd wordt met een grote wijziging. Uit de recente evaluatie kwam met name naar voren dat bij de gebruikers van de VIR behoefte bestaat aan doorlopende training in het gebruik van de VIR, eenduidigheid in meldcriteria, meer bekendheid met de VIR, uitbreiding van de kring van meldingsbevoegde instanties en uitbreiding van de ICT-toepassing met een adres- of gezinsmatch. Verder is er behoefte bij professionals aan duidelijkheid met betrekking tot de rol en meerwaarde van de VIR bij de samenwerking binnen de regio. Onder gemeentelijke regie zouden hierover afspraken gemaakt moeten worden, waarbij de rol van de VIR ingepast wordt in andere werkprocessen en samenwerkingsafspraken tussen professionals. Aangezien met de stelselwijziging gemeenten de regie krijgen over de jeugdhulp, draagt het nieuwe jeugdstelsel eraan bij dat gemeenten meer mogelijkheden hebben

³⁵ De motie Sterk/Dijsselbloem (Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 38) die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel VIR is aangenomen. In de motie wordt de regering verzocht zo spoedig mogelijk de gezinsmelding op te nemen in de wet. Reden hiervoor is dat via de VIR alleen individuele risicojongeren in beeld komen, terwijl het bekend is dat deze jeugdigen vaak afkomstig zijn uit gezinnen waar sprake is van een cumulatie van problemen.

³⁶ Uit de evaluatie van de VIR komt naar voren dat professionals de gezinsfunctionaliteit noodzakelijk vinden, omdat er op die manier minder gefragmenteerd en meer familiegeoriënteerd gewerkt kan worden.

³⁷ Rapport «De VIR: een tussenstand», DSP-groep, oktober 2012, blz. 19

³⁸ Kamerstukken I 2008/09, 31 855, nr. A

om de toepassing van de VIR te verbeteren. Bovendien draagt de mogelijkheid om met behulp van de VIR in contact te komen met professionals die ook betrokken zijn bij dezelfde jeugdige, bij aan het verlenen van integrale hulp aan de jeugdigen wanneer sprake is van multiproblematiek.

Gezien het bovenstaande en gelet op het subsidiariteitsbeginsel zou de stelselwijziging, met onder meer als doel meer en betere samenwerking onder regie van de gemeente, niet als alternatief voor de VIR beschouwd dienen te worden; de regering ziet de VIR juist als een noodzakelijk instrument dat bijdraagt aan de verbetering van de samenwerking tussen de uiteenlopende instanties op het terrein van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen.

b. Gezinsfunctionaliteit

Indien sprake is van multiproblematiek dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk integraal en in samenhang met andere hulp te worden verleend. Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugd en gezinnen. Voor het nieuwe jeugdstelsel is één gezin, één plan, één regisseur, daarom een belangrijk uitgangspunt. Uit verschillende veldconsultaties, die onder meer hebben geresulteerd in een eerder aan de Tweede Kamer aangeboden haalbaarheidsstudie³⁹, uit een motie die de Tweede Kamer heeft aangenomen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel naar aanleiding van de introductie van de VIR⁴⁰, en uit de tussenevaluatie van de VIR⁴¹ blijkt een maatschappelijke behoefte aan een functionaliteit die het mogelijk maakt de professionals die zich bezig houden met de jeugdigen met problemen binnen een gezin met elkaar te verbinden, zodat ook deze jeugdigen vroegtijdig de zorg, hulp en bijsturing kunnen krijgen die zij nodig hebben. Naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel met betrekking tot de VIR wordt de gezinsfunctionaliteit met de Jeugdwet toegevoegd aan de VIR. Het advies van de Afdeling vormt voor de regering geen aanleiding van de invoering van een gezinsfunctionaliteit af te zien.

7. Gesloten jeugdhulp

Hoofdstuk 6 van het voorstel regelt gedwongen opname en verblijf van jeugdigen in een gesloten accommodatie op grond van de machtiging van de kinderrechter, de zogenoemde gesloten jeugdhulp.⁴² Het betreft een zeer intensieve en ingrijpende vorm van jeugdhulp. De kinderrechter verleent een machtiging slechts indien naar diens oordeel:

- a. de jeugdhulp noodzakelijk is wegens ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, en*
- b. de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn teneinde te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.*

Het voorstel regelt dat een machtiging slechts kan worden verleend indien het college of de gecertificeerde instelling gesloten jeugdhulp nodig acht.⁴³ Van laatstgenoemde voorwaarde kan worden afgeweken indien de

³⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 55

⁴⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 38

⁴¹ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 256

⁴² Thans gesloten jeugdzorg, geregeld in hoofdstuk IVA Wjz.

⁴³ In de bestaande regeling kan een machtiging slechts worden verleend indien het bureau jeugdzorg heeft vastgesteld dat de jeugdige aangewezen is op gesloten jeugdzorg (artikel 29b, vierde lid, Wjz).

Raad voor de Kinderbescherming van oordeel is dat gesloten jeugdhulp is aangewezen.

De regeling stemt grotendeels overeen met de bestaande.

Het wetsvoorstel introduceert de voorwaardelijke machtiging,⁴⁴ naast de bestaande machtiging. Bij de voorwaardelijke machtiging, die zal worden toegepast als sluitstuk van het behandeltraject in de gesloten accommodatie, dient de jeugdige de jeugdhulp te aanvaarden overeenkomstig het opgestelde hulpverleningsplan. Daarnaast dient de jeugdige zich te houden aan door de kinderrechter te stellen nadere voorwaarden betreffende zijn gedrag teneinde te voorkomen dat de jeugdige opnieuw in de gesloten accommodatie wordt opgenomen.

De Afdeling maakt over de gesloten jeugdhulp de volgende opmerkingen.

a. Afstemming

In het gesloten kader kunnen ten aanzien van de jeugdigen vergaande vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast.⁴⁵ De vrijheidsbeperkende maatregelen worden slechts toegepast voor zover zij zijn opgenomen in het hulpverleningsplan, tenzij de noodzaak bestaat tijdelijke noodsituaties te overbruggen.⁴⁶

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) omschrijft nauwkeuriger dan het wetsvoorstel de voorwaarden voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een justitiële jeugdinrichting, bij voorbeeld wat betreft de maatregel onderzoek aan het lichaam en kleding van de jeugdige of de geneeskundige handeling.⁴⁷ Het wetsvoorstel leidt naar het oordeel van de Afdeling ertoe dat aan jeugdigen die op grond van het wetsvoorstel in een gesloten accommodatie zijn geplaatst, en die niet als verdachten dan wel veroordeelden worden beschouwd, minder wettelijke waarborgen toekomen dan aan jeugdigen die op strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting verblijven.

De Afdeling ziet geen reden voor onderscheid in waarborgen tussen een machtiging gesloten jeugdhulp en een strafrechtelijke titel die ten grondslag ligt aan de vrijheidsbeneming. De Afdeling merkt ten eerste op dat zowel gesloten jeugdhulp als de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen op strafrechtelijke titel vrijheidsbeneming betreft van (kwetsbare) jeugdigen die zich in een afhankelijke positie bevinden. De problematiek en zorgbehoeften van beide categorieën jeugdigen verschillen voorts niet wezenlijk van elkaar.⁴⁸ In beide kaders spelen pedagogische aspecten een centrale rol. De gesloten jeugdhulp heeft volgens de toelichting tot doel jeugdigen met ernstige gedragsproblemen te behandelen en een dusdanige gedragsverandering te bewerkstelligen dat deze jeugdigen weer kunnen participeren in de maatschappij.⁴⁹ De tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wordt, met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel, aangewend voor de opvoeding

⁴⁴ Het voorgestelde artikel 6.1.4.

⁴⁵ Genoemd kunnen worden de tijdelijke plaatsing in afzondering, geneeskundige behandelingsmethoden, het meewerken aan jeugdhulpverleningsprogramma's, beperkingen van het communicatieverkeer en bezoek, onderzoek aan lichaam en kleding, onderzoek van urine, onderzoek van de kamer en van de poststukken (Hoofdstuk 6, paragraaf 6.3 van het wetsvoorstel).

⁴⁶ De vrijheidsbeperkende maatregelen in noodsituaties worden voor ten hoogste zeven dagen toegepast, zo bepaalt voorgesteld artikel 6.3.7.

⁴⁷ Op grond van de Bjj kunnen controlemaatregelen worden toegepast indien deze noodzakelijk zijn gelet op de nader aangeduide doelen. Zie de artikelen 34 en 37 van de Bjj.

⁴⁸ Dit wordt ook door de regering onderkend (Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 4, blz. 2).

⁴⁹ Paragraaf 7.5., eerste alinea van de toelichting

van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij.

Gelet op de omstandigheid dat het in beide situaties gaat om vrijheidsbeneming, waarbij overeenkomsten bestaan wat betreft de (opvoedkundige) doelen die met de vrijheidsbeneming worden nagestreefd en gelet op de gelijke aard van problemen van beide groepen jeugdigen, acht de Afdeling het van belang dat de wettelijke waarborgen in de gesloten jeugdhulp, in het bijzonder wat betreft de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen, in overeenstemming worden gebracht met de Bjj.

b. Harmonisatie

Daarbij merkt de Afdeling op dat de toelichting weliswaar vermeldt dat gestreefd wordt naar een algehele harmonisatie van de regelingen van verplichte hulp aan jeugdigen, waaronder de gesloten jeugdhulp en gedwongen zorg op grond van de huidige Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), maar dat eerst een evaluatie van de bestaande wetgeving over gedwongen zorg wordt afgewacht.⁵⁰ Deze evaluatie wordt mogelijk gebruikt voor een wetsvoorstel dat vorenbedoelde harmonisatie regelt.⁵¹

Aangezien er alle reden is nu al de waarborgen inzake vrijheidsbeperkende maatregelen bij verblijf in een gesloten accommodatie af te stemmen op de waarborgen opgenomen in de Bjj, adviseert de Afdeling daartoe.

De Afdeling gaat in het onderstaande in op twee bijzondere vrijheidsbeperkende maatregelen. De opmerkingen van de Afdeling onderstrepen dat nauwkeurige afstemming van de regels betreffende de gesloten jeugdhulp op andere regelingen, in het bijzonder de Bjj, noodzakelijk is.

1°. geneeskundige behandelingsmethoden

Het voorgestelde artikel 6.3.2 regelt de toepassing tegen de wil van de jeugdige (of van degene die gezag over hem uitoefent) van geneeskundige behandelingsmethoden, waaronder het toedienen van medicijnen. Ook psychiatrische behandelingen onder dwang vallen hieronder.⁵² Het voorgestelde artikel 6.3.2, eerste lid, bepaalt dat de geneeskundige behandelingsmethoden kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen. In de toelichting⁵³ wordt vermeld dat

«het om een acuut ingrijpen kan gaan, bijvoorbeeld het maken van een röntgenfoto om te constateren of de jeugdige voorwerpen heeft ingeslikt of op andere wijzen heeft ingebracht die een ernstig gevaar opleveren voor zijn gezondheid en in die zin een behandeling nodig is voor de veiligheid van de jeugdige. Onder ernstig gevaar voor de gezondheid van de jeugdige dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts ook het gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Een gedwongen medicatie kan ook toelaatbaar zijn, indien deze wordt toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid en veiligheid van anderen.»

