

Sociaal domein voor raadsleden

Sociaal domein voor raadsleden

Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet uitgelegd

Auteurs:

Kees-Willem (mr. C.W.C.A.) Bruggeman

Stijn (mr. S.) van Cleef

Hans (mr. H.F.) van Rooij

Frank (mr. F.M.E.) Schulmer

Marie-Claire (mr. M.B.) Wichman

Redactie:

Kees-Willem Bruggeman

Hans van Rooij



© 2022 Berghauser Pont Publishing

ISBN: 9789492952769

NUR: 825

www.berghauserpont.nl



Berghauser Pont
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Dit boek is de tweede druk van *Sociaal domein voor raadsleden*. Het boek beoogt in kort bestek de belangrijkste zaken van de drie grote medebewindswetten weer te geven.

De doelgroep bestaat uit mensen – al dan niet uit ‘het veld’ – die niet primair juridisch georiënteerd zijn, maar die wel een gedegen inzicht in de concepten willen krijgen die de wetgever destijds heeft vormgegeven en in de stand van zaken heden ten dage. U zult weliswaar niet worden lastiggevallen met veel wets- of rechtspraakverwijzingen, maar de diverse hoofdstukken zijn wel doordrongen van beide. Zonder het als obstakel voor het doornemen te ervaren wordt de lezer dus vrij diepgaand meegenomen in de laatste stand van het recht.

De Participatiewet is recentelijk aangepast, wat uiteraard is verwerkt in de tekst, maar vooral op het gebied van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn actualiseringen gedaan. Daar zijn de laatste jaren namelijk meer ontwikkelingen geweest. Met dit boek bent u weer bij.

Wij wensen u leesplezier en hopen dat u iets aan het boek heeft in uw dagelijkse werk of omstandigheden. Wij staan onverminderd open voor tips. U kunt ons bereiken via de uitgever.

Culemborg en Eindhoven,
Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij, redacteuren

Inhoud

Voorwoord	V
Over de auteurs	XIII
Inleiding	XV
1 Bijstand	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Voorgeschiedenis	1
1.3 Doelstelling en inhoud	3
1.3.1 Doelstelling	3
1.3.2 Inhoud	3
1.4 Begrippen	4
1.4.1 Inleiding	4
1.4.2 Algemene bijstand	4
1.4.3 Bijzondere bijstand	4
1.4.4 Belanghebbende	5
1.4.5 Alleenstaande, alleenstaande ouder, gehuwden en gezamenlijke huishouding	5
1.4.6 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid	6
1.5 Algemene bijstand	6
1.5.1 Inleiding	6
1.5.2 Voorwaarden	6
1.5.2.1 Vijf voorwaarden	6
1.5.2.2 Nederlander of daarmee gelijkgesteld	7
1.5.2.3 Woonachtig in Nederland	7
1.5.2.4 Niet over middelen beschikken	7
1.5.2.5 Niet uitgesloten van het recht	8
1.5.2.6 Voorliggende voorziening	8
1.5.3 Uitsluitingsgronden	8
1.5.4 Voorliggende voorzieningen	9
1.5.5 Verlagen en verhogingen	11

1.5.6	Zeer dringende redenen	11
1.5.7	Normen	12
1.5.7.1	Verschillende normen	12
1.5.7.2	Kostendelersnorm	13
1.5.7.3	Inrichtingsnorm	13
1.5.7.4	Norm niet-rechthebbende partner	14
1.6	Middelen	15
1.6.1	Inleiding	15
1.6.2	Redelijkerwijs beschikken	15
1.6.3	Inkomen	16
1.6.4	Vermogen	17
1.6.5	Vrij te laten middelen	19
1.7	Bijzondere bijstand	19
1.7.1	Inleiding	19
1.7.2	Uitsluitingsgronden	20
1.7.3	Voorliggende voorziening	20
1.7.4	Individuele bijzondere bijstand	21
1.7.4.1	Vraag 1: doen de kosten zich voor?	21
1.7.4.2	Vraag 2: zijn de kosten in het individuele geval noodzakelijk?	22
1.7.4.3	Vraag 3: vloeien de kosten voort uit bijzondere omstandigheden?	22
1.7.4.4	Vraag 4: kunnen de kosten worden voldaan uit de draagkracht?	22
1.7.4.5	Drempelbedrag	23
1.7.5	Categoriale bijzondere bijstand	23
1.7.6	Individuele inkomenstoelage	24
1.7.6.1	Inleiding	24
1.7.6.2	Voorwaarden	24
1.7.6.3	Langdurig laag inkomen	25
1.7.6.4	Geen uitzicht op inkomensverbetering	25
1.7.6.5	Hoogte	25
1.8	Studietoelage	25
1.8.1	Inleiding	25
1.8.2	Voorwaarden	26
1.8.3	Niet in staat structureel inkomen te verdienen	26

