

VRIJWILLIGE JEUGDHULP: DE ONDUIDELIJKE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID VAN OUDERS

*Renske Imkamp**

SAMENVATTING

Ouders die zelf zorg bieden aan hun kind met (ernstige) problematiek of handicaps kunnen daarvoor sinds jaar en dag soms een vergoeding krijgen in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb). Ook de sinds 2015 geldende Jeugdwet maakt dit mogelijk. Een aanvraag voor deze voorziening wordt in de praktijk steeds vaker afgewezen met een verwijzing naar de 'eigen kracht' van ouders. Deze ontwikkeling komt voort uit de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het sociaal netwerk in de Jeugdwet. In deze bijdrage wordt eerst ingegaan op relevante normen van sociale rechtvaardigheid uit de politieke filosofie over de behoeften van ouders die zorgen voor kinderen met een beperking. Het gaat bijvoorbeeld om erkenning en om mogelijkheden om deel te nemen aan de economische en sociale onderdelen van de maatschappij. Hierbij spelen bestaanszekerheid en seksspecifieke rechtvaardigheid (aangezien vooral vrouwen de zorg op zich nemen) een rol. Deze normen liggen uiteindelijk ten grondslag aan de pgb-discussie en hebben uitwerking gekregen in nationale en internationale juridische rechten voor kinderen en hun ouders, die de basis zouden moeten vormen van een nationaal jeugdhulpverleningsstelsel.

Achtereenvolgens wordt in deze bijdrage signaleerd dat een duidelijke visie van de centrale wetgever over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burger en overheid op dit punt ontbreekt, terwijl die vanwege de politieke aard van dit vraagstuk wel noodzakelijk is. Onduidelijk is nu waar de eigen verantwoordelijkheid van ouders eindigt en wanneer zij een beroep kunnen doen op een sociale voorziening van de overheid. Dit is voor gemeenten een te groot sociaaleconomisch vraagstuk om zonder inhoudelijke aanwijzingen uit te kunnen voeren. Daardoor is de uitvoering van de Jeugdwet als kaderwet voor gemeenten al in de

* Mr. drs. R. Imkamp is advocaat-partner bij De Graaf aan de Kade Advocaten. Het onderzoek voor deze bijdrage is afgerond op 29 juni 2024. Ontwikkelingen van na die datum zijn niet meegenomen.

basis in het gedrang gekomen. Beschreven wordt welke gevolgen dit de afgelopen negen jaar heeft gehad voor de gemeentelijke beslispraktijk en de rechtspraak over dit onderwerp. Uiteindelijk heeft het gebrek aan een duidelijke invulling van de eigen kracht in de praktijk geleid tot langdurige structurele onduidelijkheid en tot rechtsongelijkheid tussen burgers. De bijdrage eindigt met de conclusie dat bij een aanstaand wetsvoorstel over de jeugdhulpplicht en de eigen kracht en bij de uitwerking van dit begrip in gemeentelijke verordeningen niet (alleen) zou moeten worden voortgeborduurd op de invulling van de eigen kracht die al is ontstaan in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en de rechtspraak, omdat erkend zou moeten worden onder welke tekortkomingen deze tot stand gekomen zijn. Een stap terug naar de fundamentele discussie over de relevante onderliggende juridische normen en die rondom sociale rechtvaardigheid is van groot belang.

1 INLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet op 1 januari 2015 is de jeugdzorg grotendeels de verantwoordelijkheid van de gemeenten geworden. Niet alleen gedwongen kinderbeschermingsmaatregelen zijn daarmee gedecentraliseerd, maar ook de beoordeling en de bekostiging van vrijwillige jeugdhulp zijn tot het takenpakket van gemeenten gaan behoren. Het gaat dan om situaties waarin een kind of een ouder zelf om hulp vraagt omdat ondersteuning nodig is vanwege uiteenlopende lichamelijke of psychische problematiek van het kind. De (tijdelijk) benodigde ondersteuning kan bijvoorbeeld opvoedondersteuning zijn, psychische behandeling, begeleiding van de jeugdige of lichamelijke persoonlijke verzorging.

Sommige ouders kunnen en willen de hulpvraag van hun kind zelf oplossen. Anderen vragen om ondersteuning door een door de gemeente gecontracteerde jeugdhulpaanbieder (zorg in natura) of om een door de gemeente verstrekt budget om de benodigde ondersteuning zelf bij een hulpverlener naar keuze in te kopen. Dit persoonsgebonden budget (pgb) kan onder voorwaarden ook door ouders worden gebruikt om zelf ondersteuning aan hun kind te bieden. Zij worden dan betaald voor deze hulp. Deze mogelijkheid bestond al sinds jaar en dag in de voorloper van de Jeugdwet op dit vlak (de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten).

