

Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein (deel 2)

Mr. C.W.C.A. Bruggeman, mr. dr. R. Stijnen en mr. dr. J.C. de Wit, datum 05-04-2017

Datum

05-04-2017

Auteur

Mr. C.W.C.A. Bruggeman, mr. dr. R. Stijnen en mr. dr. J.C. de Wit^[1]

Auteursprofiel

[C.W.C.A. Bruggeman](#)

[R. Stijnen](#)

J.C. de Wit

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Sociale zekerheid algemeen / Bijzondere onderwerpen

Sociale zekerheid bijstand / Algemene bijstand

Mr. C.W.C.A. Bruggeman, mr. dr. R. Stijnen en mr. dr. J.C. de Wit^[1]

3. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

3.1 Inleiding

De implementatie van de Wmo 2015 heeft erg veel media-aandacht getrokken, zelfs al voordat de wet goed en wel in werking was getreden. De afbouw van op basis van de Wmo (2007) verkregen rechten begon immers soms al voorafgaande aan 1 januari 2015, toen het nieuwe stelsel pas echt gelding kreeg. Een dergelijke gang van zaken leidde bijvoorbeeld tot de beroemde Dantumadeel-zaak die diende bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland (eind 2014) en zelfs het NOS-journaal haalde.^[2]

Het parlementaire proces was bepaald grillig te noemen, waarbij de staatssecretaris zijn uiterste best heeft gedaan om de Scylla en Charybdis van de politieke uitersten (de SP aan de ene zijde en de VVD aan de andere) beide te omzeilen. Dat is hem (in zekere zin) gelukt, maar het gevolg ervan is wel dat een aantal thema's niet in de tekst van de wet is opgelost; de hete aardappel is aan de kant geschoven. Vervolgens moet ofwel een zoektocht in de parlementaire stukken worden verricht – denk in dit verband bijvoorbeeld aan het feit dat een financieel criterium bij de toegangsbeoordeling nog steeds niet is toegestaan –^[3] maar soms helpt zelfs dat niet. Hiervoor wijzen wij op een fundamenteel wettelijk concept als 'eigen kracht'; een richtinggevende visie daarop, die rechtstreeks in rechte bruikbaar is, zal men niet vinden in de enorme berg parlementaire stukken. Op dergelijke thema's is de rechter dus aan zet. ^[4] Dit proces van ontwikkeling van rechtersrecht is inmiddels in volle gang.

Er is nogal wat literatuur verschenen over de Wmo 2015. Wij wijzen – naast een inleidend boek van Van Cleef en Bruggeman^[5] – op een preadvies van Vermaat voor de Vereniging voor Gezondheidsrecht,^[6] alsmede op de artikelen van Klein Egelink en Vermaat,^[7] Klein Egelink en Lunenburg,^[8] Vermaat, Klein Egelink en Imkamp,^[9] Boor en Van de Laar,^[10] Koelewijn en Wallage,^[11] Marseille,^[12] nogmaals Marseille,^[13] Vermaat en Bruggeman,^[14] Zwaan en Minderhoud^[15] en tot slot Van Ettehoven.^[16] Een deel van de aandacht in de literatuur is opgeëist door de vraag of hulp bij het huishouden al dan niet nog steeds deel uitmaakt van de opdracht die de wet aan het college stelt, een aspect waar de media ook voortdurend de aandacht op vestigen. Men zou daardoor wellicht haast gaan denken dat hulp bij het huishouden synoniem is aan maatschappelijke ondersteuning, maar daarvan is absoluut geen sprake. Sterker nog, de Wmo 2015 heeft wederom een tranche toegevoegd aan de gemeentelijke taakstelling die voorheen onder de AWBZ viel en dientengevolge van een (min of meer onvoorwaardelijk) verzekerd recht is gewijzigd in een (min of meer voorwaardelijke) voorziening, te weten begeleiding. In deze kroniek beperken we ons (op een enkele uitzondering na) tot de rechtspraak die ziet op de Wmo 2015, alhoewel de Centrale Raad nog steeds bezig is met de afwikkeling van zaken die betrekking hebben op de Wmo (2007). Het is overigens ook de verwachting dat veel jurisprudentie van onder de oude wet haar gelding blijft behouden onder de nieuwe, wat betekent dat een verwerking van de rechtspraak daarvan alleszins gerechtvaardigd zou zijn, toch kiezen wij daarvoor niet. Het argument daarvoor is echter puur pragmatisch: begrenzing.

3.2 Overgangsrecht

De vraag bij het implementatieproces was hoe omgegaan moest worden met de legaliteitseis ten aanzien van besluiten die beoogden al vooruit te lopen op het nieuwe wettelijke kader, gezien het bepaalde in het Koninklijk Besluit inzake inwerkingtreding^[17] in relatie tot de tekst van art. 8.9 lid 2 Wmo 2015. Dat primaire besluiten voorafgaande aan 1 januari 2015 niet door de beugel konden, is evident, maar de meningen over de mogelijkheid tot reparatie hiervan in de bezwaarfase liepen op rechtbankniveau uiteen.^[18] De Centrale Raad heeft daarover op 18 mei 2016 duidelijkheid gegeven: reparatie is mogelijk.^[19] De drie uitspraken van 18 mei^[20] zijn sowieso enorm belangrijk. Net als met de eerste uitspraak over de Wmo (2007)^[21] heeft de Raad ook nu de kans gegrepen om allerlei piketpaaltjes te slaan. In dit onderdeel van deze kroniek stellen wij een aantal van die thema's aan de orde.

Eerst echter nog de volgende korte beschouwing. Het overgangsrecht in den brede, dus ten aanzien van de stelselwijziging als zodanig, staat helaas bol van de opportunistische oplossingen. Er wordt in de politieke arena een vraagstuk onderkend, waaraan niet is gedacht, en daar wordt *ad hoc* een oplossing voor bedacht. Er ligt niet echt een doordacht plan aan zo'n oplossing ten grondslag dat als fundament voor het desbetreffende bouwwerk dient, althans daarvan blijkt bepaald niet. De ene noodoplossing volgt zo op de andere. Het grote nadeel van deze werkwijze is helaas dat men met een logische interpretatie van het stelsel aldus bepaald niet gegarandeerd is van het vinden van de juiste wetstechnische kaders. Het is een zoekplaatje dat veelal op casusniveau dient plaats te vinden. Een fraai voorbeeld is de gang van zaken rondom art. 8.6a Wmo 2015.^[22]

3.3 Procedure: melding en aanvraag

De Wmo 2015 kent een sterk van de Awb afwijkende procedure. Daarover is al veel geschreven. Dat gaan we hier niet allemaal overdoen, maar het is wel van belang op te merken dat de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gepropageerde procedure vanuit juridisch perspectief bepaald niet als een verbetering is te beschouwen. Zowel de Raad voor de Rechtspraak^[23] als de Afdeling Wetgeving van de Raad van State^[24] waren dan ook tegen het voorstel gekant. Tevergeefs. In art. 2.3.2 e.v. Wmo 2015 is de procedure van melding en aanvraag neergelegd.

Kort gezegd komt deze hierop neer. Iemand meldt zich bij het college. Dan volgt een onderzoeksfase van maximaal zes weken, waarin het college vele zaken moet beschouwen. Het gaat in de Wmo 2015 bij een maatwerkvoorziening immers om een *ultimum remedium*. Voor gaan op een dergelijke maatwerkvoorziening eigen kracht, waaronder de inzet van algemeen gebruikelijke oplossingen, andere wettelijke voorzieningen, algemene voorzieningen, mantelzorg, vrijwilligerswerk. Afijn, een heel spectrum aan zaken moet beoordeeld worden, teneinde te bezien hoe een eventueel nog noodzakelijke maatwerkvoorziening op die andere mogelijkheden afgestemd moet worden. Afstemming, ofwel maatwerk, is namelijk het devies. Bij deze procedure heeft de cliënt (zoals de belanghebbende officieel heet) ook de gelegenheid zelf zijn ideeën over nut en noodzaak naar voren te brengen in een 'persoonlijk plan'. De cliënt moet erop gewezen worden dat hij zich kan laten voorzien van gratis cliëntondersteuning. Uiteindelijk zal het college zijn onderzoek moeten afsluiten, wat normaliter resulteert in een 'ondersteuningsplan' of iets dergelijks. Zo'n plan hoeft uiteindelijk niet de instemming van de cliënt te hebben, het blijft een product van het college. Wel moet duidelijk zijn hoe de cliënt erin staat. Instemming mag echter niet als voorwaarde worden gesteld, hoewel het erop lijkt dat dit soms wel degelijk gebeurt. Na sluiting van het onderzoek binnen de wettelijke termijn, dan wel na ommekomst van de maximale duur daarvan, kan de cliënt een aanvraag indienen. Pas vanaf dan is er sprake van een aanvraag in Awb-technische zin met bijbehorende procedurele garanties. De behandeltermijn van de aanvraag is vervolgens nog maximaal twee weken. Beide periodes tezamen leveren acht weken op, een gebruikelijke Awb-termijn. Echter, de termijn van twee weken gaat niet van rechtswege lopen na verloop van de periode van zes weken. Kortom, valkuilen te over.

