

Drie uitspraken van de CRVB over de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen

Inleiding

De Centrale Raad van Beroep heeft op 29 mei 2024 drie uitspraken gedaan over de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen als bedoeld in artikel 2.3 Jeugdwet: zie respectievelijk CRVB:2024:1095, 1096 en 1097. De uitspraken geven een algemene richting en hebben daarnaast ieder nog eigen aspecten. Hieronder volgt eerst de algemene lijn die uit de uitspraken te halen is. Daarna zal ik nog ingaan op iedere uitspraak afzonderlijk.

De CRVB over het probleemoplossend vermogen en de eigen mogelijkheden tot 29 mei 2024

Op grond van artikel 2.3 Jeugdwet dient het college een voorziening op het gebied van jeugdhulp te verstrekken als, kort gezegd, naar het oordeel van het college de jeugdige of ouder de hulp nodig heeft en het probleemoplossend vermogen en de eigen mogelijkheden (hierna ook: de eigen kracht) van het netwerk (inclusief ouder) niet toereikend is om in die hulp te voorzien.

Als een aanvraag om jeugdhulp is ingediend moet het college aan de hand van het stappenplan zoals dat door de CRVB in 2017 is uitgewerkt¹ onderzoeken of een voorziening moet worden verstrekt. De derde stap in dat stappenplan is de beoordeling van het college of de eigen kracht toereikend is. In de rechtspraak van de CRVB is geen duidelijke lijn te zien wanneer dat het geval is. In de 2017-uitspraak heeft de CRVB wel overwogen dat, voor zover het college daarbij een onderscheid wil maken tussen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp, inzichtelijk moet zijn aan de hand van welke maatstaven wordt bepaald of hulp gebruikelijk of bovengebruikelijk is. Daarnaast heeft de CRVB geoordeeld dat een beslissing van het college waarbij in de afweging betrokken is de behoefte en de mogelijkheden van de jeugdige, de voor hem benodigde ondersteuningsintensiteit en de duur daarvan, de mogelijkheden, de draagkracht en de belastbaarheid van zijn ouders, de samenstelling van het gezin en de woonsituatie, het belang van de ouders om te voorzien in een inkomen, de constatering dat de moeder de hulp en ondersteuning verleent, dat zij dit aankan en dat het gezin in balans is voldoende is om te komen tot het besluit dat de verzochte voorziening moet worden geweigerd.² Een financiële draagkrachtmeting is echter niet toegestaan.³

De lijn uit de uitspraken van 29 mei 2024

In de drie uitspraken van 29 mei 2024 geeft de CRVB een algemene regel over de beoordeling van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen. De casus zijn alle drie vergelijkbaar.

In de 1095-zaak (gemeente Vlissingen) gaat het over een besluit van het college waarin gekozen wordt voor een afbouwregeling van een persoonsgebonden budget (hierna: pgb) naar nihil omdat het college geen noodzaak ziet voor inzet van een pgb voor de inkoop van jeugdhulp bij een ouder. Weliswaar is meer hulp nodig dan bij leeftijdsgenoten in het algemeen het geval is, maar de ouders zijn in staat zelf deze hulp te bieden.

In de 1096-zaak (gemeente Hollands Kroon) gaat het om de aanvraag van een ouder voor een voorziening voor jeugdhulp, bestaande uit individuele persoonlijke verzorging en begeleiding op grond van de Jeugdwet, die wordt afgewezen omdat de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders toereikend zijn.

¹ CRVB 1 mei 2017, ECLI:NL:2017:1477

² CRVB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362

³ CRVB 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1326

In de 1097-zaak (gemeente Groningen) gaat het om een voorziening voor jeugdhulp die door het college wordt verstrekt, bestaande uit individuele begeleiding voor 12 uur per week, in de vorm van een pgb. Dat terwijl de aanvrager stelt hulp nodig te hebben voor bijna 23 uur per week.

De CRVB haalt in de uitspraken artikel 2.3 en 2.9 Jeugdwet aan en de daarbij behorende parlementaire geschiedenis. Dan overweegt de CRVB in de dragende passage (4.5) van de drie uitspraken het volgende:

