

Inleiding tot het sociaal domein

Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet uitgelegd

Inleiding tot het sociaal domein

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.J.M.) Schulmer

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

Redactie:

Kees-Willem Bruggeman

Hans van Rooij



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Zedline

Omslagfoto: Hieronymus/Shutterstock.com

2e herziene druk 2019 (eerder verschenen in 2018 als *De sociale gemeente? Een beknopte inleiding tot het gemeentelijk sociaal domein*)

ISBN: 9789492952189

NUR: 825



© 2019 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, 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.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Inleiding

Reikwijdte boek

In dit boek willen we de lezer een inzicht 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 zou met enige goede wil nog de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kunnen worden toegevoegd, maar daarvoor is uiteindelijk niet gekozen. De laatste wet richt zich, net als de drie andere, weliswaar op een doelgroep die ondersteuning behoeft, toch is de wet wezenlijk anders van karakter. Het onderwerp schuldhulpverlening kent een geheel eigen systematiek, die zich beweegt op het grensvlak van privaat- en publiekrecht. Weliswaar is de Wgs zelf publiekrechtelijk van karakter, dat laat onverlet dat de historische lijn in de schuldhulpverlening privaatrechtelijk van aard is, terwijl er zelfs nu in de uitvoering nog steeds sprake is van elementen van beide. Overigens kent deze wet ook een andere hogerberechtsprechter, 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 en 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 vaak bestaat dat de decentralisaties in 2015 zouden zijn ingevoerd, dat 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 voor de bijstand 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. 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 tegelijkertijd 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). Dit zijn drie duidelijke voorbeelden van een hervonden Haagse centralisatieneiging. Bepaald geen decentralisatie *sec* op 1 januari 2015 dus.

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 (RGHSG) tot 1994, toen de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) werd ingevoerd. Die wet verplichtte de gemeenteraad voor de eerste keer om in medebewind regels op sociaal terrein te stellen. Het ging daarbij om drie specifiek benoemde gebieden, namelijk rolstoelen, vervoersvoorzieningen en woonvoorzieningen. Het terrein was dus aanzienlijk beperkter van omvang dan 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 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 (en nog steeds trouwens), 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.

Laten we bij het voorgaande niet vergeten dat het rijk de gemeenten heeft voorzien van een bezuinigingstaakstelling van circa maar liefst 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 in dit boek behandelde Wmo 2015 en de Jeugdwet) – voorgaan op de Participatiewet. Ofwel, heeft men nergens een passende aanspraak, dan kan men het tot slot nog via de Participatiewet proberen.

Maar om daadwerkelijk voor bijstand in aanmerking te komen is nog wel meer nodig dan het enkele feit dat een andere regeling niet over de brug komt. Er moeten nog diverse andere hordes worden genomen. Men moet wonen in de gemeente waar de bijstand wordt aangevraagd en bovendien moet men Nederlander zijn of daaraan gelijkgesteld. Een en ander vormt een niet te veronachtzamen drempel. Belangrijker nog is echter het feit dat er een noodzaak 'in bijstandstechnische zin' moet zijn. Het begrip noodzaak valt in twee aspecten uiteen. Ten eerste moet er een inhoudelijke noodzaak zijn en ten tweede moet er een financiële noodzaak zijn. Wat betreft het eerste aspect geldt dat een enkele wenselijkheid onvoldoende is, er wordt een zwaardere eis gesteld. Wat het tweede aspect betreft zijn er specifieke eisen, zowel ten aanzien van iemands vermogen als ten aanzien van iemands inkomsten. En daarbij geldt steeds dat een mogelijke oplossing eerst elders gezocht moet worden; dit staat bekend als een verwijzing naar een voorliggende voorziening. Allerlei regelingen kennen een dergelijk mechanisme, maar de desbetreffende

bepaling uit de bijstandsregelgeving is de meest absolute. Elke andere bepaling inzake voorliggende voorzieningen moet wijken voor die uit de Participatiewet.

Er rust al met al een behoorlijk zware bewijslast op een aanvrager om aan al die criteria te voldoen. De bewijslast bij een aanvraag rust namelijk op de aanvrager. Als dus onvoldoende duidelijk wordt of iemand in de gemeente woont, dan wel hoe het zit met diens financiële positie, dan is het zomaar mogelijk dat dit tot een afwijzing leidt, hoewel men misschien eerder het tegendeel zou verwachten. De jaren dat bijstandsverlening een speciaal soort maatschappelijk werk was, liggen namelijk ver achter ons. Al in de jaren negentig kwam de omslag in het denken hierover op gang en die beweging is in de loop van de afgelopen twintig jaar alleen maar verder uitgewerkt.

