

Postbus 30106  
3001 DC Rotterdam

WTC Beursplein 37  
3011 AA Rotterdam

T +31 (0)10 7410650  
F +31 (0)10 3100223

vanardenne-crinceleroy.nl

van Ardenne & Crince le Roy  
ADVOCATEN

Ministerie van SZW  
t.a.v. de minister voor Armoedebeleid,  
Participatie en Pensioenen  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Rotterdam, 13 november 2023

Inzake: Stichting Recht Kinderen van de Staat/gemeente Maassluis

Onze ref: 530675

Betreft: Verzoek tot vernietiging van de Verordening Jeugdhulp Maassluis 2023

Hooggeachte heer/mevrouw,

Namens de Stichting Recht Kinderen van de Staat gevestigd te Maassluis ("de Stichting") wend ik mij tot u met het verzoek om de Verordening Jeugdhulp Maassluis 2023 ("Verordening") ter vernietiging aan de Kroon voor te dragen ex artikel 132, vierde lid, van de Grondwet. Dit verzoek zal hieronder nader worden toegelicht.

Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan de achtergrond van dit verzoek (onder A) en de betrokken bepaling uit de Verordening (onder B). Vervolgens wordt aangegeven waarom de Stichting meent dat de Verordening in strijd is met het recht (onder C) en het algemeen belang (onder D). Daarna zal de stichting uiteenzetten dat vernietiging van de Verordening in dit geval een proportioneel middel is om strijd met het recht en het algemeen belang op te heffen (onder E). Namens de Stichting zal besloten worden met het verzoek om de Verordening Maassluis ter vernietiging aan de Kroon voor te leggen (onder F).

#### **A. Achtergrond**

De Stichting heeft tot doel de rechten van kinderen en hun ouders/verzorgers te beschermen als zij te maken krijgen met enige vorm van jeugdzorg. Een belangrijk aandachtspunt is dan ook de toegankelijkheid en doelmatigheid van de jeugdhulp die de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) op grond van de Jeugdwet ter beschikking staat. Daarom houdt de Stichting de rechtsontwikkelingen die aan toegankelijkheid en doelmatigheid van de jeugdhulp raken nauwlettend in de gaten. Dit houdt in dat de Stichting zich ook buigt over de decentrale regelgeving die gemeentes opstellen ter uitvoering van de Jeugdwet.

In dit kader is het de Stichting opgevallen dat het zogenaamde ‘beschikkingsarme’ of ‘beschikkingsvrije’ werken bij gemeenten aan populariteit wint. Kortgezegd houdt deze werkwijze in dat de desbetreffende gemeente in de regel geen beschikkingen meer uitvaardigt als het desbetreffende bevoegde, gemeentelijke orgaan een ondersteuningsplan vaststelt. Het directe gevolg hiervan is dat de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) niet tegen het vastgestelde ondersteuningsplan kunnen opkomen ingeval het ondersteuningsplan niet voorziet in de jeugdhulpbehoefte. Immers, zonder beschikking kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

Om de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) toegang tot rechtsbescherming niet geheel te ontzeggen kunnen de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) in dergelijke gevallen wél een beschikking aanvragen. Zonder deze mogelijkheid zouden de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) immers nooit bezwaar of beroep kunnen instellen tegen het vastgestelde ondersteuningsplan. Desondanks meent de Stichting dat de mogelijkheid om een beschikking aan te vragen in strijd is met de wet en de rechtsbescherming waarop de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) aanspraak zouden moeten kunnen maken uitholt, en illusoir maakt. Dit heeft volgens de Stichting tot gevolg dat beschikkingsarm/beschikkingsvrij werken in strijd is met het recht en het algemeen belang.

#### **B. De Verordening Maassluis voert beschikkingsvrij werken in**

In de gemeente Maassluis is door de gemeenteraad op 1 januari 2023 de Verordening vastgesteld waarmee het hierboven omschreven beschikkingsvrije werken is ingevoerd voor de gemeente Maassluis. Meer specifiek wijst de Stichting op artikel 8, vierde lid, van de Verordening dat als volgt luidt:

*“Het college informeert de jeugdige of zijn ouders over de mogelijkheid om een beschikking jeugdhulp te ontvangen waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Wanneer de jeugdige of zijn ouders geen beschikking wensen wordt dit in het ondersteuningsplan vastgelegd.”*

Het directe van deze bepaling is dat Verordening het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maassluis (‘college’) toestaat om een ondersteuningsplan vast te stellen zonder dat een beschikking wordt uitgevaardigd. Dit uitgangspunt lijkt volgens artikel 8, vijfde lid, van de Verordening Maassluis slechts uitzondering indien er sprake is van een persoonsgebonden budget waarmee de betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) de benodigde hulp zelf willen inkopen.