In gemeentelijke besluitvorming en in de rechtspraak over de Jeugdwet wordt sinds 2015 in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van ouders om de gevolgen van de problematiek van hun kind op te lossen. Waar de scheidslijn ligt tussen wat redelijkerwijs (onbetaald) van ouders mag worden verwacht en wanneer ze een beroep kunnen doen op een sociale voorziening en daarmee op publieke gelden, vormt een aanhoudende bron van bestuursrechtelijke procedures. Eenvoudiger gezegd: wie draagt de verantwoordelijkheid (in de vorm van een tijdsinvestering of geld) als een kind een beperking of

stoornis heeft? In de Jeugdwet wordt deze grens gemarkeerd met de termen ‘eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen’, ofwel, de ‘eigen verantwoordelijkheid’ of ‘eigen kracht’ van ouders. In de praktijk concentreert een belangrijk deel van deze discussie zich op de ouders die een pgb aanvragen om zelf (een deel van) de hulp aan hun kind te verlenen. Het gaat dan om situaties waarin niet ter discussie staat of zij inhoudelijk in staat zijn de hulp te bieden, maar over de vraag in hoeverre daar een betaling tegenover moet staan.

Op het eerste gezicht lijkt het snijden in de mogelijkheid van betaling van hulp uit het netwerk misschien een gemakkelijke keuze, gelet op de bezuinigingsdoelstelling van de Jeugdwet. Als advocaat van vele ouders die procederen voor een pgb heb ik varianten op dat standpunt vaak gehoord, maar ben ik ook veel praktijksituaties tegengekomen die me duidelijk maken dat dit vraagstuk veel gecompliceerder in elkaar steekt. Denk aan ouders van kinderen met ernstige problematiek die niet naar school kunnen, thuis om uitputtende hulp vragen en die ook structureel ‘s nachts intensieve verzorging nodig blijven hebben. In hoeverre verwachten we dat ze dit zelf oplossen? Kan van deze ouders worden verwacht dat zij (veel) minder gaan werken als de situatie van hun kind daartoe noodzaakt? Kan dit tot gevolg hebben dat zij hun levensstijl wezenlijk moeten aanpassen en hun spaargeld moeten aanspreken voor ze een beroep kunnen doen op een jeugdhulpvoorziening? Of kunnen zij zich principieel op het standpunt stellen dat zij betaald moeten worden voor deze hulp omdat anders een professionele zorgverlener het zou moeten doen? Dit is nog maar een selectie van de mogelijke wezenlijke vragen die raken aan immateriële waarden als autonomie en eigenwaarde, evenals aan wat de toevallige omstandigheid van een kind krijgen met (ernstige) problematiek voor gevolgen heeft voor de bestaanszekerheid van het gezin. De vraag wanneer wel of geen betaling voor deze hulp aan ouders wordt toegekend, komt in de praktijk in bezwaar- en beroepsprocedures landelijk al sinds 2015 veel voor, maar is in de literatuur nog maar weinig besproken.¹

In deze bijdrage ga ik in op dit vraagstuk over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid van ouders² bij de hulpvraag van hun kind, gezien vanuit de constatering dat de beantwoording ervan de kern raakt van onze normen voor sociale rechtvaardigheid en van de juridische normen waaraan Nederland gebonden is. In de volgende paragraaf beschrijf ik deze normen, waarna ik het onduidelijke wettelijk kader van de Jeugdwet daartegen zal afzetten. Vervolgens bespreek ik welke gevolgen het onduidelijke juridisch kader al hebben gehad voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en hoe dit doorwerkt in de rechtspraak.

1. Zie wel voor een korte kritische beschouwing Bruggeman 2019.
2. Bedoeld wordt: personen die het kind opvoeden.

2 SOCIALE RECHTVAARDIGHEID EN JURIDISCHE NORMEN

2.1 *Relevante normen van sociale rechtvaardigheid*

De vraag in hoeverre gezinnen met een kind met een beperking op steun (in welke vorm dan ook) van de overheid kunnen rekenen, is uiteindelijk te herleiden tot de principiële vraag wie in welke mate de rekening krijgt voor de toevallige en nadelige omstandigheden van lichamelijke of psychische problematiek: het individu of de maatschappij. In het domein van de politieke filosofie is dit een bekend vraagstuk. Sommige filosofen beschrijven normen die uiteindelijk terugkomen in wetgeving en verdragen. Bijvoorbeeld filosofo Martha Nussbaum beschrijft dit onderwerp uitgebreid in het licht van verschillende theorieën over sociale rechtvaardigheid. Zij concretiseert het algemene uitgangspunt dat een rechtvaardige maatschappij vereist dat mensen met fysieke of mentale stoornissen en beperkingen op voet van gelijkheid moeten kunnen verkeren met andere burgers.³ Ze besteedt ook aandacht aan de behoeften van de mensen die voor hen zorgen: zij hebben de erkenning nodig dat wat zij doen effectief is, evenals menselijke en financiële bijstand en mogelijkheden rondom lonend werk en deelname aan het sociale en politieke leven.⁴ Filosofo Eva Feder Kittay (zelf moeder van een dochter met een ernstige handicap) constateert dat zolang iemand zijn energie substantieel besteedt aan het zorgen voor iemand met een beperking, diegene logischerwijs niet tegelijkertijd een volledige rol kan vervullen in de economische, sociale en politieke onderdelen van de maatschappij. De samenleving moet deze ongelijkheid compenseren met passende voorzieningen,⁵ beredeneerd vanuit het onderliggende uitgangspunt dat goed gezorgd moet worden voor de persoon die voor het gehandicapte kind zorgt.⁶ Zij brengt dit in verband met wat zij noemt het – morele – principe van *'doulia'*: 'Just as we have required care to survive and thrive, so we need to provide conditions that allow others – including those who do the work of caring – to receive the care they need to survive and thrive.'⁷

