

Handreiking Samenwerken binnen (jeugd)wijkteams



Rijksoverheid



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid
bij calamiteiten



Handreiking

Samenwerken binnen (jeugd)wijkteams

Over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid
bij calamiteiten

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Leeswijzer	5
Doel en reikwijdte handreiking	6
Hoofdstuk 1: Wie is voor welke taken verantwoordelijk op grond van de Jeugdwet?	7
Het Rijk	7
De gemeente	7
Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen	9
Hoofdstuk 2: Aansprakelijkheid	10
Algemeen	10
Onrechtmatige daad	11
Risicoaansprakelijkheid	11
Aansprakelijkheid voor door werknemers geleden schade	13
Hoofdstuk 3: Inrichting van de jeugdteams	14
Algemeen	14
Stappenplan	14
1) Heeft het jeugdteam rechtspersoonlijkheid?	15
2) Welke taken verricht het jeugdteam?	15
3) Is het jeugdteam een jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet?	16
4) Wie is werkgever?	17
5) Wie stuurt aan?	18
Hoofdstuk 4: Modellen inrichting jeugdteams	19
Algemeen	19
Model A:	
Rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, rechtspersoon stuurt aan	19
Aandachtspunten model A	20
Model B:	
Rechtspersoonlijkheid, toegang en jeugdhulp, rechtspersoon stuurt aan	21

Model C:	
Rechtspersoonlijkheid, toegang, gemeente stuurt aan	22
Aandachtspunten model C	23
Model D:	
Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, instelling stuurt aan	23
Aandachtspunten model D	24
Model E:	
Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, gemeente stuurt aan	25
Aandachtspunten model E	25
Model F:	
Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, gemeente stuurt aan	26
Aandachtspunten model F	26
Aandachtspunten voor alle modellen	26
Tot slot	27
Colofon	28

Inleiding

Op 1 januari 2015 worden gemeenten op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Om de doelstellingen te verwezenlijken die de wetgever in de Jeugdwet heeft opgenomen werken verschillende partijen in het jeugddomein met elkaar samen. Teams van professionals vervullen in veel gemeenten een centrale rol. Die teams worden lokale jeugdteams, jeugd- en gezinsteams of ouder- en kindteams genoemd. In een aantal gemeenten maken de teams deel uit van een breder sociaal wijkteam dat zich ook op volwassenen richt, vandaar de keuze voor de titel van deze handreiking: (jeugd)wijkteams. De teams bepalen de toegang tot jeugdhulp, verrichten preventieve activiteiten, maar verlenen ook zelf jeugdhulp, werken nauw samen met jeugdbescherming en jeugdreclassering, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK), politie en kunnen meldingen aan de Raad voor de Kinderbescherming verzorgen. Deze handreiking ziet op de samenwerking tussen gemeenten en instellingen in deze teams, die in de handreiking ‘jeugdteams’ worden genoemd. Deze handreiking stipt ook de samenwerking tussen de teams en andere actoren, zoals de gecertificeerde instelling, Raad voor de Kinderbescherming, AMHK en politie aan.

Deze handreiking ziet op de juridische gevolgen van een calamiteit waarbij een derde schade lijdt. Dat kan de jeugdige en/of zijn ouders zijn, maar ook een werknemer die schade lijdt bij de uitoefening van zijn werkzaamheden voor een jeugdteam. De handreiking beschrijft de verschillende verantwoordelijkheden van de gemeente en instellingen op grond van de Jeugdwet. Vervolgens beschrijft de handreiking een aantal algemene beginselen uit het aansprakelijkheidsrecht. De handreiking gaat aan de hand van praktische modellen verder in op de wijze waarop gemeenten hun jeugdteams juridisch hebben vormgegeven. De handreiking laat zien dat verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van gemeente en instellingen als gevolg van de juridische inrichting van de jeugdteams kunnen verschuiven. Door die verschuiving inzichtelijk te maken, kan deze handreiking mede worden gebruikt voor gemeenten die 2015 als een overgangsjaar beschouwen en pas volgend jaar de jeugdteams meer definitief juridisch vorm gaan geven.

Leeswijzer

Wij hebben ervoor gekozen eerst de algemene juridische uitgangspunten te bespreken in de hoofdstukken 1 en 2, waarna de concrete toepassing daarvan op de jeugdteams in hoofdstukken 3 en 4 aan de orde komen. Hoofdstuk 1 beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk, gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op grond van de Jeugdwet. Hoofdstuk 2 bevat een algemene beschrijving van het aansprakelijkheidsrecht. Hoofdstuk 3 gaat in op de inrichting van de jeugdteams. Hoofdstuk 4 beschrijft een aantal modellen voor de inrichting van de jeugdteams met bijbehorende aandachtspunten.

Doel en reikwijdte handreiking

De informatie in deze handreiking geeft de situatie weer bij invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015. Deze handreiking is bestemd voor juristen, beleidsmedewerkers en bestuurders van gemeenten en instellingen. De handreiking is geen gedegen juridisch naslagwerk, maar is bedoeld als een richtsnoer met juridische aandachtspunten die een rol kunnen spelen bij de besluitvorming over de vormgeving van het nieuwe jeugdstelsel op gemeentelijk niveau. Aan de handreiking kunnen dan ook geen aanspraken worden ontleend.

Deze handreiking is gericht op de samenwerking binnen jeugdteams. De beschrijving in hoofdstuk 4 van de juridische gevolgen van de inrichting van de jeugdteams is grotendeels ook toepasbaar op wijkteams die (toegang tot) hulp en ondersteuning aan volwassenen bieden op grond van de Wmo en Participatiewet.

Een calamiteit is in de Jeugdwet gedefinieerd als 'een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid'.

De begrippen 'verantwoordelijk' en 'aansprakelijk' moeten in deze handreiking als volgt worden gelezen:

'Verantwoordelijkheid' houdt verband met de taken en verplichtingen die gemeenten, instellingen en andere actoren hebben op grond van de wet.

'Aansprakelijkheid' is een juridisch begrip. Aansprakelijkheid houdt een verplichting in om schade te vergoeden.

De exacte juridische consequenties van een calamiteit hangen af van de omstandigheden van het geval, waaronder de wijze waarop de jeugdteams zijn georganiseerd en de afspraken die tussen gemeente en instellingen zijn gemaakt. Als een derde schade lijdt als gevolg van een calamiteit en aansprakelijkheid wordt erkend, vindt vergoeding van schade plaats, veelal door de aansprakelijkheidsverzekeraar van degene die de schade heeft veroorzaakt. Er kan een juridisch geschil ontstaan als aansprakelijkheid niet wordt erkend, dan wel discussie bestaat over de hoogte van de te vergoeden schade. Uit de jurisprudentie blijkt dat de afgelopen tien jaar in de jeugdzorg ongeveer twee tot driemaal per jaar een dergelijk juridisch geschil uiteindelijk door de rechter is beslecht.

De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van ouders komen in deze handreiking niet aan bod. Deze handreiking stipt verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid als gevolg van privacyvraagstukken slechts globaal aan. Ook de (tuchtrechtelijke) verantwoordelijkheid van professionals zelf komt slechts zijdelings aan bod, net als de aansprakelijkheid voor schade

als gevolg van handelingen van de politie, Raad voor de Kinderbescherming, AMHK's en gecertificeerde instellingen.

Deze handreiking is gebaseerd op praktijkervaringen van experts die nauw betrokken zijn bij de (juridische) inrichting van jeugdteams van gemeenten. Bij het schrijven van de handreiking is bovendien gebruik gemaakt van expertise van het ministerie van BZK, VenJ en VWS, de VNG, de Inspectie Jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland, Conrisq groep en de gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Leeuwarden.

Hoofdstuk 1: Wie is voor welke taken verantwoordelijk op grond van de Jeugdwet?

