

ANNOTATIE

# Het ‘informele pgb’ binnen de Jeugdwet: onduidelijkheid blijft?

*mr. B. Wallage en mr. J.Q. Hooglugt*

*Annotatie bij Centrale Raad van Beroep, 26-05-2021,  
ECLI:NL:CRVB:2021:1327 (GZR-2021-0248)*

In deze annotatie staat de uitspraak centraal van de Centrale Raad van Beroep van 26 mei 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1327, GZR 2021-0248). In de desbetreffende uitspraak is de Raad ingegaan op de vraag in hoeverre het gemeenten is toegestaan om de financiële draagkracht van gezinnen als maatstaf te hanteren bij het al dan niet toekennen van een informeel persoonsgebonden budget (pgb) als jeugdhulpvoorziening. Met een informeel pgb kan een betrokkene, die jeugdhulpverlening nodig heeft, deze hulpverlening inkopen bij iemand uit het sociale netwerk. Binnen het jeugddomein is het in dat kader niet ongebruikelijk dat een ouder wordt betaald om de hulpverlening aan zijn of haar eigen kind te leveren. Dat roept de vraag op hoe zich dit verhoudt tot het wettelijke uitgangspunt van de eigen kracht dat binnen het sociaal domein geldt.

## **De uitspraak**

In de onderhavige zaak heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: ‘het college’) in het besluit in primo gemotiveerd dat ouder(s) de hulp aan het kind op eigen kracht kunnen bieden. Het gezin wordt derhalve in staat geacht om het kind zelf de benodigde begeleiding te geven. Het bezwaar is vervolgens ongegrond verklaard.

In beroep heeft de rechtbank Rotterdam het college – bij wijze van bestuurlijke lus – in de gelegenheid gesteld om de in het besluit geconstateerde gebreken te herstellen. Uit de uitspraak van de Raad volgt dat de rechtbank in eerste aanleg in een tussenuitspraak tot het volgende oordeel kwam: *‘Het college heeft echter onvoldoende onderzocht of de moeder van*

*appellant op eigen kracht de hulp aan appellant kan blijven verlenen indien daarvoor geen pgb wordt ontvangen. Het college heeft in beginsel gelijk door te stellen dat een pgb niet is bedoeld om het inkomen aan te vullen of om inkomensderving op te vangen, maar dat wordt anders indien er moet worden gekozen tussen het verlenen van jeugdhulp of het verkrijgen van een inkomen. Immers, indien het gezinsinkomen te laag is en de moeder van appellant als gevolg daarvan zal moeten gaan werken om in het dagelijkse levensonderhoud te kunnen blijven voorzien, is zij niet in staat appellant de zorg en begeleiding te geven die zij hem nu geeft en die appellant, naar onweersproken vaststaat, ook nodig heeft. Het college had dan ook onderzoek moeten doen naar de financiële consequenties van de weigering van een pgb. De rechtbank heeft het college in de gelegenheid gesteld het geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.'[1]*

Naar aanleiding van deze tussenuitspraak heeft het college een financieel deskundige ingeschakeld om onderzoek te doen naar de financiële situatie van het gezin. Uit dit onderzoek volgde dat het college ook uit financiële overwegingen geen informeel pgb hoefde te verstrekken. Het inkomen van het gezin bleef namelijk boven de zogenoemde Nibud-normen. Op basis van deze nadere onderbouwing en de aanvullende motivering door het college kwam de rechtbank tot het oordeel dat het eerder geconstateerde gebrek afdoende is hersteld en de rechtsgevolgen van het besluit (de afwijzing van het informele pgb) in stand kunnen blijven.[2]

In de onderhavige uitspraak komt de Raad – in hoger beroep – echter tot het oordeel dat de voorgaande beoordeling in het kader van de eigen kracht binnen de Jeugdwet onhoudbaar is. De Raad overwoog als volgt: 'De Raad is van oordeel dat de in artikel 2.3, eerste lid, van de Jw bedoelde maatstaven eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen van de ouder(s) geen ruimte bieden voor een beoordeling van de financiële draagkracht van een gezin om zelf jeugdhulp te kunnen verlenen.'[3] Een dergelijke vergaande interpretatie vindt in de tekst noch in de geschiedenis van totstandkoming van de Jw steun. Het oordeel dat een dergelijke interpretatie wel mogelijk is, gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten.' Kortom, volgens de Raad bestaat in het kader van de Jeugdwet geen enkele ruimte om de financiële draagkracht mee te nemen in de beoordeling van de eigen kracht.