3.4 Beleidsvrijheid, algemene en maatwerkvoorzieningen

De Wmo 2015 heeft als uitgangspunt onder andere dat gemeenten veel eigen ruimte hebben om uitvoering aan de verplichting tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning. De Raad laat er evenmin twijfel over bestaan dat de Wmo 2015 gemeenten die grote beleidsvrijheid biedt. Maar het blijkt wel een weerbarstige beleidsvrijheid, ofwel: het is een vrijheid in gebondenheid. De art. 2.1.2 Wmo 2015 (inzake de verplichting van de gemeenteraad om een beleidsplan op te stellen) en 2.1.3 Wmo 2015 (dito ten aanzien van een verordening) zijn weliswaar niet al te krampachtig geredigeerd, maar dat betreft vooral de vraag hoe gemeenten willen compenseren, dus niet de vraag of zij allerlei beperkingen moeten compenseren. Of hulp bij het huishouden al dan niet onverkort onderdeel is (gebleven) van de wettelijke taakstelling is dus geen beleidskeuze, niettegenstaande de opvattingen die sommige gemeenten daarover hadden. De wet geeft daarover uitsluitsel. Over de wijze waarop aan die wettelijke opdracht vervolgens invulling dient te worden gegeven zijn beleidskeuzen echter wel mogelijk.

Een zeer belangrijke beleidskeuze betreft bijvoorbeeld de vraag of er een algemene voorziening wordt ingezet, dan wel een maatwerkvoorziening. Algemene voorzieningen kennen voor het eerst een wettelijke basis. Maatwerkvoorzieningen kenden we al, zij het dat de oude naam individuele voorzieningen was. In beginsel houdt de beleidsvrijheid in dat het volledig aan het gemeentebestuur is om te bepalen langs welke route compensatie wordt nagestreefd. De toets is enkel gelegen in het eindresultaat, niet in de methode. Het voorgaande houdt in dat als een algemene voorziening weliswaar van toepassing is in de voorliggende aangelegenheid, maar deze niet volledig compenseert, aanvulling via een maatwerkvoorziening alsnog

noodzakelijk is.^[25] Het wordt dan echt een arrangement, waarmee aan het element maatwerk uit het woord maatwerkvoorziening natuurlijk recht wordt gedaan. De beide compensatiemethoden sluiten elkaar dus niet uit, maar vullen elkaar juist aan. Om als algemene voorziening te gelden moet het gemeentebestuur overigens wel een actieve rol vervuld hebben in de totstandkoming ervan.^[26]

Een ander beleidsmatig mijnenveld is de invulling van de wettelijke afstemmingstaak. Hoe moet omgegaan worden met zaken als mantelzorg, vrijwilligerswerk en andere zaken die te maken hebben met de zogenaamde 'eigen kracht'? Dat gebruikelijke hulp – die in de sfeer van hetzelfde huishouden plaatsvindt – afdwingbaar is, is duidelijk. Maar is er een grens tussen gebruikelijk en bovengebruikelijk? En waar ligt die dan? En hoe zit het met het sociale netwerk dat niet in hetzelfde huishouden maar elders woont, zelfs al is dat dichtbij? We zullen het standpunt van de Centrale Raad moeten afwachten. De jurisprudentie over dergelijke vraagstukken is op rechtbankniveau momenteel echter wel volop in ontwikkeling, zowel ten aanzien van de Wmo 2015 als ten aanzien van de Jeugdwet, die hierin min of meer gelijk oplopen. In de paragraaf over de Jeugdwet wordt een aantal rechtbankuitspraken genoemd. Hier noemen we nog specifiek een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant^[27] en een uitspraak van de Rechtbank Gelderland^[28] over de afdwingbaarheid van de inzet van kinderen die wel in dezelfde woonplaats wonen maar niet meer thuis. Beide rechtbanken zijn kritisch over een door het college te ver opgerekte verplichting van cliënten en hun sociale netwerk met bijbehorende geringe compensatieplicht voor het college. Dat geldt echter niet voor de Rechtbank Den Haag, die juist instemt met een beleidsmatige grabbelton van begrippen die erin resulteert dat een cliënt linksom of rechtsom geen recht heeft.^[29] Uit een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland blijkt hoe casuïstisch de weging van de diverse vormen van niet-professionele ondersteuning kan zijn.^[30] De eerste Wmo 2015-uitspraak van de Centrale Raad bevestigt overigens wel de kritische lijn.^[31] Van gebruikelijke hulp kan alleen sprake zijn bij inwonenden. Mantelzorg kan ook geleverd worden door anderen. Voor niet-inwonenden dient echter sec te worden gekeken naar de bij hen al dan niet feitelijk bestaande bereidheid tot ondersteuning, zonder een eventuele geldelijke tegenprestatie. Is die bereidheid er, dan gaat het om mantelzorg waarmee rekening gehouden mag worden. Is die bereidheid er daarentegen niet, dan mag daarmee niet op hypothetische basis worden gerekend. Mantelzorg is namelijk op geen enkele wijze afdwingbaar; en dus is het er feitelijk wel of niet. De Raad sluit met deze redenering expliciet aan bij zijn standpunt van onder de Wmo (2007).^[32]

3.5 Resultaatsverplichting, compensatieplicht en wijze van toetsing (marginaal of vol)

Aanvankelijk was er in het wetgevingstraject van de Wmo (2007) sprake van een zorgplicht. Deze terminologie is gaandeweg vervangen door een resultaatsverplichting voor het college. Het wetgevingsproces kende een opportunistisch verloop, waarvan het eindresultaat deze resultaatsverplichting was die werd neergelegd in art. 4 lid 1 Wmo (2007). De vraag die dat begrip vervolgens met zich meebracht was wat dit dan precies betekende. De uitleg was dat een resultaatsopdracht inhoudt dat er een adequate compensatie moet worden geboden voor de vraag die voorligt. Daarbij moest het college de beperkingen en de behoeften inventariseren en voor de discrepantie die daartussen bestond een oplossing proberen te bedenken die recht deed aan de situatie.^[33] Dat proces werd kortweg aangeduid met de term 'compensatieplicht'. Daadwerkelijke compensatie kende vervolgens drie vormen, te weten een voorziening in natura, een pgb of een financiële tegemoetkoming.

Hoe de rechterlijke toets ten aanzien van die compensatieplicht diende te zijn, is door de Centrale Raad van Beroep meteen in de eerste bodemuitspraak over de Wmo (2007) beantwoord, waarmee een belangrijke richting werd gegeven aan de wijze van uitvoering van de wet. De Raad heeft in die uitspraak duidelijk gemaakt dat een resultaatsopdracht een volle toets door de bestuursrechter met zich meebracht.^[34] De wijze van toetsing – marginaal of vol – is ten aanzien van de Wmo 2015 van net zo'n groot belang als ten aanzien van de Wmo (2007). Maar vooralsnog is er onder de huidige wet nog geen sluitend antwoord op deze vraag gegeven. Gezien de wijze van afdoening die de Raad zichzelf in de tweede uitspraak van 18 mei 2016^[35] voorbehoudt, kan de conclusie echter moeilijk een andere zijn dan dat een volle toets, net als voorheen, te verwachten is. In zijn noot doet Bruggeman dezelfde suggestie.^[36] Dezelfde vraag naar marginaal of vol ligt overigens voor ten aanzien van de Jeugdwet. Daar is al iets meer duidelijkheid aan het ontstaan en de richting daarvan is inderdaad dat het gaat om een volle toets (zie aldaar).