Een dergelijke verordening kan ingevolge artikel 132, vierde lid, van de Grondwet in samenhang bezien met artikel 268 e.v. van de Gemeentewet voor vernietiging worden voorgedragen als i) sprake

is van strijd met het recht of ii) sprake is van strijd met het algemeen belang. In onderdelen C en D wordt nader toegelicht dat dit het geval is.

### **C. Strijd met het recht**

De Stichting meent de Verordening Maassluis strijd met het recht oplevert. Uitgangspunt is namelijk dat i) een melding om toekenning van jeugdhulp kwalificeert als een aanvraag om een beschikking te nemen, ii) op een dergelijke aanvraag volgens de Algemene wet bestuursrecht een besluit moet volgen en iii) er geen basis in de bijzondere wet bestaat om van deze wettelijk voorgeschreven stappen af te wijken. Dit wordt als volgt toegelicht.

Op voorhand wordt opgemerkt dat – uitgaande van de rechtspraak – een ontwikkelingsplan mogelijk ook zelfstandig als een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit kwalificeert. Dit maakt echter niet dat de systematiek van de Verordening die toets der kritiek kan doorstaan, nu de Verordening dit uitgangspunt uitdrukkelijk niet hanteert.

#### Een melding om jeugdhulp kwalificeert als een aanvraag een besluit te nemen

De Stichting meent dat het college verplicht is het ontwikkelingsplan neer te leggen in een beschikking en stelt dat de jeugdhulpvraag kwalificeert als een “aanvraag” zoals bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb. Dit wordt als volgt toegelicht.

Uit de Awb volgt wat onder een aanvraag moet worden verstaan, namelijk een verzoek van een belanghebbende om een besluit ex artikel 1:3 van de Awb te nemen. Uit artikel 4:2 van de Awb volgt verder van de minimale vereisten waaraan een aanvraag moet voldoen. Los van de datum en persoonsgegevens, betreft dit een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. Op een aanvraag dient vervolgens binnen een bij wet vastgesteld of – bij gebreke daarvan – een redelijke termijn te worden beslist.

Niet ter discussie staat dat een beschikking Jeugdhulp – met als basis het ondersteuningsplan – als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb kwalificeert. Dit maakt dat een melding om Jeugdhulp kwalificeert als een aanvraag tot het nemen van een besluit en besluitvorming op deze aanvraag dient plaats te vinden. De Awb staat geen andere afhandelingswijze toe. Dit volgt ook uit recente rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 5 juli 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2574). Of een aanvraag verder kansrijk is, doet niet ter zake. De Awb biedt geen mogelijkheid om van dit systeem af te wijken, tenzij de bijzondere wet een opening biedt. Daarvan is in dit geval geen sprake. Ook de Jeugdwet staat beschikkingsvrij werken niet toe.

Zelfs in het geval een melding niet (direct) kan worden gekwalificeerd als een verzoek tot het nemen van een besluit, dan leidt een melding uiteindelijk toch tot besluitvorming. Dit is het geval omdat een



ondersteuningsplan blijktens de Verordening direct volgt op een hulpvraag (zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, Verordening), én omdat het ondersteuningsplan noodzakelijk is voor het toekennen van een individuele jeugdhulpvoorziening. Het voorgaande volgt uit het feit dat het college op grond van artikel 7 van de Verordening verplicht is onderzoek in te stellen de hulpvraag. Vervolgens legt het college de bevindingen van het onderzoek op grond van artikel 8 van de Verordening vast in het ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan is blijktens artikel 10, derde lid, van de Verordening ook een noodzakelijke voorwaarde om een individuele voorziening toe te kunnen kennen. Hiermee staat vast dat het doen van een hulpvraag (melding) door betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) de facto én de iure neerkomt op de vraag om een ondersteuningsplan vast te stellen.

