

# ECLI:NL:CRVB:2017:1477

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 01-05-2017

Datum publicatie 01-05-2017

Zaaknummer 16/4442 JW

Rechtsgebieden Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

De betrokken jongere heeft psychische problemen en kreeg onder de oude wetgeving zorg in de vorm van begeleiding. Nadat de Jeugdwet was gaan gelden, heeft zij de gemeente verzocht om verlenging van de begeleiding. De gemeente wees die jeugdhulp af. Volgens de gemeente is haar moeder in staat om de begeleiding te geven die nodig is. Dit standpunt berust op een advies van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

De Jeugdwet scheidt een jeugdhulpplicht voor gemeenten. Doel is het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin en de sociale omgeving. De jeugdhulpplicht geldt alleen als de jeugdige en zijn ouders er zelf niet uitkomen. De Raad heeft geoordeeld dat de gemeente eerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of de ouders is. Hierna moeten de opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problematiek in kaart worden gebracht. Vervolgens moet worden vastgesteld welke problemen en stoornissen er zijn en bepaalt de gemeente welke hulp nodig is. Ten slotte gaat de gemeente na of die hulp bijvoorbeeld door de ouders kan worden geboden. Indien nodig moet de gemeente zich bij de besluitvorming laten adviseren door een specifieke (jeugdhulp)deskundige. In dit geval maakte het advies van het CJG niet duidelijk welke problemen en stoornissen de jeugdige heeft en welke hulp daarvoor nodig is. Verder berustte het advies niet op de vereiste expertise. De Raad concludeert daarom dat het advies van het CJG ondeugdelijk is en dat de gemeente daar niet op mocht afgaan. De gemeente moet het jeugdhulpverzoek nu opnieuw beoordelen en een nieuwe beslissing nemen die voldoet aan de zorgvuldigheidseisen genoemd in de uitspraak.

Wetsverwijzingen

Jeugdwet  
Jeugdwet 2.3  
Jeugdwet 2.14  
Besluit Jeugdwet  
Besluit Jeugdwet 2.1  
Algemene wet bestuursrecht  
Algemene wet bestuursrecht 3:2  
Algemene wet bestuursrecht 3:46  
Algemene wet bestuursrecht 7:12

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl  
PFR-Updates.nl 2017-0133  
USZ 2017/196 met annotatie van R. Imkamp

GZR-Updates.nl 2017-0226 met annotatie van E.E. Schaake  
GJ 2017/132 met annotatie van mr. M.F. van der Mersch  
Gst. 2017/127  
RSV 2017/143  
NJB 2017/1094  
AB 2017/208 met annotatie van Redactie

## Uitspraak

Datum uitspraak: 1 mei 2017

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 26 mei 2016, 16/430 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[Appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Steenwijkerland (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. A.P.E.M. Pover, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaats gevonden op 1 maart 2017. Appellante is met bericht van verhindering niet verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door E. Leenstra en M.A. Lindeboom.

### OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Appellante, geboren [in] 1997, is samen met haar oudere broer opgegroeid bij haar moeder. De behandelend sector heeft vastgesteld dat zij beperkingen en problemen ondervindt als gevolg van een psychiatrische aandoening. Het Bureau Jeugdzorg Overijssel heeft haar in verband daarmee bij besluit van 26 maart 2014 geïndiceerd voor zorg als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten voor de periode van 25 april 2014 tot en met

24 april 2015. Deze indicatie voorzag in individuele begeleiding (4 tot 6,9 uur per week), begeleiding in een groep (2 dagdelen per week) en kortdurend verblijf (2 etmalen per week).

1.2. Namens appellante heeft [naam moeder] (moeder) zich begin 2015 tot de gemeente gewend voor verlenging van de zorg op grond van de Jeugdwet na 24 april 2015. De gemeente heeft hierover advies ingewonnen bij het Centrum Jeugd en Gezin Steenwijkerland (CJG). Het CJG is een samenwerkingsverband van MEE, Bureau Jeugdzorg Overijssel, Zorggroep Oude en Nieuwe Land,

de GGD en Timpaan. Vervolgens heeft [naam casemanager], casemanager bij het CJG, een zogenoemd gezinsplan opgesteld. Volgens dit plan heeft appellante voor haar ontwikkeling behoefte aan rust en stabiliteit. Naast de hulp van het Centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie Karakter (Karakter) is moeder in staat gebleken om de benodigde ondersteuning, structuur en begeleiding te geven. Met appellante is de wenselijkheid besproken dat zij loskomt van haar moeder. Hiervoor zou een externe hulpverlener kunnen worden ingezet. Appellante heeft echter gezegd dat zij geen behoefte heeft aan een andere hulpverlener dan haar moeder. Namens appellante is naar aanleiding hiervan een aanvraag om jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet ingediend.

