OMBUDSMAN Nijmegen

AN: Antwoordnr. 98274, 6500 VA Nijmegen

M: info@ombudsman.nijmegen.nl

Onderwerp: Nadere reactie Ombudsman Nijmegen

15 december 2025

Geacht College, geachte raadsleden,

Dank voor de uitvoerige reactie van het College d.d. 9 december jl. op mijn Zorgenbrief inzake de Verordening maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp 2026. Ik ben verheugd met de positieve reactie op twee aanbevelingen (2 en 3) uit mijn Zorgenbrief van 24 november jl . Ik zal de opvolging van deze aanbevelingen met belangstelling en nauwgezet blijven volgen. Ook stel ik het op prijs wanneer de gemeente mij proactief op de hoogte houdt van de voortgang en de wijze waarop de aangenomen aanbevelingen worden uitgewerkt in beleid en uitvoering.

Gelet op zowel genoemde brief van het College als ook de toelichting die wethouder Visser op 10 december jl. per e-mail aan raadsleden stuurde genaamd “reactie wethouder aanvraagprocedure”, constateer ik dat een wezenlijk verschil van inzicht en mijn zorgen over de juridische borging van rechtsbescherming binnen het huidige gekozen model niet zijn weggenomen. Het College en de wethouder kiezen ervoor de Verordening 2026 niet aan te passen. Daarmee is een expliciete bestuurlijke keuze gemaakt. Vanuit mijn rol als ombudsman leg ik vast dat de door mij gesignaleerde kwetsbaarheden en zorgen hiermee niet zijn weggenomen. Het verschil zit niet in beleidsvoorkeur, maar in rechtstatelijke duiding. De gegeven reacties geven mij daarom aanleiding voor een nadere reactie. Wat mijn nadere reactie beoogt is het verschil van inzicht te markeren, mede ten behoeve van de gemeenteraad in zijn kaderstellende rol en de komende besluitenronde over de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2026. Ik licht dat hieronder verder toe.

Kaderstellende raadsbesluiten

Het College beroept zich in de reactie op mijn zorgenbrief op kaderstellende raadsbesluiten uit 2019 en 2020 als basis waarop de toegang tot jeugdhulp en WMO in Nijmegen is geregeld. En dat de raad de (beleids-)vrijheid heeft om bij Verordening haar eigen regels vast te stellen. Ook geeft het College aan dat het gekozen model in de Verordening, dat start met een vormvrije melding, volgens het College het beste aansluit bij de hierin door de raad geformuleerde uitgangspunten.

In de e-mail van wethouder Visser van 10 december jl. wordt gesteld dat artikel 2.9 van de Jeugdwet de gemeenteraad ruimte biedt om de procedure voor toegang tot jeugdhulp in de verordening vorm te geven, en dat de rechtbanken Den Haag en Rotterdam niet ingaan op deze onderbouwing.

Vooropgesteld, ik laat mij als Ombudsman niet uit over politieke keuzes en/of gemeentelijk beleid. Dat is niet mijn rol en taak. Wel wil ik vanuit mijn signaalfunctie voorde raad, tegenover de reactie van het College zetten dat artikel 2.9 lid 1 Jeugdwet, waarop het College zich baseert, gaat over beleidsvrijheid bij het stellen van voorwaarden waaronder een voorziening verleend kan worden. Maar dit gaat niet over de wijze waarop een aanvraag moet worden ingediend.

In artikel 2.9 lid 1 onder a staat dat er regels gesteld kunnen worden over hoe de toegang tot een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen, maar dat staat los van de vraag hoe een voorziening kan en moet worden aangevraagd.

Daarmee wordt een onderscheid zichtbaar tussen de afstemming van voorzieningen en de wijze waarop toegang tot een individuele voorziening juridisch wordt vormgegeven.

Ik deel derhalve niet de mening van het College dat de gemeente de vrijheid heeft om bij Verordening af te wijken van de Algemene wet bestuursrecht voor wat betreft de toegang tot de jeugdhulp in Nijmegen. Als onderdelen van een verordening strijdig zijn met Algemene wet bestuursrecht of Jeugdwet, dan zijn eerdere kaderbesluiten niet doorslaggevend en gaat de formele wet voor.

Uitspraken rechtbank niet van toepassing?