Hiermee benoemen Nussbaum en Kittay in wezen ook motieven die ouders kunnen bewegen tot het aanvragen van een pgb voor de jeugdhulp die zij bieden aan hun kind. Zij willen bijvoorbeeld erkend worden in de intensieve hulp die ze bieden en die een (duurdere) professionele hulpverlener zou moeten uitvoeren als zij het niet zelf zouden doen. Ouders kunnen ook tot de conclusie komen dat de hulpbehoefte van hun kind niet (volledig) te combineren is met een baan buitenshuis. Bijvoorbeeld een van de ouders gaat dan noodgedwongen minder

3. Nussbaum 2006, p. 16.

4. Nussbaum 2006, p. 95.

5. Kittay 2020, p. 187.

6. Kittay 2020, p. 185.

7. Kittay 2020, p. 116.

werken of stopt helemaal, met de financiële gevolgen (waaronder ook eventuele afhankelijkheid van hun partner) van dien. Interessant is de onlosmakelijke relatie van dit onderwerp met seksespecifieke rechtvaardigheid die Nussbaum signaleert. Nu vrouwen als gelijkwaardige burgers worden beschouwd, kan niet vanzelfsprekend worden aangenomen dat zij de zorg voor een gezinslid – onbetaald – op zich nemen.⁸ Kittay merkt terecht op dat de zorg voor gehandicapte kinderen in het algemeen disproportioneel op de schouders van hun moeders rust⁹ en ook in Nederland is dit het geval.¹⁰ De wenselijke norm van de gelijke positie van de vrouw die nodig is voor een rechtvaardige samenleving is daarom bij de discussie rondom de ‘eigen kracht’ een belangrijk aandachtspunt. Nussbaum schrijft, algemener: ‘Zo ook zouden de meeste mensen desgevraagd niet antwoorden dat de geboorte van een kind met ernstige stoornissen inhoudt dat voor de ouders, of voor één ouder, alle vooruitzichten op een productief persoonlijk en sociaal leven daarmee zijn weggevaagd.’¹¹ Het zijn de hiervoor beschreven normen van sociale rechtvaardigheid die maken dat er een juridisch en politiek antwoord nodig is op de vraag in hoeverre ouders een beroep op de overheid kunnen doen als hun kind jeugdhulp nodig heeft, ook wanneer zij inhoudelijk in staat zijn deze jeugdhulp zelf te bieden.

2.2 *Relevante juridische normen*

De hiervoor beschreven filosofische algemene uitgangspunten zijn indirect verankerd in het Nederlandse rechtssysteem via nationale wetgeving en internationale verdragen. Daarin zijn zowel voor kinderen met problematiek als voor de personen die voor hen zorgen verschillende rechten op sociale voorzieningen¹² geformuleerd. In de Jeugdwet is geregeld dat de gemeentelijke overheid onder voorwaarden jeugdhulpvoorzieningen treft, onder meer met het doel dat het kind zelfstandig kan worden en kan participeren in de maatschappij, maar ook dat ouders ontlast kunnen worden.

Daarnaast is van belang voor zowel ouder als kind dat ouders op basis van artikel 8.1.1 Jeugdwet in sommige gevallen een pgb mogen gebruiken als tegemoetkoming voor ondersteuning die zij zelf aan hun kind verlenen. Deze laatste mogelijkheid komt overigens qua gevolgen globaal overeen met een systeem dat Kittay voorstaat: een betaling aan de zorgverlener uit de eigen familiekring, waarmee gewaarborgd wordt dat die kan worden gezien als iemand die een actieve bijdrage

8. Nussbaum 2006, p. 95 e.v.

9. Kittay 2020, p. 164.

10. Zie de factsheet ‘Genderverschillen in combineren mantelzorg en werk’, Movisie januari 2023, via [movisie.nl](https://www.movisie.nl).

11. Nussbaum 2006, p. 97.

12. Rechten op basis van de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet vallen als verzekeringsrechten buiten het bereik van dit artikel.