3.6 Waartoe strekt de opdracht van het college zich uit?

Waarop richtte en richt zich de compensatieplicht? De Wmo (2007) noemde in art. 4 lid 1 Wmo (2007) concreet een aantal taakvelden, waarop de compensatieplicht gericht was, te weten een huishouden voeren, zich verplaatsen in en om de woning, zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en medemensen ontmoeten en sociale verbanden aangaan. Het eerste taakveld omvatte naar vaste interpretatie twee onderdelen, namelijk hulp bij het huishouden en woonvoorzieningen. Dat laatste viel dan weer uiteen in twee nadere onderdelen, te weten woningaanpassingen en verhuiskostenvergoedingen. Het tweede taakveld betrof rolstoelvoorzieningen, het derde vervoersvoorzieningen. Het vierde was niet zo duidelijk begrensd, maar daaronder verstond de Centrale Raad van Beroep sinds de overgang van de 'eenvoudige' begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo (2007) met de zogenaamde 'pakketmaatregel' in elk geval deze begeleidingstaak.^[37] Het ging in art. 4 lid 1 Wmo (2007) om een limitatieve opsomming. Er is weliswaar een resultaatsopdracht, maar alleen op deze taakvelden. Die benadering is verlaten in de Wmo 2015. De opdracht is nu veel opener en richt zich blijkens de definitie van

‘maatschappelijke ondersteuning’ ^[38] in art. 1.1.1 Wmo 2015 onder meer op een zeer breed geformuleerde benadering van de bevordering van de zelfredzaamheid en de participatie (zie het tweede gedachtebolletje in de definitie). De lijst van te bedenken mogelijkheden aan effectuering van deze open norm is schier onuitputtelijk. Begeleiding valt daaronder nu trouwens geheel, dus niet alleen de reeds in 2009 uit de AWBZ overgehevelde eenvoudige begeleiding. Daarnaast is er een wat concretere opdracht tot het organiseren van beschermd wonen en opvang (zie het derde gedachtebolletje in de definitie). De eerste van deze laatstgenoemde beide taken viel voorheen nog onder de reikwijdte van de AWBZ, terwijl de tweede op een veel vagere manier dan nu het geval is al was opgenomen in de taakstelling van het college in het kader van de Wmo (2007). De eerste van de drie gedachtebolletjes, tot slot, bevat veeleer een beleidsmatige opdracht die niet zozeer gericht is op de verkrijging van individuele, in rechte af te dwingen, aanspraken.

Het is aan het college om in het kader van het onderzoek in de zin van art. 2.3.2 Wmo 2015 te bezien wat de beperkingen enerzijds en de behoeften anderzijds zijn en vervolgens in hoeverre met gebruikmaking van eigen kracht, vrijwilligerswerk, mantelzorg en algemene voorzieningen in een deeloplossing kan worden voorzien en diensgevolge of aanvulling via een maatwerkvoorziening al dan niet geïndiceerd is. Afstemming is het devies in het onderzoek en de uiteindelijke toekenning. Daarbij dient bovendien rekening te worden gehouden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt (art. 2.3.5 lid 5, onderdeel h Wmo 2015).

Net als voorheen kan de effectuering van de vastgestelde noodzakelijk geachte compensatie-omvang voor zo’n maatwerkvoorziening vervolgens op verschillende wijzen plaatsvinden. Dat aantal is nu echter wel beperkt tot twee opties, te weten de voorziening in natura en het pgb. De financiële tegemoetkoming is verdwenen. En dat is ook logisch, want een tegemoetkoming is naar de aard van de zaak geen volledige compensatie, wat zich natuurlijk buitengewoon slecht verdraagt met de wettelijke taakstelling om nu juist wél volledig te compenseren.

De eerdergenoemde open norm bracht intussen, in combinatie met de veel geuite gedachte dat de Wmo 2015 een veel grotere verantwoordelijkheid in het kader van de ‘eigen kracht’ inhield, veel gemeentebesturen wel tot de veronderstelling dat hulp bij het huishouden niet langer een wettelijke taak was. Het viel volgens hen eenvoudigweg niet meer onder de taakstelling, dan wel was als ‘algemeen gebruikelijk’ te typeren. Was dat een juiste gedachte?

3.7 De hamvraag: valt hulp bij het huishouden onder de wettelijke taakstelling van de Wmo 2015?

Die vraag werd maatschappelijk breed uitgemeten; het is immers een heel concreet onderwerp, waar iedereen zich een voorstelling bij kan maken. Zo uitgebreid als rechtbanken ter beantwoording van deze vraag hun bevestigende of ontkennende antwoord onderbouwden, zo snel is de Centrale Raad ermee klaar.^[39] Ja, er is geen enkel argument waarom dat niet langer het geval zou zijn, aldus de Raad. Hij had overigens wel een truc nodig om deze vraag überhaupt op de agenda te krijgen, aangezien het in de voorliggende zaken tussen partijen op zichzelf helemaal niet in geding was; het ging daarin namelijk om de wijze waarop invulling was gegeven aan de taak en dus niet om de opvatting dat het géén taak zou zijn. De Raad agendeerde de kwestie door deze expliciet te kaderen in de ambtshalve te toetsen bevoegdheidsvraag: is de Raad bevoegd om van het geding kennis te nemen, dan wel de Afdeling? Als hulp bij het huishouden geen wettelijke taak onder de Wmo 2015 meer zou zijn, dan zou de Afdeling de bevoegde appèlrechter zijn, omdat de kwestie alsdan zou zijn uitgewerkt in een (op dat punt) als autonoom te beschouwen gemeentelijke verordening in de zin van art. 149 Gemeentewet, dus niet in een medebewindsverordening bij een onder de rechtsmacht van de Raad ressorterende formele wet.

3.8 Wijze van invulling van de taakstelling hulp bij het huishouden: omvang van de normering

Nu deze vraag positief is beantwoord, ligt de vraag op tafel op welke wijze de taak uitgevoerd moet worden. Er is immers wel degelijk een grote beleidsvrijheid, zoals we eerder aangaven. De Raad ziet dat op dit punt op zichzelf ook niet anders, maar hij geeft wel aan dat er sprake moet zijn van ‘objectieve normen, steunend op deugdelijk onderzoek’. Hij maakt daarbij de verbinding met recente jurisprudentie op grond van de Wmo (2007).^[40] Hiermee wordt duidelijk dat beleidsmatige uitgangspunten die neigen naar uitholling van de wettelijke taakstelling – bijvoorbeeld: hulp bij het huishouden is (grotendeels) algemeen gebruikelijk – geen stand houden. Dit wordt temeer duidelijk als we in ogenschouw nemen dat de Raad op dezelfde zittingsdag als die van de drie eerste Wmo 2015-uitspraken ook nog een vierde zaak heeft behandeld, een Wmo (2007)-zaak specifiek over het thema indiceren op resultaat. Hierbij krijgen belanghebbenden als toekenning het recht op een ‘schoon en leefbaar huis’ of vergelijkbare benamingen. De concretisering van deze beleidsterm moet vervolgens plaatsvinden door de aanbieders. Over deze methodiek heeft de Raad op 18 mei 2016 eveneens een uitspraak gedaan. Hij blijkt daarover zeer kritisch, omdat onvoldoende duidelijk is waar iemand nu precies recht op heeft. Dit is als een zeer belangrijke uitspraak te beschouwen, die vermoedelijk de continuïteit tussen de oude en de nieuwe wet over de verplichting om onverkort te compenseren nog eens accentueert en daarbij stipuleert dat ‘aan de voorkant’ duidelijk moet zijn waaruit de compensatie concreet dient te bestaan, wat er ook zij van de grotere beleidsvrijheid.^[41] Colleges kunnen dus niet materieel de verantwoordelijkheid doorschuiven naar de fase van daadwerkelijke uitvoering/levering.

Het is voorts alleszins aannemelijk dat deze discussie kan worden doorgetrokken naar de eveneens van origine uit de AWBZ afkomstige taak begeleiding.

