

Noot bij uitspraak CRvB 24-10-2018, ECLI:NLCRVB:2018:3454

De CRvB laat zich in deze uitspraak uit over een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke jeugdhulpplicht, namelijk dyslexiezorg. Daar was behoefte aan, want er heerste al enige tijd onduidelijkheid onder gemeenten over de reikwijdte van hun zorgplicht als het gaat om dyslexiezorg. Zowel de rechtbank Zeeland-West-Brabant¹ (waar dit hoger beroep zich tegen richt) als de rechtbank Overijssel² oordeelden eerder namelijk dat de Jeugdwet geen wettelijke basis biedt voor voortzetting van het onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) geldende systeem. Onder de Zvw bestond slechts aanspraak op dyslexiezorg als het ging om ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) van kinderen van 7 jaar en ouder die basisonderwijs volgden. Beide rechtbanken overwogen dat de jeugdhulpplicht ruimer gezien moet worden dan de oude aanspraak in de Zvw.

De CRvB is echter duidelijk: het bereik van de dyslexiezorg onder de jeugdhulpplicht moet niet ruimer of anders worden gezien dan de voorheen in de Zvw vastgelegde aanspraak. Oftewel: alleen diagnose en behandeling van EED voor kinderen van 7 jaar en ouder die basisonderwijs volgen, valt onder de jeugdhulpplicht van het college. Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is het goed dat hier nu duidelijkheid over is. Desondanks willen wij in dit commentaar ook enkele kanttekeningen plaatsen bij de CRvB-uitspraak. Te beginnen met de motivering van de uitspraak, waarbij doorslaggevende waarde lijkt te zijn toegekend aan de toelichting op de Jeugdwet. Verder zullen we ingaan op de reikwijdte van dyslexiezorg in algemene zin en op de vraag welke kinderen hierdoor wellicht met lege handen komen te staan.

Motivering van de uitspraak

De vraag die eigenlijk centraal staat in deze uitspraak is of het college terecht het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling 2.0 (hierna: het Protocol) heeft gebruikt voor het bepalen van de noodzakelijke jeugdhulp. De CRvB beantwoordt die vraag bevestigend: het Protocol werd ook al onder de Zorgverzekeringswet gehanteerd om vast te stellen of aanspraak bestond op dyslexiezorg. En de Raad ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de wetgever bij de overheveling van de dyslexiezorg naar de Jeugdwet een ruimer of ander bereik van dyslexiezorg heeft beoogd. De CRvB leidt dit af uit diverse passages uit de memorie van toelichting die hij noemt in r.o. 4.5.

Als we kijken naar deze passages, dan kunnen we de conclusie volgen dat de wetgever de bedoeling lijkt te hebben gehad om de onder de Zvw verzekerde aanspraak voort te zetten onder de Jeugdwet. Maar een toelichting op een wettekst vormt uiteindelijk slechts een (mogelijk) richtsnoer voor de interpretatie van de wet. Hij kan in onze ogen niet los worden gezien van wat de tekst van de wet zelf zegt. De CRvB is daar zelf in eerdere uitspraken ook

¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 14-12-2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:8065

² Rechtbank Overijssel 5-4-2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1144

al eens zeer kritisch op geweest.³ In dat opzicht is het opvallend dat de Raad in dit geval zijn conclusie alleen op de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet lijkt te baseren en weinig aandacht besteedt aan de tekst van de Jeugdwet zelf.

De Jeugdwet zegt in artikel 2.3 dat het college jeugdhulp moet inzetten als een jeugdige ondersteuning nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. In artikel 1.1 is gedefinieerd wanneer sprake is van dergelijke opgroei- en opvoedingsproblemen. Uit het samenspel van deze bepalingen kan niet afgeleid worden dat slechts een deel van de dyslexiezorg, namelijk EED, onder de gemeentelijke jeugdhulpplicht zou vallen⁴.