1.3. Het college heeft de aanvraag van jeugdhulp bij besluit van 4 juni 2015 afgewezen. Het college heeft de aanvraag gelezen als een verzoek om een persoonsgebonden budget (pgb) voor jeugdhulp in de vorm van "intensieve individuele begeleiding". Het college baseert de afwijzing op het gezinsplan. Gelet op dit plan stelt het college zich op het standpunt dat de activiteiten waarvoor jeugdhulp is aangevraagd gedeeltelijk niet zijn aan te merken als jeugdhulp. Verder vindt het college dat de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen toereikend zijn.

1.4. Het college heeft het bezwaar tegen dat besluit bij beslissing op bezwaar van 9 december 2015 (bestreden besluit) ongegrond verklaard. Het is daarbij afgeweken van het advies van de gemeentelijke commissie bezwaarschriften (bezwaarcommissie). De commissie vindt dat het standpunt van het college dat externe hulp nodig is, in plaats van hulp door moeder, onvoldoende is onderbouwd. Zij heeft erop gewezen dat moeder heeft benadrukt dat verandering van zorg schadelijk kan zijn voor appellante. Verder heeft zij zich afgevraagd of wel een pgb kan worden geweigerd op de grond dat moeder de benodigde ondersteuning kan geven zonder inzet van een pgb. Ten slotte heeft zij overwogen dat de aanvraag voor jeugdhulp gevoegd had moeten worden behandeld met een aanvraag voor begeleiding als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), omdat appellante op [in] 2015 achttien jaar is geworden. De commissie heeft daarom heronderzoek in een breder kader nodig geacht. Het college is van dit advies afgeweken omdat het vindt dat het verrichte onderzoek zorgvuldig is geweest.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De beroepsgrond dat het college niet mag afwijken van het advies van de bezwaarcommissie heeft zij verworpen. Ingevolge artikel 7:13, zevende lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt in de beslissing op bezwaar, indien deze afwijkt van het advies van de bezwaarcommissie, de reden voor die afwijking vermeld. Het is vervolgens aan appellante om die reden te weerleggen. Appellante heeft in het beroepschrift noch ter zitting onderbouwd waarom de opgegeven reden onrechtmatig zou zijn. De beroepsgrond dat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel heeft de rechtbank verworpen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college, gelet op het gezinsplan, tot de conclusie heeft kunnen komen dat de activiteiten waarvoor jeugdhulp is aangevraagd gedeeltelijk niet zijn aan te merken als jeugdhulp dan wel dat de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen toereikend zijn.

3.1. Appellante heeft in hoger beroep aangevoerd dat de aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde onderzoeken onzorgvuldig zijn uitgevoerd en dat onderzoek in een breder kader in de rede had gelegen. Verder is aangevoerd dat het college niet heeft gemotiveerd waarom de hulp niet door moeder zou kunnen worden verleend. Door derden te verlenen hulp werkt averechts en kan schadelijk zijn voor de stabiliteit en gezondheid van appellante. Het gezinsplan is op dit punt niet gemotiveerd. Het stond het college evenmin vrij om af te wijken van het advies van de bezwaarcommissie tot gevoegde behandeling van de aanvraag op grond van de Jeugdwet en de aanvraag om begeleiding op grond van de Wmo 2015. Ten slotte is het college er ten onrechte aan voorbijgegaan dat de aanvraag strekt tot verlenging van een pgb om de hulp bij moeder te kunnen blijven inkopen.