3.9 Persoonsgebonden budget (pgb)

De Wmo 2015 maakt – net als haar voorganger de Wmo (2007) – qua verzilvering van een gebleken noodzaak tot compensatie in de vorm van een maatwerkvoorziening (zo men wil, bij een indicatie) geen verschil tussen een voorziening in natura (vaak kortweg ZIN genoemd) en een persoonsgebonden budget. Welke beperkende eisen mogen er dan eventueel toch aan de toekenning van een pgb worden gesteld? Dit is geen onbelangrijke vraag, aangezien het pgb in de landelijke politiek als een belangrijke verworvenheid wordt beschouwd, terwijl de lokale handen er iets minder enthousiast voor op elkaar gaan.

In dezelfde uitspraak als die over de afdwingbaarheid van mantelzorg^[42] wordt duidelijk dat een zware toegangstoets niet aan de orde is. Dat de MvT ondersteuning in natura als uitgangspunt noemt, heeft niet al te veel betekenis. Als een cliënt kan aangeven waarom hij een pgb wenst, is dat genoeg om te voldoen aan de motiveringseis van art. 2.3.6 lid 2 onderdeel b Wmo 2015. De veel zwaardere toets die zou zijn gelegen in het aantonen van de niet-passendheid van de ondersteuning in natura, geldt dus niet. Daarmee kan zonder veel overdrijving gezegd worden dat er bij een pgb, net als onder de Wmo (2007), sprake is van een volwaardig alternatief voor een eventuele natura-voorziening. Wel zit er enige beoordelingsruimte ten aanzien van het criterium 'kwaliteit', maar dat hangt wel in sterke mate af van de soort ondersteuning die men wenst. Het is immers nogal voor de hand liggend dat poetsondersteuning een aanzienlijk minder zware kwaliteitsdrempel opwerpt voor de in te huren ondersteuner dan begeleiding. Dat laatste vereist een hogere professionaliteitsstandaard.

3.10 Bijdrage in de kosten (eigen bijdrage)

Zowel voor maatwerkvoorzieningen als voor algemene voorzieningen is de heffing van een eigen bijdrage mogelijk. Ten aanzien van algemene voorzieningen is dat nieuw, ten aanzien van maatwerkvoorzieningen niet. De eigen bijdrage kan voor bijna elke voorziening worden opgelegd,^[43] maar dit dient wel bij verordening te worden geregeld.^[44] Zonder rechtsgrond in de verordening is heffing van een eigen bijdrage niet mogelijk, een wettelijke verplichting tot oplegging is er namelijk niet. Het Rijk gaat er bij de financiering aan gemeenten overigens wel vanuit dat van de optie tot oplegging van eigen bijdragen gebruik wordt gemaakt, maar dit terzijde.

De hoogte van een eigen bijdrage kent twee theoretische maxima, de draagkracht en de kosten. Net als voorheen is het CAK het bevoegde bestuursorgaan, althans ten aanzien van maatwerkvoorzieningen. Op die wijze is een adequate bewaking van een anticumulatieregeling mogelijk, ook ten aanzien van eigen bijdragen in het kader van de Wlz. Het gaat bij de uitvoering door het CAK om inkomensafhankelijke eigen bijdragen, waarbij wordt gewerkt op basis van informatie van de Belastingdienst. Jammer is dan natuurlijk wel dat deze gedachte niet is doorgetrokken naar de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen. Deze is namelijk niet inkomensafhankelijk (althans, hoeft dat niet te zijn), terwijl het college de uitvoerder ervan is en niet het CAK. Daarmee is de eenheid van behandeling toch enigszins weg.

3.11 Tot slot: exit maatschappelijke opvang

De maatschappelijke opvang van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen heeft voeding gegeven aan een omvangrijke hoeveelheid jurisprudentie, begonnen onder de vigeur van de Wmo (2007) in 2010.^[45] Daaraan is door een gecombineerde reeks uitspraken van de Afdeling^[46] en de Raad^[47] van 26 november 2015 naar alle waarschijnlijkheid min of meer een einde gekomen. De rechtsmacht is namelijk overgeheveld van de Centrale Raad naar de Afdeling, omdat de taakstelling met nadruk is neergelegd bij de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het is ingewikkelde materie, waarover veel geschreven is. Dat gaan we hier niet overdoen. We stellen eenvoudigweg vast dat deze materie *de facto* geen deel meer uitmaakt van het gemeentelijke sociale domein onder de reikwijdte van de Wmo 2015.

4. Jeugdwet

4.1 Inleiding

Misschien wel de grootste verandering op 1 januari 2015 was de inwerkingtreding van de Jeugdwet. Door een groot deel van de besluitvorming inzake jeugdhulp (voorheen: jeugdzorg) onder de beslissingsbevoegdheid van colleges van burgemeester en wethouders te brengen is een enorme verandering teweeggebracht. Het is weliswaar niet zo dat daarmee ineens het bestuursrechtelijke kader van toepassing werd – dat was namelijk voordien deels ook al het geval – maar wel is duidelijk dat hiermee een orgaan bevoegd is geworden dat gepokt en gemazeld is in het bestuursrecht, wat van de bureaus jeugdzorg met wat minder overtuigingskracht kan worden gezegd. Hun primaire werkterrein was nu eenmaal niet bestuursrechtelijk georiënteerd. Nog steeds is er overigens sprake van een wet, waarin een substantieel deel niet tot het domein van het bestuursrecht behoort, te weten het zogenaamde 'gedwongen kader'. Wat dat betreft is er in feite geen wijziging met de situatie onder het voorgaande wettelijke kader. Gezien het hybride karakter van de Jeugdwet is een belangrijk deel van de ontwikkelingen inzake de Jeugdwet in deze kroniek gericht op de vraag waar de bestuursrechtelijke kaders zich toe uitstrekken. U zult dan ook, méér dan in de bespreking van de beide voorgaande wetten, kopjes aantreffen over formeelrechtelijke vraagstukken.

De bestuursrechtelijke literatuur over de Jeugdwet is niet erg uitgebreid. Het belangrijkste artikel is dat van W. Elferink, getiteld *'Bestuursrechtelijke hobbels bij de uitvoering van de Jeugdwet'* ^[48] Met enige vertraging begint de rechtspraak over de Jeugdwet inmiddels eveneens op gang te komen. In dit onderdeel van deze kroniek beperken wij ons tot de bestuursrechtelijk relevante uitspraken. Omdat de hoeveelheid onderwerpen nog niet zo erg groot is, is bijgevolg de omvang van dit deel van het artikel ook niet al te groot. Opgemerkt wordt dat een aantal thema's dat we kennen uit de Wmo (zowel de Wmo uit 2007 als de Wmo 2015) ook speelt in de Jeugdwet, althans zeker in theorie. Dat betekent dat dergelijke, eerder in deze kroniek besproken, zaken deels ook (lijken te) gelden voor de Jeugdwet. Hier beperken we ons tot daadwerkelijk in het kader van de Jeugdwet gedane bestuursrechtelijke uitspraken. Daarnaast komen nog enkele uitspraken in het kader van de Wet op de jeugdzorg (WJZ) aan de orde.

4.2 Inhoudelijk: wat is eigenlijk jeugdhulp en wat niet?

Deze hoofdvraag dreigt bij een uiteenzetting als in dit artikel al gauw onder te sneeuwen, maar juist in deze vraag vindt de wet natuurlijk haar bestaansgrond. Een enkele waarneming daarover. De Rechtbank Overijssel geeft aan dat tandartsbehandelingen onder narcose, begeleiding bij bezoeken aan de kinderarts en het laten innemen van medicatie geen jeugdhulp zijn als bedoeld in art. 1.1 Jeugdwet.^[49] Dat oordeel ligt in de rede voor het eerstgenoemde punt. Bij het tweede punt is een element van begeleiding te herkennen en zou daarom de vraag kunnen rijzen of de verplichting uit hoofde van art. 1.1 Jeugdwet zover strekt dat dergelijke begeleiding onder de gemeentelijke jeugdhulpplicht valt. De rechtbank beantwoordt die vraag hier ontkennend. Over het derde punt kan anders gedacht worden, als daarin een vorm van persoonlijke verzorging zou worden gezien,^[50] omdat persoonlijke verzorging geheel tot het domein van de Jeugdwet behoort (in tegenstelling tot de situatie bij meerderjarigen, waar persoonlijke verzorging deels onder de Wmo 2015 en deels onder de Zvw valt).