Het College acht de eerder gedeelde voornoemde rechterlijke uitspraken daarnaast niet van toepassing op de situatie in Nijmegen, omdat in Nijmegen niet alleen een ondertekend verslag wordt aangemerkt als een aanvraag, maar ook een niet ondertekend verslag, mailtjes of brieven, mits maar blijkt dat iemand het niet eens is met de uitkomst van een onderzoek. Nijmegen “verbreedt” het aanvraagmoment, geeft zij aan. Met andere woorden, de gemeente ziet een verschil tussen de standaard Awb-procedure en de manier waarop Nijmegen een aanvraagmoment hanteert.

Ter volledigheid van de argumentatie wil ik daar het volgende tegenoverstellen. De kern van de genoemde uitspraken is juist dat de Jeugdwet -anders dan de Wmo 2015 – geen afwijkende aanvraagprocedure toestaat en dat daarom de Awb onverkort van toepassing is. Naast de genoemde uitspraken Den Haag en Rotterdam, is de consistente lijn uit eerdergenoemde uitspraken herhaald in meerdere andere uitspraken (o.a. ook rechtbank Noord-Holland (ECLI: RBNHO:2022:12454) en rechtbank Breda (ECLI:NL: RBZWB:2024:1313). In al deze uitspraken is en was niet bepalend of ook/alleen een ondertekend verslag op basis van de Verordening kan worden aangemerkt als een aanvraag. Wel bepalend is dat een verplichte meldingsprocedure in de Verordening ter vervanging van de Awb-aanvraagprocedure bij jeugdwetaanvragen niet mag. Zie ook de implementatiehandleiding bij (meest recente) modelverordening Jeugdhulp VNG.

Dat de Centrale Raad van Beroep zich (hierover) nog niet expliciet heeft uitgesproken, betekent niet dat lagere consistente rechtspraak kan worden genegeerd. Integendeel: zolang geen andere lijn is uitgezet, vormt deze rechtspraak een serieus juridisch ijkpunt en derhalve een risico, mochten inwoners bij de rechter de onverbindendheid van de Verordening op dit punt inroepen, dan wel andere organisaties de Verordening bij de minister voordragen voor Kroonberoep.

Beschikkingssensitief?

De in de brief van het College beschreven werkwijze maakt dat het juridisch startpunt van een aanvraag afhankelijk wordt van de reactie van de inwoner, in plaats van een objectief en eenduidig moment. Dit roept fundamentele vragen op over rechtszekerheid en gelijkt toegang tot voorzieningen zoals eerder ook omschreven in mijn Zorgenbrief. In de huidige werkwijze ontstaat een aanvraag feitelijk pas nadat een onderzoek heeft plaatsgevonden én wanneer een inwoner expliciet laat blijken het *niet* eens te zijn met de (negatieve) uitkomst. In de brief van het College d.d. 9 december wordt de Nijmeegse werkwijze omschreven als “*beschikkingssensitief*”.

Voor de volledigheid wil ik hier een aantal argumenten nog tegenoverstellen:

- Het introduceren van een nieuwe term, naast beschikkingsvrij en beschikkingsarm werken, is onnodig verwarrend en kent bovendien geen grondslag in de Awb, Wmo en Jeugdwet.
- In de Nijmeegse werkwijze wordt rechtsbescherming afhankelijk van onenigheid, mondigheid en het juridisch doenvermogen van inwoners om hun juridische positie te herkennen en te activeren. De heer Kerssies, senior onderzoeker bij Lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk recht, heeft vanuit het onderzoek dat hij deed naar toegang tot de WMO in Nijmegen, voor raadsleden op 10 december jl desgevraagd een presentatie gehouden over de bevindingen uit zijn onderzoek. En erop gewezen dat het juridisch doenvermogen van burgers ook van afhangt of de procedure in de Verordening zelf begrijpelijk is en in adequate bewoordingen is opgesteld, of inwoners een beroep kunnen doen op hulpbronnen (zoals clientondersteuning) en van de persoonlijke kennis van inwoners. De gemeente heeft hier dus zelf ook een verantwoordelijkheid. Zij moet de inwoner proactief in staat stellen zijn doenvermogen te benutten. In de komende wetswijziging van de Algemene wet bestuursrecht wordt dit vereiste in artikel 2:4 opgenomen als het dienstbaarheidsbeginsel.
- Daarnaast beantwoordt beschikkingsensitief werken niet: Wanneer start de beslistermijn? Wanneer ontstaat een rechtsmiddel? Wat als niemand “spanning” benoemt?