1.9	Vormen van bijstand	27
1.9.1	Vijf verschillende vormen	27
1.9.2	Bijstand om niet	27
1.9.3	Bijstand als geldlening	27
1.9.4	Bijstand als borgtocht	28
1.9.5	Bijstand in natura	29
1.9.6	Bijstand als voorschot	29
1.10	Verplichtingen en sancties	30
1.10.1	Inleiding	30
1.10.2	Arbeidsverplichting	30
1.10.2.1	Soorten arbeidsverplichtingen	30
1.10.2.2	Geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen	30
1.10.2.3	Ontheffing	32
1.10.3	Re-integratieplicht en tegenprestatie	32
1.10.4	Tegenprestatie	32
1.10.5	Inlichtingenplicht	33
1.10.5.1	Algemeen	33
1.10.5.2	Schending inlichtingenplicht	34
1.10.7	Nadere verplichtingen	35
1.10.8	Afstemmen	35
1.10.8.1	Inleiding	35
1.10.8.2	Arbeidsplicht	36
1.10.8.3	Re-integratieplicht en tegenprestatie	37
1.10.8.4	Medewerkingsplicht	37
1.10.8.5	Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid	38
1.10.8.6	Verwijtbaarheid en dringende redenen	39
1.10.8.7	Inkeerbepaling	39
1.10.9	Boete	39
1.10.9.1	Inleiding	39
1.10.9.2	Hoogte	40
1.10.9.3	Waarschuwing	40
1.10.9.4	Recidive	41
1.10.9.5	Verwijtbaarheid en dringende redenen	41
1.11	Opschorten, intrekken en terugvorderen	41

1.11.1	Inleiding	41
1.11.2	Terminologie	42
1.11.3	Opschorting	43
1.11.4	Intrekking en herziening	44
1.11.5	Terugvordering	46
1.11.6	Verrekening	46
1.12	Verhaal	47
1.12.1	Inleiding	47
1.12.2	Verhaal op ex-partner	48
1.12.3	Verhaal op onderhoudsplichtige ouder	48
1.13	Werk	49
2	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	51
2.1	Inleiding	51
2.2	Voorgeschiedenis	52
2.2.1	Inleiding	52
2.2.2	Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)	53
2.2.3	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	54
2.2.3.1	Inleiding	54
2.2.3.2	De Kanteling	55
2.2.3.3	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)	57
2.3	Doelstelling en inhoud	57
2.3.1	Doelstelling	57
2.3.2	Inhoud	58
2.4	Begrippen	59
2.4.1	Inleiding	59
2.4.2	Maatschappelijke ondersteuning	59
2.4.2.1	Drie elementen	59
2.4.2.2	Zelfredzaamheid	60
2.4.2.3	Participatie	60
2.4.2.4	Beschermd wonen	60
2.4.2.5	Opvang	61
2.5	Taken van de gemeente	62
2.5.1	Belangrijkste taken	62
2.5.2	Treffen van voorzieningen	62

2.5.2.1	Inleiding	62
2.5.2.2	Algemene voorziening	63
2.5.2.3	Maatwerkvoorziening	63
2.5.2.4	Mantelzorgcompliment/meerkostenregeling	66
2.6	Beleid en regelgeving	67
2.6.1	Inleiding	67
2.6.2	Beleidsplan	67
2.6.3	Verordening	68
2.6.4	Financieel besluit/nadere regels	70
2.6.5	Beleidsregels	70
2.7	Doelgroep en reikwijdte	71
2.7.1	Drie deelvragen	71
2.7.2	Doelgroep	71
2.7.3	Reikwijdte	72
2.7.4	Compensatieplicht?	73
2.8	Aanverwante wetgeving	73
2.8.1	Inleiding	73
2.8.2	Zorgverzekeringswet	74
2.8.3	Wet langdurige zorg	75
2.8.3.1	Algemeen	75
2.8.3.2	Jeugdwet	76
2.9	De procedure	76
2.10	Het onderzoek	78
2.11	Verstrekkingvormen	82
2.11.1	Inleiding	82
2.11.2	Natura	82
2.11.3	Persoonsgebonden budget	83
2.12	Bijdrage in de kosten (eigen bijdrage)	84
2.12.1	Inleiding	84
2.12.2	Bijdrage voor een algemene voorziening	85
2.12.3	Bijdrage voor een maatwerkvoorziening	86
2.13	Intrekking en terugvordering	87

