

LEGAL UPDATE

De bal ligt bij de gemeente: maatwerk op grond van de Participatiewet vereist een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek

Datum: 8 februari 2022

In [de uitspraak](#) van 4 januari 2022 heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: de 'Raad') zich uitgelaten over hoe een gemeente een deugdelijk en zorgvuldig onderzoek dient in te richten in het kader van een aanvraag om bijstand waarbij maatwerk een cruciale rol speelt. Daarmee wordt door de hoogste bestuursrechter aansluiting gezocht bij de rechtspraak in het sociaal domein.

In casu gaat het om een in 2018 afgewezen aanvraag om bijstand op grond van de Participatiewet in het kader van dakloosheid. Aanvrager betreft een dakloze jeugdige van 20 jaar die beperkt, kwetsbaar en in disbalans is, aldus de geraadpleegde verzekeringsarts. De jeugdige dakloze kreeg reeds van verschillende instanties (waaronder het SSCW) hulp. De gemeente had de aanvraag om bijstand van de jeugdige bij besluit in primo afgewezen. Aan het bestreden besluit heeft zij ten grondslag gelegd dat de jeugdige de inlichtingenverplichting heeft geschonden. Eén en ander omdat hij na de aanvankelijke opgave van zijn verblijfslocaties geen wijzigingen heeft doorgegeven en hij vervolgens niet is aangetroffen bij de huisbezoeken op de door hem opgegeven drie adressen. Als gevolg daarvan kan het recht op bijstand volgens de gemeente niet worden vastgesteld.

Onder verwijzing naar vaste rechtspraak ([ECLI:NL:CRVB:2015:15](#)) wordt door de Raad allereerst opgemerkt dat van iemand die stelt dakloos te zijn, mag worden verwacht dat hij controleerbare gegevens verstrekt over zijn feitelijke verblijfplaats. Eén en ander zodat het bijstandsverlenende orgaan deze gegevens op juistheid en volledigheid kan controleren.

De bijstandsaanvrager dient aan deze wettelijke inlichten- of medewerkingenplicht te voldoen. Doet hij dit niet en kan als gevolg daarvan het recht op bijstand niet worden vastgesteld, dan vormt dat een op zichzelf staande grond voor afwijzing van de bijstandsvoorziening.

In casu heeft de gemeente in zijn 'Beleidsvoorschriften Werk, Participatie en Inkomen' zogenaamde 'bijzondere doelgroepen' opgenomen. Dakloze jongeren (zwerfjongeren) ouder dan 18 jaar – waaronder de jeugdige in het onderhavige geval meent te vallen – wordt als zodanige doelgroep beschreven. In dat kader is bovendien in de beleidsvoorschriften opgenomen dat het van belang is om de aanvrager goed te kennen, via contacten met partners in het veld te kijken wat voor de aanvrager het beste is, dat het minder nodig is om controles te verrichten en dat afhandeling van de aanvraag binnen uiterlijk vijf weken dient te geschieden. Kort en goed legt de Raad deze beleidsvoorschriften uit als beleidsregels die nopen tot maatwerk.

Hoewel de Raad niet ingaat op de bevoegdheid van het college om dergelijke beleidsregels vast te stellen, zij opgemerkt dat niet zonder meer mag worden uitgegaan van het bestaan van die bevoegdheid. Ten aanzien van bepaalde aangelegenheden is de gemeenteraad immers exclusief bevoegd om nadere regels te stellen [1]. Eén en ander verzet zich dan zonder meer tegen delegatie van die bevoegdheid aan het college [2]. In het onderhavige geval lijkt de ruimte voor het college om in haar beleidsregels de eis op te nemen om maatwerk te betrachten vooral voort te vloeien uit art. 18 Participatiewet. Ingevolge dat artikel dient het college immers de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van belanghebbenden. Een eis nopende tot maatwerk en met name de daaraan verbonden uitleg lijkt aldus bij uitstek een aangelegenheid te zijn die het college in haar beleidsregels kan uitwerken.

In het onderhavige geval wordt de maatwerkeis overigens aan de gemeente zelf tegengeworpen. De Raad komt namelijk tot het oordeel dat het in casu aan het vereiste maatwerk ontbeert. Het bestreden besluit is volgens de Raad aldus in strijd met art. 3:2 Awb omdat het niet zorgvuldig is voorbereid en zodoende niet berust op een deugdelijke motivering en daarmee dus in strijd is met art. 7:12 Awb. Zij overweegt daartoe:

“De bijzondere omstandigheden van appellant hadden voor het college aanleiding moeten zijn om nader onderzoek te doen. Het gaat hier om de volgende omstandigheden. Appellant is ten tijde van de aanvraag een jongere van 20 jaar oud, die volgens de verzekeringsarts beperkt, kwetsbaar en in disbalans is. Appellant krijgt hulp van meerdere instanties waaronder SSCW. Hij is uitgevallen van school, en zowel A als appellant geven het signaal dat zijn financiële situatie tijdens de aanvraagprocedure is verslechterd. Verder heeft X verklaard dat appellant wel eens bij haar verblijft, vooral in het weekend. Deze omstandigheden bij elkaar hadden het college aanleiding moeten geven nader onderzoek te doen naar de verblijfsituatie van appellant. Zoals in het in 4.3.1 genoemde beleid staat, had het college bijvoorbeeld contact kunnen opnemen met hulpverleners, zoals A.”