Juist daarom is duidelijkheid over het aanvraagmoment cruciaal: dit moment bepaalt wanneer beslistermijnen gaan lopen en wanneer bezwaar en beroep openstaan. Deze noodzakelijke duidelijkheid begint met duidelijke regels en kan niet (alleen) opgelost worden met een actieprogramma (informatie)positie cliënten.

Gebruiksvriendelijk

Het streven van de gemeente om inwoners bij meerdere hulpvragen binnen een gezin te ontlasten door procedures te combineren, is begrijpelijk en sluit aan bij het idee van een zo burgervriendelijk mogelijke werkwijze. Ook als Ombudsman onderschrijf ik het belang van een toegankelijke en laagdrempelige aanpak. Tegelijkertijd moet worden afgewogen dat een te ruimte integratie van procedures juridische en praktische risico's met zich meebrengt. Ik wil u er in dat kader op wijzen dat juristen al in 2020 (o.a. Van Benthem) een integrale gemeentelijke Verordening in het sociaal domein juist afraadden. Ook wil ik erop wijze dat de VNG uitgaat van twee aparte Verordeningen en geen integrale Verordening voor Jeugdwet en Wmo gezamenlijk adviseert.

Ook de heer Kerssies wees in zijn presentatie d.d. 10 december jl. er nog op dat de Wmo en Jeugdwet verschillende doelen, doelgroepen en begrippen kennen. Bijvoorbeeld de clientondersteuner (Wmo) kent de Jeugdwet niet. De Jeugdwet kent de figuur van de vertrouwenspersoon, die de Verordening weer niet kent. Hij pleit er daarom voor om de Verordeningen maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp uit elkaar te halen vanwege de risico’s, strijd met de wet en omdat op basis van de huidige voorliggende Verordening zowel voor uitvoerders als inwoners onduidelijk is waar zij aan toe zijn. Waarbij het doenvermogen van inwoners en de effectiviteit van huidige klachtenprocedures nu wordt overschat.

Modelverordening VNG komt overeen met Nijmeegse praktijk?

In de e-mail van wethouder Visser aan de raad wordt verwezen naar de Modelverordening Verordening Jeugdhulp en aangegeven dat *ook de VNG het bestaan van vrij toegankelijke voorzieningen erkent waar men zich zonder tussenkomst van de gemeente toe kan wenden*. Ik kan deze opmerking niet goed plaatsen, aangezien hier mijns inziens geen verschil van inzicht is.

Daarnaast wordt in genoemde mail gesteld dat de VNG-modelverordening feitelijk hetzelfde systeem kent als Nijmegen. Ik deel die lezing niet.

Als het de intentie is om de aanvraagprocedure te vereenvoudigen voor de inwoners, zou artikel 4 lid 2 van de modelverordening[1] ook overgenomen kunnen worden, zonder het zinsdeel achter "als".

Daarnaast staat er in de modelverordening niets over het 'omklappen naar een aanvraag' op het moment dat iemand het er niet mee eens is. De door Nijmegen gehanteerde praktijk, waarin de aanvraagstatus impliciet en pas bij onenigheid ontstaat, verschilt mijns inziens hierin wezenlijk van de systematiek van de modelverordening, waarin onder verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht, nu juist het eerste contact over de hulpvraag (in eerste instantie) wordt aangemerkt als aanvraag. De Algemene wet bestuursrecht kent bovendien geen rechtsfiguur waarbij een traject 'omklapt' van informele hulp naar een aanvraag.

Verder blijkt uit het onderzoek van de heer Kerssies dat de uitvoering van de WMO in de praktijk afwijkt van de Verordening. Zo wordt er bijvoorbeeld in de huidige werkwijze en praktijk feitelijk geen aanvraag door de inwoner zelf gedaan na een keukentafelgesprek als een indicatie toegekend wordt. Dit is een administratieve handeling. Hierna volgt een beschikking van het College. Als een indicatie daarentegen niet wordt toegekend, moet de inwoner wel nog zelf een aanvraag doen. Echter, hij weet vaak niet dat en hoe hij dat moet doen en gaat er vaak vanuit dat zijn melding de aanvraag al was en het keukentafelgesprek het beslissende moment, blijkt ook uit voornoemd onderzoek van de heer Kerssies.