### **De systematiek van de Jeugdwet**

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het verschaffen van een efficiënt totaalaanbod van jeugdhulp. Voor zover jeugdigen worden geconfronteerd met opgroei- en opvoedingsproblemen en/of psychische problemen en stoornissen waaruit een ondersteuningsbehoefte voortvloeit, is het ingevolge artikel 2.3 Jeugdwet aan het college van burgemeester en wethouders om – naar aanleiding van een aanvraag – te beoordelen of ten behoeve van deze jeugdigen jeugdhulpvoorzieningen getroffen moeten worden. Zoals

uitdrukkelijk volgt uit de wettekst en de daaraan ten grondslag liggende parlementaire geschiedenis dient in dit kader allereerst uitgegaan te worden van de eigen mogelijkheden – ‘eigen kracht’ – van de ouders, de jeugdige zelf en diens sociale netwerk voor het opvangen van deze primaire ondersteuningsbehoefte.[4] Slechts voor zover die eigen kracht ontoereikend is, komt een door de gemeente te treffen jeugdhulpvoorziening om de hoek kijken. Bij de beoordeling en het onderzoek van de ingevolge artikel 2.3 Jeugdwet bestaande behoefte aan een jeugdhulpvoorziening dient de gemeente een binnen de jurisprudentie geformuleerde vaste beoordelingssystematiek te volgen.

De blauwdruk voor deze vaste beoordelingssystematiek is in een uitspraak uit 2017 door de Raad neergelegd.[5] Blijkens deze systematiek, dienen allereerst (1) de problemen en de stoornissen vastgesteld te worden. Daarna kan (2) worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige. Nadat de noodzakelijke hulp in kaart is gebracht moet (3) worden onderzocht of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk – de ‘eigen kracht’ – toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden. Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient (4) het college een voorziening van jeugdhulp te treffen. De in casu gevoerde discussie over de toekenning van een informeel pgb speelt zich af in de laatste beoordelingsfase.

Bij de beoordeling van de eigen kracht – naar aanleiding van een aanvraag om een informeel pgb – slaan gemeenten in de rechtspraktijk onder meer acht op begrippen als gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg (conform de CIZ-indicatiewijzer). Hoewel deze begrippen niet in de Jeugdwet voorkomen, worden deze begrippen sinds de decentralisatie van het sociaal domein als voortvloeisel van de oude AWBZ door gemeenten nog altijd gehanteerd. Daarnaast kunnen ook andere aspecten in de beoordeling worden betrokken. In dat kader werd in het onderhavige geval door de rechtbank de maatstaf van financiële draagkracht van het gezin gehanteerd.

### **Financiële eigen kracht is geen eigen kracht**

De rechtbank Rotterdam oordeelde bij tussenarrest in eerste aanleg dat bij de beoordeling van de eigen kracht ook de financiële situatie van het gezin relevant is.[6] Dat had het college eerder niet zelf bedacht en dat was de reden dat de rechtbank kwam tot de motivering dat het besluit in primo onrechtmatig was. De in deze uitspraak door de rechtbank gehanteerde maatstaf staat echter niet op zichzelf. Ook in andere uitspraken van verschillende rechtbanken wordt deze maatstaf op gelijksoortige wijze gehanteerd.[7]

Rechtbanken voelen zich in het hanteren van deze maatstaf gesteund door de uitspraak van de

Raad uit 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:2362), waarin financiële druk als overweging expliciet naar voren kwam: *'Niet is gebleken dat de door de moeder geboden hulp redelijkerwijs niet van haar kan worden verwacht. Haar enkele stelling dat zij moe is en dat zij financiële druk[8] ervaart is hiervoor onvoldoende. Er is dan ook niet naar voren gekomen dat er geen eigen mogelijkheden zijn.'*

In de hier besproken uitspraak weerlegt de Raad echter de gevolgtrekking die daaraan onder meer door de rechtbank Rotterdam in het onderhavige geval werd verbonden. In de onderhavige uitspraak weerlegt de Raad dat hij met zijn uitspraak uit 2019 de financiële draagkracht als maatstaf voor de beoordeling van de eigen kracht in de zin van de Jeugdwet heeft willen opwerpen. De Raad ziet de huidige uitspraak niet als een correctie van zijn eerdere uitspraak, maar als een verduidelijking van de eerder door hem gebezigde maatstaf. Naar ons oordeel verschaft de huidige uitspraak echter vooral de nodige helderheid op een punt waar het daar tot nog toe aan ontbrak. De eerdere overweging met betrekking tot de 'financiële druk' was onzes inziens immers te vaag geformuleerd.