4.3 Inzet ouders en bijbehorend pgb-tarief

De vraag kan gesteld worden hoe professionele ondersteuning (begeleiding) door ouders dient te worden geduid. Is een laag persoonsgebonden budget (pgb) van toepassing (want het gaat om ouders en dus om het sociale netwerk), dan wel een hoog pgb (want het gaat om professionals)? Ouders die zelf een relevante opleiding – bijvoorbeeld in de gedragswetenschappen – hebben gevolgd hebben uiteraard de voorkeur voor een hoog pgb. In een niet op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraak oordeelt de Rechtbank Midden-Nederland^[51] dat het ouderschap prevaleert in de beoordeling. Dat kan echter anders worden, als vast zou komen te staan dat de ouders specifieke vaardigheden kunnen inbrengen die een gemiddelde professional niet kan bieden. Dat is een alleszins verantwoord evenwicht tussen beide. De ouderrol weegt als uitgangspunt zwaarder, tenzij het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt. Wat dat precies voor tariefconsequenties dient te hebben, is dan natuurlijk nog een interessante vervolgvraag. De Rechtbank Limburg zag zich voor die vraag gesteld en kon daar eenvoudig omheen, omdat het gemeentelijke tarief lager was dan het minimumloon en de moeder in kwestie slechts een tarief vroeg dat nauwelijks hoger is dan dat minimum.^[52] Een principieel oordeel kan daaruit derhalve wat dat betreft nog niet afgeleid worden.

Ook in een zaak bij de Rechtbank Overijssel^[53] gaat het om de hulp die ouders bieden. De rechtbank geeft hier aan dat een beleidsmatig uitgangspunt dat inhoudt dat dergelijke hulp door het sociale netwerk is uitgesloten van de verlening van een pgb, als de informele hulpverlening leidt tot overbelasting, te algemeen van aard is. Althans, het college dient een causaal verband tussen beide aannemelijk te maken en het enkele bestaan van respijtzorg is daartoe onvoldoende. Respijtzorg kan overbelasting immers juist voorkomen.

4.4 Gebruikelijke hulp, bovengebruikelijke hulp en eigen kracht

Verwant aan het vorige onderwerp is het thema eigen kracht in relatie tot de ondersteuning door het sociale netwerk (lees: vooral ouders). Omdat de wetgever de begrippen eigen kracht, eigen mogelijkheden of verwante benamingen niet heeft gedefinieerd, maar de wet wel doorspekt is van dit uitgangspunt, zijn colleges op zoek naar de betekenis ervan. Dat gebeurt vaak zonder een gedegen beleidskader, waarin dergelijke begrippen op lokaal niveau nader worden geduid. Daarmee blijft juridisch onduidelijk wat tot de normale ouderlijke taken dient te worden gerekend en dus geacht kan worden te behoren tot de gebruikelijke hulp of de eigen kracht en wat niet meer. Dat laatste zou als bovengebruikelijk beschouwd kunnen worden en daarmee onderhevig aan de jeugdhulpplicht van het college. Uit een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland^[54] blijkt dat een afwezige of gebrekkige beleidsmatige inbedding van dergelijke begrippen door bestuursorganen geen verstandige werkwijze is. In gelijksoortige zin heeft ook de Rechtbank Overijssel zich uitgesproken.^[55] Dat een ouder wel degelijk bovengebruikelijke hulp kan bieden, en dat het college daaraan dan ook niet voorbij mag gaan, blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank Limburg.^[56] Het enkele feit dat de ouders met gebruikmaking van een AWBZ-pgb voor de ondersteuning zorgden is onvoldoende om te concluderen dat in de behoefte wordt voorzien via eigen kracht. De mogelijkheid van verlening van een pgb is daarmee niet ten principale uitgesloten. Bij de beoordeling of een pgb geïndiceerd is, dienen allerlei factoren te worden gewogen, zoals het belang van de ouders om te voorzien in een inkomen, hun belastbaarheid en draagkracht en uiteraard de behoefte en mogelijkheden van de jeugdige en zijn ouders. Zie in dit

verband ook een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland.^[57] waarin wordt aangegeven dat het simpelweg verwijzen naar de Richtlijn gebruikelijke zorg, die behoort tot de Beleidsregels indicatiestelling AWBZ van het Ciz, een te magere onderbouwing van de besluitvorming is. De Rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft er in het verlengde hiervan op gewezen dat duidelijk moet worden hoe dat beleid zich verhoudt tot de individuele situatie die voorligt.^[58] Zeer uitgebreid motiveert de Rechtbank Overijssel haar kritische standpunt in dezen in een recente uitspraak:^[59]

“Het resultaat van die individuele afweging, die door de rechter vol wordt getoetst, kan per jeugdige verschillen omdat de problematiek, de eigen kracht en de omgeving van de jeugdige nu eenmaal verschilt. Daarmee verdraagt zich niet de strikte toepassing van de Beleidsregels AWBZ en hoofdstuk 4 van de CIZ indicatielijzer. Daarin wordt immers, los van de specifieke omstandigheden van het geval, de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen van de omgeving, een onderscheid gemaakt tussen wat in zijn algemeenheid gebruikelijke zorg is en wat vervolgens bovengebruikelijke zorg is. De rechtbank overweegt daarbij nog dat het college ter bepaling van de vraag of de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen al dan niet toereikend zijn beleidsregels kan vaststellen. Deze dienen echter zodanig te zijn ingericht dat zij een beoordeling aan de hand van vorenstaande uitgangspunten mogelijk maken. De door verweerder gehanteerde beleidsregels voor gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp kunnen naar het oordeel van de rechtbank niet zonder meer worden toegepast. Weliswaar kunnen deze beleidsregels een rol spelen bij de beoordeling of de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen toereikend zijn maar in elk concreet geval zal van verweerder mogen worden verwacht dat het ook toetst of ook in geval van gebruikelijke hulp de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen toereikend is. Ter zitting heeft verweerder desgevraagd gesteld dat dit ook praktijk is maar uit het besluit blijkt niet dat verweerder dit aspect in zijn overwegingen betrokken heeft.” ^[60]

Deze lijn zou wel eens leidend kunnen worden.

Naast de inhoudelijke thema's zijn er allerlei formeelrechtelijk relevante noten te kraken. Daarover schrijven we hierna het een en ander.

4.5 Overgangsrechtelijk bevoegd bestuursorgaan

Wat dat laatste betreft, noemen we hier eerst twee uitspraken uit 2016. In een uitspraak van eind 2016^[61] wordt – in navolging van een uitspraak van eerder dat jaar^[62] – door de Centrale Raad aangegeven dat het overgangsrecht van de stelselwijziging, meer concreet art. 11.7 Jeugdwet, bepaalt dat voor rechtsgedingen inzake de WJZ het nieuwe bestuursorgaan (het college van burgemeester en wethouders dus) bevoegd is. Dat wil zeggen dat de voormalige bureaus jeugdzorg – nu veelal omgevormd tot zogenaamde ‘gecertificeerde instellingen’ – hiermee niet belast zijn. In zaak 4172 lost de Raad daarbij bovendien een vraagstuk van relatieve competentie van het bestuursorgaan *ad hoc* op. De vraag kan zo nu en dan natuurlijk ook worden opgeworpen of er überhaupt sprake is van een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 Awb. Die vraag was concreet aan de orde in een zaak bij de Rechtbank Rotterdam naar aanleiding van een Wob-verzoek dat was gericht aan Stek Jeugdhulp.^[63] Een dergelijke jeugdhulpaanbieder, die een privaatrechtelijke rechtsvorm heeft, geen publiekrechtelijke bevoegdheden ontleent aan de Jeugdwet en tot slot niet als gecertificeerde instelling is aan te merken, is geen bestuursorgaan (en heeft dus geen verplichtingen, voortvloeiende uit de Wob).

4.6 Begrip kinderrechter en belanghebbende begrip

Jeugdhulpbesluiten moeten op grond van Bijlage 2 bij de Awb (de zogenaamde Bevoegdheidsregeling) worden behandeld door de kinderrechter, optredend als bestuursrechter. De Centrale Raad van Beroep heeft uitgelegd dat het begrip ‘kinderrechter’, zijnde de bevoegde WJZ-rechter, functioneel dient te worden geduid. Behandelt de desbetreffende rechter een dergelijke zaak, dan is hij *qualitate qua* kinderrechter.^[64] Een aparte constitutieve handeling om als kinderrechter te kunnen optreden is niet nodig. Dat is ook voor het nieuwe stelsel een belangrijk punt, nu in de Jeugdwet de kinderrechter evenzeer een centrale rol speelt.