Het Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor het opstellen van heldere wettelijke en financiële kaders, waarbinnen gemeenten een integraal beleid kunnen voeren met betrekking tot het jeugd domein. Het Rijk creëert de noodzakelijke randvoorwaarden voor het gemeentelijke jeugdbeleid. Het doel van de Jeugdwet is het jeugd stelsel te vereenvoudigen en efficiënter en effectiever te maken, onder andere door versterken van de eigen kracht van de jeugdige en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving. De verschillende taken en verantwoordelijkheden die in de Jeugdwet zijn opgenomen zijn erop gericht dat doel te bereiken.

De gemeente

De gemeente dient een beleidsplan op te stellen waarin is aangegeven waarop het beleid en uitvoering inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingmaatregelen en jeugdreclassering is gericht. De beleidsplannen moeten voldoen aan de in artikel 2.1 van de Jeugdwet opgenomen uitgangspunten. Over het beleidsplan en de uitvoering daarvan wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.

De gemeente stelt een verordening vast waarin is geregeld welke voorzieningen vrij toegankelijk zijn (algemene voorzieningen) en welke voorzieningen toegankelijk zijn na een door de gemeente afgegeven beschikking (individuele voorzieningen). Een beschikking is vatbaar voor bezwaar en beroep. Daarmee wordt de rechtsbescherming van de jeugdige en/of zijn ouders geborgd. De gemeente is verantwoordelijk voor alle preventieve activiteiten. De gemeente is zowel verantwoordelijk voor de uitvoering als voor de kwaliteit van preventie. Het is aan de gemeente om

o Zie o.a. Handreiking 'Handvatten voor gemeenten, communicatie en afstemming bij een calamiteit' (VNG, VWS en VenJ): www.voordejeugd.nl

aan instellingen en preventiemedewerkers die in opdracht van de gemeente werken (kwaliteits) eisen te stellen.

De gemeente moet verder voorzien in voldoende aanbod aan jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dat doet de gemeente door hulp in te kopen op basis van een inkoopovereenkomst of subsidiebeschikking (met eventueel een uitvoeringsovereenkomst). Het aanbod dat de gemeente biedt, moet op grond van artikel 2.5 van de Jeugdwet zowel *kwantitatief en kwalitatief toereikend* zijn. De gemeente dient de jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier aan te bieden. Het aanbod moet te allen tijde bereikbaar en beschikbaar zijn in situaties waar onmiddellijke uitvoering van taken geboden is.

De gemeente is bovendien op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de meest aangewezen voorziening. In het vervolg van deze handreiking worden deze activiteiten gezamenlijk aangeduid als 'toegang'. Deze toegangsactiviteiten kunnen door ambtenaren van de gemeente of andere in opdracht van de gemeente werkzame professionals worden verricht. In artikel 5.1.1 van het Besluit Jeugdwet is geregeld dat de toegangsactiviteiten worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde professional. Op grond van de norm van verantwoorde werktoedeling betekent dit dat deze ambtenaren of andere in opdracht van de gemeente werkzame professionals moeten zijn geregistreerd of dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de kwaliteit van de werkzaamheden niet nadelig wordt beïnvloed als niet-geregistreerde professionals worden ingezet¹.

De gemeente is verantwoordelijk voor het indienen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming als een maatregel met betrekking tot het gezag van de jeugdige overwogen moet worden. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de *uitvoering* van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door gecertificeerde instellingen.

Tot slot is de gemeente op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon, het betrekken van burgers bij het door de gemeente te vormen beleid en de kindertelefoon. Op grond van de Wmo 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het oprichten van een AMHK. Deze taken zijn in het kader van deze handreiking minder relevant.

¹ Zie uitgebreid voor de inhoud van de eisen het Kwaliteitskader Jeugdzorg: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/01/kwaliteitskader-jeugdzorg-de-norm-van-verantwoorde-werktoedeling.html>.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

De taken en verantwoordelijkheden van instellingen die jeugdhulp verlenen en gecertificeerde instellingen zijn opgenomen hoofdstuk 4 en hoofdstuk 7 van de Jeugdwet. Nadere eisen zijn opgenomen in het Besluit Jeugdwet.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dienen zich op grond van de Jeugdwet op zodanige wijze te organiseren, zich kwalitatief en kwantitatief zodanig van personeel en materieel te voorzien en zorg te dragen voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp. Dat betekent dat het aanbod van goed niveau is, voldoende veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is en afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige en/of zijn ouders.

Preventie valt niet onder de definitie van jeugdhulp in de wet. Instellingen die uitsluitend preventie leveren, zijn geen jeugdhulpaanbieders in de zin van de wet. De kwaliteitseisen in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet zijn niet op preventieactiviteiten en preventiemedewerkers van toepassing. De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) houdt hier ook geen toezicht op. De afbakening tussen 'preventie' en 'jeugdhulp' is niet altijd eenvoudig.

De uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is ook geen jeugdhulp in de zin van de Jeugdwet. De gecertificeerde instelling mag op grond van de wet geen jeugdhulp verlenen. De wetgever heeft willen voorkomen dat de gecertificeerde instelling bij voorkeur de jeugdhulp van de eigen instelling inzet in plaats van de hulp die het kind nodig heeft. De gecertificeerde instelling kan wel activiteiten in het preventief justitieel kader uitvoeren. Het gaat dan om het inzetten van specifieke expertise door de gecertificeerde instelling om (opnieuw) een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering te voorkomen, zoals de "Beter beschermd" of "Vliegwielen" projecten. Wij zien in de praktijk dat met name deze activiteiten in (nauwe) samenwerking met het jeugdteam worden uitgevoerd.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dienen zo te zijn ingericht dat gegevens rond de kwaliteit van de hulp systematisch geregistreerd worden. Verder moeten de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een regeling treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen. De Jeugdwet bevat bovendien bepalingen over medezeggenschap van cliënten en bepalingen over maatschappelijke verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

In de Jeugdwet wordt het toezicht op de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen, het AMHK en de Raad voor de Kinderbescherming opgedragen aan de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Indien een gemeente tekort schiet in haar 'jeugdhulpplicht' geldt in eerste instantie

het principe van lokale politieke verantwoording en is het aan de gemeenteraad om corrigerend op te treden. Indien sprake is van ernstige en structurele nalatigheid van een gemeente, ligt er een taak voor het interbestuurlijk toezicht.

Voor het jeugddomein² geldt de norm van verantwoorde werktoedeling. Die norm houdt in dat het werk moet worden toebedeeld aan een geregistreerde professional (geregistreerd in het Kwaliteitsregister Jeugd of het BIG-register)³. Jeugdhulpaanbieders en de uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden daarmee verplicht om ervoor te zorgen dat de taken die zij uitvoeren, door of onder verantwoordelijkheid van een in het Kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde beroepsbeoefenaar worden verricht. Zij kunnen anderen met de uitvoering van hun taken belasten, indien zij aannemelijk kunnen maken dat de kwaliteit daardoor niet nadelig wordt beïnvloed (“*comply or explain*”). Zij moeten anderen inschakelen indien specifieke deskundigheid noodzakelijk is. De geldende beroepsnormen van de betreffende beroepsverenigingen zijn leidend. Registratie is een van de manieren om de kwaliteit van de jeugdhulp en de professionaliteit te bevorderen.

In haar rol als opdrachtgever kan de gemeente in een inkoopovereenkomst of subsidie (uitvoeringsovereenkomst) contractueel vastleggen dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zich niet alleen houden aan de wettelijke kwaliteitseisen, maar ook aan andere kwaliteitseisen die de gemeente van belang acht voor een goede hulpverlening. Uiteraard mogen deze kwaliteitseisen niet in strijd zijn met de wettelijke kwaliteitseisen.

Hoofdstuk 2: Aansprakelijkheid

Algemeen

In het Nederlandse privaatrecht geldt als uitgangspunt dat iedereen zijn eigen schade draagt. In sommige situaties kan het onredelijk zijn dat de kosten van schade voor eigen rekening komen. De veroorzaker van schade kan onder voorwaarden daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Aansprakelijkheid van door derden geleden schade kan in hoofdlijnen op twee manieren ontstaan:

a) doordat onrechtmatig is gehandeld en een derde hierdoor schade heeft geleden (onrechtmatige daad)

² Terrein waarop aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, colleges voor zover het betreft de uitvoering van, toeleiding naar, advisering over en de bepaling van de aangewezen voorziening, justitiële jeugdinrichtingen, Halt-bureaus en de Raad voor de Kinderbescherming, werkzaam zijn.