3	De Jeugdwet	89
3.1	Inleiding	89
3.2	Voorgeschiedenis	90
3.3	Doelstelling en inhoud van de Jeugdwet	91
3.3.1	Doelstelling	91
3.3.2	Inhoud	92
3.4	Begrippen	93
3.4.1	Inleiding	93
3.4.2	Jeugdige, ouder en woonplaats	93
3.4.3	Jeugdhulp	95
3.4.3.1	Begrip jeugdhulp	95
3.4.3.2	Geen jeugdhulp	99
3.4.4	Doelgroep	99
3.4.5	Afbakening met andere wetten	100
3.4.6	Voorzieningen	101
3.4.7	Verantwoordelijkheid gemeenten	103
3.4.7.1	Inleiding	103
3.4.7.2	Gemeenteraad	103
3.4.7.3	College van burgemeester en wethouders	105
3.4.8	Procedure	108
3.4.8.1	Jeugdhulp op aanvraag	108
3.4.8.2	Jeugdhulp na verwijzing door medicus of gecertificeerde instelling	109
3.4.8.3	Het horen van de jeugdige in bezwaar	110
3.4.9	Het onderzoek	110
3.4.10	Verstrekkingvormen en verantwoording	112
3.4.10.1	In natura	112
3.4.10.2	Persoonsgebonden budget	113
3.4.11	Verantwoording, intrekking en terugvordering	116

Over de auteurs

Kees-Willem Bruggeman is als zelfstandige actief als medewerker bezwaar en beroep, beleidsmedewerker en stafjurist op het terrein van het gemeentelijke sociale domein en het algemeen bestuursrecht (Brug Consult, brugconsult.nl). Hij is docent bij het opleidingsinstituut van de rechterlijke macht (SSR) en bij een aantal commerciële opleiders. Daarnaast is hij vaste annotator van de tijdschriften AB, USZ, RSV en De Gemeentestem, redacteur van het laatste blad en medesamensteller van twee boekenreeksen. Tot slot is hij voorzitter van een bezwaarschriftencommissie en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Gelderland.

Stijn van Cleef is strategisch juridisch adviseur bij de gemeente Nijmegen op het sociaal domein en privacy. Als zelfstandige is hij actief als auteur, beleids- of juridisch adviseur en docent op het terrein van sociale zekerheid, bestuursrecht en privacy. Daarnaast heeft hij zitting in diverse bezwaarschriftencommissies.

Hans van Rooij is als zelfstandige actief als jurist op het terrein van het gehele gemeentelijke sociale domein, bijvoorbeeld als beleidsmedewerker of medewerker bezwaar en beroep (Hans van Rooij consult, hansvanrooij.nl). Daarnaast is hij docent bij een aantal opleiders, vaste annotator van de tijdschriften USZ, RSV en De Gemeentestem en medesamensteller van twee boekenreeksen. Tot slot is hij voorzitter/lid van drie bezwaarschriftencommissies.

Frank Schulmer was tot 1 maart 2019 juridisch medewerker bij de rechtbank Den Haag waar hij zich met name bezighield met sociaal-zekerheidsrecht (waaronder de Participatiewet) en het omgevingsrecht. Vanaf deze datum werkt hij bij de Centrale Raad van Beroep, momenteel als gerechtsauditeur. Voorts is hij docent bij een aantal commerciële opleiders. Hij publiceert regelmatig in juridische tijdschriften als De Gemeentestem en het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB).

Marie-Claire Wichman is vanaf 6 mei 2019 werkzaam als gerechts-auditeur bij de CRvB. Daarnaast is zij vanaf juni 2022 voorzitter van een bezwaarschriftencommissie.

Inleiding

Door Kees-Willem Bruggeman en Hans van Rooij

Reikwijdte boek

In dit boek willen we de lezer een inkijk bieden in de drie grote wetten op sociaalrechtelijk terrein die door gemeentebesturen worden uitgevoerd: de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet.

Aan deze drie wetten zouden desgewenst nog de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet inburgering 2021 (Wi) kunnen worden toegevoegd, maar daarvoor is niet gekozen. Deze wetten hebben een wezenlijk ander karakter. Bovendien hebben beide een andere hogerberoepsrechter, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet allemaal de Centrale Raad van Beroep als appelrechter kennen.

De keuze is dus gevallen op de drie grote medebewindswetten die tezamen sinds 2015 als het gemeentelijk sociaal domein worden aangeduid, een term die toen ook in zwang is geraakt, maar die daarvoor eigenlijk niet of nauwelijks bestond.

Drie decentralisaties?

Vaak wordt in dit verband ook gesproken over de drie decentralisaties. Dat is naar onze mening echter een misleidende term, alhoewel evident is dat alle drie deze wetten grotendeels op decentraal niveau in medebewind worden vormgegeven en voor een nog groter gedeelte op lokaal niveau worden uitgevoerd. De reden van onze terughoudendheid bij deze term is er veeleer in gelegen dat de suggestie bestaat dat de decentralisaties in 2015 zouden zijn ingevoerd. Dit is namelijk een onjuiste veronderstelling. Weliswaar zijn de namen van de wetten per 1 januari 2015 nieuw, de inhoud van de wetten is dat ten aanzien van de Participatiewet en de Wmo 2015 zeker niet. Wel geldt dit overigens voor de Jeugdwet.