Nu de Verordening afwijkt van een wet in formele zin – namelijk de Awb – is sprake van strijd met het recht en is de gemeenteraad buiten de grenzen van de aan de raad toekomende verordenende bevoegdheid getreden. Hiermee is voldaan aan de voorwaarde die artikel 132, vierde lid, van de Grondwet stelt en kan tot vernietiging worden overgegaan.

#### Strijd met internationaal recht

Mogelijk ten overvloede wijst de Stichting erop dat ook internationale verdragen vereisen dat betrokken jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) adequate toegang hebben tot rechtsbescherming. In dit kader wijst de Stichting op het Verdrag inzake de rechten van het kind dat op 20 december 1989 in New York werd gesloten (“VN-verdrag”). Omdat Nederland het VN-verdrag door Nederland is bekrachtigd zijn de bepalingen uit het VN-verdrag ook van kracht binnen de Nederlandse rechtsorde (Tractatenblad 1990, 170); Deze bepalingen genieten op grond van artikel 94 van de Grondwet zelfs voorrang boven nationale wet- en regelgeving.

Nu de Verordening niet voorziet in deze adequate toegang, is ook hierom sprake van strijd met het recht als bedoeld in artikel 132, vierde lid, van de Grondwet.

#### **E. Strijd met het algemeen belang**

De Verordening is niet alleen in strijd met het recht, maar ook in strijd met het algemeen belang. Het gaat hierbij om de publieke belangen en meer in het bijzonder i) de (rechts)plicht die op – in dit geval – de gemeente Maassluis rust om Jeugdigen adequate (rechts)bescherming te bieden, ii) de constatering dat de Verordening in strijd is met deze (rechts)plicht en iii) hiermee de (publieke) belangen van jeugdigen en/of hun ouder(s)/verzorger(s) in het geding komen. Kort en goed vereist het publieke belang van het bieden van adequate rechtsbescherming aan een kwetsbare groep dat tot vernietiging van de Verordening wordt overgegaan. Juist gelet op de bij deze groep spelende belangen, is het van groot belang dat niet uitsluitend op verzoek rechtsbescherming openstaat en dat deze groep – door middel van een besluit en rechtsmiddelenclausule – ook uitdrukkelijk op deze

mogelijkheid wordt gewezen. De Verordening en de daarin gehanteerde systematiek voldoet niet aan deze (minimale) eis. Een vernietiging valt ook proportioneel te noemen gelet op de evidente strijd met het recht en het algemeen belang.

#### **E. Het verzoek**

De Stichting wendt zich tot u omdat tegen de Verordening geen andere rechtsmiddelen openstaan. Daarbij wijst de Stichting erop dat bezwaar en beroep niet openstaan omdat de Verordening weliswaar kwalificeert als een besluit (een algemeen verbindend voorschrift) maar geen (rechtstreeks) bezwaar en beroep openstaat tegen een dergelijk besluit.

Gelet op deze omstandigheden ziet de Stichting geen andere mogelijkheid dan u te verzoeken de Verordening ter vernietiging aan de Kroon voor te dragen op grond van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet, hoofdstuk XVII (artikelen 268 tot en met 281a) van de Gemeentewet en Afdeling 10.2.2 (artikelen 10:33 tot en met 10:42) van de Awb. Daarbij verzoekt de Stichting u primair om de gehele Verordening ter vernietiging voor te dragen. Subsidiair verzoekt de Stichting u om alleen artikel 8, vierde lid, van de Verordening ter vernietiging voor te dragen. Omdat hierdoor geen lacune in wet- en regelgeving ontstaat door onverkorte werking van de Awb verzoekt de Stichting u niet om een voorlopige voorziening te treffen zoals bedoeld in artikel 278a van de Gemeentewet.

#### **F. Het verzoek**

Hier wordt verzocht om het verzoek van de Stichting toe te wijzen. Er is immers gebleken van strijd met het recht en het algemeen belang. Ook valt vernietiging proportioneel te noemen gelet op alle betrokken belangen. Daarom verzoek ik u de Verordening ter vernietiging aan de Kroon voor te dragen.

Met vriendelijke groet,  
van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.



R.S. Wijling  
Advocaat