³ Zie verder het Kwaliteitskader Jeugdzorg: <http://www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/01/kwaliteitskader-jeugdzorg-de-norm-van-verantwoorde-werktoedeling.html>.

b) doordat fouten zijn gemaakt bij de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit een overeenkomst en daardoor schade is geleden (wanprestatie).

Mogelijke aansprakelijkstellingen in dit kader zullen met name gebaseerd zijn op de onrechtmatige daad⁴, zodat wij in deze handreiking daar nader op in gaan.

Onrechtmatige daad

Op grond van artikel 6:162 BW is een ieder die jegens een ander onrechtmatig handelt aansprakelijk voor de door de onrechtmatige gedraging veroorzaakte schade. Kernvereisten voor aansprakelijkheid zijn:

a) er moet sprake zijn van een onrechtmatige gedraging

b) die toerekenbaar is,

c) waarbij een causaal verband bestaat tussen de gedraging en de schade.

Een gedraging is onrechtmatig als sprake is van ‘een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, tenzij een rechtvaardigingsgrond bestaat’.

Een onrechtmatige daad kan aan de veroorzaker worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak die krachtens de wet of de in het maatschappelijk verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Het Nederlandse recht kent in beginsel een hoofdelijke aansprakelijkheid. Dat betekent dat een derde met een schadeclaim ervoor kan kiezen om slechts één partij – bijvoorbeeld de gemeente – aan te spreken, ook al zijn er mogelijk nog andere partijen (bijvoorbeeld een of meer instellingen) voor de schade aansprakelijk. Als er samengewerkt wordt, kan de jeugdige dus één van de samenwerkende partijen aansprakelijk stellen voor de fout, zonder zich te verdiepen in de vraag of hij wel de juiste partij heeft aangesproken. Het is aan de aangesproken partij om vervolgens ‘verhaal te halen bij de andere samenwerkende partijen’ (regres).

Risicoaansprakelijkheid

Risicoaansprakelijkheid of kwalitatieve aansprakelijkheid is een vorm van aansprakelijkheid waarin iemand aansprakelijk kan worden gehouden voor een onrechtmatige gedraging

⁴ Als sprake is van ‘geneeskundige handelingen’ sluit een jeugdige en/of zijn ouders een geneeskundige behandelingsovereenkomst op grond van de Wgbo met de professional die de handelingen uitvoert (in het geval de professional werknemer is van een rechtspersoon, wordt de behandelingsovereenkomst gesloten met de rechtspersoon). De jeugdige en/of zijn ouders kan in dat geval op grond van wanprestatie eventuele schade verhalen op degene met wie de jeugdige en/of zijn ouders de overeenkomst heeft gesloten. De voorwaarden op grond waarvan wordt vastgesteld dat sprake is van wanprestatie zijn gelijk aan de voorwaarden die gelden voor vaststelling van een onrechtmatige daad.

waardoor een derde schade lijdt, zonder dat sprake is van schuld bij degene die door de benadeelde wordt aangesproken. Zo zijn ouders die het ouderlijk gezag uitoefenen aansprakelijk voor de onrechtmatige gedragingen van hun kinderen zolang deze nog geen veertien jaar oud zijn (artikel 6:169 lid 1 BW).

Op grond van artikel 6:170 BW is de partij in wiens dienst de werknemer staat (de werkgever) (mede) aansprakelijk voor een fout van zijn ondergeschikte (werknemer), indien de kans op de fout door de opdracht tot het verrichten van deze taak is vergroot en deze partij *zeggenschap* had over de gedragingen waarin de fout was gelegen. Er moet anders gezegd een voldoende functioneel verband bestaan tussen de onrechtmatige daad van de werknemer en de aan hem opgedragen taak. In beginsel hoeft de werknemer niet zelf aan de vergoeding van de schade bij te dragen, tenzij de schade is veroorzaakt door opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer. Dat laatste is slechts in uitzonderlijke situaties van toepassing.

Van een ondergeschikte in de zin van artikel 6:170 BW is al sprake indien degene in wiens dienst de ondergeschikte werkzaamheden uitvoert, de bevoegdheid heeft om bij de opgedragen werkzaamheden enige aanwijzingen of instructies te geven. Het zeggenschapsver-eiste wordt in de jurisprudentie ruim uitgelegd. Van zeggenschap bij de werkgever is door-gaans al sprake als de onrechtmatige gedragingen onder diensttijd hebben plaatsgevonden.

Een werknemer kan (tijdelijk) niet onder directe aansturing staan van degene met wie hij een arbeidscontract heeft. Dat is bijvoorbeeld het geval bij detachering of andere vormen van uitlening. In die gevallen werkt de werknemer van de uitlenende werkgever (de formele werkgever) onder leiding van (binnen de gezagsverhouding van) de inlenende werkgever (de materiële werkgever) in de geest van het arbeidscontract. Het arbeidscontract vormt de band tussen de uitlenende werkgever en de werknemer, de uitlenende partij heeft vervolgens een opdrachtovereenkomst met de inlenende partij op grond waarvan een geschikte medewer-ker beschikbaar wordt gesteld aan de inlenende partij. De werknemer heeft geen contract met de inlenende partij. Als sprake is van zowel een formele werkgever als een materiële werkgever voldoen beide aan de vereisten in artikel 6:170 BW, waardoor zowel de formele als de materiële werkgever aansprakelijk kan zijn voor schade die een ondergeschikte ver-oorzaakt bij een derde. In de overeenkomst van opdracht zijn vaak bepalingen opgenomen die regelen wie in welke gevallen eventuele schade dient te vergoeden.

Artikel 6:171 BW regelt de aansprakelijkheid voor fouten van niet ondergeschikte hulpper-sonen. Indien een niet ondergeschikte die in opdracht van een ander werkzaamheden ter uitoefening van diens bedrijf verricht, jegens een derde aansprakelijk is voor een bij die werkzaamheden begane fout, is ook die ander jegens de derde aansprakelijk. Omdat het ar-tikel spreekt over een niet-ondergeschikte die in opdracht van een ander werkzaamheden

verricht '*ter uitoefening van diens bedrijf*', dient er een functioneel verband te bestaan tussen de werkzaamheden van de niet-ondergeschikte en de bedrijfsactiviteiten van de opdracht-gever. Dat functioneel verband wordt door de rechter restrictief uitgelegd. De opdrachtgever is aansprakelijk voor fouten van de niet-ondergeschikte indien de niet-ondergeschikte werk-zaamheden verrichtte ter uitoefening van het bedrijf van de opdrachtgever. Beide bedrijven (opdrachtgever en opdrachtnemer) dienen als 'zekere eenheid' te worden beschouwd.

Aansprakelijkheid voor door werknemers geleden schade

Op grond van artikel 7:658 BW is een werkgever verplicht – samengevat – de werkomstan-digheden van de werknemer zo in te richten en voor het verrichten van de arbeid zodanige maatregelen te treffen en instructies te geven als redelijkerwijs nodig zijn om te voorkomen dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt. Deze zorgplicht rust niet alleen op de formele werkgever. Op grond van artikel 7:658 lid 4 BW is degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft (de materieel werkgever) evengoed verplicht deze zorgplicht in acht te nemen. Indien de formeel/materieel werkgever deze zorgverplichting schendt en de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt, is de for-meel/materieel werkgever aansprakelijk. Op de werkgever rust de bewijslast om aan te tonen dat hij zijn zorgplicht niet heeft geschonden, dan wel de schade door opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer is veroorzaakt. Voor de omvang van de zorgplicht is van belang welke mate van zeggenschap de werkgever heeft over de omstandigheden waarin de werkzaamheden door de werknemer worden verricht. Hoe verder de werkzaamheden van de werknemer buiten de invloedssfeer van de werkgever liggen, des te sneller wordt aange-nomen dat de werkgever zijn zorgplicht is nagekomen. Bij detachering of uitlening, waarbij veelal geldt dat de materieel werkgever de meeste invloed heeft over de omstandigheden waaronder de werkzaamheden door de werknemer worden verricht, kan dit ertoe leiden dat de formeel werkgever eerder aan zijn zorgplicht heeft voldaan dan de materieel werkgever.