⁵⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 7.6.

⁵¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.6.

⁵² Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op artikel 29p Wjz.

⁵³ Artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.2.

- i. *Ziet de Afdeling het goed, dan schaaft de toelichting onder het begrip geneeskundige behandelingsmethoden⁵⁴ zowel het verrichten van gedwongen geneeskundige handeling, indien noodzakelijk ter afwending van onmiddellijk dreigend gevaar, als het toepassen van onvrijwillige geneeskundige behandelingen buiten de gevallen van onmiddellijk dreigend gevaar.*

Zij wijst op de regeling van de gedwongen geneeskundige handeling in de penitentiaire beginselenwetten⁵⁵ en op de gedwongen geneeskundige behandeling⁵⁶ die is voorzien in artikel 38c van de Wet Bopz en equivalent daaraan in de Wet tot wijziging van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verruiming van de mogelijkheid onvrijwillige geneeskundige behandeling te verrichten (hierna: de Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling).⁵⁷

De Afdeling merkt op dat in de penitentiaire beginselenwetten en de Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling beide vormen van gedwongen geneeskundige (be)handeling strikter zijn genormeerd dan het wetsvoorstel doet. Zo bepaalt de Bij dat de jeugdige kan worden verplicht te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht, indien die handeling naar het oordeel van een arts volstrekt noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de jeugdige of van anderen. De Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling bepaalt dat de onvrijwillige geneeskundige behandeling slechts als uiterste redmiddel kan worden ingezet, omschrijft nauwkeurig de voorwaarden voor de toepassing van de dwangbehandeling en de waarborgen die daarbij in acht dienen te worden genomen.

De toelichting bij het voorgestelde artikel 6.3.2 wijst op acuut ingrijpen en ernstig gevaar voor de gezondheid van de jeugdige. Deze waarborg, noch de nadere waarborgen, die de Bij of de Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling ten aanzien van de onvrijwillige geneeskundige (be)handeling stelt, zijn in het wetsvoorstel opgenomen.

De Afdeling adviseert in het voorstel de toepassing van de gedwongen behandelingsmethoden als in het voorgestelde artikel 6.3.2 nader te normeren en daarbij aan te sluiten bij de relevante bepalingen in de penitentiaire beginselenwetten en de Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling. Daarnaast adviseert zij de toelichting met inachtneming van het vorenstaande te verduidelijken.

- ii. *De toelichting⁵⁸ vermeldt dat*

«gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling steeds moet worden overwogen of het beoogde doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Dit geldt echter ook voor de jeugdige, die zonder medicatie een ernstig gevaar oplevert voor anderen en daartoe noodgedwongen langdurig moet worden afgezonderd.»

⁵⁴ Opmerking verdient dat dit begrip behoudens het bestaande artikel 29p Wjz, niet in andere wetten voorkomt.

⁵⁵ Artikelen 37 Bij, 26 Bvt en 32 Pbw. Geneeskundige handeling is mogelijk indien dit naar het oordeel van een arts volstrekt noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de jeugdige of van anderen. De handeling wordt verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

⁵⁶ Dit is slechts mogelijk indien het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens de gedetineerde patiënt doet veroorzaken, blijft voortduren en voor zover aannemelijk is dat zonder die behandeling dit gevaar niet binnen een redelijke termijn kan worden weggenomen. Deze behandeling is een ultimum remedium.

⁵⁷ Stb. 2012, 410. Deze wet treedt op 1 juli 2013 in werking.

⁵⁸ Artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.2.

De Afdeling wijst erop dat de verwijzing naar langdurige afzondering niet begrijpelijk en verwarrend is, aangezien het wetsvoorstel voor langdurige afzondering geen grondslag biedt. Het wetsvoorstel voorziet wel in tijdelijke plaatsing in afzondering (het voorgestelde artikel 6.3.1, tweede lid).

De Afdeling adviseert de verwijzing naar de langdurige afzondering te schrappen.

2°. onderzoek aan het lichaam

Het voorgestelde artikel 6.3.4. regelt de controlemaatregel «onderzoek aan lichaam en kleding». In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.4 wordt vermeld dat

«onderzoek in het lichaam geboden kan zijn indien bepaalde feiten of omstandigheden erop wijzen dat de jeugdige verdovende middelen of anderszins gevaarlijke voorwerpen (scheermesjes) heeft ingeslikt. De aard van het onderzoek zal bepalend zijn voor de vraag of dit door een arts, of in diens opdracht door een verpleegkundige moet worden verricht (...).»

De Afdeling wijst op het onderscheid tussen onderzoek «aan het lichaam» en onderzoek «in het lichaam», als in het Wetboek van Strafvordering en de penitentiaire beginselenwetten wordt gemaakt.⁵⁹ De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 6.3.4 geen grondslag biedt voor een ingrijpende bevoegdheid als onderzoek «in het lichaam». Voorts noemt de toelichting in dit kader voorbeelden van maatregelen als het maken van een röntgenfoto. Ook hiervoor biedt het voorgestelde artikel 6.3.4 geen grondslag.

De Afdeling adviseert de toelichting in overeenstemming te brengen met het voorstel en de bovenvermelde passages in de toelichting te schrappen.

7. Gesloten jeugdhulp

7a. Afstemming

Op dit moment wordt er een thematische wetsevaluatie uitgevoerd door ZonMw over gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen. Hierin worden de verschillende wettelijke kaders, waaronder de Wet op de jeugdzorg, de Beginselenwet justitiële jeugdinstituten en de Wet bopz, die het mogelijk maken om jeugdigen en volwassenen gedwongen op te nemen en te behandelen, met elkaar vergeleken. De uitkomsten van de evaluatie van de Wet bopz worden hierbij meegenomen. De resultaten van deze wetsevaluatie komen in 2014 beschikbaar en zullen te zijner tijd gebruikt worden voor een eventuele harmonisatie van de betreffende wettelijke kaders. Het is onwenselijk om nu, vooruitlopend op de uitkomsten van deze evaluatie, reeds een deel van de betreffende wetgeving aan te passen. Dit traject is dermate omvangrijk en gecompliceerd dat een afzonderlijk wetstraject hier gewenst en gerechtvaardigd is. De Afdeling wordt hier dan ook niet gevolgd in haar advies om het wetsvoorstel nu al met een deel van de wetgeving waarover de evaluatie zich uitspreekt af te stemmen.

⁵⁹ Artikel 56 Wetboek van Strafvordering en artikel 36 Bij.

7b. Harmonisatie

1°. Geneeskundige behandelingsmethoden

De Afdeling merkt op dat in de penitentiaire beginselenwetten en de Wet onvrijwillige geneeskundige behandeling de vormen van gedwongen geneeskundige behandeling strikter zijn genormeerd dan het wetsvoorstel doet. In de toelichting van het wetsvoorstel is reeds opgenomen dat voor geneeskundige handelingen in beginsel de toestemming van de jeugdige vereist is, en indien de jeugdige ouder dan twaalf en jonger dan zestien jaar is, tevens de toestemming van de ouder die het ouderlijk gezag over hem uitoefent, of van zijn voogd. Indien echter sprake is van een situatie die een ernstig gevaar oplevert of kan opleveren voor de gezondheid van de jeugdige of een ander en in die zin een geneeskundige behandeling nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of die ander, kan deze geneeskundige behandeling tegen de wil van de jeugdige of degene die het gezag uitoefent worden toegepast. Onder ernstig gevaar voor de gezondheid van de jeugdige dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts het gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Een gedwongen medicatie kan ook toelaatbaar zijn, indien deze wordt toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid en veiligheid van anderen.

Het wetsvoorstel zelf kon echter onduidelijkheid opleveren omdat uit artikel 6.3.2 afgeleid zou kunnen worden dat een dergelijke geneeskundige behandeling tegen de wil van de jeugdige of degene die het gezag uitoefent ook mogelijk was enkel en alleen om de met de gesloten jeugdhulp beoogde doelen te behalen. Om misverstanden te voorkomen is artikel 6.3.2 op dit punt aangepast. Geneeskundige behandelingsmethoden binnen de gesloten jeugdhulp kunnen slechts tegen de wil van een jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent worden toegepast, indien dit noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van de jeugdige of anderen en om de met de gesloten jeugdhulp beoogde doelen te bereiken.

De Afdeling merkt daarnaast terecht op dat het wetsvoorstel geen grondslag biedt voor langdurige afzondering. De verwijzing naar de langdurige afzondering in de toelichting is daarom geschrapt.

2°. onderzoek aan het lichaam

De Afdeling merkt terecht op dat artikel 6.3.4 geen grondslag biedt voor onderzoek «in het lichaam». De betreffende passage is uit de toelichting geschrapt.

8. Ouderbijdrage

Het voorgestelde artikel 8.2.1 regelt dat voor jeugdhulp, voor zover deze verblijf buiten het gezin inhoudt, (kort gezegd) de ouders een ouderbijdrage zijn verschuldigd.⁶⁰ Op grond van het voorgestelde artikel 8.2.3 wordt de ouderbijdrage vastgesteld en ten behoeve van de gemeente geïnd door een door onze Ministers aan te wijzen rechtspersoon.

De hoogte van de ouderbijdrage bij zorgverlening buiten het gezin wordt in het voorstel afgestemd op de kinderbijslag die het betreffende gezin ontvangt. Volgens de toelichting bleek het onder de Wjz niet mogelijk om de ouderbijdrage te vervangen door een beëindiging (nihilstelling) van de kinderbijslag. Daarom is ervoor gekozen om ten behoeve van gemeenten

⁶⁰ Ter vervanging van de ouderbijdrageregeling in de Wjz.

een ouderbijdrage ter hoogte van de kinderbijslag te laten vaststellen en innen.⁶¹ De Afdeling gaat in het onderstaande in op het afschaffen van de ouderbijdrage in combinatie met nihilstelling van de kinderbijslag.

a. Ouderbijdrage en kinderbijslag

De Afdeling merkt ten eerste op dat de toelichting ervan uitgaat dat de reden voor het heffen van een ouderbijdrage is dat het doel waarvoor onderhoudsplichtige ouders kinderbijslag ontvangen, komt te vervallen.⁶² Meest voor de hand liggend is in deze gevallen om niet een ouderbijdrage vast te stellen en te innen, maar om de kinderbijslag stop te zetten. Dit was ook voorgesteld in de Wet verbetering positie pleegouders.⁶³

De artikelen van de Wet verbetering positie pleegouders die betrekking hebben op de kinderbijslag en de ouderbijdrage, zijn echter nog niet in werking getreden. De reden is dat de gegevensuitwisseling tussen zorgaanbieders en de thans nog bestaande Bureaus jeugdzorg onvolgende is georganiseerd, waardoor de noodzakelijke afspraken met de Sociale Verzekeringsbank, het uitvoeringsorgaan van de Algemene Kinderbijslagwet, moeilijk realiseerbaar zijn.⁶⁴

De thans voorgestelde decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten zal gepaard (moeten) gaan met inzicht in de aard en omvang van de jeugdhulp per jeugdige in gemeenten. Dat is niet alleen nodig in het licht van de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds, maar ook om de regie op de jeugdhulp te kunnen voeren.