Uit de artikelen 2.3 en 2.9 van de Jw volgt, mede gelet op de wetsgeschiedenis, dat de algemene begrippen van artikel 2.3 nader dienen te worden uitgewerkt en geduid in een verordening op grond van artikel 2.9. Ten behoeve van de rechtszekerheid en ter voorkoming van willekeur dienen in de Verordening regels te worden gesteld over het aanbod, de toekenningsvoorwaarden van een individuele voorziening en de wijze van beoordeling en afwegingsfactoren daarbij. De wetgever is nadrukkelijk van mening dat artikel 2.3 Jw zelf de jeugdige en zijn ouders onvoldoende rechtszekerheid, althans onvoldoende concrete op de individuele situatie betrekking hebbende duidelijkheid, biedt over de door het college te verlenen voorzieningen, over de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling daarvan, en over de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening. Niet kan dan ook worden volstaan met een herhaling in de Verordening van de begrippen uit de Jw. In de gemeentelijke verordening dient onder andere een duidelijke hoofdrichting te worden neergelegd voor de betekenis die de gemeentelijke regelgever wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen, nu dit binnen het wettelijk systeem wordt beschouwd als één van de afwegingsfactoren als bedoeld in artikel 2.9 Jw. Specifiek wijst de Raad hierbij op de duiding die de gemeentelijke regelgever in dit kader wenst te geven aan de betekenis van de ouderlijke verzorgings- en opvoedingsplicht die voortvloeit uit het Burgerlijk Wetboek, al dan niet in relatie tot begrippen als eigen kracht, gebruikelijke hulp en/of bovengebruikelijke hulp.

De raadsverordening dient dus een duidelijke hoofdrichting te bevatten voor de betekenis die de gemeentelijke regelgever wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen. Daarbij dient de raad duidelijk te maken welke betekenis hij in dat verband toekent aan de ouderlijke verzorgings- en opvoedingsplicht, onder meer in relatie tot de gebruikelijke of bovengebruikelijke hulp.

De verordening jeugdhulp van de gemeente Vlissingen (2019) bevat een definitie van het begrip gebruikelijke hulp maar voor het overige wordt niets in de verordening geregeld. Daarmee is volgens de CRVB (1095) onvoldoende uitvoering gegeven aan artikel 2.9 Jeugdwet.

De verordening van de gemeente Hollands Kroon (2019) is iets uitvoeriger. Een voorziening wordt volgens de verordening toegekend als is vastgesteld dat de jeugdige zelf, of met zijn ouders of andere personen uit zijn naaste omgeving of mantelzorg, geen afdoende oplossing voor zijn zorgvraag kan vinden. In de verordening is ook bepaald dat voor de beoordeling van wat verstaan wordt onder gebruikelijke hulp wordt aangesloten bij de door het CIZ ontwikkelde CIZ Indicatiewijzer 2014. Verder kan het college nadere regels vaststellen waarin het begrip 'gebruikelijke zorg', in overeenstemming met het door het CIZ ontwikkelde protocol gebruikelijke zorg, nader wordt uitgewerkt. De CRVB (1096) acht dat niet voldoende mede in relatie met artikel 1:247 BW. Niet geregeld is bijvoorbeeld wat de eventuele gevolgen zijn als eenmaal is vastgesteld dat sprake is van bovengebruikelijke hulp. Ook is met een eventuele uitwerking in nadere regels of beleidsregels geen sprake van een uitwerking in de Verordening van de gronden en criteria als bedoeld in artikel 2.9, aanhef en onderdeel a, van de Jeugdwet.

In de verordening van de gemeente Groningen (2021) is bepaald dat de eigen kracht in ieder geval toereikend is bij gebruikelijke hulp. In de Richtlijn, opgenomen in de bijlage, is uitgewerkt wat

verstaan moet worden onder gebruikelijke hulp. In de Verordening zelf is dus, zo oordeelt de CRVB, niet geregeld hoe het begrip gebruikelijke hulp precies dient te worden gedeut, noch wat de gevolgen van deze duiding zijn bij de uitvoering van de Jeugdwet. Dit strookt gezien r.o. 4.5 niet met de opdracht van artikel 2.9 van de Jeugdwet.

De uitspraak Vlissingen (1095)

In deze zaak heeft de jeugdige inmiddels een Wlz-indicatie gekregen. Daaruit volgt dat hij blijvend is aangewezen op permanent toezicht of 24 uur zorg per dag als bedoeld in artikel 3.2.1 van de Wlz, wat duidt op de aanwezigheid van een aanzienlijke noodzaak tot toezicht en/of zorg. Voor de einddatum van het nieuw te nemen besluit op bezwaar kan gezien het bepaalde in artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Jeugdwet volgens de CRVB aansluiting worden gezocht bij de ingangsdatum van de Wlz indicatie. Op zich een logische overweging: vanaf het moment dat de jeugdige een Wlz-indicatie krijgt, is er immers geen procesbelang meer bij een beslissing van het college.