Leden van een jeugdteam kunnen slachtoffer worden van agressie en geweld en daarbij fysieke of psychische schade oplopen. De werkgever is verplicht te zorgen voor een veilige werkomgeving. Om na te gaan of een werkgever voldoende doet kan de Zelfinspectie van de Inspectie SZW gebruikt worden: <http://www.zelfinspectie.nl/agressie/>. Het spreekt voor zich dat een veilige werkomgeving voor de medewerkers te allen tijde moet zijn gewaarborgd. Alle professionals moeten zich bewust zijn van de (fysieke en sociale) veiligheidsaspecten. Een onderdeel van de maatregelen Veilige Publieke Taak is dat een werkgever die verzekerd is tegen schade die werknemers oplopen in de uitoefening van hun functie toch, ondanks de verzekering, de schade op de dader proberen te verhalen (al dan niet in samenspraak met de verzekering).

De werkgever heeft ook een morele verplichting om de werknemer een veilige werkomgeving te bieden. Een plan van aanpak om agressie en geweld tegen te gaan en hoe dit in organisatiebeleid kan worden ingebed is te vinden via het expertisecentrum Veilige Publieke Taak, www.evpt.nl.

Hoofdstuk 3: Inrichting van de jeugdteams

Algemeen

De Jeugdwet schrijft niet voor in welke vorm de gemeente de toegang, preventie en het toereikende aanbod aan jeugdhulp moet bieden. Veel gemeenten hebben gekozen voor jeugdteams. Die jeugdteams hebben verschillende taken. Gemeenten zijn vrij om te bepalen welke taken het jeugdteam verricht en welke vormen van preventie en jeugdhulp het team verleent, zolang de gemeente voldoet aan de verplichtingen die de Jeugdwet aan gemeenten stelt. Sommige teams bepalen slechts de toegang tot individuele voorzieningen, andere teams verlenen ook een groot deel van de hulp zelf. Er zijn teams die zich met name richten op preventie. Ook zijn er teams die nauwe samenwerkingsverbanden aangaan met de gecertificeerde instellingen. Er zijn teams die zelf de meldingen aan de Raad voor de Kinderbescherming verzorgen. Elke gemeente maakt daarin zijn eigen keuzes. Die keuzes kunnen echter wel tot gevolg hebben dat verantwoordelijkheden (en daarmee mogelijke aansprakelijkheden) worden vermengd. Dat is niet problematisch, zolang gemeenten en instellingen en samenwerkingspartners (AMHK, Raad voor de Kinderbescherming, politie en gecertificeerde instellingen) zich daarvan bewust zijn.

Stappenplan

Er is vanuit juridisch oogpunt een aantal factoren die invloed hebben op de vraag wie verantwoordelijk en ook aansprakelijk is in geval zich een calamiteit voordoet waardoor derden schade lijden. Aan de hand van een stappenplan kan elke gemeente en instelling de gekozen juridische constructie van de jeugdteams ontleden. Op die manier wordt duidelijk welke gevolgen de gekozen constructie heeft voor de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van partijen in geval van een calamiteit. Ook biedt het stappenplan een handvat om – daar waar dat nog niet is gebeurd – definitieve vormgeving van de jeugdteams voor de toekomst te bepalen.

- 1) Heeft het jeugdteam rechtspersoonlijkheid?⁵
- 2) Welke taken verricht het jeugdteam?
- 3) Is het jeugdteam een jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet?
- 4) Wie is werkgever van de professionals in het team?
- 5) Wie stuurt feitelijk de professionals aan?

1) Heeft het jeugdteam rechtspersoonlijkheid?

Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen jeugdteams op te richten die rechtspersoonlijkheid hebben. Het jeugdteam is in dat geval een NV, BV, stichting of coöperatie. Die jeugdteams kunnen verplichtingen aangaan – bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten – en kunnen als team (juridisch) worden aangesproken op door het team gemaakte fouten. Rechtspersonen kunnen ook zelf een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten.

Andere gemeenten kiezen ervoor samenwerkingsverbanden aan te gaan met instellingen, zonder dat het jeugdteam rechtspersoonlijkheid krijgt. In dat geval kan het jeugdteam geen verplichtingen aangaan en ook niet als team worden aangesproken op door het team gemaakte fouten. De rechtspersonen die het team in stand houden (gemeente en instellingen) zijn in die situatie verantwoordelijk en aansprakelijk, afhankelijk van de taken die de professionals in het team verrichten, de vraag wie werkgever is van de professionals en wie de professionals aanstuurt. Hoewel in de situatie dat een team geen rechtspersoonlijkheid heeft verantwoordelijkheden bij meerdere partijen rusten en wat makkelijker kunnen vermengen, is het mogelijk op basis van goede afspraken in een samenwerkingsovereenkomst de mogelijke nadelen daarvan te ondervangen, zie ook hierna in hoofdstuk 4.

2) Welke taken verricht het jeugdteam?

De gemeente is vrij om – binnen de kaders van de Jeugdwet – te bepalen hoe de toegang tot de individuele voorzieningen, meestal tweedelijns jeugdhulp, wordt geregeld. Een groot aantal gemeenten kiest ervoor toegang te beleggen bij de jeugdteams. De toegang tot en beschikbaarheid van jeugdhulp – individuele voorzieningen en kwantitatief toereikend aanbod – vallen ongeacht de vorm en samenwerking onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente kan een professional uit het wijkteam mandateren om besluiten namens de gemeente te nemen. Dat doet echter geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de zorgvuldigheid waarmee dat gebeurt. In gevallen waarin toegang tot (door de jeugdige gewenste) jeugdhulp wordt geweigerd, kan discussie ontstaan over de rechtmatigheid van die weigering. Tegen een voorziening of het niet treffen van een voorziening staat in de regel bezwaar en beroep open bij de kinderrechter die optreedt als bestuursrechter. Tegen een uitspraak van de kinderrechter kan vervolgens hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Als een besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd omdat bijvoorbeeld dat besluit in strijd is met de wet, staat daarmee de onrechtmatigheid van het besluit vast. Discussie vindt in dat geval nog plaats over de vraag of er schade is, of de schade het gevolg is van het besluit en hoe hoog de schade is. Bij zowel de bestuursrechter als de civiele rechter kan een vervolggprocedure over de vergoeding van schade worden gevoerd.

⁵ Een stichting (zonder winstoogmerk), coöperatie of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Indien er niet voldoende capaciteit is om onmiddellijk aan de zorgvraag te voldoen omdat de gemeente onvoldoende jeugdhulp heeft ingekocht, en dus de gemeente tekort schiet in haar ‘jeugdhulpplicht’ geldt het principe van lokale politieke verantwoording en is het aan de gemeenteraad om corrigerend op te treden. Indien sprake is van ernstige en structurele nalatigheid van een gemeente, ligt er een taak voor het interbestuurlijk toezicht. De jeugdige en/of zijn ouders die schade lijden kunnen de gemeente in een civiele procedure aanspreken op nalatigheid ten aanzien van het leveren van een kwalitatief of kwantitatief toereikend aanbod.

Gemeenten kiezen er echter ook voor professionals in de jeugdteams naast de toegang zelf preventie en jeugdhulp te laten verlenen. Voor het leveren van de jeugdhulp is de jeugdhulpaanbieder verantwoordelijk. Zoals hiervoor beschreven is de gemeente verantwoordelijk voor de preventie.