In dit licht kan opnieuw worden bezien of het afschaffen van de ouderbijdrageregeling in combinatie met nihilstelling van de kinderbijslag kan worden gerealiseerd. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom de organisatie van de gegevensuitwisseling tussen de gecertificeerde instellingen en gemeenten niet op korte termijn kan en zal worden verbeterd. Daarmee zou ook de complexiteit van de financiële stromen bij de financiering van de jeugdhulp aan jeugdigen die buiten het gezin zijn geplaatst afnemen.

De Afdeling adviseert opnieuw te bezien of de ouderbijdrageregeling niet kan worden afgeschaft in combinatie met nihilstelling van de kinderbijslag.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op ten aanzien van de voorgestelde regeling van de ouderbijdrage.

b. Voorgestelde regeling

Het voorgestelde artikel 8.2.1, vierde lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld met betrekking tot onder meer de hoogte van de ouderbijdrage, de wijze van invordering en de uitzonderingsgronden voor het verschuldigd zijn van de ouderbijdrage.

⁶¹ Paragraaf 11.5. van de toelichting.

⁶² Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.2.1, tweede alinea.

⁶³ Stb. 2013, 72.

⁶⁴ Kamerstukken I 2011/12, 32 529, D, blz. 1–2.

De thans geldende artikelen 69, 71⁶⁵ en 73 en 73a⁶⁶ van de Wjz bepalen wie bijdrage verschuldigd is in de kosten van aan een jeugdige geboden jeugdhulp, de uitzonderingsgevallen, en voorts dat de ouderbijdrage wordt vastgesteld en geïnd door het LBIO. Het LBIO kan op grond van het bestaande artikel 73a Wjz in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen bepalen dat de verschuldigde ouderbijdrage buiten invordering wordt gesteld.⁶⁷ Dit zijn gevallen waarin de betaling van de ouderbijdrage vrijwel onmogelijk blijkt wegens de geringe financiële draagkracht van de bijdrageplichtige. In artikel 71b van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg is dwingend en limitatief voorgeschreven in welke gevallen het LBIO bevoegd is tot het buiten invordering stellen van de verschuldigde ouderbijdrage.⁶⁸

De Afdeling merkt op dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar jurisprudentie betreffende (de buiten invorderingstelling van) de ouderbijdrage⁶⁹ in andere dan de limitatief opgesomde gevallen heeft overwogen,⁷⁰ dat artikel 3 van het IVRK ertoe strekt dat bestuursorganen de belangen van het kind bij hun oordeelsvorming dienen te betrekken en zich voldoende rekenschap dienen te geven van die belangen. Door te volstaan met verwijzing naar het limitatieve karakter van de in artikel 71 van de Wjz opgesomde uitzonderingsgevallen, en het

⁶⁵ Artikel 71 Wjz luidt:

«1. Geen ouderbijdrage is verschuldigd indien:

- a. de jeugdige met het oog op adoptie niet meer door zijn ouders wordt verzorgd en opgevoed;
- b. de ouders van het gezag over de jeugdige zijn ontheven of ontzet;
- c. het verblijf en de verzorging worden geboden in een acute noodsituatie, zulks voor de duur van ten hoogste zes weken;
- d. aan een minderjarige jeugdige nog jeugdzorg wordt geboden als bedoeld in artikel 69 na schriftelijk aan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen kenbaar gemaakt bezwaar door degene die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent, tenzij het een jeugdige betreft ten aanzien van wie een maatregel van kindbescherming is getroffen die tot verlening van zodanige zorg strekt of die deze noodzakelijk maakt;
- e. het bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 70, tweede lid, te bepalen inkomen van de jeugdige een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag te boven gaat.

2. Geen ouderbijdrage is verschuldigd door de ouder of stiefouder ten aanzien van wie de rechter op de voet van de artikelen 406 en 407 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek of van artikel 822, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bedrag heeft bepaald dat hij periodiek moet betalen ter voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding van zijn kind of stiefkind.»

⁶⁶ Artikel 73a Wjz luidt: «Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen kan in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen bepalen dat de verschuldigde ouderbijdrage, bedoeld in artikel 69, eerste lid, buiten invordering wordt gesteld.»

⁶⁷ Het voorgestelde artikel 8.2.1, vierde lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de uitzonderingsgronden voor het verschuldigd zijn van een ouderbijdrage.

⁶⁸ Artikel 71b Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg luidt als volgt: «Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen kan de verschuldigde ouderbijdrage slechts buiten invordering stellen indien het betreft een bijdrageplichtige die:

- a. algemene bijstand ontvangt op grond van artikel 20, eerste lid, of artikel 23, eerste lid, onder a, van de Wet werk en bijstand;
- b. een verstrekking ontvangt als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 en geen ander inkomen heeft;
- c. zak- en kleedgeld ontvangt op grond van artikel 41 van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden of;
- d. rechtens zijn vrijheid is ontnomen en de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt in een penitentiaire inrichting, in een inrichting voor de verpleging van ter beschikking gestelden, in een inrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of in een psychiatrisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder h, van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en geen inkomen heeft.

⁶⁹ De jurisprudentie betreft de ongegrondverklaring door het LBIO van het bezwaar van betrokkene tegen de oplegging van de ouderbijdragen.

⁷⁰ ABRvS 15 augustus 2012, 201109886/1/A2.

gegeven dat de wet niet voorziet in een hardheidsclausule, heeft het LBIO naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak de belangen⁷¹ van de kinderen van de onderhoudsplichtige niet in zijn oordeelsvorming betrokken.⁷²

In een ander aan haar voorgelegd geschil heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld⁷³ dat het LBIO gehouden is te onderzoeken of de toepassing van artikel 71b van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdhulp jegens betrokkene in verband met de bijzondere omstandigheden van het geval strijd met artikel 8 EVRM oplevert en of eerstgenoemde bepaling derhalve in zoverre buiten toepassing diende te worden gelaten.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen aan vorenvermelde jurisprudentie en in het bijzonder in paragraaf 8.2 van het wetsvoorstel betreffende de ouderbijdrage in een hardheidsclausule te voorzien.

8. Ouderbijdrage

a. Ouderbijdrage en kinderbijslag

Voor jeugdhulp met verblijf buiten het gezin zijn de ouders een ouderbijdrage verschuldigd. De Afdeling merkt terecht op dat het meer voor de hand ligt om niet een ouderbijdrage te innen, maar om de kinderbijslag stop te zetten. Hiermee zou de complexiteit van de geldstromen bij de financiering van de jeugdhulp aan jeugdigen buiten het gezin afnemen.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders (32 529) is de mogelijkheid onderzocht van het vervangen van het innen van de ouderbijdrage door het stopzetten van de kinderbijslag. Eind 2011 bleek echter dat op het gebied van de gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders, bureaus jeugdzorg en de Sociale Verzekeringsbank de hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden onvoldoende aanwezig waren. Vanwege de investeringen die hiermee zijn gemoeid is, alles afwegend, ook voor het nieuwe stelsel afgezien van het vervangen van het innen van de ouderbijdrage door het stoppen van de kinderbijslag.⁷⁴ Zodra meer ervaring is opgedaan met het nieuwe jeugdstelsel, zal worden onderzocht of het vervangen van het innen van de ouderbijdrage door het stoppen van de kinderbijslag in het nieuwe jeugdstelsel haalbaar is.

b. Voorgestelde regeling

Het advies van de Afdeling om naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in het wetsvoorstel ten aanzien van de ouderbijdrage een hardheidsclausule op te nemen, die het mogelijk maakt om in bijzondere gevallen af te zien van het innen van de (volledige) verschuldigde ouderbijdrage, is gevolgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

⁷¹ Bijvoorbeeld indien de bijdrageplichtige zich in een penibele financiële situatie bevindt en voor het bezoeken van zijn in een pleeggezin geplaatste kinderen aanzienlijke kosten moet maken wegens de grote reisafstand.

⁷² De rechtbank heeft geoordeeld dat het LBIO heeft verzuimd te onderzoeken of de weigering de ouderbijdrage buiten invordering te stellen tot gevolg zal hebben dat de kinderen belemmerd worden in hun recht om regelmatig en rechtstreeks contact met hun ouders te onderhouden. Indien dit laatste het geval is, dient het LBIO volgens de rechtbank hierin aanleiding te zien om in dit specifieke geval artikel 71b van het Uitvoeringsbesluit wegens strijd met artikelen 3 en 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: het IVRK) buiten toepassing te laten.

⁷³ ABRvS 27 februari 2013, 201113453/1/A2.

⁷⁴ Kamerstukken I 2011/12, 32 529, nr. D

9. Overgangsrecht en gegevensverwerking

Het voorstel bepaalt, met het oog op continuïteit van zorg voor de jeugdige en zijn ouders, dat in de overgangsfase instanties en zorgverleners bepaalde gegevens over de jeugdige en zijn ouders overdragen aan de gemeente.⁷⁵ Het gaat om gegevens van de Bureaus Jeugdzorg, het indicatieorgaan van de AWBZ (het CIZ) en de beroepsbeoefenaar, bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de AWBZ. Voorts betreft het persoonsgegevens, waaronder ook gegevens betreffende iemands gezondheid. De gegevensoverdracht dient zo spoedig mogelijk na publicatie van de wet plaats te vinden. De gegevens moeten in ieder geval drie maanden voor inwerkingtreding van de wet zijn overgedragen, aldus de toelichting.⁷⁶

De Afdeling onderkent het belang van de continuïteit van zorg aan jeugdigen en hun ouders na inwerkingtreding van de wet, en tevens de noodzaak dat gemeenten daartoe tijdig over noodzakelijke gegevens beschikken om adequate zorg te kunnen bieden. De Afdeling merkt echter op dat het hier gaat om gegevensverwerking van bijzondere persoonsgegevens en daarmee om een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Ingevolge artikel 8 EVRM kan een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd zijn als is voldaan aan een aantal vereisten. Een van deze vereisten is dat de inbreuk noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. In dat verband moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gewogen. De subsidiariteitseis houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

De toelichting gaat nauwelijks in op de rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Vermeld wordt slechts dat het verkrijgen van de expliciete toestemming van betrokkenen, gelet op de aard van de doelgroep, een zeer langdurig en arbeidsintensief proces zou zijn en bovendien geen garantie zou bieden dat van de gehele doelgroep tijdig toestemming zou kunnen worden verworven.⁷⁷ De Afdeling acht dit niet overtuigend. Het gaat hier mede om verwerking van medische gegevens, en dus om een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het feit dat het vragen van toestemming aan jeugdigen en hun ouders wellicht arbeidsintensief en tijdrovend kan zijn, vormt geen rechtvaardiging voor een dergelijke ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Bovendien valt niet in te zien waarom jeugdigen en ouders die toestemming niet tijdig zouden geven voor de overdracht van hun dossier aan de gemeente. Het is juist in hun belang dat de zorg in de nieuwe situatie adequaat gecontinueerd wordt. Het beoogde doel – tijdig beschikken over noodzakelijke gegevens door gemeenten – kan aldus op een minder nadelige wijze worden bereikt.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de noodzaak van de gegevensverwerking onvoldoende is aangetoond. Zij adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

9. Overgangsrecht en gegevensverwerking

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de toelichting op de artikelen 10.4 tot en met 10.6 aangepast en uitgebreid.