De uitspraak Hollands Kroon (1096)

Bij de voorbereiding van het besluit is sprake geweest van de inzet van medewerkers van Inclusio Hollands Kroon (hierna: Inclusio). Dat is een zelfstandige organisatie, die blijkens de website samenwerkt met tientallen gemeenten in Nederland. Het besluit wordt ook ondertekend door een medewerker van Inclusio. De uitvoering van de voorziening geschiedt ook door Inclusio. De CRVB acht bij een dergelijke vermenging van bevoegdheden onvoldoende waarborgen aanwezig dat sprake is van een zorgvuldige voorbereiding van een besluit zoals geregeld in de afdelingen 3.2 en volgende van de Awb. Onder meer het nakomen van de verplichting van het bestuursorgaan om zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, is op deze wijze onvoldoende gewaarborgd. Advisering over besluitvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering van besluitvorming dienen niet in één hand te liggen. De CRVB verwijst naar een oudere Wmo-uitspraak uit 2016⁴ (over huishoudelijke hulp). Dat mandatering aan de desbetreffende medewerker heeft plaatsgevonden met inachtneming van het bepaalde in de Awb maakt het voorgaande niet anders.

Opvallend is dat de CRVB hier alleen verwijst naar de Awb en niet naar artikel 2.11 Jeugdwet. Daarin staat dat het college de uitvoering door derden kan laten verrichten. Dat is blijkens de wetsgeschiedenis bedoeld om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de mogelijkheid van het college van een gemeente om de vaststelling van rechten en plichten te mandateren.⁵ Kennelijk moet de bepaling aldus worden uitgelegd dat mandaat alleen mogelijk is als niet ook de voorbereiding en uitvoering van het besluit in handen van dezelfde organisatie ligt.

De uitspraak Groningen (1097)

In de uitspraak Groningen baseerde het college de omvang van de toegekende jeugdhulp (vooral) op het feit dat voorheen eveneens 12 uur per week was toegekend en dat dit volgens het college zowel feitelijk mogelijk was, nu de moeder deze hulp kon leveren, als financieel haalbaar was gebleken. De CRVB oordeelde dit onvoldoende vanwege het ontbreken van een verdere of andere onderbouwing. Daarnaast is volgens de CRVB ten onrechte de noodzakelijke deskundigheid van een adviseur niet in de verordening geregeld. Daardoor is een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en inzetten van de aangewezen voorziening, zoals in artikel 2.3 van de Jeugdwet vereist, onvoldoende in wettelijke maatstaven gewaarborgd.

Werk aan de winkel voor gemeenten

De drie uitspraken zijn voor gemeenten ongetwijfeld onaangenaam verrassende uitspraken; ik ken geen gemeentelijke verordening jeugdhulp waarin de gemeenteraad de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen tegen het licht van artikel 1:247 BW nader heeft uitgewerkt. Weinig

⁴ CRVB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491

⁵ Kamerstukken II 2014-2015, 34.191, nr. 3, pagina 7

gemeentelijke verordeningen voorzien in een adequate uitwerking van de begrippen gebruikelijke hulp en bovengebruikelijke hulp en al helemaal niet wat de gevolgen van deze duiding bij de uitvoering van de Jeugdwet zijn. En ik heb nog geen gemeentelijke verordening jeugdhulp gezien waarin is vastgelegd welke deskundige adviseur wordt betrokken bij de advisering over, bepaling van en inzetten van de gemeentelijke voorziening. Er is dus heel veel werk aan de winkel voor gemeenten. Qua motivering voor een afwijzing is kennelijk niet voldoende dat de ouders de benodigde hulp kunnen leveren en financieel niet in de problemen raken; een verdere onderbouwing is noodzakelijk. Opvallend is tenslotte de overweging met betrekking tot mandaat. Bij een mandaat buiten de eigen organisatie dient volgens de CRVB de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering niet in een hand te liggen. Ook deze overweging zal voor menig gemeente tot wijziging van de organisatie leiden.

Conclusie

De Jeugdwet is bijna 10 jaren oud. Vanaf het begin was er discussie over de vraag wat nu onder de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen moet worden verstaan. Zijn we met deze uitspraken veel verder gekomen? Eigenlijk niet: de CRVB heeft duidelijk gemaakt dat het aan de gemeenteraad is om daar verdere invulling aan te geven. De wetgever is volgens de CRVB nadrukkelijk van mening dat artikel 2.3 Jeugdwet zelf de jeugdige en zijn ouders onvoldoende rechtszekerheid, althans onvoldoende concrete op de individuele situatie betrekking hebbende duidelijkheid, biedt. De gemeenteraad dient die helderheid te verschaffen. Daarbij moet zeker een relatie worden gelegd met de verplichting van de gezaghebbende ouders om voor hun kind te zorgen en hun kind op te voeden. En daarbij kan de raad gebruik maken van de begrippen gebruikelijke en bovengebruikelijk hulp. Dat is ook de enige materiële duiding die de CRVB ons meegeeft. Veel verder dan dat zijn we na die 10 jaren niet gekomen.

Willie Elferink