Tot slot is relevant of het jeugdteam ook zelf de meldingen aan de Raad voor de Kinderbescherming verzorgt. Voor die taak is de gemeente op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk. De gemeente kan die taak uitbesteden aan professionals in een jeugdteam, maar blijft verantwoordelijk (en onder omstandigheden mede-aansprakelijk) als die taak niet goed wordt verricht en een derde schade lijdt. De gemeente kan – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – de schade verhalen op de werkgever van de professional aan wie de gemeente de taak heeft uitbesteed. Als professionals binnen een jeugdteam in een dergelijk geval *gezamenlijk* verantwoordelijkheid dragen, kan de gemeente verhaal zoeken bij alle instellingen die betrokken zijn in het jeugdteam. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden waaronder de calamiteit heeft plaatsgevonden wordt bepaald wie voor welk deel van de schade aansprakelijk is.

3) Is het jeugdteam een jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet?

Jeugdhulpaanbieder is in de Jeugdwet gedefinieerd als “natuurlijke persoon die, het verband van natuurlijke personen dat of de rechtspersoon die bedrijfsmatig jeugdhulp doet verlenen onder verantwoordelijkheid van het college en de solistisch werkende jeugdhulpverlener onder verantwoordelijkheid van het college”.

Een instelling die rechtspersoon is en bedrijfsmatig jeugdhulp verleent is jeugdhulpaanbieder in de zin van de wet. Een jeugdteam dat rechtspersoonlijkheid heeft is eveneens jeugdhulpaanbieder in de zin van de wet. Een jeugdteam dat bestaat uit een verband van zzp’ers (natuurlijke personen) is ook een jeugdhulpaanbieder. De natuurlijke personen verlenen immers bedrijfsmatig jeugdhulp.

Een jeugdteam dat bestaat uit een samenwerkingsverband van gemeente en instellingen of een samenwerkingsverband van uitsluitend instellingen, dat zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft, is geen jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet. Het jeugdteam bestaat in dat geval immers uit (werknemers van) rechtspersonen. Een verband van rechtspersonen merkt de wetgever niet aan als jeugdhulpaanbieder. Er is in dat geval evenmin sprake van een verband van natuurlijke personen dat bedrijfsmatig jeugdhulp verleent, nu werknemers zelf niet bedrijfsmatig hulp verlenen, dat doen hun werkgevers, de instellingen.

Het feit dat een jeugdteam zelf geen jeugdhulpaanbieder is in de zin van de Jeugdwet, betekent niet dat niet aan de verplichtingen in de Jeugdwet hoeft te worden voldaan als door het jeugdteam jeugdhulp wordt verleend. In een dergelijk samenwerkingsverband zijn de verschillende afzonderlijke rechtspersonen (de instellingen, of de gemeente als ambtenaren ook zelf hulp verlenen) als jeugdhulpaanbieder aan te merken. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de eisen in de Jeugdwet (zie hoofdstuk 1) en de werkgeversverantwoordelijkheid voor de veiligheid van de werknemers (zie hoofdstuk 2) liggen in dat geval bij de afzonderlijke rechtspersonen die het wijkteam in stand houden. Deze rechtspersonen moeten ervoor zorgen dat zij voldoende zeggenschap houden over hun personeel om te voldoen aan de verplichtingen in het kader van de Jeugdwet. Hierover moeten afspraken worden gemaakt in de overeenkomst die de gemeente afsluit met de jeugdhulpaanbieder of die de instellingen onderling afsluiten om de samenwerking vast te leggen.

Een instelling die of een jeugdteam dat uitsluitend preventie verricht, is geen jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet. Het is in dat geval aan een gemeente om aan een instelling die preventie uitvoert, kwaliteitseisen te stellen. Een cliënt die schade lijdt als gevolg van het niet nakomen van die eisen door de instelling, kan de gemeente daarop aanspreken. De gemeente is op grond van de wet immers verantwoordelijk voor (de kwaliteit) van de preventie. Als de gemeente met de instelling de afspraak heeft gemaakt dat de instelling bij de uitoefening van zijn taken aan de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen voldoet en blijkt dat de instelling niet aan die eisen heeft voldaan, kan de gemeente de schade verhalen op de instelling.

4) Wie is werkgever?

Ook is het nodig vast te stellen wie verantwoordelijk is voor de handelingen van de professionals in het jeugdteam. Daarvoor is relevant wie de werkgever is van de professionals in het jeugdteam. Als het jeugdteam rechtspersoonlijkheid heeft, zullen de professionals veelal in dienst treden van de rechtspersoon. De rechtspersoon die het wijkteam in stand houdt is dan werkgever van de professional.

5) Wie stuurt aan?

In het geval een jeugdteam rechtspersoonlijkheid heeft kunnen professionals vanuit de instellingen worden gedetacheerd bij de rechtspersoon. De professionals blijven dan (formeel) in dienst bij de instellingen. Om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de handelingen van de professionals is relevant wie de professional aanstuurt en wie als gevolg daarvan formeel en materieel werkgever is (zie ook hiervoor hoofdstuk 2).

Als het jeugdteam geen rechtspersoonlijkheid heeft, blijven de professionals in dienst bij de instellingen bij wie de gemeente hulp inkoop. Van detachering is in dat geval formeel geen sprake, omdat werknemers niet worden uitgeleend aan een rechtspersoon. Het jeugdteam heeft immers geen rechtspersoonlijkheid. De instellingen zijn werkgever van deze professionals. Ook in dit scenario is relevant wie de professional in het team aanstuurt en wie als gevolg daarvan formeel en materieel werkgever is.

Bij de uitlening van personeel aan een jeugdteam worden de professionals vaak niet langer aangestuurd door hun formele werkgever (de instelling), maar door een medewerker werkzaam bij het jeugdteam, in dienst van een andere instelling of aangesteld door de gemeente. Op dat moment ontstaat het onderscheid tussen formeel en materieel werkgeverschap. Een materieel werkgever kan, onder omstandigheden, aansprakelijk zijn voor handelingen van de professionals die hij aanstuurt, ook al is hij op grond van de Jeugdwet niet verantwoordelijk voor het verrichten van de taak die de professional verricht, zie ook hiervoor in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 4: Modellen inrichting jeugdteams

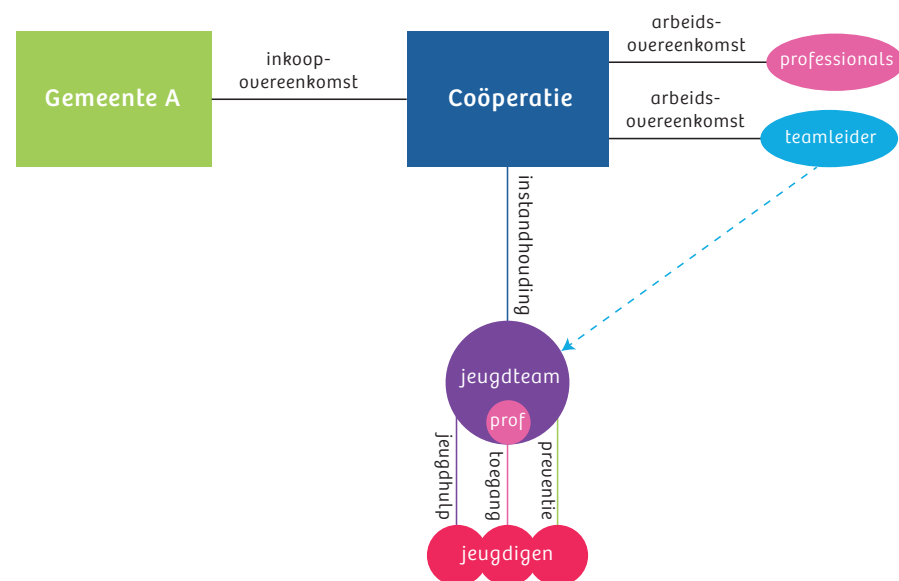
Algemeen

Om het voorgaande inzichtelijk te maken lopen wij het in hoofdstuk 3 genoemde stappenplan door aan de hand van zes modellen die in de praktijk voorkomen en waarin gemeenten en instellingen zich kunnen herkennen. Wij zijn ons bewust van het feit dat er door KING van VNG vergelijkbare modellen (archetypen genoemd) zijn ontwikkeld. Die modellen zijn echter niet ontwikkeld met het doel om juridische relaties in kaart te brengen en daardoor minder bruikbaar voor het doel van deze handreiking. Na een beschrijving van de modellen geven we de aandachtspunten bij de verschillende modellen. Waar in onderstaande beschrijving 'inkoop' staat, kan ook 'subsidie' worden gelezen. Hieronder bespreken wij zes modellen, waarvan drie uitgaan van de situatie dat het jeugdteam wel rechtspersoonlijkheid heeft en daarna drie modellen waarbij het jeugdteam geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Model A:

Rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, rechtspersoon stuurt aan

In gemeente A is gekozen voor een rechtspersoon, een coöperatie die de jeugdteams in stand houdt en werkgever is van de professionals in de jeugdteams. Alle instellingen die hulp verlenen in gemeente A zijn lid van de coöperatie. De gemeente heeft met de rechtspersoon een inkoopovereenkomst gesloten. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de rechtspersoon. Het jeugdteam verleent toegang, preventie en jeugdhulp aan de jeugdigen.



Aandachtspunten model A

Als het jeugdteam rechtspersoonlijkheid heeft, dan is die rechtspersoon – indien jeugdhulp wordt geboden – jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet en dus gebonden aan hoofdstukken 4 en 7 van de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet. De vereiste kennis en kunde rondom kwaliteit van de jeugdhulpverlening moet dus worden ondergebracht bij de coöperatie. De professionals van het jeugdteam treden in dienst bij de rechtspersoon, zodat de rechtspersoon werkgever wordt van die professionals.

Indien er een fout wordt gemaakt in de geleverde jeugdhulp door het jeugdteam en schade ontstaat bij een jeugdige en/of zijn ouders, kan de jeugdige en/of zijn ouders de coöperatie daarop aanspreken. De coöperatie is ook aansprakelijk voor schade van werknemers van de coöperatie die het gevolg is van schending van de zorgplicht als werkgever.

Indien er een fout wordt gemaakt in de toegang tot jeugdhulp of preventie door het jeugdteam en schade ontstaat bij de jeugdige en/of zijn ouders, kan de gemeente daarop worden aangesproken. De gemeente kan de schade – afhankelijk van de gemaakte afspraken en omstandigheden van het geval – verhalen op de coöperatie.

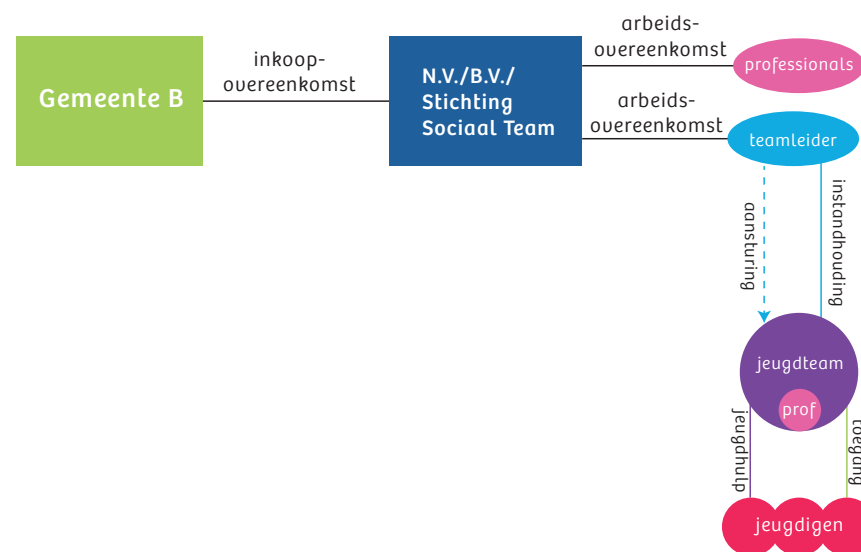
Nu de rechtspersoon zowel toegang, preventie als jeugdhulp levert, dient de gemeente met de rechtspersoon in de inkoopovereenkomst duidelijke afspraken te maken, met name over de taken waarvoor de gemeente op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk is: de toegang en preventie. Ook zal de gemeente invloed wensen in de wijze waarop de governance van de rechtspersoon is ingericht.

Aandachtspunt in dit model is de mogelijkheid van toetreding van nieuwe aanbieders tot de coöperatie. Het is bovendien wenselijk dat de gemeente goed zicht houdt op de wijze waarop de transformatie wordt vormgegeven en hoe een veel- (of meerzijdig) aanbod van jeugdhulp en innovatie wordt bevorderd. De concurrentie tussen instellingen in de gemeente is immers nog zeer beperkt, als de instellingen gezamenlijk zijn ondergebracht in een coöperatie. Aandachtspunt is bovendien dat de onafhankelijkheid van de toegang en onafhankelijke verwijzing naar de tweedelijns jeugdhulp wordt gewaarborgd. Omdat instellingen lid zijn van de coöperatie en zeggenschap hebben in de coöperatie, zouden zij in theorie invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop de toegang is geregeld en wordt uitgevoerd. Daarover dienen in de overeenkomst met de coöperatie afspraken te worden gemaakt.

Model B:

Rechtspersoonlijkheid, toegang en jeugdhulp, rechtspersoon stuurt aan

In gemeente B is gekozen voor een zelfstandige rechtspersoon, een onderneming in de vorm van een Besloten vennootschap (bv), Naamloze vennootschap (nv) of Stichting, die de jeugdteams in stand houdt en werkgever is van de professionals in de jeugdteams. De rechtspersoon onderhoudt geen banden in bestuurlijke of vertegenwoordigende zin met de instellingen. De gemeente heeft met de rechtspersoon een inkoopovereenkomst gesloten. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de rechtspersoon. Het jeugdteam verleent toegang en een groot gedeelte van de jeugdhulp zelf.



Aandachtspunten model B

Het jeugdteam heeft rechtspersoonlijkheid en is jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet en dus gebonden aan hoofdstukken 4 en 7 van de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet. De vereiste kennis en kunde rondom kwaliteit van de jeugdhulpverlening moet dus worden ondergebracht bij die rechtspersoon, de onderneming. De professionals van het jeugdteam treden in dienst bij de rechtspersoon, zodat de rechtspersoon werkgever wordt van die professionals.

Indien er een fout wordt gemaakt in de geleverde jeugdhulp door het jeugdteam en schade ontstaat bij een jeugdige en/of zijn ouders, kan de jeugdige en/of zijn ouders de onderneming daarop aanspreken. De onderneming is ook aansprakelijk voor schade van werknemers van de onderneming die het gevolg is van schending van de zorgplicht als werkgever.

Indien er een fout wordt gemaakt in de toegang tot jeugdhulp door het jeugdteam en schade

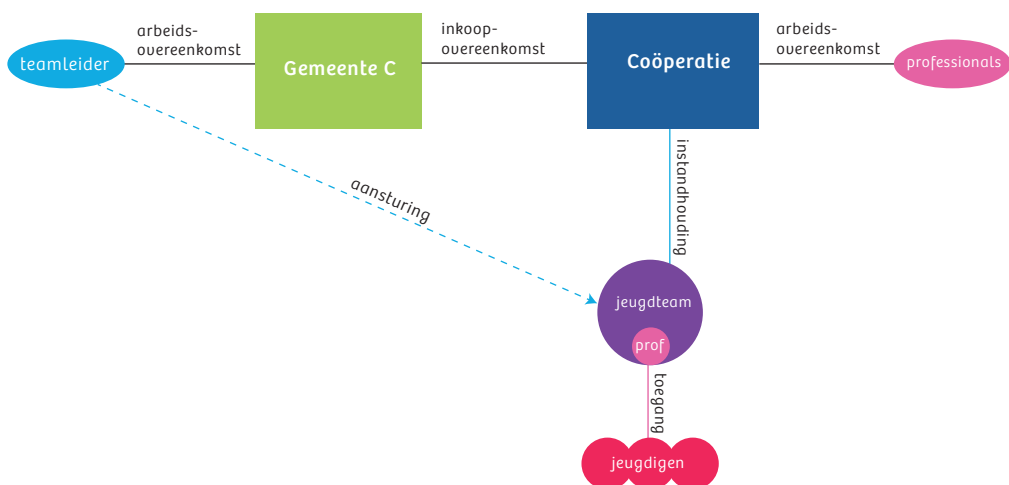
ontstaat bij de jeugdige en/of zijn ouders, kan de gemeente daarop worden aangesproken. De gemeente kan de schade – afhankelijk van de gemaakte afspraken en omstandigheden van het geval – verhalen op de onderneming.