⁷⁵ De voorgestelde artikelen 10.4 tot en met 10.6.

⁷⁶ De artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde artikelen 10.4 tot en met 10.6.

⁷⁷ Artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde artikelen 10.4 tot en met 10.6.

Onder verwijzing naar de door de Afdeling genoemde criteria waarvan de toepasselijkheid inmenging in de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigen, wordt getoetst en uiteengezet dat de gegevensoverdracht als in deze artikelen bedoeld, een gerechtvaardigde inmenging vormt. In de eerste plaats moet de verwerking van de persoonsgegevens bij wet worden voorzien. In de tweede plaats moet de verwerking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving; meer in het bijzonder betreft het de criteria dringende maatschappelijke behoefte, proportionaliteit en subsidiariteit. Het derde en laatste criterium voor gegevensoverdracht is dat deze een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient.

10. Overige opmerkingen

a. Aanhef en Considerans

In de aanhef van het wetsvoorstel is preventie niet tot uitdrukking gebracht. Daarnaast lijkt de considerans te suggereren dat het tot de verantwoordelijkheid van de gemeente gaat behoren om opgroei- en opvoedingsproblemen te voorkomen, terwijl bedoeld zal zijn om ergere problemen en stoornissen te voorkomen.

De Afdeling adviseert in het licht van de definitie van preventie in artikel 1.1, eerste lid, te weten de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en hun ouders met opgroei en opvoedproblemen, de aanhef aan te passen.

b. Artikel 1.1 Definitie gesloten jeugdhulp

Het begrip jeugdhulp heeft in het wetsvoorstel een ruimere betekenis dan het huidige begrip jeugdzorg en omvat ook hulp aan jeugdigen met psychische problemen en stoornissen. Deze bredere betekenis werkt ook door in het begrip gesloten jeugdhulp. Zo is het in theorie mogelijk dat ook jeugdigen met een ggz-indicatie in de gesloten jeugdhulp terecht komen. Een zelfde situatie kan zich voordoen met jeugdigen met een verstandelijke beperking.

Hoewel de vereiste machtiging van de rechter een voldoende instrument zal zijn om onjuiste opnamen te voorkomen, verdient het naar het oordeel van de Afdeling aanbeveling de gesloten jeugdhulp nauwkeuriger te omschrijven en zo in te vullen dat niet alle vormen van jeugdhulp kunnen leiden tot gesloten jeugdhulp. Voorts geeft de Afdeling in overweging in de toelichting hierop nader in te gaan, zulks mede tegen de achtergrond van hierop betrekking hebbende aanpalende wetsvoorstellen.⁷⁸

c. Artikel 1.1 Definitie kindbeschermingsmaatregel:

- 1°. In afwijking van de definitie in de geldende Wjz wordt niet gesproken van voorlopige voogdij op grond van andere wetten, maar van voogdij op grond van andere wetten. Nu onder meer artikel 10 Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie spreekt van voorlopige voogdij, adviseert de Afdeling in de toelichting de voorgestelde wijziging nader te motiveren en zo nodig aan te vullen.*
- 2°. Artikel 1.1 verwijst voor de definitie van kindbeschermingsmaatregelen naar de (voorlopige) voogdij en de toezichtstaak van de gecertificeerde instelling op grond van artikel 1:257 BW en niet naar de kindbeschermingsmaatregelen uit het BW (inclusief de nieuwe maatregelen uit het wetsvoorstel kindbeschermingsmaatregelen), terwijl in de toelichting op dit onderdeel van artikel 1.1 wordt vermeld*

⁷⁸ Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) en de wetsvoorstellen Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang bij psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte personen.

- dat het bij kindbeschermingsmaatregelen gaat het om «de uitvoering van de in het BW geregelde maatregelen.»
- 3°. Voorts is voogdij op grond van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek lang niet altijd een kindbeschermingsmaatregel.⁷⁹

De Afdeling adviseert de definitie van kindbeschermingsmaatregelen aan te vullen met de in het BW geregelde maatregelen en ook overigens opnieuw te bezien.

d. Artikel 2.1

Artikel 2.1 legt een aantal uitgangspunten van het nieuwe jeugdstelsel vast. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het gemeentelijke beleid en anderzijds de uitvoering. De gebruikte formulering «gemeentelijk beleid inzake kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering» wekt de indruk dat de gemeente verantwoordelijk is voor het voeren van beleid op dit punt.

Het is de Afdeling niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de reclassering en dient daartoe te voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen (artikel 2.4). De gemeente is dus wel verantwoordelijk voor het feit dat deze hulp wordt verleend, maar niet voor de wijze waarop. De inhoud van de hulpverlening staat niet ter beoordeling van de gemeente, maar wordt bepaald door de rechter en de gecertificeerde instellingen zelf. Het is dan ook niet goed mogelijk aan gecertificeerde instellingen verplichtingen in de sfeer van de uitvoering op te leggen, zoals artikel 2.1 lijkt te suggereren.

Ook de toelichting biedt op dit punt geen duidelijkheid, nu daarin wordt gesteld dat het artikel niet alleen ziet op het college van B&W en het beleid dat het voert met betrekking tot preventie en jeugdhulp maar ook op de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen met betrekking tot de daadwerkelijke ondersteuning en hulpverlening.⁸⁰ De Afdeling adviseert artikel 2.1. nauwkeuriger te formuleren en de toelichting te verduidelijken.

e. Artikel 2.2, tweede lid

Nu de toelichting niet ingaat op het vereiste in dit artikel van de samenhang in beleid met het beleid inzake het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling geeft de Afdeling in overweging de toelichting aan te vullen.

f. Artikel 2.3

Dit artikel bevat de uitwerking van de jeugdhulpplicht. Het eerste lid omschrijft de situaties waarin naar het oordeel van het college de jeugdige of zijn ouder in aanmerking komt voor een voorziening op het gebied van jeugdhulp.

Het is de Afdeling opgevallen dat hierbij geen gebruik is gemaakt van de aanduiding «jeugdhulp», maar dat opnieuw de inhoud van de begripsomschrijving van jeugdhulp in artikel 1.1 is weergegeven. Dit is echter niet volledig gebeurd. Zo ontbreken elementen van de verstandelijke beperking en de persoonlijke verzorging.

Ter voorkoming van onduidelijkheid over de situaties waarin het college voorzieningen zal treffen en gelet op de noodzaak te voorzien in een

⁷⁹ Denk bijvoorbeeld aan de voogd die na het overlijden van de ouder(s) wordt benoemd.

⁸⁰ De tekst van artikel 2.2, eerste lid, is wel juist geformuleerd en maakt onderscheid tussen preventie en jeugdhulp enerzijds en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen anderzijds.

correcte aansluiting op hetgeen artikel 1.1. aanduidt als jeugdhulp adviseert de Afdeling artikel 2.3, eerste lid, als volgt te formuleren: «Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college...».

In ieder geval geeft de Afdeling in overweging de toelichting op dit punt te verduidelijken. Daarbij vraagt de Afdeling ook aandacht voor het verschil tussen de tekst en toelichting van het wetsvoorstel. De wettekst spreekt over het uitvoeren van dagelijkse verrichtingen, terwijl de toelichting uitgaat van het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

g. Artikel 2.8

Ingevolge artikel 2.8 dient de gemeente bij verordening regels te stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen. De toelichting gaat ervan uit dat het voor de burger op deze wijze inzichtelijk wordt welke vormen van jeugdhulp door de gemeente worden geboden aan een ieder en welke vormen alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn.

Bij de formulering van de tekst is aangesloten bij artikel 5, eerste lid, Wmo. Anders dan bij de Wmo heeft het wetsvoorstel betrekking op een groot aantal vormen van jeugdhulp. De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden volstaan met een overzicht van individuele voorzieningen. De burger zal dan immers nog geen volledig beeld hebben van alle voorzieningen.⁸¹ Ook met het oog op de vormen van rechtsbescherming is nadere uitwerking van belang.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

h. Artikel 5.1

Hoofdstuk 5 regelt het onderwerp pleegzorg. Pleegzorg is, zo stelt de toelichting op artikel 5.1, een op zich zelf staande, bijzondere en voor uit huis geplaatste jeugdigen belangrijke vorm van jeugdhulp.

Het is de Afdeling opgevallen dat ingevolge artikel 5.1 van het wetsvoorstel het verblijf van een jeugdige in een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder op één lijn wordt gesteld met het verblijf bij (netwerk)pleegouders. Daardoor lijkt pleegzorg ook verblijf in een accommodatie te omvatten. Gelet op de verdere inhoud van hoofdstuk 5 lijkt dat niet de bedoeling te zijn.

De Afdeling geeft dan ook in overweging artikel 5.1 aan te passen. Voorts adviseert zij de toelichting aan te vullen met een algemeen informatief gedeelte over de pleegzorg.