Wederom uit de uitspraak van 2 november 2016 blijkt^[65] dat een ouder zonder gezag niet als belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb wordt beschouwd. Ook is dit belangrijk, aangezien het algemene gevoel hier vermoedelijk sterk afwijkt van de juridische analyse.

4.7 Besluitbegrip

De Rechtbank Rotterdam oordeelde^[66] dat vanaf 1 juli 2013 in art. 28a WJZ de voorwaarden zijn opgenomen waaraan een pleegouder moet voldoen om een jeugdige op te voeden en te verzorgen. In de MvT bij art. 28a WJZ^[67] staat dat de beslissing omtrent de geschiktheid van aspirant-pleegouders een besluit is, waartegen bezwaar en beroep openstaat, waarbij sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb. Het rechtsgevolg is erin gelegen dat de belanghebbende niet als pleegouder wordt erkend en dus ook geen aanspraak kan maken op een subsidie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze uitspraak in hoger beroep bevestigd, waarbij het besluitkarakter overigens geen (kenbare) rol meer speelde.^[68] Maar juist als dat wel het geval was geweest, zou het aan de orde gesteld moeten zijn geweest. De ontvankelijkheidstoets is immers van openbare orde. De voor de hand liggende vraag is hoe het zit in de Jeugdwet. De regering heeft in de MvT bij de Jeugdwet^[69] het standpunt ingenomen dat het hier niet om

een besluit in de zin van art. 1:3 Awb zou gaan. De juistheid van dit standpunt kan, gezien het voorgaande, worden betwijfeld, temeer nu de onderbouwing daarvan is gelegen in een door de regering veronderstelde analogie met het niet verlengen van een pleegzorgcontract, een argument dat terugkomt in de genoemde uitspraak van de rechtbank, maar door haar niet is gevolgd. Daarmee ligt het al met al meer voor de hand om te veronderstellen dat de lijn van de rechtspraak inzake art. 28a WJZ gecontinueerd kan worden en ook onder de vigeur van art. 5.1 Jeugdwet een dergelijke beslissing omtrent de geschiktheid van aspirant-pleegouders een besluit is.

Ook ter zake van de art. 1:263 en 1:264 Burgerlijk Wetboek (BW) – betreffende de zogenaamde ‘schriftelijke aanwijzing’ ten aanzien van de omgangsregeling – speelt de vraag naar het besluitbegrip. De Rechtbank Midden-Nederland beantwoordde deze vraag diverse malen bevestigend.^[70] Het gaat derhalve inderdaad om een besluit als bedoeld in art. 1:3 Awb. In dit geval is daarmee volgens de rechtbank art. 4:8 Awb geschonden door de moeder voorafgaand aan de besluitvorming niet te horen, een gebrek dat overigens met toepassing van art. 6:22 Awb wordt gepasseerd. Weer een andere variant zien we ten aanzien van een brief over de zogeheten ‘drangaanpak’, waarin een contactpersoon wordt aangewezen. Volgens de Rechtbank Rotterdam^[71] brengt een dergelijke aanwijzing geen rechtsgevolgen tot stand, waarmee er geen sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling en dus niet van een besluit in de zin van de Awb. De wetsgeschiedenis geeft volgens de rechtbank geen aanknopingspunten voor een andere conclusie. Omdat deze conclusie niet volkomen evident was, gezien de positie van de drangaanpak binnen het stelsel van de Jeugdwet, was er van Awb-‘kennelijkheid’ echter geen sprake, zodat ten onrechte is afgezien van een hoorzitting in de bezwaarfase. Omdat in de beroepsfase alsnog voldoende tot een uiteenzetting van standpunten kon worden gekomen is er geen sprake van een procesrechtelijk relevante benadeling, zodat dit gebrek wordt gepasseerd met toepassing van art. 6:22 Awb. Dat er geen sprake is van een besluit bij een brief inzake de drangaanpak is intussen ook door de Rechtbank Den Haag uitgesproken.^[72]

4.8 Mandaat aan gecertificeerde instelling ter zake van verzoek voor gesloten jeugdhulp

In twee uitspraken van begin 2015^[73] heeft de Rechtbank Gelderland bepaald dat de indiening bij de rechtbank voor een machtiging voor gesloten jeugdhulp niet in mandaat voor het bevoegde college van burgemeester en wethouders mag worden gedaan door een gecertificeerde instelling. De rechtbank acht een dergelijk mandaat in strijd met art. 10:3 lid 1 Awb, aangezien de aard van de bevoegdheid in kwestie – te weten de bevoegdheid van art. 6.1.8 lid 1 Jeugdwet inzake de verkrijging van een machtiging, een spoedmachtiging of een voorwaardelijke machtiging – zich verzet tegen een dergelijk mandaat binnen het vrijwillige kader. Volgens de rechtbank geldt voorts hetzelfde voor besluiten in de zin van art. 6.1.2 lid 5 Jeugdwet. De Rechtbank Rotterdam denkt over deze mandaatbevoegdheid anders,^[74] evenals de Rechtbank Noord-Holland.^[75] De Rechtbank Rotterdam voegt daar als argument nog aan toe dat het feit dat de gecertificeerde stichting ook jeugdhulp aanbiedt – en dus in feite conflicterende belangen zou kunnen hebben – hieraan niets verandert.^[76] Zij verwijst daartoe naar de MvT van de Veegwet VWS 2015.^[77] Vanwege een bekrachtiging door het college van burgemeester en wethouders van het verzoek van de gecertificeerde instelling om een spoedmachtiging voor gesloten jeugdhulp kon de Rechtbank Rotterdam deze vraag aanvankelijk overigens nog onbeantwoord laten,^[78] maar later is haar lijn constant. Deze lijn wordt bovendien door andere rechtbanken gedeeld. Ook het Hof Amsterdam acht mandatering toegestaan.^[79] Het lijkt er al met al dan ook op dat de strakke lijn van de Rechtbank Gelderland van begin 2015 op dit punt als een gepasseerd station kan worden beschouwd.

4.9 Zorgvuldige voorbereiding, motivering en volle toets

Uiteraard zijn op de besluitvorming ex art. 2.3 Jeugdwet onverkort de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Dat blijkt bijvoorbeeld uit twee uitspraken van de Rechtbank Limburg.^[80] Hierin schaarde het college zich eigenlijk op voorhand en zonder voorbehoud achter de bevindingen van het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming. Dat gaat natuurlijk veel te ver, zeker ook nu “een verzoek aan de kinderrechter tot een uithuisplaatsing een mogelijke uitkomst kan zijn”. Wat vindt het college dan eigenlijk zelf van de zaak? De conclusie van de kinderrechter dat het college zich daarmee onttrekt aan zijn wettelijke taak en verplichting om ten behoeve van de jeugdige een op hem toesneden individuele voorziening te treffen op het gebied van jeugdhulp kan niet anders dan onderschreven worden. De Rechtbank Overijssel gaat in dit opzicht nog een stap verder door het resultaat van een dergelijke gang van zaken zelfs geen besluit in de zin van art. 2.3 Jeugdwet meer te noemen.^[81]

Een zeer belangrijk punt is de wijze waarop de bestuursrechter/kinderrechter jeugdhulpbesluiten dient te toetsen. Dat is bij de Jeugdwet niet anders dan bij de Wmo 2015. Vermoedelijk zal er ook precies hetzelfde filter overheen worden gelegd. Welk filter dat is, is echter nog niet geheel duidelijk. Ook nu weer neemt de Rechtbank Overijssel stelling, zij geeft onomwonden aan dat het hier een volle toets betreft, een oordeel dat wij ten volle onderschrijven.^[82] Later herhaalt zij deze opvatting nog eens.^[83]

4.10 Ouderbijdrage

Onder de WJZ bestond het fenomeen van de ouderbijdrage, een vervanging van de reguliere uit het BW voortvloeiende onderhoudsplicht van ouders voor hun kinderen. Verantwoordelijk bestuursorgaan was het Landelijk Bureau Inning