3.2. Het college heeft in verweer aangevoerd dat de gemeente nog niet beschikt over een geïntegreerde toegang tot jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet en ondersteuning als bedoeld in de Wmo 2015. Dat verdient uit een oogpunt van dienstverlening niet de voorkeur, maar het maakt de onderzoeken niet onzorgvuldig. Bovendien heeft appellante geen aanvraag op grond van de Wmo 2015 gedaan, zodat gevoegde behandeling met de aanvraag van jeugdhulp niet mogelijk was. Het CJG heeft ter voorbereiding van de aanvraag van jeugdhulp het gezinsplan opgesteld. Ten behoeve hiervan heeft [naam casemanager] gesprekken gevoerd met zowel moeder als appellante. De hulpvraag en het gewenste resultaat zijn in kaart gebracht en er is een deskundig advies gegeven over de in te zetten (jeugd)hulp. Wanneer moeder de hulp verleent, kan appellante zich onvoldoende losmaken en een eigen identiteit opbouwen. Individuele begeleiding is nodig geacht om te werken aan structurering en zelfstandigheid ten bate van de structuur en stabiliteit van appellante. Voor de ontwikkeling van appellante zou het goed zijn wanneer dit wordt opgepakt door een externe hulpverlener. Appellante en/of haar moeder hebben er vervolgens zelf voor gekozen geen gebruik te maken van de geadviseerde externe hulp. Aan verlening van een pgb wordt niet toegekomen. Hiervoor geldt in de gemeente de voorwaarde dat het inzetten van een persoon uit het sociale netwerk aantoonbaar beter, effectiever en doelmatiger is dan hulp door een professional. De aanvraag van een pgb is om die reden afgewezen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Doel van de wet is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken met als uiteindelijk doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving

(Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, blz. 2). De wet vervangt het onder de oude wetgeving bestaande wettelijke recht op zorg door een jeugdhulpplicht voor gemeenten. De gemeente treft daar waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie, een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Uitgangspunt hierbij blijft echter de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders. De gemeente is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Vervolgens beslist zij of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft. De gemeente is gehouden om te zorgen voor een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of er een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is en welke voorziening dit dan is. Dat neemt echter niet weg dat zij een zelfstandige afweging kan maken over welke voorziening precies moet worden getroffen. De door de gemeente te treffen voorziening kan zowel een algemene, vrij toegankelijke voorziening zijn als een individuele voorziening. Een individuele voorziening zal vaak betrekking hebben op meer gespecialiseerde zorg. De gemeente bepaalt zelf welke hulp vrij toegankelijk is en welke niet. Voor de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning zal eerst beoordeeld moeten worden of de jeugdige of zijn ouders deze ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben op basis van een beoordeling van de persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager (vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, blz. 8).

4.2.1. Artikel 2.3 van de Jeugdwet bepaalt dat indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp treft. Het college waarborgt een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld:

- a. gezond en veilig op te groeien;
- b. te groeien naar zelfstandigheid, en

c. voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.

4.2.2. Artikel 3:2 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:46 van de Awb bepaalt dat een besluit op een deugdelijke motivering dient te berusten.

4.2.3. Artikel 2.14, eerste lid, van de Jeugdwet bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de beschikbare deskundigheid voor de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen voorziening, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de wet, alsmede voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, onder b en c, van de wet. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop het college voorziet in een toereikend aanbod om aan de taken bedoeld in artikel 3.3 te voldoen, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in categorieën van jeugdhulp.

4.2.4. Artikel 2.1 van het Besluit jeugdwet bepaalt dat ter uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, van de wet, het college zorgdraagt voor de beschikbaarheid van relevante deskundigheid met betrekking tot:

- a. opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- b. opvoedingssituaties waardoor jeugdigen mogelijk in hun ontwikkeling worden bedreigd;
- c. taal- en leerproblemen;
- d. somatische aandoeningen;
- e. lichamelijke of verstandelijke beperkingen;
- f. kindermishandeling en huiselijk geweld.

4.3.1. Uit artikel 3:2 van de Awb in samenhang met artikel 2.3 van de Jeugdwet volgt dat het bestuursorgaan voldoende kennis dient te vergaren over de voor het nemen van een besluit over jeugdhulp van belang zijnde feiten en af te wegen belangen. Dit brengt met zich mee dat wanneer een jeugdige of een ouder zich meldt met een vraag voor jeugdhulp het college allereerst moet vaststellen wat de hulpvraag van de jeugdige of zijn ouder is. Vervolgens zal het college moeten vaststellen of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn. Eerst wanneer de problemen en stoornissen zijn vastgesteld, kan worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige om, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Nadat de noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, moet worden onderzocht of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden. Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een voorziening van jeugdhulp te verlenen. Voor zover het onderzoek naar de nodige hulp, dan wel jeugdhulp specifieke deskundigheid vereist zal een specifiek deskundig oordeel en advies niet mogen ontbreken. De vorenbedoelde verschillende stadia van onderzoek vragen op die stadia aangepaste deskundigheid. Het college dient ervoor zorg te dragen dat die deskundigheid gewaarborgd is en dat deze naar discipline van deskundigheid concreet kenbaar is voor de hulpvrager.