⁸¹ Naast de individuele voorziening, die alleen na besluit van de gemeente toegankelijk is zijn er ook vormen van jeugdhulp die aan een ieder worden aangeboden, zoals ondersteuning bij vragen rond gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden, zoals die op dit moment door het CJG wordt geboden, en het bieden van kortdurende en eenmalige ambulante hulp. Wat de jeugdgezondheidszorg betreft (onderdeel van de publieke gezondheidszorg, waaraan in principe geen individuele hulpvraag ten grondslag ligt) komt de Commissie Evaluatie Basistakenpakket JGZ in haar Rapport Een stevig fundament, evaluatie van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg (blz. 36–39) tot een basispakket JGZ op hoofdlijnen, waarin zij onder meer onderscheidt: het uitvoeren van het Rijksvaccinatieprogramma, het geven van preventieve voorlichting en advisering, individueel of in groepen, het beoordelen of extra ondersteuning, hulp of zorg nodig is, het signaleren van bedreigende factoren in opvoeding in gezin en omgeving en het ingrijpen bij situaties die de veiligheid van het kind bedreigen.

i. Artikel 6.1.2: machtiging gesloten jeugdhulp

In artikel 6.1.2, eerste lid, is volgens de toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak de zinsnede «ongeacht of de jeugdige daarmee instemt» verwijderd, nu deze niet noodzakelijk is.⁸² De Afdeling adviseert, mede gelet op artikel 7.3.4, waarin is bepaald dat geen instemming van de jeugdige is vereist voor de machtiging gesloten jeugdhulp, deze zinsnede tevens in artikel 6.1.2, negende lid alsmede artikel 6.1.4, eerste lid, te schrappen.

j. Artikel 6.1.3: spoedmachtiging

Artikel 6.1.3, eerste lid, verwijst naar artikel 6.1.2, tweede lid, terwijl artikel 6.1.3, tweede lid, reeds de voorwaarden van artikel 6.1.2, tweede lid, bevat.

Ziet de Afdeling het goed dan dient artikel 6.1.3, eerste lid, te verwijzen naar artikel 6.1.2, derde lid, in het bijzonder de regel dat de wettelijk vertegenwoordiger instemt met de opneming en verblijf op grond van de spoedmachtiging indien geen sprake is van voogdij of ondertoezichtstelling.⁸³ De Afdeling adviseert artikel 6.1.3, eerste lid, aan te passen.

k. Artikel 6.1.4: voorwaardelijke machtiging

In artikel 6.1.4 ontbreekt de verwijzing naar artikel 6.1.2, derde lid, in het bijzonder de regel dat de wettelijk vertegenwoordiger instemt met de opneming en verblijf indien geen sprake is van voogdij of ondertoezichtstelling.

Verzekerd moet zijn dat de wettelijke vertegenwoordiger bij het verlenen van de voorwaardelijke machtiging instemt met de opneming en verblijf van de jeugdige ingeval de voorwaardelijke machtiging wordt tenuitvoergelegd op gronden genoemd in artikel 6.1.6, tweede en derde lid. De Afdeling adviseert artikel 6.1.4 in deze zin aan te vullen.

l. Artikel 6.1.8

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1.8 wordt vermeld «dat in de tweede plaats de Raad voor de Kinderbescherming verzoek kan doen», terwijl in artikel 6.1.8 in de tweede plaats de officier van justitie wordt genoemd. Ook ontbreekt in die toelichting de vermelding dat de gecertificeerde instelling een verzoek tot het verkrijgen van een machtiging kan doen.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

m. Verwijzingen naar nieuwe artikelen van Boek 1 Burgerlijk Boek

Artikel 6.1.8, tweede lid, verwijst naar het bestaande artikel 1:265 BW (1:265k BW in het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming⁸⁴ (wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen), terwijl artikelen 6.1.2, achtste lid, en 6.1.6, zevende lid, verwijzen naar het toekomstige artikel 1:265b BW. De Afdeling adviseert in het voorstel een eenduidige keuze te maken voor verwijzingen naar de artikelen van Boek 1 BW.

⁸² Artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1.2.

⁸³ Vergelijk het huidige artikel 29c, eerste lid, Wjz.

⁸⁴ Kamerstukken I 2012/13, 32 015.

n. Artikel 6.1.11

Artikel 6.1.11 regelt dat tegen de jeugdige, ten aanzien van wie een machtiging is afgegeven en die in verband met de machtiging aanwezig is in het gerechtsgebouw, bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast.

De Afdeling adviseert deze bepaling bij de overige vrijheidsbeperkende maatregelen in paragraaf 6.3 onder te brengen.

o. Paragraaf 6.3: vrijheidsbeperkende maatregelen

De toelichting vermeldt dat de vrijheidsbeperkende maatregelen slechts kunnen worden toegepast, voor zover zij noodzakelijk zijn om het met de jeugdhulp beoogde doel te bereiken.⁸⁵ De toelichting merkt dit in het bijzonder op wat betreft de geneeskundige handeling.⁸⁶ De Bjj schrijft voor dat vrijheidsbeperkende maatregelen slechts kunnen worden toegepast, indien deze noodzakelijk zijn gelet op de bij de onderscheidenlijke maatregelen aangeduide doelen.⁸⁷

De onderscheidenlijke artikelen van paragraaf 6.3 bepalen echter, dat de maatregelen kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen dan wel om te voorkomen dat de jeugdhulp aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt.

De Afdeling adviseert om in de onderscheiden artikelen in plaats van «voor zover nodig» de term «noodzakelijk» op te nemen, conform de bedoeling volgens de memorie van toelichting en in overstemming met onder meer de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen in de Bjj.

p. Artikel 6.3.5

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.5 wordt vermeld dat artikel 6.3.5, tweede lid, bepaalt dat indien er een hulpverleningsplan is vastgesteld, de maatregelen in overeenstemming met het hulpverleningsplan ten uitvoer moeten worden gelegd. Het wetsvoorstel regelt dit echter niet.

De Afdeling adviseert artikel 6.3.5 aan te passen.

q. Artikel 6.1.13

De spoedmachtiging geldt op grond van artikel 6.1.13 voor ten hoogste twee weken. Niet duidelijk is hoe deze bepaling zich verhoudt tot de termijn van ten hoogste veertien dagen, waarnaar het voorgestelde artikel 6.1.3, vierde lid en artikel 6.1.2, negende lid, verwijst.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te bepalen, dat indien de wettelijke vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, de jeugdige gedurende ten hoogste de geldigheidsduur van de spoedmachtiging in de gesloten accommodatie kan verblijven.

r. Paragraaf 7.3.

1°. Paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel bevat onder meer bepalingen over het inzagerecht van de betrokkene in zijn dossier, de vernietiging van het dossier en de toevoeging van stukken aan het dossier op verzoek van de betrokkene.⁸⁸

⁸⁵ Artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.1 tot en met 6.3.5. Het bestaande artikel 29a Wjz bevat een gelijkkluidende voorwaarde.

⁸⁶ Laatste alinea van de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.3.2.

⁸⁷ Artikel 2, vierde lid, Bjj.

⁸⁸ De voorgestelde artikelen 7.3.8, tweede lid, 7.3.9, 7.3.10, 7.3.11 en 7.3.12.

De Afdeling merkt op dat in paragraaf 9.3 van het algemeen deel van de toelichting wordt ingegaan op de rechtsbescherming ten aanzien van een individuele jeugdhulpvoorziening en op de klachtprocedure naar aanleiding van bepaalde beslissingen in het kader van de gesloten jeugdhulp. De rechtspositie en de rechtsbescherming van de betrokkene wat betreft de inzage, bewaring en vernietiging van het dossier op grond van paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel, blijft echter naar het oordeel van de Afdeling onderbelicht.

De Afdeling adviseert in de toelichting een passage op te nemen over de rechtsbescherming van betrokkene wat betreft paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel.

- 2°. *In paragraaf 7.3 zijn bepalingen opgenomen over het toestemmingsvereiste, de dossiervorming, de privacy en de vertegenwoordiging. De artikelen komen in grote lijnen overeen met de bepalingen uit de WGBO (geneeskundige behandelingsovereenkomst uit Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Waar nodig zijn deze aangepast en toegevoegd op het verlenen van jeugdhulp.*

Onlangs heeft de Minister van VWS aangekondigd het voorstel van Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) niet in de huidige vorm voort te zetten, maar te verdelen over verschillende voorstellen.⁸⁹ Omdat de gekozen opzet in de Eerste Kamer vragen oproept en op weerstand stuitte en de bewindslieden van VWS groot belang hechtten aan het met voorrang realiseren van de aanpassingen rond klachten, geschillen en kwaliteit, zijn de overige onderdelen uit het wetsvoorstel verwijderd en zullen deze in afzonderlijke wetsvoorstellen worden opgenomen.⁹⁰ Aanpassingen van de cliëntenrechten betreffende informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn derhalve uit het oorspronkelijke wetsvoorstel gehaald, maar zullen hun beslag krijgen in een afzonderlijke wijziging van de WGBO.⁹¹ In dat licht bezien ligt het voor de hand dat de bepalingen van de nu voorliggende Jeugdwet ontleend zijn aan de geldende WGBO. Wel zal bij de vaststelling van de eindtekst rekening gehouden moeten worden met de aanpassingen van de WGBO.

In de artikelen 7.3.6, 7.3.8, eerste lid, 7.3.14, zesde lid, en 7.3.15, eerste en tweede lid, wordt gesproken van verrichtingen dan wel verrichtingen van ingrijpende aard. Deze term is overgenomen uit de WGBO. In dat verband vormen verrichtingen een onderdeel van de handelingen op het gebied van de geneeskunst er toe strekkend een persoon van een ziekte genezen, hem voor het ontstaan van een ziekte te behoeden of zijn gezondheidstoestand te beoordelen.

De term heeft dan ook een specifieke betekenis binnen de geneeskunde die, naar het oordeel van de Afdeling, zonder nadere uitleg niet één op één kan worden gebruikt voor de jeugdhulpverlening. In ieder geval behoeft het gebruik in deze context een nadere uiteenzetting.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over wat wordt bedoeld met verrichtingen en verrichtingen van ingrijpende aard en de tekst van het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

s. Artikel 8.1.1

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan bij de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering geen financiële tegemoetkoming of een pgb worden verstrekt. In de toelichting wordt gewezen op het feit dat de ouders niet de mogelijkheid hebben om regie

⁸⁹ Kamerstukken 32 402.

⁹⁰ Kamerstukken I 2012/13, 32 402, A, blz. 1.

⁹¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 402, nr. 12, blz. 18.

te kunnen voeren over de hulp dan wel het zeer twijfelachtig is dat de financiële tegemoetkoming of het pgb besteed zal worden aan de daarvoor bedoelde hulp.

Naar het oordeel van de Afdeling zou dit ook moeten gelden voor de gesloten jeugdhulp, nu hieraan een rechterlijke machtiging ten grondslag ligt, deze veelal gepaard gaat met een ondertoezichtstelling of voogdij en deze vorm derhalve een grote mate van overeenkomst vertoont met de jeugdhulp in het gedwongen kader.

De Afdeling geeft in overweging het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

t. Toezicht en inzage in dossiers

1°. Op grond van het wetsvoorstel worden de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) belast met het toezicht op de naleving van de Jeugdwet.⁹² Daartoe hebben zij in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht⁹³, de bevoegdheid tot inzage in dossiers. Voor de ambtenaren van de IGZ en IJZ geldt dezelfde geheimhoudingsplicht als voor de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling.⁹⁴

De Afdeling merkt op dat hier gaat om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens en dat sprake is van inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Ingevolge artikel 8 EVRM kan een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd zijn als is voldaan aan een aantal vereisten. Een van deze vereisten is dat de inbreuk noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. In dat verband moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gewogen.

