



## Informatiekaart beleidsregels Wmo en Jeugd

Deze informatiekaart gaat in op het opstellen en gebruiken van beleidsregels in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. In het eerste deel leggen we uit hoe beleidsregels zich verhouden tot de verordening en hoe zij zich onderscheiden van nadere regels. In het tweede deel geven we een aantal handvatten voor het opstellen van beleidsregels in de eigen gemeente. Deze zijn onder meer gebaseerd op de uitwisseling die we met gemeenten hebben gehad in een aantal werkateliers<sup>1</sup> over dit onderwerp.

### **Verordening, nadere regels en beleidsregels**

In dit deel gaan we kort in op de verhouding tussen verordening, nadere regels en beleidsregels.

#### ***Verordening***

De verordening is een algemeen verbindend voorschrift en op lokaal niveau de 'hoogste' regeling. Deze wordt dan ook door de gemeenteraad vastgesteld. De verordening is rechtstreeks bindend voor de burger.

De Wmo 2015 en de Jeugdwet verplichten gemeenten om een aantal zaken in de verordening te regelen. Vaak worden deze niet tot in detail in de verordening uitgewerkt. Dat kan vervolgens in nadere regelgeving.

#### ***Nadere regels***

Nadere regels zijn algemeen verbindende voorschriften die een uitwerking zijn van wetten of verordeningen. In het

---

<sup>1</sup> Werkateliers Jeugdwet: beleidsregels in de praktijk, 20 en 27 november 2014, Werkateliers Wmo: beleidsregels in de praktijk, 24 en 25 november 2014.

geval van gemeenten gaat het om het uitwerken van bepalingen die in de verordeningen Wmo en Jeugd staan. Het Besluit Maatschappelijk Ondersteuning en het Besluit Jeugdhulp dat de meeste gemeenten vaststellen zijn voorbeelden van nadere regelgeving. Hierin worden vaak zaken vastgelegd als de maximale vergoedingen voor bepaalde voorzieningen, de PGB tarieven en regels rond de eigen bijdrage. Maar ook een regeling voor beleidsparticipatie (Wmo adviesraad) is een voorbeeld van nadere regels.

Waar het vaststellen van de verordening een bevoegdheid is van de gemeenteraad, kan het college beslissen over nadere regels. Dit maakt het makkelijker om deze periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) bij te stellen. Omdat het college geen directe democratische legitimiteit heeft mag in nadere regels niets worden bepaald dat in strijd is met de verordening. Het zijn tenslotte nadere regels en geen nieuwe regels.

Nadere regels kunnen dus rechten en plichten bevatten voor burgers. Beleidsregels kunnen dat niet.

### **Beleidsregels**

De Algemene wet bestuursrecht definieert de term beleidsregels als volgt:

*“een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”*

Een beleidsregel beschrijft hoe een bestuursorgaan omgaat met een bepaalde bevoegdheid. Er kunnen dus geen rechten of plichten voor inwoners in worden vastgelegd. In het geval van de Wmo en de Jeugdwet heeft het college onder meer de bevoegdheid om (maatwerk) voorzieningen aan te bieden aan inwoners die dit nodig hebben. Beleidsregels kunnen (gemandateerde) uitvoerders van deze bevoegdheid helpen om besluiten te nemen over het toe- of afwijzen van voorzieningen.

Het is niet verplicht om beleidsregels te maken, maar het kan wel een aantal voordelen hebben:

- Beleidsregels maken het uitoefenen van de bestuursbevoegdheid beter hanteerbaar, zeker als de wettelijke kaders waarop de bevoegdheid is gebaseerd veel ruimte bieden. Consulents en gespreksvoerders kunnen de beleidsregels gebruiken om afwegingen te maken voor het toe- of afwijzen van voorzieningen.
- Het wordt voor de burger duidelijker en beter voorspelbaar op basis waarvan besluiten genomen worden. Belangrijk uitgangspunt van de Wmo en de Jeugdwet is het leveren van maatwerk, maar het daarbij hanteren van beleidsregels kan helpen om de indruk van willekeur bij de burger te verkleinen.
- Het kan gemeenten helpen bij eventuele procedures van bezwaar en beroep. Verwijzen naar vaste gedragslijnen ter motivering van een besluit ('zo doen wij het altijd'), is bij toetsing door een rechter niet voldoende. Dat kan alleen als deze gedragslijn is vastgelegd in beleidsregels.