Toegegeven moet worden: het omgekeerde is ook waar. Dat dyslexiezorg en meer specifiek EED überhaupt onder de jeugdhulpplicht valt, is ook niet zo eenvoudig uit de tekst van de wet (en de definitie van opgroei- en opvoedingsproblemen) af te leiden. Het is dus ook zeker niet vreemd dat de CRvB aanknopingspunten zoekt in de parlementaire geschiedenis om deze open normen nader te duiden. De daaruit volgende conclusie dat de voorzieningsplicht zich niet uitstrekt tot alle vormen van dyslexiezorg, is vanuit dat perspectief wellicht nog wel te volgen. Maar dat deze zorg vervolgens enkel mogelijk zou zijn voor jeugdigen van 7 jaar en ouder die basisonderwijs volgen, gaat toch wel een stap verder. Daar biedt de tekst van de wet in onze ogen geen enkele grondslag voor; verre van zelfs. Iedere jeugdige, zoals gedefinieerd in artikel 1.1 Jeugdwet, kan immers jeugdhulp krijgen.

De uitspraak van de CRvB roept ook de vraag op hoe dit gezien moet worden in het licht van de maatwerkgedachte. De gedachte achter de jeugdhulplicht was er immers ook een van maatwerk bieden. En dus zorgen dat er geen jeugdigen meer tussen wal en schip vallen die in het oude wettelijke systeem net niet voldeden aan de voorheen strikt geregelde wettelijke aanspraken (zie bv. EK 2013-2014, 33684, nr. D, p. 97). Vanuit die gedachte is het vreemd dat een 13-jarige jeugdige die net gestart is met vervolgonderwijs, onder de jeugdhulplicht niet in aanmerking zou kunnen komen voor behandeling van EED.

Zoals al gezegd in de inleiding van dit commentaar heeft de uitvoeringspraktijk behoefte aan duidelijkheid over de grenzen van de jeugdhulplicht. Vooral op het punt van de dyslexiezorg leek langzamerhand een angst te heersen dat gemeenten voor alle kinderen met dyslexie, ongeacht ernst en vorm, hulp zouden moeten inzetten. Maar die angst was ook los van deze uitspraak niet terecht. Vaak zal de hulp in het kader van dyslexie namelijk onder de verantwoordelijkheid van de school vallen.

³ CRvB 24-01-2012, ECLI:NL:CRVB:VB1983, r.o. 4.5

⁴ Die redenering hanteerde de Rechtbank Overijssel ook in ECLI:NL:RBOVE:2018:1144. Het opvallende aan deze uitspraak is dat de rechtbank naar exact dezelfde passages uit de parlementaire geschiedenis verwijst als de CRvB in de onderhavige uitspraak. Alleen met een tegenovergestelde conclusie: de rechtbank leidt kan uit de parlementaire geschiedenis niét afleiden dat de jeugdhulplicht enkel beperkt zou zijn tot de voorheen in de Zvw vastgelegde aanspraak.

Verantwoordelijkheid van scholen

Als sprake is van een 'lichte' vorm van dyslexie zal de jeugdige heel vaak voldoende geholpen zijn met de extra ondersteuning die vanuit de school geboden wordt. Scholen (formeel het samenwerkingsverband passend onderwijs) hebben een zorgplicht. Dit betekent dat de school verplicht is om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben een zo goed mogelijke plek (passend) in het onderwijs aan te bieden (zie bijvoorbeeld artikel 18a Wet op het primair onderwijs). Hieronder valt (onder andere) dat scholen begeleiding moeten bieden bij dyslexie.⁵ In dat geval wordt het 'probleem' door de school opgelost en hoeft de gemeente sowieso geen jeugdhulp in te zetten (op basis van artikel 1.2 Jeugdwet).