Op basis van voorgaande overwegingen verklaart de Raad het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit. De Raad constateert dat het gebrek door het tijdsverloop niet kan worden hersteld, en ziet zich met het oog daarop genoodzaakt om zelf in de zaak te voorzien. Daarbij bepaalt zij dat de jeugdige met ingang van 28 oktober 2018 bijstand toekomt naar de norm voor een dak- en thuisloze.

Implicaties voor de praktijk

Voor zover maatwerk wordt vereist bij het al dan niet toewijzen van een bijstandsvoorziening, benadrukt de Raad in de onderhavige uitspraak dat één en ander dient te berusten op een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek. Daaruit dient in ieder geval te blijken dat het besluit is afgestemd op de individuele situatie van de aanvrager. Een gemeente kan in die gevallen niet volstaan met een summier onderzoek – zoals het onderzoek dat zich i.c. vrijwel alleen richtte op de vraag of de aanvrager daadwerkelijk dakloos is – waarbij zij haar besluit baseert op de enkele constatering dat niet kan worden vastgesteld waar de aanvrager daadwerkelijk verblijft. Hoewel van een aanvrager in het algemeen mag worden verwacht dat hij in het kader van de aanvraag de nodige en bovenal volledige gegevens aanlevert, hecht de Raad in het onderhavige geval – gezien de kwetsbare situatie waarin aanvrager verkeerde – vooral belang aan de onderzoeksplicht van de gemeente. Daarbij acht zij kennelijk in mindere mate doorslaggevend of de aanvrager de op hem rustende inlichtingplicht al dan niet heeft geschonden.

De onderhavige uitspraak is overigens naar ons oordeel niet verrassend. Gelet op uitspraken in het kader van voorzieningen vanuit bijvoorbeeld de Jeugdwet – waarbij maatwerk en kwetsbaarheid per definitie een onmiskenbare rol spelen – benadert de Raad één en ander op gelijksoortige wijze (zie bijvoorbeeld: [ECLI:NL:CRVB:2017:1477](#)). Ook in die zaken komt namelijk duidelijk naar voren dat de gemeente ten aanzien van het vereiste maatwerk, slechts kan volstaan met een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek naar de voor het nemen van het besluit van belang zijnde feiten en af te wegen belangen. Het zij bovendien in dat specifieke kader nog opgemerkt dat indien het onderzoek naar de nodige hulp specifieke deskundigheid vereist, een specifiek deskundig oordeel en advies niet mag ontbreken.

Het feit dat aan het besluit van de gemeente geen zorgvuldig en deugdelijk onderzoek ten grondslag heeft gelegen komt in het onderhavige geval voor risico van de gemeente. De Raad bepaalt immers dat de jeugdige, zonder verder te onderzoeken of op de jeugdige daadwerkelijk dak- of thuisloos was ten tijde van de bijstandsaanvraag, zonder meer recht op bijstand heeft.

Conclusie

Kortom, hoewel een aanvrager in het algemeen de feiten en omstandigheden aannemelijk moet maken die inwilliging van die aanvraag rechtvaardigen, leggen beleidsregels die nopen tot maatwerk

voornamelijk de onderzoekslast bij de gemeente. Maatwerk vereist immers een zorgvuldig en deugdelijk onderzoek. Bij de beoordeling in dit kader is aldus doorslaggevend of de gemeente heeft voldaan aan haar onderzoeksplicht en in mindere mate of de aanvrager al dan niet heeft voldaan aan de op hem rustende inlichtingenverplichting. Naar ons oordeel is het gemeenten te adviseren om bij de uitwerking van de beleidsregels een nadere uitwerking te geven aan de 'bijzondere doelgroepen'.

Dit is een Legal Update van Bastiaan Wallage en Jean-Luc Hooglugt (juridisch medewerker Zorg & Sociaal domein).

Voor meer informatie:

Bastiaan Wallage

+31 30 25 95 553

bastiaanwallage@vbk.nl

[1] Bijvoorbeeld in het kader van premiebedragen zoals bedoeld in art. 10a lid 6 Participatiewet. Zie ook CRvB 10 november 2009, [ECLI:NL:CRVB:2009:BK2862](#) en Rb Limburg 22 augustus 2018, [ECLI:NL:RBLIM:2018:7919](#).

[2] Idem. Vgl. met 'essentialia rechtspraak' in het kader van bijvoorbeeld Wmo 2015, zie in dat kader o.m. CRvB 10 november 2010, [ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133](#).