Onderhoudsbijdragen (LBIO). In een nogal specifieke zaak oordeelt de Rechtbank Oost-Brabant^[84] op grond van een *contra legem*-toepassing van het gelijkheidsbeginsel dat de ouder in deze zaak de bijdrage niet hoeft te betalen. Hoewel de Jeugdwet in de art. 8.2.1 e.v. Jeugdwet eveneens een ouderbijdrage kent – waarbij het CAK als bestuursorgaan is aangewezen – is de praktische betekenis van een en ander momenteel afwezig, aangezien van rijkswege is besloten voorlopig af te zien van de oplegging van ouderbijdragen onder de vigeur van de Jeugdwet, in afwachting van een afschaffing van het hele fenomeen in de wet zelf.^[85]

5. Tot slot: een andere vorm van rechtsbescherming?

De ontwikkelingen in het sociale domein nopen tot een hernieuwde bezinning op de vraag of de rechtsbescherming die is neergelegd in de Awb daaraan nog wel voldoende tegemoetkomt. Abstracte toekenningen van rechten, waarvan de praktische betekenis pas via feitelijke handelingen van derden daadwerkelijk vorm moeten krijgen, handelingen van ambtenaren van bestuursorganen die zowel besluit- als bejegeningaspecten bevatten, het zijn allemaal zaken die de grenzen van de rond het besluitbegrip georganiseerde Awb-rechtsbescherming in kaart beginnen te brengen. De wellicht terechte conclusie is vooralsnog nog dan ook dat aanpassingen aan het stelsel van rechtsbescherming inderdaad wenselijk zijn. Daarmee is de wetgever dan ook bezig, waaraan aandacht is besteed tijdens een studiemiddag van de VAR in Zwolle. Hiervan hebben Roelfsema en De Graaf verslag gelegd.^[86]

Voetnoten

^[1]

Kees-Willem Bruggeman, Rogier Stijnen en Joke de Wit zijn allen auteur op het terrein van het sociale domein en schrijven daarover met grote regelmaat, annotaties, artikelen en/of boeken. Bruggeman is in het dagelijks leven werkzaam als adviseur bij Brug Consult en tevens als rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Gelderland, Stijnen als senior stafjurist bij de Rechtbank Rotterdam en De Wit als universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit.

^[2]

Rb. Noord-Nederland 9 december 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6176, GJ 2015/15, RSV 2015/9, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en RZA 2015/4.

^[3]

En dat het vragen van bankafschriften derhalve evenmin is toegestaan. Zie in dit verband bijvoorbeeld Rb. Gelderland 1 november 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:5999, JWWB 2017/9.

^[4]

Zie over de (on)wenselijkheid van de zeer terughoudende rol van de formele wetgever het redactioneel van C.W.C.A. Bruggeman, 'De participatiesamenleving', *Gst.* 2016/122.

^[5]

S. van Cleef en C.W.C.A. Bruggeman, 'Wmo 2015' (*PS-special 2015-2*), Deventer 2015.

^[6]

M.F. Vermaat, 'Vertrouwen komt te voet. Over de ambities van de Wmo 2015', Den Haag 2015.

^[7]

E. Klein Egelink en M.F. Vermaat, 'Mag ik wat vragen? De meldingsprocedure in de Wmo 2015 nader beschouwd', *NTB* 2015/43.

^[8]

E. Klein Egelink en I.M. Lunenburg, 'Biedt de Wmo 2015 voldoende rechtsbescherming?' *JB Plus* 2015, p. 42-70.

^[9]

M.F. Vermaat, E. Klein Egelink en R. Imkamp, 'De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: doordachte keuzes?' *Gst.* 2015/2.

^[10]

W.P. Boor en A.M. van de Laar, 'Toestemming in de Wmo 2015', *Gst.* 2015/80.

^[11]

W. Koelewijn en B. Wallage, 'Onrechtmatig Wmo-beleid', *NJB* 2016/1394, alsmede de reactie daarop van Imkamp en Vermaat, *NJB* 2016/1888, en het naschrift van de oorspronkelijke auteurs, *NJB* 2016/1889, dat die discussie afsloot.

^[12]

A.T. Marseille, 'Huishoudelijke hulp in de Wmo 2015: bureaucratic rationality versus rechtszekerheid', *AA* 20160637.

^[13]

A.T. Marseille, 'De beperkte speelruimte van gemeentebesturen bij de uitvoering van de Wmo 2015', *JBplus* 2016, afl. 3.

^[14]

M.F. Vermaat en C.W.C.A. Bruggeman, 'Grote schoonmaak ten aanzien van de poetsplicht? De drie CRvB-uitspraken van 18 mei 2016 over de Wmo 2015', in het allereerste nummer van het nieuwe tijdschrift *Handicap & Recht* (citeertitel *H&R*), 2016, nr. 1.

[15]

K. Zwaan en P. Minderhoud, 'Bed-bad-brood: Vrijheidsbeperking niet in strijd met verplichting om opvang te bieden?', *Gst.* 2016/165. Dit artikel kiest voor een benadering die meer op de vreemdelingenrechtelijke aspecten is georiënteerd.

[16]

B.J. van Ettehoven, 'Herrie rond de keukentafel. Over de WMO 2015 en maatschappelijk adequate rechtsbescherming', *NTB* 2016/50.

[17]

KB van 9 juli 2014 (*Stb.* 2014, 281 van 18 juli 2014).

[18]

Zie voor een ontkennend antwoord op deze vraag Rb. Gelderland 15 juli 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:4560, *JWWB* 2015/162, *RSV* 2015/189, m.nt. E. Boersma, en *USZ* 2015/296, m.nt. H. van Rooij; Rb. Noord-Nederland 24 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1501; zie voor een bevestigend antwoord Rb. Midden-Nederland 2 juni 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:4474; Rb. Midden-Nederland 23 juni 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:4488.

[19]

Om precies te zijn in CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, *AB* 2016/203, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, *GJ* 2016/116, m.nt. T.A.M. van den Ende en B.M. Leferink, *JWWB* 2016/146, *NJB* 2016/1092, *RSV* 2016/107, m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman en *USZ* 2016/208, m.nt. M.F. Vermaat.

[20]

CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404; de uitspraken zijn gepubliceerd in: *AB* 2016/202-204, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman (alle drie), *GJ* 2016/116, m.nt. T.A.M. van den Ende en B.M. Leferink (de tweede), *Gst.* 2016/99, m.nt. H.F. van Rooij (de eerste), *JWWB* 2016/145-147 (alle drie), *NJB* 2016/1092-1093 (de laatste twee), *RSV* 2016/106-108, m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman (alle drie) en *USZ* 2016/208-209, m.nt. M.F. Vermaat (de laatste twee).

[21]

CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612, *JB* 2009/47, *NJB* 2009/354, *RSV* 2009/24, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, *RZA* 2009/19 en *USZ* 2009/14, m.nt. Red.

[22]

Zie daarover 'Over overgangsrecht in het sociaal domein', C.W.C.A. Bruggeman in *Gst.* 2017/14.

[23]

Advies 2013/33 van 4 september 2013, te vinden via de volgende link: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2013-33-Advies-concept-wetsvoorstel-Maatschappelijke-Ondersteuning-2015.pdf.

[24]

Advies W13.13.0313/III van 22 november 2013 (*Kamerstukken II 2013/14, 33841, 4*), te vinden via de volgende link: www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11096&summary_only=&q=No.W13.13.0313%2FIII+.

[25]

Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 1 november 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:5998, *JG* 2017/70, m.nt. E.E. Schaake, en *JWWB* 2017/19.

[26]

CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404, *AB* 2016/204, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, *JWWB* 2016/147, *NJB* 2016/1093, *RSV* 2016/108, m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman en *USZ* 2016/209, m.nt. M.F. Vermaat.

[27]

Rb. Zeeland-West-Brabant 9 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:899, in *GJ* 2016/58, *JWWB* 2016/65 en *RSV* 2016/70.

[28]

Rb. Gelderland 7 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3028, *GJ* 2016/117, *JWWB* 2016/165 en *RSV* 2016/162, m.nt. H.F. van Rooij.

[29]

Rb. Den Haag 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9630, *Gst.* 2016/159, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en *JWWB* 2016/238.