De Participatiewet daarentegen is altijd decentraal uitgevoerd, reeds vanaf het begin midden jaren zestig als Algemene Bijstandswet (ABW). Het duurde weliswaar enkele decennia voordat er ook sprake was van een decentrale regelstelling, toch is ook die beweging al ruim twintig jaar geleden gemaakt. Dat gebeurde met de invoering van de Algemene bijstandswet (Abw). Deze wet gold van 1996 tot 2004, toen op 1 januari de Wet werk en bijstand (WWB) werd geïntroduceerd. In deze wet kwam voor het eerst de nadruk op de re-integratie te liggen in plaats van op de inkomensvoorziening (zijnde de bijstandsverlening). Maar dat was niet meer dan een accentverschuiving tussen beide, die in de naam tot uitdrukking werd gebracht. In 2015 werd die decentralisatiebeweging verder uitgebreid door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) over te hevelen naar de bijstandswet en de naam daarvan te wijzigen in Participatiewet.

Kortom, de bijstand is absoluut niet gedecentraliseerd in 2015, er was op dat moment slechts sprake van een nieuwe stap in een reeds lang geleden gestart proces. Sterker nog, het is een alleszins verdedigbare stelling om te zeggen dat in de bijstandswetgeving sinds een aantal jaren juist een nadrukkelijke centralisatietendens te bespeuren is. Men denke in dit verband aan boetes, aangescherpte re-integratiehandhaving en de introductie van de kostendelersnorm (enkele jaren geleden voorafgegaan door het schielijk weer ingetrokken experiment van de huishoudinkomenstoets). Die kostendelersnorm ligt in de Tweede Kamer momenteel trouwens onder een vergrootglas. Een en ander zijn drie duidelijke voorbeelden van een hervonden Haagse centralisatieneiging.

Voor de Wmo 2015 geldt min of meer hetzelfde plaatje. Centraal werden gehandicaptenvoorzieningen geregeld in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten (RGSHG) tot 1994, toen de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) werd ingevoerd. Die wet verplichtte de gemeenteraad voor de eerste keer om in medebewind regels te stellen. Het ging daarbij om drie specifiek benoemde gebieden, namelijk rolstoelen, vervoersvoorzieningen en woonvoorzieningen. Het terrein was daarmee aanzienlijk

beperkter van omvang dan dat van de Wmo. Bovendien ging het om een claimwet: men deed een aanvraag voor een bepaalde voorziening en het college moest beoordelen of aan de criteria daarvoor werd voldaan. Zo ja, dan volgde een toekenning. Zo nee, een afwijzing. In 2007 volgde de Wmo met haar geheel eigen wettelijke opdracht aan het college, welke bekend is geworden als de compensatieplicht. Wel was ook daar nog sprake van vier met name genoemde taakvelden, zij het dat die meer op een resultaat zagen dan op een concrete voorziening. De Wmo 2015 is een duidelijke doorstart van de laatstgenoemde wet, maar dan met een nog minder scherpomlijnde strekking en reikwijdte dan de Wmo (2007). De omslag in de benadering zit hier met name in de manier waarop gekeken moet worden naar de mogelijkheden die mensen zelf nog hebben, alvorens bepaald wordt wat de resterende compensatieplicht voor het college is. Het is veel oude wijn (ook wel wat nieuwe overigens), maar dan wel in duidelijk nieuwe zakken.

Daarmee resteert de vaststelling dat de enige echt op 1 januari 2015 gedecentraliseerde wetgeving de Jeugdwet is. Die wet werd voorheen uitgevoerd door vele instanties, met een grote rol voor de provinciale bureaus jeugdzorg. De gemeente heeft bij de uitvoering van deze wet een sterke regierol, betaalrol en deels uitvoerende rol gekregen. En dat alles dan wederom binnen een medebewindstaak qua regelstelling. Zoals bekend moge worden verondersteld is ook het functioneren van de Jeugdwet momenteel onderwerp van discussie.

Laten we bij het voorgaande niet vergeten dat het Rijk de gemeenten heeft voorzien van een bezuinigingstaakstelling van maar liefst circa 40 procent.

Hoofdpijnen Participatiewet

De Participatiewet is het laatste vangnet in de sociale zekerheid. Dit betekent dat alle andere regelingen – zowel volksverzekeringen (zoals de AOW) en werknemersverzekeringen (zoals de WW) als andere voorzieningen (zoals de Wmo 2015 en de Jeugdwet) – voorgaan op de Participatiewet. Ofwel, heeft men nergens een passende aanspraak, dan kan men het