4.3.2. Gelet op het in 4.3.1 weergegeven beoordelingskader slaagt de beroepsgrond dat het aan het primaire besluit, zoals gehandhaafd in het bestreden besluit, ten grondslag gelegde onderzoek, zoals weergegeven in het gezinsplan, niet voldoet aan daaraan uit een oogpunt van zorgvuldigheid en motivering te stellen eisen. Het gezinsplan maakt niet concreet inzichtelijk welke problemen en stoornissen er bij appellante zijn en welke hulp daarvoor naar aard en omvang nodig is. Er is weliswaar informatie ingewonnen bij Karakter, maar daaruit blijkt niet van de problemen en stoornissen. Karakter vindt het van belang om het

stressniveau laag te houden, dat er hulp nodig is bij de informatieverwerking en dat het nodig is dat er af en toe gestructureerd wordt. CJG voegt daar zelf aan toe dat het belangrijk is dat appellante de komende periode stabiel doorkomt. Daarna kan een verdere verzelfstandiging op gang gebracht worden. De Raad begrijpt het gezinsplan aldus dat CJG hieraan de conclusie verbindt dat er voldoende reden is voor individuele begeleiding. In het plan staat: "Individuele hulp kan met haar werken aan haar structurering en zelfstandigheid ten bate van haar structuur en stabiliteit". Het gezinsplan maakt al met al echter niet concreet duidelijk welke hulp naar welke omvang nodig is om appellante in staat te stellen om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Het plan maakt evenmin concreet duidelijk in hoeverre moeder deze hulp zou kunnen bieden. In het plan staat dat in het gesprek met moeder onvoldoende duidelijk is geworden welke bovengebruikelijke zorg zij exact biedt en hoeveel uren daarmee gemoeid zijn. CJG heeft daarmee echter niet helder gemaakt of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van moeder en het sociale netwerk toereikend zijn om in de hulpbehoefte van appellante te kunnen voorzien. Voor zover het college daarbij een onderscheid wil maken tussen gebruikelijke en bovengebruikelijke hulp, is bovendien niet inzichtelijk gemaakt aan de hand van welke maatstaven wordt bepaald of hulp gebruikelijk of bovengebruikelijk is. Verder valt in het gezinsplan niet na te gaan dat het standpunt van het CJG dat het voor de ontwikkeling van appellante goed is dat zij op bepaalde gebieden door een externe hulpverlener wordt ondersteund, in plaats van door moeder, op specifieke deskundigheid als bedoeld in de artikelen 2.14 van de Jeugdwet en 2.1 van het Besluit jeugdwet berust. Evenmin maakt het gezinsplan helder of dit standpunt door de behandelend sector wordt gedeeld en voor welke specifieke hulpactiviteiten dit dan opgaat.

4.3.3. De beroepsgrond dat het college de aanvraag om jeugdhulp op grond van de Jeugdwet gevoegd had moeten behandelen met een aanvraag om begeleiding op grond van de Wmo 2015 slaagt niet. Appellante had ten tijde hier van belang nog geen aanvraag voor begeleiding op grond van de Wmo 2015 gedaan.

4.4. Uit wat is overwogen in 4.3.2 volgt dat het college niet op goede gronden is afgeweken van het advies van de bezwaarcommissie.

4.5. Met het voorgaande is gegeven dat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb in verbinding met de artikelen 3:46 van de Awb en 2.3 van de Jeugdwet dient te worden vernietigd. Het beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

5. Nu onvoldoende gegevens voorhanden zijn kunnen de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit niet in stand worden gelaten en zijn er geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien. Gelet op aard en omvang van het door het college nog te verrichten onderzoek ziet de Raad geen ruimte voor toepassing van artikel 8:51a van de Awb (de bestuurlijke lus). Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil bestaat wel aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door het college te nemen nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

6. Het college wordt veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van appellante. Deze worden voor rechtsbijstand begroot op € 990,- (2 punten) in beroep en € 495,- (1 punt) in hoger beroep.

## **BESLISSING**

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 9 december 2015 gegrond en vernietigt dat besluit;
- draagt het college op een nieuw beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen;
- bepaalt dat tegen de nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.485,-;
- bepaalt dat het college aan appellante het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 170,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male als voorzitter en J. Brand en D.S. de Vries als leden, in tegenwoordigheid van B. Dogan als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 1 mei 2017.

(getekend) R.M. van Male

(getekend) B. Dogan

KP