Dat in situaties waarin inwoners instemmen met een verwijzing naar een vrij toegankelijke voorziening geen besluit volgt, doet aan het voorgaande niet aan af. Het wezenlijke verschil is dat de rechtspositie van inwoners in de modelverordening niet pas achteraf of conditioneel ontstaat, maar vanaf het begin duidelijk kan zijn.

Algemeen vrij toegankelijke voorziening versus maatwerkvoorziening

Ik heb voorts kennisgenomen van het standpunt van het College dat individuele planvorming binnen basishulp niet per definitie een maatwerkvoorziening vormt. Hier wil ik volledigheidshalve verwijzen naar het rapport van de Rekenkamer van 2 december jl. waaruit aangegeven wordt dat volgens de rekenkamer hulp van Buurtteams Volwassenen op basis van een persoonlijk plan ten onrechte wordt aangemerkt als basishulp en algemene voorziening, waarvoor geen (indicatie en) beschikking nodig is.

[1] Artikel 4 lid 2 bepaalt "Het eerste contact over de hulpvraag wordt aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht als is voldaan aan de vormvoorschriften bedoeld in de artikelen 4:1 en 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht".

Iets is geen algemene voorziening omdat het zo genoemd wordt, maar alleen indien inhoudelijk sprake is van aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, vrij toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp[2]. Dit is recentelijk bevestigd in een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland (ECLI:NL:RBNNE:2025:4928). Zodra persoonsgericht onderzoek wordt uitgevoerd, is het volgens de rechtspraak een maatwerkvoorziening die formele besluitvorming en beschikking vereist.

Administratieve lasten

Het door het College genoemde efficiëntie- en capaciteitsargument is begrijpelijk in het licht van schaarste van mensen en middelen, maar vormt vanuit ombudsperspectief geen rechtvaardiging voor mogelijke afwijking van wettelijke waarborgen. Zoals ook in eerdere landelijke signalen is benadrukt, mag vermindering van administratieve lasten niet ten koste gaan van rechtsbescherming. Dit kan mijns inziens bovendien goed samen gaan en is geen tegenstelling, zoals nu wel wordt geopperd. Ook gaf de wethouder op de politieke avond van 3 december jl. aan dat een gesprek altijd moet eindigen in een verslag en een plan. En dat het College dit beter wil en zal gaan waarborgen en op wil gaan toetsen. Hoeveel meerwerk zit er dan nog in het maken van een beschikking? En als, zoals de gemeente stelt, er altijd bezwaar mogelijk is/moet zijn bij onvrede of meningsverschillen, hoeveel meerwerk gaan deze bezwaarschriften kosten? Ik geef de gemeente in overweging hier onderzoek naar te (laten) doen en desgewenst dit mee te nemen in haar afwegingen.

Slotbeschouwing

Indien gewenst ben ik bereid mee te (blijven) denken in mogelijkheden om de huidige voorliggende Verordening aan te passen zodat (alsnog) sprake is van een voor inwoners en professionals helder besluitvormingsproces met een duidelijk begin en eind. Ook zie ik mogelijkheden om bij wijze van proef of pilot – bijvoorbeeld door opname van een in tijd afgebakende experimenteerparagraaf[3] in de voorgestelde Verordening – het meldingsmoment (voor jeugdhulp) automatisch als aanvraag wordt aangemerkt, zodat inwoners direct rechtsbescherming krijgen (beslistermijnen, bezwaar, beroep). Dan wel bij wijze van proef, binnen een afgebakende pilotperiode, het uitproberen van twee aparte verordeningen zoals bepleit door de heer Kerssies. Ook op dit punt ben ik desgewenst graag bereid mee te (blijven) denken en opties te verkennen.

Met vriendelijke groet,

Yvette Nass(Kinder-)Ombudsman Nijmegen

[2] Zie de definitiebepalingen in de Verordening.
[3] Voorbeeld dat hiervoor zou kunnen dienen is het voorstel van de VNG in haar implementatie handleiding bij de modelparticipatieverordening 2024 om jongerenparticipatie te verwerken in een experimenteerparagraaf van die verordening.