Jeugdigen tussen wal en schip

De afbakening die de CRvB nu hanteert brengt naar verwachting wel met zich mee dat jeugdigen in uitzonderlijke situaties de hulp die zij nodig hebben niet vergoed krijgen. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een jeugdige met een lichte vorm van dyslexie onvoldoende geholpen is met de hulp die de school biedt. Bijvoorbeeld doordat de dyslexie ook negatieve gevolgen heeft op de emotionele ontwikkeling van de jeugdige. Of een jeugdige van 13 jaar op de havo bij wie na jaren ontdekt wordt dat sprake is van EED. Ondanks dat een dyslexiebehandeling er aan kan bijdragen dat deze jeugdigen gezond en veilig opgroeien, zal deze hulp voor hen niet worden vergoed. Of dat echt de bedoeling is geweest van de wetgever vragen wij ons af.

Een ander voorbeeld is de situatie dat een jeugdige niet alleen een ernstige vorm van dyslexie heeft, maar ook sprake is van andere ontwikkelingsproblemen zoals AD(H)D, ASS of angststoornissen. In dat geval is geen sprake van EED omdat er een meervoudig probleem is. Als de dyslexie in dat geval secundair aan de andere ontwikkelingsstoornis is, zal een dyslexiebehandeling niet effectief geacht worden. Als de dyslexie als stoornis wel domineert, maar de andere ontwikkelingsstoornis de diagnostiek en/of de behandeling van de dyslexie belemmert, zal ook geen dyslexiebehandeling ingezet worden. Die andere stoornis zal dan eerst behandeld moeten worden tot het niveau is bereikt waarop dit niet meer belemmerend is voor de dyslexiezorg. Pas dan kan dyslexiediagnostiek en behandeling effectief worden ingezet. Maar ook als die situatie zich voordoet is er geen sprake van EED (er is immers nog steeds sprake van 'meervoudige' dyslexie).

Door de uitleg van de CRvB vallen ook in deze situatie de diagnostiek en behandeling van de dyslexie niet onder de jeugdhulpplicht omdat er simpelweg geen sprake is van EED. Dat de ernstige vorm van dyslexie wel effectief te behandelen is, maakt dat strikt juridisch gezien niet anders. Naar onze mening is dan niet uit te leggen waarom de hulp in dat kader niet onder de jeugdhulpplicht van gemeenten valt.

Wij leiden overigens uit de Richtlijn Comorbiditeit van het Nationaal Referentiecentrum Dyslexie af dat onder de Zorgverzekeringswet jeugdigen in deze specifieke situatie wel

⁵ Memorie van Toelichting Wet Passend Onderwijs – p.16

aanspraak konden maken op dyslexiezorg, ook al was er geen sprake van EED.⁶ Laten we maar hopen dat gemeenten deze afwijkende praktijk, ondanks de uitspraak van de CRvB, onder de Jeugdwet overnemen.

Conclusie

We kunnen ons voorstellen dat er ook nog andere situaties denkbaar zijn waarin jeugdigen door de uitspraak van de CRvB niet meer de hulp vergoed krijgen die ze wel nodig hebben. Het zal echter niet om een grote groep gaan. De meeste jeugdigen met dyslexieproblemen (niet zijnde EED) zijn immers al geholpen door de ondersteuning die scholen bieden. Hoewel gemeenten de duidelijke (en strikte) afbakening van de CRvB waarschijnlijk toejuichen, vinden wij het jammer dat de CRvB niet meer aandacht heeft besteed aan de argumentatie. En, hoe klein de groep jeugdigen die nu met lege handen staat ook is, de gevolgen voor hen zijn wel zuur en naar ons idee ook niet in lijn met de maatwerkgedachte van de Jeugdwet.

Venlo, 20 december 2018

Nicole Tielen (Eindredacteur Grip op Jeugd – Schulinck)
Saskia Vogels (Hoofdredacteur Jeugd & Wmo – Schulinck)

⁶ Richtlijn Comorbiditeit, Nationaal Referentiecentrum Dyslexie, 5 oktober 2012, pagina 1).