Nu de rechtspersoon zowel toegang als jeugdhulp levert, dient de gemeente met de rechtspersoon in de inkoopovereenkomst duidelijke afspraken te maken, met name over de taken waarvoor de gemeente op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk is: de toegang. Ook zal de gemeente invloed wensen in de wijze waarop de governance van de rechtspersoon is ingericht.

In tegenstelling tot het coöperatie model A is er geen sprake van banden in bestuurlijke of vertegenwoordigende zin met instellingen die ook mogelijk tweedelijns hulp verlenen. Daarmee is de onafhankelijkheid van de toegang tot tweedelijns individuele voorzieningen gewaarborgd.

Model C:
Rechtspersoonlijkheid, toegang, gemeente stuurt aan

In gemeente C is gekozen voor een rechtspersoon, een coöperatie die de jeugdteams in stand houdt en werkgever is van de professionals in de jeugdteams. De gemeente heeft met de rechtspersoon een inkoopovereenkomst gesloten. Het jeugdteam regelt alleen de toegang tot hulp. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de gemeente.



Aandachtspunten model C

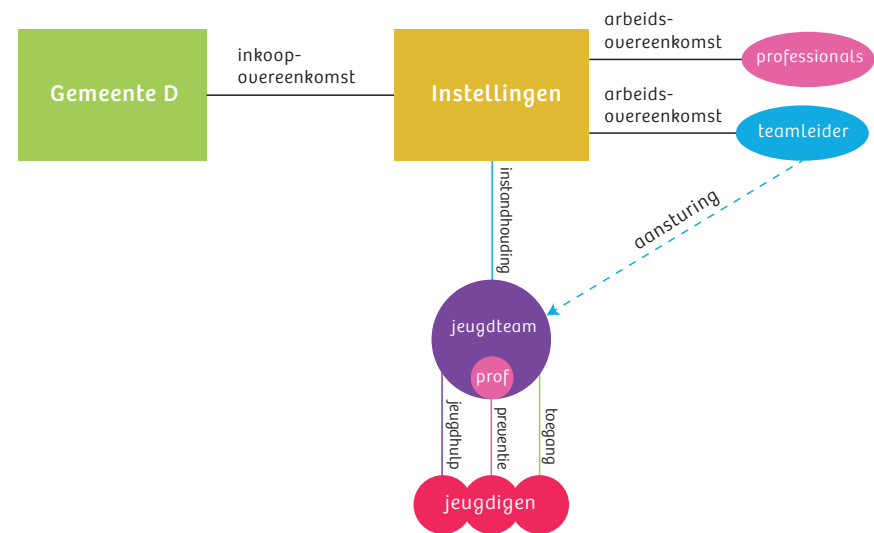
Voor model C gelden dezelfde aandachtspunten als voor model A, met uitzondering van het aandachtspunt dat ziet op de verlening van jeugdhulp.

Indien er een fout wordt gemaakt in de toegang tot jeugdhulp door het jeugdteam en schade ontstaat bij de jeugdige en/of zijn ouders, kan de gemeente daarop worden aangesproken. De gemeente kan de schade – afhankelijk van de gemaakte afspraken en omstandigheden van het geval – verhalen op de coöperatie.

Nu de werknemers van de coöperatie worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de gemeente trekt de gemeente het materieel werkgeverschap naar zich toe. Dat brengt de verplichtingen met zich als hiervoor in hoofdstuk 2 beschreven. Dat kan ook betekenen dat de gemeente voor (een deel) aansprakelijk is voor schade die de werknemers van de coöperatie zelf lijden bij de uitoefening van hun taken.

Model D:
Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, instelling stuurt aan

In gemeente D is gekozen voor een samenwerkingsverband tussen gemeente en instellingen. Het jeugdteam heeft geen rechtspersoonlijkheid. De gemeente koopt hulp in bij de instellingen. De instellingen leveren professionals die deze hulp kunnen leveren. De professionals blijven in dienst bij de instelling. Het jeugdteam verleent toegang, preventie en jeugdhulp. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van een instelling.



Aandachtspunten model D

Als het jeugdteam geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en jeugdhulp verleent, dan is het jeugdteam zelf geen 'jeugdhulpaanbieder' in de zin van de Jeugdwet. Dat zijn de afzonderlijke instellingen die het jeugdteam in stand houden. De instellingen zijn (gezamenlijk) gebonden aan de hoofdstukken 4 en 7 van de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet. Over naleving hiervan moeten afspraken worden gemaakt. Zo is het verstandig een gezamenlijke klachtenregeling op te stellen, of een centraal punt waar klachten binnenkomen, die vervolgens door de instelling wordt afgehandeld waar de professional in dienst is waar de klacht op ziet. Ook de maatschappelijke verantwoordingsplicht kan gezamenlijk worden ingevuld. Verder verdient de medezeggenschap aandacht en de wijze waarop de instellingen gezamenlijk aan de verplichtingen op dat vlak voldoen. Ook is het raadzaam gezamenlijke afspraken te maken over kwaliteitssystemen, training en opleiding, de wijze waarop met de dossierplicht wordt omgegaan, huisvesting, ICT en privacy. Verder is het van belang te regelen wie de verplichte calamiteitenmeldingen doet aan de toezichthouders (Inspectie Jeugdzorg en IGZ).

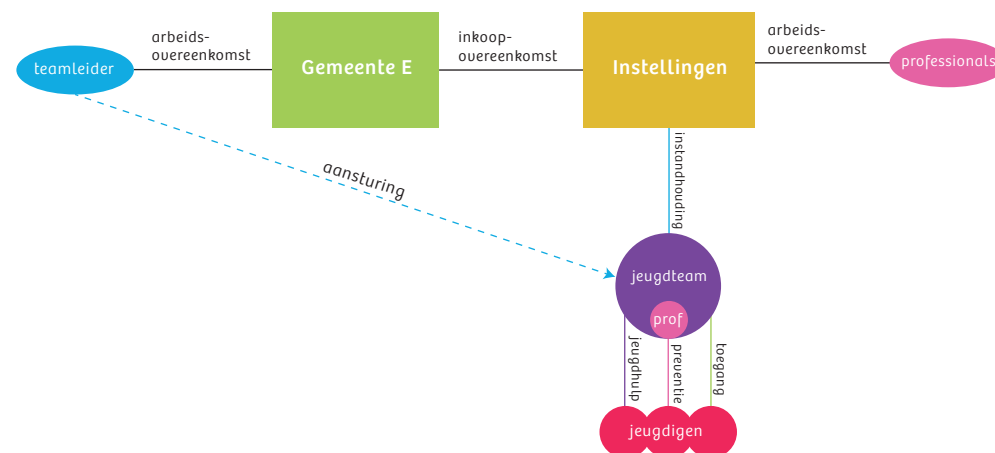
In dit model blijft de individuele instelling werkgever van de professionals in het jeugdteam. Als aansturing plaatsvindt door een ander dan de werkgever, bijvoorbeeld een andere instelling, trekt die instelling het materieel werkgeverschap naar zich toe. Dat brengt de verplichtingen met zich als hiervoor in hoofdstuk 2 beschreven. Tussen de instellingen onderling zullen hierover afspraken moeten worden gemaakt.