Als uiteindelijk toch aan alle criteria is voldaan en men derhalve in aanmerking komt voor bijstandsverlening, dan is het nog steeds de bedoeling dat hiervan zo kort mogelijk sprake is, terwijl de hoogte van de bijstand bovendien zo gering mogelijk moet zijn. Met andere woorden, het mag allemaal zo weinig mogelijk kosten. Daarom moeten alle inkomstenbronnen die er in iemands individuele situatie denkbaar zijn – denk bijvoorbeeld aan andere wettelijke aanspraken bij het Uww of de Belastingdienst – worden benut. Kiest iemand ervoor om zijn aanspraken niet te benutten, dan mag de bijstandsverlening worden afgestemd op de situatie als ware dit wel gebeurd.

Daarnaast gelden er allerlei verplichtingen, zoals de arbeids- en re-integratieplicht. Men moet bijvoorbeeld solliciteren en daarnaast aan re-integratietrajecten meedoen die beogen de afstand naar de arbeidsmarkt zo klein mogelijk te maken. Voorts geldt er een zogenaamde plicht tot het verrichten van een tegenprestatie, een (wat minder duidelijk omschreven) plicht om iets terug te doen voor de samenleving. Op het schenden van dergelijke verplichtingen staan allerlei sancties, maatregelen (of eufemistisch: afstemming) genaamd.

Verder geldt er een zogenaamde inlichtingenplicht. Alles wat relevant kan zijn voor het recht op bijstand of voor de hoogte van de bijstand moet doorgegeven worden (en de beoordeling van de mogelijke relevantie is niet aan de belanghebbende, maar aan het college: bij twijfel contact opnemen dus!). En ook nog eens zo snel mogelijk. Niet, niet volledig of niet tijdig melden van een feit of omstandigheid dat of die van belang kán zijn voor het recht op of de hoogte van de verleende bijstand moet desgevraagd of (indien niet gevraagd) onverwijld uit eigen beweging worden gemeld. Schending van deze ver strekkende plicht leidt zelfs tot een boete, bestraffend bestuursrecht dus.

Dit allemaal gezegd zijnde moet afgesloten worden met de opmerking dat het hoe dan ook de bedoeling is dat via de Participatiewet in een menswaardige financiële ondergrens van overheidswege wordt voorzien, zoals de Grondwet vereist.

Hoofdpijnen Wmo 2015

De Wmo 2015 is een wet die beoogt om mensen zo lang mogelijk zelfredzaam te laten zijn en te laten deelnemen aan de samenleving. Bij het eerste element moet onder meer gedacht worden aan het zo lang mogelijk thuis blijven wonen, bij het tweede gaat het om participatie. De echte Participatiewet is dus eigenlijk de Wmo 2015, meer nog dan de Participatiewet zelf.

Om beide doelstellingen na te streven rusten er flinke verplichtingen op de gemeentebesturen. Er moet beleid op zeer diverse gebieden ontwikkeld worden, van toegankelijkheidsbeleid tot beleid inzake maatwerkvoorzieningen voor personen met beperkingen. Vaak wordt de Wmo 2015 in de beeldvorming verengd tot het laatste en misschien nog wel vaker tot slechts één onderdeel daarvan, namelijk de hulp bij het huishouden. Dat is echter volkomen ten onrechte. De Wmo 2015 is een wet met een zeer brede maatschappelijke taakstelling.

Dit boek is echter met name georiënteerd op de uitvoeringspraktijk van gemeenten en richt zich daarom wel op de voorzieningen voor

mensen met beperkingen. Dergelijke voorzieningen kunnen zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen zijn. De eerste groep voorzieningen is, zoals de naam al aangeeft, niet op één specifieke persoon gericht en de toegangsbeoordeling daarvoor is dan ook beperkt van aard. Bij maatwerkvoorzieningen daarentegen wordt een minutieus onderzoek uitgevoerd, in samenspraak met de cliënt en eventuele door hem ingeschakelde begeleiders. Zo nodig vindt er een onderzoek door een deskundige (bijvoorbeeld een keuringsarts) plaats. Bij beide soorten voorzieningen is het oogmerk hetzelfde: de beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie moeten zo goed mogelijk van een passende oplossing worden voorzien. Dit heet compensatie. De compensatie richt zich op de discrepantie tussen de behoeften en de beperkingen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de individuele situatie van de cliënt, waaronder mede wordt verstaan diens voorkeuren op godsdienstig gebied dan wel levensovertuiging, alsmede diens culturele voorkeuren. Het is dus maatwerk in optima forma.

Voor die compensatie via een maatwerkvoorziening is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk, maar niet exclusief. In het uitgebreide onderzoek dat aan een toekenning voorafgaat, dient namelijk eerst te worden bekeken welke deeloplossingen kunnen worden gevonden in de eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk, hulp uit het sociale netwerk en algemene voorzieningen. Voor zover deze opties geen soelaas bieden, is het college voor de resterende onderdelen van de compensatiebehoefte verantwoordelijk.

Het takenpakket kent geen wettelijke begrenzing, maar concreet dient met name gedacht te worden aan zaken als hulp bij het huishouden, vervoersvoorzieningen, woningaanpassingen en andere woonvoorzieningen, begeleiding (waaronder dagbesteding), rolstoelen, beschermd wonen en opvang.