Dat de onderhavige uitspraak van de Raad een einde betekent voor de rechtspraak waarin financiële overwegingen een rol spelen bij de beoordeling van de eigen kracht van de jeugdige, het gezin en diens sociale netwerk moge duidelijk zijn. Financiële eigen kracht is volgens de Raad immers geen eigen kracht in de zin van de Jeugdwet. In zeer recente jurisprudentie wordt deze maatstaf dan ook niet meer gehanteerd.[9] De uitspraak van de Raad komt naar ons oordeel overigens niet als een verrassing. In het kader van de grotendeels parallel gereguleerde Wmo 2015 heeft de Raad op gelijke wijze in een uitspraak uit 2019 geoordeeld dat de Wmo 2015 geen ruimte biedt voor het stellen van een extra vermogens- en inkomensvoorwaarde voor het kunnen verstrekken van een maatwerkvoorziening.[10] Aansluitend op het uitgangspunt voor de Wmo 2015 bestaat deze ruimte klaarblijkelijk in het kader van de Jeugdwet evenmin.

### **De parlementaire geschiedenis met betrekking tot het informele pgb**

Het voorgaande roept dan de vraag op hoe colleges een aanvraag van een informeel pgb dienen te beoordelen – te meer gezien de onduidelijkheid in het door de Raad ontwikkelde stappenplan. Op basis van dat stappenplan zou een informeel pgb namelijk nooit kunnen worden toegewezen. Onder stap 3 wordt immers beoordeeld of ouders en/of het sociale netwerk de hulpverlening zelf kunnen leveren. Bij een informeel pgb is dat altijd het geval, waardoor überhaupt niet wordt toegekomen aan het daadwerkelijk toekennen van een jeugdhulpvoorziening in stap 4.

Dat de wetgever alsnog de mogelijkheid heeft gecreëerd in de Jeugdwet om ondersteuning

geleverd vanuit het sociale netwerk financieel te vergoeden is naar ons oordeel op zijn minst merkwaardig te noemen. Het uitgangspunt van deze wet is immers dat de eigen kracht van de betrokkene (en zijn of haar netwerk) centraal staat. Individuele jeugdhulpvoorzieningen worden pas door het college geïndiceerd indien een inwoner zelf, met behulp van onder andere het sociale netwerk, er niet meer uitkomt.[11] In de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet staat daarover: *‘Ouders en jeugdigen moeten leren (weer) op eigen vaardigheden te vertrouwen zodat zij zelf in hun verbanden verder kunnen.’*[12] Volledig haaks op dit uitgangspunt staat vervolgens de situatie waarin het sociale netwerk betaald krijgt voor de te leveren jeugdhulp. Wat is dan de bedoeling geweest van de wetgever met voornoemde wettelijke bepalingen?

In de parlementaire geschiedenis vinden wij aanknopingspunten voor de overtuiging dat slechts in uitzonderlijke gevallen een vergoeding kan worden verkregen door het sociale netwerk voor jeugdhulpverlening.[13] De wetgever beperkt dit tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot een betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is dan jeugdhulp die wordt geleverd door een professionele aanbieder.[14] Aangezien de gemeente het voorgaande beter kan beoordelen in samenspraak met de betrokkene(n), is een bevoegdheid opgenomen in de Jeugdwet op grond waarvan de gemeenteraad bij verordening nader invulling kan geven aan dit uitgangspunt.[15] De te stellen voorwaarden kunnen volgens de wetgever niet zover gaan dat het inschakelen van informele hulp bij verordening door de gemeente geheel wordt uitgesloten.[16] De bedoeling van de wetgever met het pgb voor de inzet van het sociale netwerk is, kortom, niet bedoeld om de keuzevrijheid van de betrokkene te waarborgen, maar is bedoeld voor gemeenten om de kosten te beperken indien het in vergelijking met professionele ondersteuning doelmatiger is om de ondersteuning in te zetten vanuit het sociale netwerk.

## **Analyse**

Juist ten aanzien van voorzieningen waarbij de grenzen van het maatschappelijke en wettelijke draagvlak worden opgezocht en de betaalbaarheid van de voorzieningen onder druk komen te staan, zijn gemeenten redelijkerwijs op zoek naar methoden om dergelijke voorzieningen te beheersen. Het beleid dat veel gemeenten hanteren na de decentralisatie – dat is gestoeld op de AWBZ-begrippen gebruikelijke en bovengebruikelijke zorg – biedt daarbij weinig houvast en sturing. In dat kader raakt men al snel verzeild in een ingewikkelde discussie over welke ondersteuning – geleverd door bijvoorbeeld een ouder – gebruikelijk is en welke ondersteuning niet. Zoals volgt uit de jurisprudentie, hebben gemeenten tijdelijk kunnen volstaan met een aanvullende vermogens- of inkomenseis in het kader van de ‘eigen kracht’. De Raad haalt door die praktijk – in de onderhavige uitspraak – een resolute streep. Het is gemeenten dan ook aanbevolen – althans voor zover zij daartoe strekkend beleid

hebben vastgesteld – om hun beleid tegen het licht te houden en de financiële draagkrachttoets geheel over boord te gooien.