In artikelen 4:81 tot en met 4:84 van de Awb staan een aantal aanvullende bepalingen met betrekking tot beleidsregels. Per artikel is dit de strekking:

- 4:81: Er mogen alleen beleidsregels worden opgesteld als er een bevoegdheid is om nadere invulling aan te geven;
- 4:82: In een besluit verwijzen naar een vaste gedragslijn mag alleen als er een beleidsregel over bestaat;
- 4:83: Bij het vaststellen van beleidsregels moet verwezen worden naar de wettelijke basis van de bevoegdheid die in de beleidsregels wordt uitgewerkt;
- 4:84: Er mag niet van beleidsregels worden afgeweken, tenzij het voor een of meer belanghebbenden onevenredige gevolgen zou hebben.

### **Modelbeleidsregels?**

Zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet laten gemeenten veel ruimte om invulling te geven aan hun wettelijke taken. Een belangrijk principe van beide wetten is dat maatwerk geleverd moet worden. De wetten schrijven dan ook niet voor welke voorzieningen gemeenten moeten aanbieden. Dit betekent dat er verschillen zullen ontstaan tussen gemeenten in de voorzieningen die beschikbaar zijn en in de manier waarop de toegang tot die voorzieningen is

geregeld. Een vergrijsde plattelandsgemeente met veel kernen zal een ander palet aan voorzieningen inkopen of subsidiëren dan een stedelijke groeigemeente. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de hulp bij het huishouden aan te bieden door middel van een algemene voorziening, andere via een maatwerkvoorziening. Daarnaast zijn de wettelijke plichten voor gemeenten grotendeels procedureel van aard.

Dit gegeven maakt het onmogelijk om uniforme model beleidsregels vast te stellen die voor iedere gemeente even nuttig is. De VNG heeft er dan ook voor gekozen om dat niet te doen.

### Opstellen van beleidsregels

Beleidsregels kunnen gebruikt worden om verschillende doelen te bereiken, maar het gemeenschappelijk uitgangspunt is dat het uitwerking geeft aan het uitoefenen van een bevoegdheid van het college. In de praktijk zal deze bevoegdheid worden uitgevoerd door consultants, gespreksvoerders en andere professionals. Beleidsregels kunnen dan ook vooral door hen gebruikt worden om invulling te geven aan deze taak.

Er is een duidelijk spanningsveld tussen het eerder genoemde principe van maatwerk en het opstellen van uniforme regels voor beoordeling. We benadrukken vooraf dan ook dat beleidsregels vooral een hulpmiddel kunnen zijn bij het toepassen van dat maatwerk en dat daar bij het formuleren van de beleidsregels rekening mee gehouden kan worden. Dit wil overigens niet zeggen dat zomaar afgeweken mag worden van beleidsregels; de burger moet wel weten waar hij aan toe is.

### Uitwerken van begrippen

Hoewel veel begrippen in de Wmo 2015 en Jeugdwet al worden gedefinieerd, kan het nuttig zijn om (sommige) begrippen in het kader van de lokale situatie nader duiding te geven of toe te lichten. Op deze manier kan bijvoorbeeld verduidelijkt worden hoe er in de gemeente omgegaan wordt met het begrip 'gebruikelijke hulp' of wat precies wordt verstaan onder 'participatie'. Waar begrippen in de wet (en verordening) vaak abstract geformuleerd zijn, kunnen deze in beleidsregels concreter worden gemaakt. Zo kunnen deze begrippen door de professionals beter gebruikt worden bij het uitoefenen van hun bevoegdheid.

#### **Voorbeeld: Toelichting van het begrip 'zelfredzaamheid' in de beleidsregels van de gemeente Rotterdam**

##### **Zelfredzaamheid**

Zelfredzaam wordt in de wet als volgt gedefinieerd:

*In staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.*

Zelfredzaamheid is van belang om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen, zonder dat zorg met verblijf op grond van de Wet langdurige zorg noodzakelijk is. De omschrijving van "zelfredzaamheid" bevat twee elementen:

- het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen,
- het voeren van een gestructureerd huishouden.

Algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) zijn de handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten, met inbegrip van persoonlijke verzorging. Het begrip wordt gebruikt om te bepalen in hoeverre iemand zelfredzaam is. Iemand die als gevolg van lichamelijke en geestelijke beperkingen ADL-verrichtingen niet zelf kan doen, zal hulp nodig hebben en, indien hij zoveel hulp nodig heeft dat het niet verantwoord is dat hij zonder enige vorm van (vrijwel) continu toezicht en hulp leeft, misschien zelfs niet langer thuis kan blijven wonen. Voor de zelfredzaamheid van mensen zijn de volgende algemene dagelijkse levensverrichtingen van belang: in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, lopen, gaan zitten en weer opstaan, lichamelijke hygiëne, toiletbezoek, eten/drinken, medicijnen innemen, ontspanning, sociaal contact.

Zelfredzaamheid wil niet per se zeggen dat de persoon zélf overal toe in staat is. De zelfredzaamheid van een persoon kan ook versterkt worden door de inzet van huisgenoten, het netwerk rond de persoon, mantelzorg, of een vrijwilliger die ondersteunende taken verricht. Verder kan het gebruik van algemeen gebruikelijke voorzieningen bijdragen aan de zelfredzaamheid.

### **Beschrijving van voorzieningen**

In de Wmo 2015 is niet bepaald welke voorzieningen gemeenten moeten aanbieden. Het uitgangspunt is dat per individuele situatie beoordeeld wordt welke vorm van ondersteuning het best passend is. Vanuit die invalshoek ligt het niet voor de hand om (limitatief) vast te leggen welke (maatwerk)voorzieningen er in een gemeente beschikbaar zijn en onder welke criteria deze worden toegewezen.

In de praktijk is het echter zo dat bepaalde vormen van ondersteuning nou eenmaal vaak worden ingezet. Met aanbieders zijn bovendien vaak al contracten gesloten of subsidies verleend om deze ondersteuning te bieden. Voor gespreksvoerders, consultants en andere professionals kan het houvast bieden om een idee te hebben wat er zoal kan worden ingezet en waar deze voorzieningen voor bedoeld zijn.

Er zijn gemeenten die in beleidsregels benoemen welke voorzieningen er in de gemeente (in ieder geval) beschikbaar zijn. Dit is niet beperkt tot de voorzieningen die vanuit de historie gangbaar en herkenbaar zijn. De decentralisaties zijn ook bedoeld om vernieuwing tot stand te brengen, het vasthouden aan alleen de traditionele vormen van ondersteuning zou dit kunnen belemmeren. Gemeenten kunnen met aanbieders afspraken maken over nieuwe vormen van ondersteuning en deze te beschrijven in de beleidsregels. Het geeft gemeenten bovendien de ruimte om te beschrijven wat er in die gemeente onder die voorziening wordt verstaan. Hulp bij het huishouden kan bijvoorbeeld in de vorm van een algemene voorziening worden aangeboden, maar ook in de vorm van een maatwerkvoorziening.

### **Beoordeling toewijzing voorzieningen**

Beleidsregels kunnen ook worden gebruikt om professionals handvatten te bieden voor het beoordelen van aanvragen voor voorzieningen. Ook hier is er een spanningsveld met het basisprincipe van maatwerk. Het vooraf vastleggen in objectieve criteria wanneer welke voorzieningen kunnen worden toegewezen impliceert het denken in standaard-situaties, terwijl het uitgangspunt is dat iedere situatie en iedere context uniek is. In tegenstelling tot de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Zorgverzekeringswet (Zvw) gaan de Wmo en de Jeugdwet niet uit van 'verzekerde rechten'. Het formuleren van harde toetsingscriteria voor specifieke voorzieningen kan bij inwoners de suggestie wekken dat dit wel zo is.

Wanneer hier door professionals in hun contacten met inwoners en in de lokale publiekscommunicatie rekening mee gehouden wordt, kan het gebruiken van beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen toch nuttig zijn.

#### **Voorbeeld: Beleidsregel voor toekenning van maatwerkvoorziening**

De gemeente hanteert geen inkomensgrens voor de toegang tot de Wmo. Iedere burger die een beperking ervaart in zijn zelfredzaamheid en participatie, kan een melding doen voor een gesprek. De gemeente gaat met de cliënt in gesprek. In het gesprek komt de vraag aan de orde in hoeverre de cliënt zelf of met hulp van zijn omgeving kan voorzien in een oplossing, of een algemene voorziening een oplossing kan bieden. Daarbij kan de gemeente ook de financiële situatie van de cliënt betrekken.

We maken een onderscheid tussen de algemene criteria voor het toewijzen van maatwerkvoorzieningen (bijvoorbeeld hoofdverblijf is in betreffende gemeente, voorziening moet langdurig medisch noodzakelijk zijn) en criteria die van toepassing zijn op het toewijzen van specifieke maatwerkvoorzieningen.