De toelichting besteedt echter nauwelijks aandacht aan dit noodzaakcriterium. Vermeld wordt slechts dat inzage nodig kan zijn in grote aantallen dossiers, zoals bij thematische onderzoeken waar het kan gaan om honderden dossiers. Het expliciet vragen om toestemming is niet werkbaar. Anonimiseren van de betrokken dossiers zou een onaanvaardbare last voor de betrokken instelling betekenen, aldus de toelichting.⁹⁵

De vraag rijst of de voorgestelde verstrekkende bevoegdheid van beide inspecties in het licht van artikel 8 EVRM noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening. Daarbij moet worden meegewogen dat het hier gaat om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid en derhalve om een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel een verruiming betekent van de bevoegdheid van de toezichthouder ten opzichte van de huidige situatie. Op grond van de huidige Wjz heeft de IJZ geen bevoegdheid tot inzage in dossiers van cliënten. Uit de toelichting blijkt niet of het niet beschikken over deze bevoegdheid tot problemen heeft geleid.

De Afdeling wijst er daarbij op dat het uitoefenen van het inzagerecht door de IGZ op andere terreinen⁹⁶ met nadere waarborgen is omkleed: voldaan moet zijn aan het noodzakelijkheidsvereiste, het proportionaliteitsvereiste en een procedurele waarborg bestaande uit de expliciete

⁹² Voorgestelde artikel 9.2, eerste lid.

⁹³ Dit artikellid geeft beroepsbeoefenaren op wie een geheimhoudingsplicht rust, een verschooningsrecht. Zij zijn dan niet verplicht om medewerking te verlenen aan de toezichthouder.

⁹⁴ Voorgestelde artikel 9.2, derde lid.

⁹⁵ Artikelsgewijze toelichting op artikel 9.2, derde lid.

⁹⁶ De IGZ heeft op grond van de volgende wetten de bevoegdheid tot inzage in dossiers: artikel 7 Kwaliteitswet zorginstellingen, artikel 87 Wet beroepen individuele gezondheidszorg en artikel 39, eerste lid, onderdeel b, van de Gezondheidswet.

goedkeuring vooraf door de Minister van VWS. Deze waarborgen zijn in een brief van de Minister van VWS aan de Eerste Kamer nader ingevuld en gepreciseerd.⁹⁷ Daarin wordt bijvoorbeeld concreet en nauwkeurig opgesomd wanneer sprake is van een omstandigheid waarin het vragen om toestemming van de cliënt onmogelijk of onevenredig belastend is. Gelet op de inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, is de Afdeling van oordeel dat soortgelijke inhoudelijke en procedurele waarborgen dienen te gelden voor het inzage-recht van de IGZ en IJZ op grond van het onderhavige wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de noodzakelijkheid van de bevoegdheid tot inzage in dossiers door beide inspecties in het licht van artikel 8 EVRM dragend te motiveren en het wetsvoorstel aan te passen.

- 2°. Voorts merkt de Afdeling het volgende op met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid. Op grond van artikel 23, eerste lid, onderdeel f, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), is een van de voorwaarden voor verwerking van dergelijke bijzondere persoonsgegevens dat die verwerking bij wet wordt bepaald. Dit is in het voorstel niet geregeld. De Afdeling adviseert in het voorgestelde artikel 9.2 uitdrukkelijk op te nemen dat tot de persoonsgegevens bedoeld in het derde lid van artikel 9.2 tevens kunnen behoren persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

u. Artikel 9.3a

In artikel 9.3a, tweede lid, wordt onder meer artikel 9.3 van overeenkomstige toepassing verklaard. In de toelichting wordt gesteld dat het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete niet valt onder de handhavinginstrumenten in dit kader.

Ingevolge artikel 9.4, eerste lid, zijn de ministers bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang van een krachtens artikel 9.3 gegeven aanwijzing of bevel. Daarmee wordt het ook mogelijk een last onder bestuursdwang (en dus ook een last onder dwangsom) op te leggen ingeval artikel 9.3a zich voordoet, hetgeen niet de bedoeling is en ook op dit moment niet mogelijk is.⁹⁸

Het vorenstaande betekent dat de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 9.3 in artikel 9.3a achterwege gelaten moet worden.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

v. Artikel 9.5

- 1°. Het eerste lid bevat een bepaling betreffende een bestuurlijke boete als een aanwijzing inzake de naleving van het klachtrecht niet of onvoldoende wordt nageleefd. Het artikellid is ontleend aan artikel 3b Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz). Met de Wcz wordt de Wkcz ingetrokken. Daarin is een dergelijk artikel niet meer opgenomen.⁹⁹

De Afdeling adviseert de handhaving van het artikellid in dit voorstel dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

⁹⁷ Kamerstukken I 2009/10, 31 122, J.

⁹⁸ Artikel 47, eerste lid, onderdeel d, en artikel 16, zevende lid WJZ.

⁹⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 402, nr. 12, blz. 11 en B, blz. 12.

- 2°. *Artikel 9.5, derde tot en met vijfde lid, regelt de strafbaarstelling van het handelen in strijd met de verplichting tot het hebben van de verklaring omtrent het gedrag, het melden van calamiteiten en het openbaar maken van het kwaliteitsverslag. Met uitzondering van de laatstgenoemde verplichting komen de bepalingen overeen met het nieuw voorgestelde artikel 30 Wcz.¹⁰⁰*
Bij vergelijking met dit artikel is het de Afdeling opgevallen dat overtreding van artikel 4.1.5 van het voorliggende wetsvoorstel niet strafbaar is gesteld, en dat ook de strafmaat afwijkt.
De toelichting verwijst nog naar de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) en merkt op dat in een invoeringswet aanpassingen zullen plaatsvinden van onder meer de Kwzi. Nu met de totstandkoming van de Wcz tevens is voorzien in intrekking van de Kwzi komt het de Afdeling aangewezen voor zo veel mogelijk aan te sluiten bij de tekst van de nieuwe Wcz en noodzakelijk geachte afwijkingen dragend te motiveren.

w. De toelichting

Een toelichting bij een wetsvoorstel dient zelfstandig leesbaar te zijn en een dragende motivering te bevatten voor alle relevante artikelen. Dit geldt ook voor een wetsvoorstel dat beoogt een nieuwe regeling te scheppen in de plaats van een al bestaande wet.
De Afdeling merkt op dat de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel op onderdelen tekortschiet. Zo wordt veel bekend verondersteld, ontbreken verwijzingen naar bestaande artikelen, en wordt anderszids uitsluitend volstaan met verwijzingen naar geldende artikelen.
De Afdeling geeft in overweging de toelichting op het vorenstaande kritisch te toetsen, te ontdoen van onjuistheden en herhalingen¹⁰¹ en ook overigens aan te passen zodat zulks resulteert in een duidelijke, goed leesbare verantwoording van de nieuwe regeling.

10. Overige opmerkingen

a. Aanhef en Considerans

De Afdeling merkt terecht op dat het niet de bedoeling kan zijn om de gemeente verantwoordelijk te maken voor het voorkomen van *alle* opgroei- en opvoedproblemen. Primair ligt die verantwoordelijkheid bij de ouders. Het wetsvoorstel gaat dan ook nadrukkelijk uit van de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van ouders. Gemeenten zijn op grond van dit wetsvoorstel wel verantwoordelijk voor preventie zoals laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning, om te voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat er een kindbeschermingsmaatregel getroffen dient te worden, dan wel dat de jeugdige in het strafrechtelijke kader terechtkomt. De gemeente heeft derhalve een voorwaardenscheppende en faciliterende rol (het voorzien in laagdrem-

¹⁰⁰ Kamerstukken I 2012/13, 32 402, B, blz. 10.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde artikelen 6.3.4 en 6.3.2, waarin voorbeelden worden genoemd van vrijheidsbeperkende maatregelen, die als onderzoek in het lichaam dienen te worden aangeduid en waarvoor het wetsvoorstel geen grondslag biedt. Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1.2 wordt onvoldoende duidelijk, of de gedragswetenschapper aan beide in het voorgestelde artikel 6.1.2, tweede lid, vermelde criteria voor het verlenen van de machtiging gesloten jeugdzorg dient te toetsen. Zie voorts ook de toelichting op artikel 4.1.4, eerste lid, laatste alinea, waarin verwezen wordt naar vervallen tekst, en op artikel 4.3.1, inzake de verwijzing naar het zesde lid (dit moet zijn vierde lid), hetgeen betekent dat de passage beter kan worden verplaatst voor de voorlaatste alinea. Verder is ook de toelichting op artikel 3.1, inleiding, grotendeels een duplicaat van de passage onder het opschrift «Hoofdstuk 3 Gecertificeerde instellingen».

pelige opgroei- en opvoedvoorzieningen, speelplaatsen, buurthuizen en dergelijke) en jeugdhulp komt pas in beeld als het de jongere, zijn ouders en diens netwerk niet zelf lukt om de problemen de baas te worden. Als dat het geval is, dan moet de gemeente ook tijdig en op maat ingrijpen, zodat erger wordt voorkomen. Tegelijkertijd moet de interventie van de gemeente weer zoveel mogelijk gericht zijn op herstel en versterking van de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen van de jongere en diens gezin vooropstellen, opdat overheidsbemoeienis overbodig wordt.

Het begrip preventie is opgenomen in de aanhef.

b. Artikel 1.1 Definitie gesloten jeugdhulp

Uit de artikelsgewijze toelichting van het begrip gesloten jeugdhulp wordt duidelijk dat niet alle vormen van jeugdhulp op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp kunnen worden gegeven. Zo is bijvoorbeeld gedwongen ggz-behandeling alleen mogelijk indien sprake is van een situatie die een ernstig gevaar oplevert of kan opleveren voor de gezondheid van de jeugdige of een ander.

c. Artikel 1.1 Definitie kindbeschermingsmaatregel

De Afdeling merkt terecht op dat voogdij lang niet altijd een kindbeschermingsmaatregel is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de definitie van kindbeschermingsmaatregelen aangepast, in die zin dat verwezen wordt naar de kindbeschermingsmaatregelen uit het BW.