[30]

Rb. Noord-Nederland 21 juni 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2911.

[31]

CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17.

[32]

CRvB 25 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4317, *USZ* 2016/76, m.nt. H.F. van Rooij.

[33]

Zie bijvoorbeeld recentelijk ook CRvB 24 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:614, AB 2016/28, m.nt. W.A. Faas, en RSV 2016/59, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[34]

CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612, JB 2009/47, NJB 2009/354, RSV 2009/24, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, RZA 2009/19 en USZ 2009/14, m.nt. Red.

[35]

CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, AB 2016/203, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, GJ 2016/116, m.nt. T.A.M. van den Ende en B.M. Leferink, JWVB 2016/146, NJB 2016/1092, RSV 2016/107, m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman en USZ 2016/208, m.nt. M.F. Vermaat.

[36]

Zie de punten 7-9 van de noot bij AB 2016/202-204.

[37]

CRvB 3 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4456, JWVB 2011/240, NJB 2011/1720, RSV 2011/305, RZA 2011/119, m.nt. M. Vermaat, en USZ 2011/270, m.nt. M.F. Vermaat, en CRvB 29 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV7437, JWVB 2012/60 en RSV 2012/111, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[38]

Namelijk: 1° bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld; 2° ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving; 3° ten behoeve van beschermd wonen en opvang.

[39]

Zie over hulp bij het huishouden verder de annotatie van Bruggeman in AB 2016/202-204 en het artikel van Vermaat en Bruggeman in *Handicap & Recht*, 2016, nr. 1.

[40]

Hij verwijst concreet naar CRvB 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262, AB 2016/64, m.nt. A. Tollenaar, Gst. 2016/26, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, JWVB 2016/12, NJB 2015/2252, RSV 2016/8, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en USZ 2010/8, m.nt. H.F. van Rooij, en naar CRvB 27 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:430, JWVB 2016/63 en RSV 2016/56.

[41]

Zie CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491, AB 2016/263, m.nt. A. Tollenaar, NJB 2016/1091 en USZ 2016/234, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[42]

CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17.

[43]

Niet voor rolstoelvoorzieningen en ook niet voor voorzieningen die zijn bestemd voor minderjarigen, uitgezonderd woonvoorzieningen. Zie art. 3.8 lid 4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

[44]

Zie art. 2.1.4 Wmo 2015. Ten aanzien van de algemene voorziening heeft de Raad in CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 (voor vindplaatsen: zie enkele andere voetnoten), uitgesproken dat delegatie van deze regelgevende bevoegdheid door de gemeenteraad aan het college – vaak worden dergelijke gedelegeerde voorschriften 'nadere regels' genoemd – niet is toegestaan. Of dit delegatieverbod in algemenere zin geldt, is overigens nog afwachten. Het is alleszins denkbaar dat de onder de Wmo (2007) ontwikkelde 'essentialia'-doctrine blijft gelden. Zie voor deze tamelijk ingewikkelde rechtspraak CRvB 11 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133 en CRvB 17 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880, Gst. 2011/51-52 (beide), m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, JWVB 2011/45 (alleen de tweede), RSV 2011/44-45 (beide), m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, en USZ 2011/37-38 (beide); zie ook CRvB 22 december 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO9987, AB 2011/49, m.nt. A. Tollenaar en Gst. 2011/60 m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, en RSV 2011/89.

[45]

Met de uitspraken CRvB 15 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583, JWVB 2010/143, RSV 2010/187, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en USZ 2010/210, respectievelijk CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956, AA RV 20100092, m.nt. C.H. Slingenberg, JB 2010/165, JV 2010/291, m.nt. P.E.M. Minderhoud, JWVB 2010/144, m.nt. H.F. van Rooij, NJB 2010/1077, RSV 2010/190 en USZ 2010/211.

[46]

ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, AB 2016/40, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en JV 2016/17.

[47]

Het betreft de uitspraken CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803, AB 2016/37, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, JB 2016/18, JWVB 2016/10, NJB 2015/2196, RSV 2016/30, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, en USZ 2016/10, m.nt. M.J.A.C. Driessen; CRvB 26 november 2015; ECLI:NL:CRVB:2015:3834, AB 2016/39, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, JV 2016/19, JWVB 2016/11, NJB 2015/2197, RSV 2016/29, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en H.F. van Rooij, en USZ 2016/11; CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4093, AB 2016/38, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en JWVB 2016/9.

[48]

Gepubliceerd in *Gst.* 2015/111.

[49]

Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4171.

[50]

En dat is hoe de regering het ook inderdaad lijkt te zien, want in de MvT bij art. 1.1 Jeugdwet wordt het aanreiken van medicijnen met zoveel woorden genoemd bij de definitie van 'jeugdhulp', onderdeel 3°: persoonlijke verzorging.

[51]

Rb. Midden-Nederland 3 maart 2016, nr. 15/5568 UTR.

[52]

Rb. Limburg 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7414.

[53]

Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4171.

[54]

Rb. Noord-Nederland 8 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:927, *RSV* 2016/103, m.nt. S. Vogels en C.W.C.A. Bruggeman.

[55]

Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1379; Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380, *RSV* 2016/161, m.nt. S. Vogels.

[56]

Rb. Limburg 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7414.

[57]

Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4048, *RSV* 2016/184, m.nt. S. Vogels en C.W.C.A. Bruggeman.

[58]

Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7756.

[59]

Rb. Overijssel 30 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5199.

[60]

Rb. Overijssel 30 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5199, r.o. 4.7.

[61]

CRvB 2 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4172, *AB* 2016/437, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, *NJB* 2016/2083, en *USZ* 2017/30.

[62]

CRvB 6 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1305, *JB* 2016/111, *NJB* 2016/851, *RSV* 2016/105 en *USZ* 2016/179.

[63]

Rb. Rotterdam 19 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5456.

[64]

CRvB 2 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4172, *AB* 2016/437, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en *NJB* 2016/2983.

[65]

CRvB 2 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4172, *AB* 2016/437, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en *NJB* 2016/2983.

[66]

Rb. Rotterdam 6 februari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:761.

[67]

[Kamerstukken II 2010/11, 32529, 3](#), p. 21.

[68]

ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:301.

[69]

Zie de MvT, artikelsgewijs, [Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3](#), p. 180.

[70]

Rb. Midden-Nederland 21 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5515; Rb. Midden-Nederland 23 juli 2015, ECLI:NL:RBNME:2015:5580.

[71]

Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

[\[72\]](#)

Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.

[\[73\]](#)

Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016, *FJR* 2015/35.12 en *Gst.* 2015/73, m.nt. E.L. de Jongh; Rb. Gelderland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1159.

[\[74\]](#)

Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241; Rb. Rotterdam 28 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3412; Rb. Rotterdam 18 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9894.

[\[75\]](#)

Rb. Noord-Holland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:3639; Rb. Noord-Holland 30 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:5904, *JPF* 2015/132, m.nt. P. Vlaardingerbroek.

[\[76\]](#)

Rb. Rotterdam 18 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9894.

[\[77\]](#)

[Kamerstukken II 2014/15, 34191, 3](#), p. 6 en 7.

[\[78\]](#)

Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064.

[\[79\]](#)

Gerechtshof Amsterdam 17 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5268.

[\[80\]](#)

Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3539; Rb. Limburg 10 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4770.

[\[81\]](#)

Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:ROVE:2015:5765.

[\[82\]](#)

Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:ROVE:2016:4171.

[\[83\]](#)

Rb. Overijssel 30 december 2016, ECLI:NL:ROVE:2016:5199.

[\[84\]](#)

Rb. Oost-Brabant 11 augustus 2015, ECLI:NL:ROBR:2015:4816, *Gst.* 2015/117, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, en *RSV* 2015/224.

[\[85\]](#)

Het desbetreffende wetsvoorstel is te vinden in [Kamerstuk 34614](#), waarbij onder meer paragraaf 8.2 moet komen te vervallen. Zowel de Tweede als de Eerste Kamer hebben inmiddels ingestemd, de datum van inwerkingtreding is echter nog niet gepubliceerd.

[\[86\]](#)

J.P. Roelfsema en K.J. de Graaf, 'Decentralisaties in het sociaal domein. Verslag van een studiemiddag van de VAR, Vereniging voor bestuursrecht, gehouden op 9 oktober 2015', *NTB* 2015/39.