## **Voorbeeld: Afwegingskader hulp bij het huishouden in de beleidsregels van de gemeente Midden Delfland**

### **4.3 Hulp bij het huishouden**

Het kunnen voeren van een huishouden maakt langer zelfstandig wonen in de eigen leefomgeving mogelijk. Ten aanzien van het adequaat voeren van een huishouden hanteert iedere burger zijn eigen normen. Enige objectivering is nodig wanneer een maatwerkvoorziening aan de orde is. De normering geeft aan hoeveel uren/ min. nodig zijn om het huis schoon en leefbaar te houden (zie bijlage 10). Deze normering is niet allesbepalend. Telkens dient de consulent rekening te houden met de specifieke persoonskenmerken van de cliënt.

#### **4.3.1 Afwegingskader**

Allereerst beoordeelt de consulent de situatie van de cliënt (eigen inzet, gebruikelijke hulp, inzet sociaal netwerk, alsmede voorliggende en algemeen gebruikelijke voorzieningen), één en ander zoals omschreven in § 1.2. Bij deze afweging betreft de consulent ook wat er veranderd is in de omstandigheden van de cliënt. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de cliënt al jaren op eigen kosten iemand voor huishoudelijk werk inhuurt. Als tegelijk met het optreden van de beperking geen inkomenswijziging heeft plaatsgevonden en er geen aantoonbare meerkosten zijn in relatie tot de beperking, is het besluit dat de cliënt de situatie zelf kan oplossen.

Leidt het voorgaande niet tot een oplossing van het probleem, dan is een maatwerkvoorziening aan de orde. Verricht een mantelzorger huishoudelijke taken, dan vallen deze taken buiten beschouwing bij het bepalen van de omvang van de in te zetten hulp. Omstandigheden kunnen het noodzakelijk maken van dit uitgangspunt af te wijken.

### **Aandachtspunten**

Bij het opstellen van de beleidsregels is het praktisch om op voorhand een aantal uitgangspunten helder te krijgen. Hiermee kan richting worden gegeven aan het schrijfproces. Onderstaande vragen en aandachtspunten komen onder meer uit de werkateliers die rond dit onderwerp zijn gehouden.

- Wie worden er binnen de gemeente bij het opstellen van de beleidsregels betrokken? Om de samenhang tussen de verschillende lokale regels en om de praktische bruikbaarheid van de beleidsregels te waarborgen raden wij aan om in ieder geval beleidsmedewerkers, gespreksvoerders, consultants, wijkteamleden en juristen te betrekken. Als de beleidsregels ook een duidelijke publieksfunctie moeten hebben kan het nuttig zijn om ook een communicatieadviseur te betrekken.
- Worden de beleidsregels bij de Wmo 2015 en de Jeugdwet (en eventueel de Participatiewet) in een gezamenlijk document opgenomen, of worden aparte beleidsregels opgesteld? Aan beide wegen kleven voor- en nadelen. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de manier waarop de verordeningen zijn opgesteld. Zijn er aparte verordeningen opgemaakt voor Wmo en Jeugd, of is er één gezamenlijke verordening? Als er een integrale toegang is voor Jeugd en Wmo, bijvoorbeeld door een wijkteam, dan kan het ook handig zijn de beleidsregels in een zelfde document te integreren. Aan de andere kant is bij het afzonderlijk opstellen van beleidsregels wel duidelijker op welke bevoegdheid deze zijn terug te voeren.
- Beleidsplan, verordening, nadere regels en beleidsregels vormen één geheel en staan met elkaar in verband. Er mogen geen onderlinge strijdigheden in staan. Het is bovendien raadzaam om onderlinge overlap te minimaliseren. Als in de verordening bijvoorbeeld een reeks begrippen wordt gedefinieerd, heeft het geen toegevoegde waarde om die zonder meer te herhalen in beleidsregels. Veel gemeenten hebben al beleidsregels opgesteld<sup>2</sup>. Dit kan een nuttige inspiratiebron zijn voor andere gemeenten, maar zorg er dan wel voor dat deze dusdanig worden aangepast dat ze naadloos aansluiten bij de verordening en het beleid in de eigen gemeente.

Auteurs: mr. C.G.M. Fruytier en R. de Boer

<sup>2</sup> Voorbeelden hiervan zijn te vinden via de databank van wet en regelgeving op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)