De verwijzing naar voorlopige voogdij op grond van andere wetten is niet meer uit de definitie van de Wjz overgenomen, omdat dit alleen ziet op de voorlopige voogdij op grond van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie. Deze wet zal bij de Invoeringswet dan ook worden aangepast. Ook de nieuwe kindbeschermingsmaatregelen uit het wetsvoorstel verbetering kindbeschermingsmaatregelen zullen pas bij de Invoeringswet in de definitie worden opgenomen.

d. Artikel 2.1

Weliswaar wordt de inhoud van de hulpverlening die noodzakelijk is bij de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bepaald door de rechter en de gecertificeerde instellingen zelf, maar het is niet zo dat de gemeente hierdoor geen invloed kan uitoefenen op het beleid inzake kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Allereerst zegt artikel 3.4, eerste lid, dat de gecertificeerde instelling bij de bepaling welke jeugdhulp aangewezen is in het kader van de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering, dient te overleggen met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft. Dit overleg dient op casusniveau plaats te vinden, zodat de gecertificeerde instelling op de hoogte kan zijn van het ingekochte hulpaanbod van de gemeente, en de inbreng van de gemeente meegenomen kan worden in de besluitvorming door de gecertificeerde instelling. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor de contractering van gecertificeerde instellingen die kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering moeten gaan uitvoeren. In het kader van deze contractering kunnen afspraken gemaakt worden over de in te zetten jeugdhulp, bijvoorbeeld dat de focus gericht moet zijn op vroege signalering, versterking van het opvoedkundig klimaat in het gezin en op eigen kracht. Anders dan de Afdeling opmerkt bestaat er daarom wel degelijk de mogelijkheid voor de gemeente om beleid te voeren op de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

e. Artikel 2.2, tweede lid

De toelichting bij artikel 2.2, tweede lid, is aangevuld met een passage over de opdracht om in het beleidsplan in te gaan op de uitvoering van het beleid in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake het AMHK. Voor de duidelijkheid is tevens de bedoelde bepaling zelf aangepast.

f. Artikel 2.3

De opmerking van de Afdeling is terecht voor zover zij opmerkt dat de jeugdhulpplicht in artikel 2.3 en het begrip jeugdhulp niet volledig op elkaar aangesloten waren. Artikel 2.3 is daarom ook in die zin aangepast. Daarnaast is in artikel 2.3 het derde doel dat nagestreefd moet worden met de jeugdhulp anders geformuleerd. De eerdere formulering was gebaseerd op een toen nog in voorbereiding zijnde wijziging van het wetsvoorstel Wmo in verband met de decentralisatie van de functie begeleiding uit de AWBZ. Nu echter besloten is deze wijziging van de Wmo niet door te zetten, maar deze decentralisatie van de functie begeleiding anders vorm te geven, is de noodzaak tot aansluiting bij de formulering in die wijziging komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is gekozen voor een formulering die beter aansluit bij de doelen van de jeugdhulp, te weten zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.

g. Artikel 2.8

De Afdeling merkt terecht op dat als in de verordening van de gemeente alleen een overzicht wordt gegeven van de individuele voorzieningen, de burger dan nog steeds geen volledig beeld zal hebben van alle voorzieningen. Artikel 2.8 en de toelichting daarop zijn derhalve zodanig gewijzigd dat in de verordening niet alleen regels gesteld dienen te worden over de door het college te verlenen individuele voorzieningen, maar ook over de overige voorzieningen.

h. Artikel 5.1

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is artikel 5.1 opnieuw bezien. De bepaling sloot aan bij de wet verbetering positie pleegouders¹⁰², maar is bij nader inzien overbodig. Daarom is deze bepaling geschrapt.

Daarnaast is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een nieuwe paragraaf 7.7 toegevoegd aan het algemene deel van de memorie van toelichting met een algemeen informatief gedeelte over pleegzorg.

i. Artikel 6.1.2: machtiging gesloten jeugdhulp

De artikelen 6.1.2, negende lid en 6.1.4, eerste lid, zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

j. Artikel 6.1.3: spoedmachtiging

Artikel 6.1.3, eerste lid is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

k. Artikel 6.1.4: voorwaardelijke machtiging

Artikel 6.1.4 is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

¹⁰² Stb. 2013, 72

l. Artikel 6.1.8

De toelichting bij artikel 6.1.8 is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

m. Verwijzingen naar nieuwe artikelen van Boek 1 Burgerlijk Wetboek

De artikelen 6.1.2, achtste lid, 6.1.6, zevende lid en 6.1.8, tweede lid, zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast. In dit wetsvoorstel wordt verwezen naar de bestaande regelgeving. Naast de Jeugdwet zal nog een invoeringswet in procedure gebracht worden. Daarin zullen wijzigingen in terminologie, wijzigingen van andere wetten en van nog aanhangige wetsvoorstellen worden opgenomen.

n. Artikel 6.1.11

Het advies van de Afdeling is overgenomen. Artikel 6.1.11 is ondergebracht in paragraaf 6.3 en is nu artikel 6.3.8.

o. Paragraaf 6.3: vrijheidsbeperkende maatregelen

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is in de artikelen betreffende de vrijheidsbeperkende maatregelen de zinsnede «voor zover dit nodig» is telkens vervangen door «voor zover noodzakelijk».

p. Artikel 6.3.5

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is in artikel 6.3.5 opgenomen dat de maatregelen in overeenstemming met het hulpverleningsplan ten uitvoer moeten worden gelegd.

q. Artikel 6.1.13

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast. Het vierde lid van artikel 6.1.3 verklaart nu alleen artikel 6.1.2, zevende en achtste lid, van overeenkomstige toepassing. Er is daarnaast een vijfde lid toegevoegd aan artikel 6.1.3 dat bepaalt dat indien de wettelijke vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, de jeugdige gedurende ten hoogste de geldigheidsduur van de spoedmachtiging in de gesloten accommodatie kan verblijven.

r. Paragraaf 7.3

1°. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 9.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een paragraaf 9.3.2 toegevoegd over de rechtspositie en rechtsbescherming in verband met het handelen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Dit beperkt zich niet tot de naleving door hulpverleners van de bepalingen over toestemming, dossier en privacy uit paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel, maar ziet in den brede op de naleving van de Jeugdwet door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daaronder is met name ook begrepen de naleving van de eisen die in hoofdstuk 4 gesteld worden aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Jeugdigen en ouders kunnen gebruik maken van de interne klachtenbehandeling en kunnen de naleving van de wettelijke bepalingen afdwingen langs privaatrechtelijke weg via de civiele rechter. Daarnaast wordt publiekrechtelijk toezicht uitgevoerd door de Inspectie. Omdat het niet in overeenstemming zou zijn met de rol van de Inspectie als zij bij elke individuele overtreding van een wettelijke

bepaling in actie zou moeten komen, is in artikel 9.2 een nieuw vierde lid ingevoegd.

Deze bepaling geeft de toezichthoudende ambtenaren de bevoegdheid overtredingen buiten behandeling te laten, tenzij sprake is van een situatie die een ernstige bedreiging kan betekenen voor de veiligheid van jeugdigen of ouders, de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of van jeugdreclasering, of het belang van verantwoorde hulp anderszins daaraan redelijkerwijs in de weg staat.

- 2°. Naast de Jeugdwet zal nog een invoeringswet in procedure gebracht worden. Daarin zullen wijzigingen in terminologie, wijzigingen van andere wetten en van nog aanhangige wetsvoorstellen worden opgenomen. Bij de vaststelling van die invoeringswet zal nauwgezet rekening worden gehouden met andere de Wgbo en de Wcz. Omwille van de duidelijkheid is hierover in paragraaf 14.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een aanvullende tekst opgenomen.
- 3°. De Afdeling merkt terecht op dat de begrippen «verrichtingen» en «verrichtingen van ingrijpende aard» in de geneeskunst een specifieke betekenis hebben. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een verduidelijkende passage toegevoegd aan de artikelsgewijze toelichting op paragraaf 7.3 van het wetsvoorstel.

s. Artikel 8.1.1

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is ook bij gesloten jeugdhulp de mogelijkheid tot verstrekking van een pgb uitgesloten. De wet en toelichting zijn in deze zin aangepast.

t. Toezicht en inzage in dossiers

- 1°. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel de bevoegdheid van de toezichthouder ten opzichte van de huidige situatie verruimt, omdat de IJZ op grond van de huidige Wjz geen bevoegdheid heeft tot inzage in dossiers van cliënten.
De Wjz kent geen bepaling die de IJZ expliciet bevoegdheid maakt tot inzage in dossiers van cliënten. Toezichthouders zijn op grond van artikel 5:17 Awb onder meer bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
Met de Wet tot uitbreiding van de bestuurlijke handhavinginstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid¹⁰³ zijn de bevoegdheden van de IGZ en het bestuurlijke handhavinginstrumentarium geharmoniseerd en verduidelijkt. Die wet ziet niet op de IJZ. Maar onder het begrip jeugdhulp in de nieuwe Jeugdwet vallen zowel de jeugdzorg en de gesloten jeugdzorg van de Wjz werden aangeboden als verschillende vormen van zorg die tot op heden onder de AWBZ en de Zvw (en daarmee ook onder de Kwzi) vallen. Daarom zal op grond van de Jeugdwet zowel toezicht worden gehouden door de IJZ als door de IGZ op de naleving van de wet door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (zie ook hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). De IVenJ zal daarnaast toezicht houden voorzover het de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen betreft. Ter bevordering van de ontkokering van de diverse vormen van ondersteuning, hulp en zorg in het nieuwe jeugdstelsel maakt de nieuwe Jeugdwet geen onderscheid tussen de verschillende vormen van jeugdhulp en vallen alle in te zetten voorzieningen onder het begrip jeugdhulp. Dat biedt ook ruimte voor aanbieders om mengvor-

¹⁰³ Stb. 2010, 191

men aan te bieden. Daarom voorziet de Jeugdwet in één kwaliteitsregime voor alle vormen van jeugdhulp, met één landelijk toezicht- en handhavingsregime. De bepalingen inzake kwaliteit, toezicht en handhaving zijn rechtstreeks afgeleid van de wetgeving die geldt voor de zorg, zodat voor vormen van jeugdhulp waarvan ook een equivalent bestaat voor niet-jeugdigen een eenduidig regime geldt. Dit betekent dat de wijze waarop op grond van de Jeugdwet toezicht wordt gehouden en wordt gehandhaafd aansluit bij de wijze waarop de IGZ nu handhaaft. Uit de toezichtpraktijk van de IJZ blijkt dat de expliciete bevoegdheid tot inzage van het dossier node wordt gemist. Om goed toezicht uit te kunnen oefenen is het noodzakelijk om op basis van de gegevens uit het dossier te kunnen beoordelen hoe een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling functioneert. Daarnaast is het bij calamiteiten als gevolg waarvan de betrokkene is overleden niet altijd mogelijk om toestemming te vragen voor de inzage. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij gevallen van kindermishandeling waarbij een van de ouders de vermoedelijke dader is.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting op artikel 9.2, derde lid, expliciet ingegaan op de noodzaak van de bevoegdheid tot inzage in dossiers door de toezichthouders en de waarborgen inzake de toepassing van dat inzagerecht.