Los van het diskwalificeren van de financiële draagkrachttoets is de Raad naar ons oordeel er nog altijd niet in geslaagd om voor eens en voor altijd duidelijkheid te scheppen met betrekking tot de juridische houdbaarheid van het informele pgb. Desondanks zijn wij gezien de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet en de vaste rechtspraak van de Raad met betrekking tot artikel 2.3 van de Jeugdwet van mening dat een pgb in beginsel niet kan worden ingezet voor de begeleiding vanuit het eigen sociale netwerk. Dat is immers onvoldoende verenigbaar met het uitgangspunt van de wetgever waarbij allereerst wordt uitgegaan van de eigen kracht van de jeugdige en diens sociale netwerk. Een en ander ongeacht het feit of deze hulp valt te beschouwen als gebruikelijke hulp. Bovengebruikelijke hulp kan immers evenzeer kwalificeren als ‘eigen kracht’ in de zin van de Jeugdwet.[17] De mogelijkheid die de wetgever desondanks heeft gelaten om toch een pgb te verstrekken voor de hulp vanuit het sociale netwerk is slechts bedoeld voor gevallen waarin deze hulp aantoonbaar leidt tot een betere en effectievere ondersteuning, die ook aantoonbaar doelmatiger is.[18] Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan hulpverlening in de nachtelijke uren. Het is niet efficiënt om daarvoor (bijvoorbeeld voor persoonlijke verzorging) een professional te laten komen. De wetgever komt echter niet tot een dusdanige concretisering. Hij laat de concrete invulling van deze begrippen over aan gemeenten omdat gemeenten dit vanuit hun positie beter kunnen beoordelen.[19] Om als gemeente de genoemde voorwaarden te kunnen hanteren bij de toekenning van een informeel pgb, dient zij deze regels op basis van de aan haar toekomende regelgevende bevoegdheid op te nemen in haar verordeningen.[20] Gezien het voorgaande is het aan gemeenten naar ons oordeel aanbevolen om daarbij de begrippen ‘beter’, ‘effectiever’ en ‘doelmatiger’ voldoende te concretiseren.

Ten slotte is het naar ons oordeel overigens te betreuren dat de Raad in de onderhavige uitspraak niet verder is ingegaan op de reden waarom hij in de onderhavige zaak zelf in de zaak voorziet en het door het college afgegeven besluit herroept, met als gevolg dat aan het gezin een informeel pgb wordt verstrekt. In het besluit in primo kwam het college namelijk tot de beoordeling dat ouder(s) deze hulpverlening op eigen kracht kunnen verlenen. De rechtbank Rotterdam bracht het college op het verkeerde spoor door bij tussenuitspraak te oordelen dat het college ten onrechte geen rekening had gehouden met het inkomen van ouder(s). Doordat de motivering van de Raad op dit onderdeel wederom beperkt is, blijft vooralsnog onduidelijkheid bestaan in de rechtspraak.

*Bastiaan Wallage & Jean-Luc Hooglugt*

- [1] Onderstreping door de auteurs.
- [2] Rb. Rotterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:52.
- [3] Onderstreping door de auteurs.
- [4] Commentaar bij art. 2.3, *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3.
- [5] ECLI:NL:CRVB:2017:1477.
- [6] ECLI:NL:RBROT:2019:52.
- [7] ECLI:NL:RBROT:2021:1893; ECLI:NL:RBOVE:2021:842; ECLI:NL:RBNNE:2018:1094; ECLI:NL:RBNNE:2018:1094; ECLI:NL:RBROT:2018:2211.
- [8] Onderstreping door auteur.
- [9] ECLI:NL:RBZWB:2021:3564.
- [10] ECLI:NL:CRVB:2019:3535.
- [11] *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3, p. 135-136.
- [12] *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3, p. 136.
- [13] *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3, p. 221.
- [14] Idem.
- [15] Zie ook: *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 11, p. 17.
- [16] *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 153.
- [17] ECLI:NL:CRVB:2019:2362.
- [18] *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, nr. 11, p. 17.
- [19] *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, nr. 11, p. 17.
- [20] Zie artikel 8.1.1 lid 3 Jeugdwet.