Nu in dit model een teamleider van een instelling het jeugdteam aanstuurt en het team ook toegang en preventie verleent, is het van belang dat de gemeente de uiteindelijke zeggenschap houdt over de verrichting van die activiteiten, nu de gemeente daarvoor verantwoordelijk is. Dat kan door een 'governance-model' in de samenwerkingsovereenkomst op te nemen op basis waarvan de teamleiders weer verantwoording afleggen, dan wel bij knelpunten opschalen naar een werkgroep, stuurgroep, of bestuurlijk overleg, waarin, naast (een vertegenwoordiging van) instellingen, ook de gemeente zitting heeft en een doorslaggevende rol heeft. Ook is het van belang regelmatig te overleggen over de samenwerking en om 'lessons-learned' te bespreken en in de praktijk te brengen. Ook de onderwerpen transformatie en innovatie maken veelal onderdeel uit van die overleggen.

Model E:

Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, preventie en jeugdhulp, gemeente stuurt aan

In gemeente E is gekozen voor een samenwerkingsverband tussen gemeente en instellingen. Het jeugdteam heeft geen rechtspersoonlijkheid. De gemeente koopt hulp in bij de instellingen. De instellingen leveren professionals die deze hulp kunnen leveren. De professionals blijven in dienst bij de instelling. Het jeugdteam verleent toegang, preventie en jeugdhulp. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de gemeente.



Aandachtspunten model E

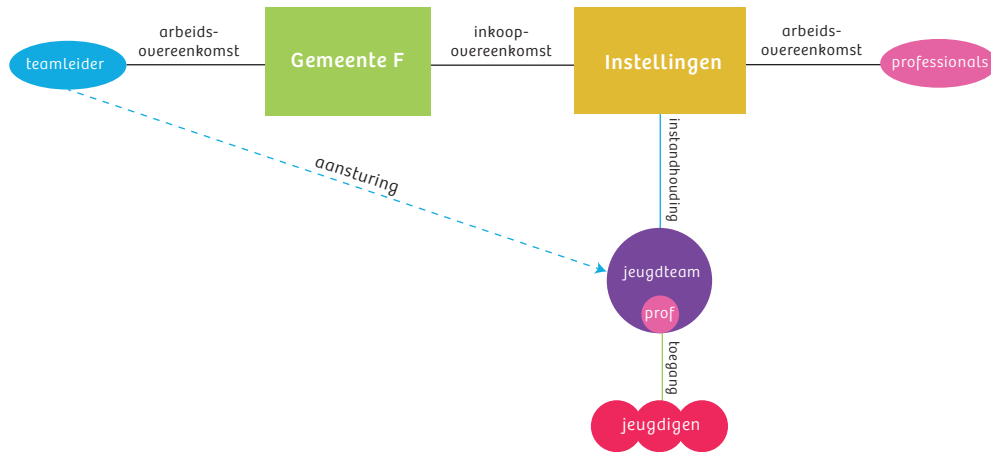
Voor model E gelden dezelfde aandachtspunten als voor model D, met uitzondering van het aandachtspunt dat ziet op de aansturing door een teamleider van een instelling. In dit model stuurt de gemeente het team aan. In dat geval trekt de gemeente het materieel werkgeverschap naar zich toe, met de gevolgen als beschreven in hoofdstuk 2.

Ook in dit model zullen in een samenwerkingsovereenkomst afspraken moeten worden gemaakt.

Model F:

Geen rechtspersoonlijkheid, toegang, gemeente stuurt aan

In gemeente F is gekozen voor een samenwerkingsverband tussen gemeente en instellingen. Het jeugdteam heeft geen rechtspersoonlijkheid. De gemeente koopt hulp in bij de instellingen. De instellingen leveren professionals die deze hulp kunnen leveren. De professionals blijven in dienst bij de instelling. Het jeugdteam verleent alleen toegang. De jeugdteams worden aangestuurd door een teamleider die in dienst is van de gemeente.



Aandachtspunten model F

Voor model F gelden dezelfde aandachtspunten als voor model D en E.

Als het jeugdteam alleen toegang verleent en niet zelf jeugdhulp levert, zijn niet alle verplichtingen van hoofdstuk 4 en 7 van de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet van toepassing. In dat geval hoeven minder afspraken te worden gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst. De afspraken kunnen in die situatie met name zien op de vraag hoe partijen omgaan met het werkgeverschap, zoals hiervoor is toegelicht.

Aandachtspunten voor alle modellen

Het is belangrijk dat de gemeente en de instellingen beschikken over een adequaat verzekeringspakket, bestaande uit in ieder geval een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering (WA), een collectieve bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering en een collectieve ongevallenverzekering. Het is bovendien van belang aan de hand van het stappenplan helderheid te scheppen over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de betrokken partijen en om te controleren of de verzekeringen van partijen aansluiten bij hun taken en verantwoordelijkheden.

Over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van werknemers, het voldoen aan arbeidswetgeving en de controle op naleving van arbowetgeving, dienen afspraken te worden gemaakt. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over wie aansprakelijk is voor schade die werknemers lijden in de uitoefening van hun functie. Zijn daarover geen afspraken gemaakt, dan zijn zowel de werkgever waarbij de werknemer formeel in dienst is, als de materiële werkgever, aansprakelijk voor schade die de werknemer lijdt.

In een samenwerkingsovereenkomst kunnen ook afspraken worden vastgelegd hoe schade van derden als gevolg van handelen van een van partijen onderling gedragen kan worden. Een dergelijke afspraak kan voorkomen dat partijen na een calamiteit 'naar elkaar gaan wijzen'. De afspraak dient uiteraard aan te sluiten bij de verschillende verantwoordelijkheden die de samenwerkende partijen op grond van de wet en de overeenkomst hebben. In een overeenkomst kan ook afgesproken worden dat als er een fout is begaan of calamiteit heeft plaatsgevonden en aansprakelijkheid wordt erkend, een door partijen gezamenlijk ingestelde commissie van deskundigen zich over een verdeling buigt, waarna partijen de schade – zonder tussenkomst van een rechter – vergoeden.

Voor alle varianten geldt dat het van belang is afspraken te maken tussen de jeugdteams en AMHK, gecertificeerde instellingen, politie en Raad voor de Kinderbescherming als intensief met die partijen wordt samengewerkt. Ook in het kader van die samenwerking is het van belang inzichtelijk te maken wie verantwoordelijk is voor een taak vanuit de wet- en regelgeving en de praktische afspraken en protocollen daarop aan te passen.

Tot slot

Het is in samenwerkingsverbanden belangrijk te beseffen wie verantwoordelijk en mogelijk aansprakelijk is voor taken die worden verricht. Deze handreiking hoopt bij te dragen aan de bewustwording op dat punt. Door verantwoordelijkheden te benoemen en daarover afspraken te maken gaan partijen zich ook verantwoordelijk voelen. Het is tot slot belangrijk na een calamiteit niet direct in een regelreflex te schieten, maar wel te leren van gemaakte fouten, ervaringen te delen en indien nodig processen aan te passen, zodat in de toekomst calamiteiten kunnen worden voorkomen.⁶

⁶ Het BZK-programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' heeft de term risico-regelreflex geïntroduceerd. Voor de toepassing in het kader van jeugdhulp zijn een aantal nader toegespitste onderzoeken en hulpmiddelen ontwikkeld die nuttig zijn te raadplegen: onderzoek naar het optreden van de risico-regelreflex in de jeugdhulp, publieksonderzoek, verdiepende casus over de evenredigheid van maatregelen die na incidenten genomen zijn, dialogen met gemeenteraden, handreiking en workshops voor wethouders, film met dilemma's. Zie www.risicoregelreflex.nl

Colofon

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Jeanet Zonneveld
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Tekst

Melita van der Mersch en
Sandra Heukelom-Verhage, Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn N.V.
Marguérite Koenigs, gemeente Amsterdam
Nelleke Hilhorst , DSP-groep
met medewerking van:
Inge Hofstee en Cees Loonstra, Boontje advocaten