- 2°. De Afdeling merkt op dat op grond van artikel 23, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp een voorwaarde voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid is dat die verwerking bij wet wordt bepaald. De regering deelt niet het oordeel van de Afdeling dat dit in het wetsvoorstel niet is geregeld. Artikel 9.2, derde lid, dient gelezen te worden in samenhang met artikel 1.1 alwaar de begrippen «dossier» en «jeugdhulp» zijn gedefinieerd. Dit betekent dat waar in artikel 9.2, derde lid, gesproken wordt van «inzage van de dossiers», gelet op de definitie van dossier verstaan moet worden dat dit gegevens zijn met betrekking tot de verlening van jeugdhulp aan een jeugdige of ouder of de uitvoering van een kindbeschermsmaatregel of jeugdreclassering. Gelet op de definitie van jeugdhulp vallen onder gegevens over de verlening van jeugdhulp ook persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid. De regering concludeert daarom dat aanpassing van artikel 9.2 niet nodig is.

u. Artikel 9.3a

De Afdeling merkt terecht op dat ingevolge artikel 9.4, eerste lid, (na vernummering nu artikel 9.5, eerste lid) de ministers een last onder bestuursdwang kunnen opleggen ter handhaving van een krachtens artikel 9.3 gegeven aanwijzing of bevel, doordat in artikel 9.3a, tweede lid, (na vernummering nu artikel 9.4, tweede lid) onder meer artikel 9.3 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. De Afdeling wijst erop dat dit niet de bedoeling lijkt te zijn en op dit moment ook niet mogelijk is. In het wetsvoorstel is daarom aan artikel 9.3a, tweede lid, (na vernummering nu artikel 9.4, tweede lid) toegevoegd dat artikel 9.4 (na vernummering nu artikel 9.5) niet van toepassing is.

v. Artikel 9.5

De Afdeling lijkt alvast uit te gaan van de intrekking van de Wkcz door de Wcz. Zoals echter op diverse plaatsen in de memorie van toelichting is vermeld, zal nog een afzonderlijke invoeringswet in procedure gebracht worden. Daarin zullen wijzigingen in terminologie, wijzigingen van andere wetten en van nog aanhangige wetsvoorstellen worden opgenomen. Het gaat daarbij ook om wijzigingen van het onderhavige wetsvoorstel naar

aanleiding van aanhangige wetsvoorstellen. Dit betreft onder andere de Wcz. Omwille van de duidelijkheid is hierover in paragraaf 14.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een aanvullende tekst opgenomen.

w. De toelichting

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast en ontdaan van onjuistheden en onnodige herhalingen.

11. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is zorgvuldig aandacht besteed.

12. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel nog een aantal wijzigingen aan te brengen.

In artikel 2.12 is voor de betrokken ministers een bevoegdheid opgenomen om een aanwijzing te geven indien ernstige tekortkomingen vastgesteld worden ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering van deze wet door de gemeente. In de Jeugdwet heeft de aanwijzing het karakter van een opdracht aan de gemeente om binnen een door de ministers gestelde termijn tot wetsconforme uitvoering over te gaan. Hiermee krijgt de aanwijzing een beperkter karakter dan in de Awb.

In artikel 3.1 is de mogelijkheid opgenomen dat de gecertificeerde instelling rechtstreeks een verzoek tot onderzoek doet bij de raad voor de kindbescherming. Dit is wenselijk om snel te handelen en bureaucratie te vermijden. Wel is het van belang dat de gemeente van een dergelijke melding op de hoogte wordt gesteld. Op grond van het vierde lid is de gecertificeerde instelling daartoe verplicht.

In artikel 9.1 is de Inspectie voor Veiligheid en Justitie opgenomen. De Inspectie voor Veiligheid en Justitie zal onderzoeken in algemene zin verrichten als het gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

In artikel 12.4 is expliciet opgenomen dat gemeenten zich tijdig en adequaat voor dienen te bereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheden op grond van deze wet, met name om de continuïteit van zorg te waarborgen. Ook is in dat artikel bepaald dat de gemeenteraad tijdig de beleidsplannen en de verordening inzake het nieuwe jeugdstelsel moet vaststellen.

De nut en noodzaak van de niet-verplichte delegatiegrondslagen (de zogenoemde kan-bepalingen) zijn kritisch bezien, mede in het licht van de door de Afdeling meermaals aangehaalde beleidsvrijheid voor de gemeenten. Dit heeft erin geresulteerd dat een aantal grondslagen worden geschrapt. Naast de hiervoor al aangehaalde aanpassing van artikel 2.10 (na vernummering 2.11) gaat het om de volgende artikelen:

- de uitwerking van de VIR, bedoeld in de artikelen 7.1.1.3 en 7.1.4.2, vierde lid;

- de personen aan wie gegevens ten behoeve van beleidsinformatie en toegang worden verstrekt, bedoeld in artikel 7.4.5, tweede lid, onderdeel b;
- de uitwerking van de financiële tegemoetkoming, bedoeld in artikel 8.1.5, tweede lid.

In enkele gevallen is de grondslag als kan-bepaling vervangen door een verplichte delegatiegrondslag, waar vaststaat dat bij AMvB invulling zal plaatsvinden. Het betreft de artikelen 2.10 (na vernummering 2.11), onderdeel a, 9.3, zevende lid, en 12p, zevende lid, Wmo.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.13.0096/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 1.1 een definitie opnemen van het hulpverleningsplan en daarbij zo nodig verwijzen naar artikel 4.1.2.
- In artikel 2.2, derde lid, «artikel 18» en «artikel 10b7» vervangen door «18a respectievelijk 17a» en «passend onderwijs» schrappen.
- De artikelen van het wetsvoorstel doorlopend nummeren (bijv. artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.3 zijn vervallen).
- In artikel 5.2, derde lid, «onderdeel a en b» en «onderdeel c en d», vervangen door «onderdelen a en b», en «onderdelen c en d».
- In artikel 5.3, derde lid, «regels» vervangen door: nadere regels. Voorts in de toelichting bij artikel 5.3 het opschrift «Eerste en derde lid» aanbrengen.
- In artikel 6.1.3, vierde lid, de verwijzing naar artikel 6.1.2, zesde lid, schrappen nu artikel 6.1.3, derde lid, reeds de instemming van de gedragswetenschapper regelt.
- In artikel 6.1.5, «vijfde lid» vervangen door; zesde lid. (Artikel 6.1.5 verwijst voor het hulpverleningsplan naar artikel 6.1.4, vijfde lid, in plaats van het zesde lid.)
- In artikel 6.1.10, eerste lid, en 6.1.14, tweede lid, de officier van justitie en de gecertificeerde instelling, die op grond van artikel 6.1.8 verzoek kunnen doen, vermelden, dan wel de term «verzoeker» (vergelijk artikel 6.1.12, onderdeel d).
- In artikel 6.1.13, vijfde lid, specificeren welke machtiging wordt bedoeld.
- In artikel 6.1.13, zesde lid, eerste volzin, «derde lid» vervangen door: vierde lid (vergelijk artikel 29h, zevende lid, Wjz).
- In artikel 6.1.13, zevende lid, «Hof» vervangen door: gerechtshof.
- In artikel 6.3.2, eerste lid, het tweede woord «in» schrappen.
- In artikel 6.3.5, eerste lid, «machtiging» vervangen door: machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3.
- In artikel 6.4.1, vierde lid, de zinsnede «als bedoeld in artikel 6.3.6, eerste lid» schrappen.
- De tekst van artikel 7.4.5 en de toelichting nauwkeurig op elkaar afstemmen.
- Artikel 9.1, zesde lid, schrappen (uitleg: dat artikellid is vrijwel gelijk aan artikel 9.3, zevende lid. De beide artikelliden komen overeen met artikel 47, tiende lid, WJZ, dat is ingevoegd bij de recente wijziging van de Wet op de jeugdhulp in verband met de professionalisering. De Inspectie jeugdzorg krijgt wettelijk de bevoegdheid tot het indienen van een tuchtklacht tegen een beroepsbeoefenaar ingeval deze geen verantwoorde zorg heeft geboden.)
- In artikel 9.2, eerste lid, en 9.3a, eerste lid, na «ambtenaren» invoegen: van de Inspectie jeugdzorg en van het Staatstoezicht op de volksgezondheid, bedoeld in artikel 36 van de Gezondheidswet. (Ingevolge het eerste lid van dit artikel zal het toezicht op de naleving van de wet geschieden door zowel de Inspectie Jeugdzorg als de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In de bepaling die de grondslag biedt om door de Ministers van VWS en van Veiligheid en Justitie de daarmee belaste ambtenaren aan te wijzen komt dit niet voldoende tot uitdrukking.)
- In artikel 9.2, tweede lid, verwijzen naar artikel 58, vierde lid, Wcz en artikel 24, derde lid, Wcz.
- In artikel 9.2, vierde lid, «vierde tot en met zesde» vervangen door: vierde tot en met zevende.
- In artikel 9.3, eerste lid, «een aanwijzing» vervangen door: een schriftelijke aanwijzing.
- In artikel 9.3a, eerste lid, de verwijzing naar artikel 1 vervangen door een verwijzing naar artikel 1.1.

- In het in artikel 11.2, onderdeel C, voorgestelde artikel 12j, eerste lid, van de Wmo «hebben» vervangen door: heeft.
- De inhoud van artikel 9.5, zesde lid, opnemen als derde lid van artikel 9.4, nu de overige soortgelijke bevoegdheden van de ministers zijn neergelegd in artikel 9.4 (met name het tweede lid).
- In artikel 10.4, eerste lid, «aan de gemeente» wijzigen in: aan het college van de gemeente.
- In artikel 10.4, derde lid, na «de stichting, bedoeld in het eerste lid,» invoegen: en de door de minister aangewezen persoon, bedoeld in het tweede lid.
- In artikel 10.6, vierde lid, na «de stichting, bedoeld in het eerste lid,» invoegen: de beroepsbeoefenaar, bedoeld in het tweede lid, en de zorgverzekeraar, bedoeld in het derde lid.
- De toelichting geheel nazien op onjuiste verwijzingen.
- In meer algemene zin in de toelichting bij de artikelen duidelijk verwijzen naar bestaande artikelen, dan wel voorzien in een aanvullende transponeringstabel (vergelijk hoofdstuk 6).
- De toelichting op het begrip «ouders» (artikel 1.1) in alfabetische volgorde plaatsen.
- De toelichting op het begrip «preventie» (tweede alinea, eerste volzin) opnieuw redigeren.
- Toelichting op artikel 2.5, onderdeel g, bevat passages die reeds voorkomen in het algemeen deel. Het algemeen deel bij voorkeur beperken tot beknopte hoofdlijnen.
- Toelichting op artikel 2.6, tweede lid: verwijzing naar art. 4.1.4, eerste lid, betreft kan bepaling, geen verplichting om amvb vast te stellen.
- Toelichting op artikel 2.9: De woorden «jeugdigen en hun ouders» komt niet meer voor in de definitieve tekst van het wetsvoorstel. De toelichting hierop aanpassen.
- Artikel 3.1, vijfde lid, voorzien van een toelichting en daarin verwijzen naar artikel 60 Wjz.