

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Friday, July 4, 2025, 11:28 AM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Onderzoeksrapport Bouwdepotaanpak

Attachments:

2023071 Advies Bouwdepot.docx

Van: 5.1.2.e <5.1.2.e@victoradvocaten.nl>
Verzonden: vrijdag 4 juli 2025 09:56
Aan: 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
Onderwerp: Onderzoeksrapport Bouwdepotaanpak

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e @victoradvocaten.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte 5.1.2.e

5.1.2.e van de Stichting het Bouwdepot heeft mij gevraagd om mijn eerdere onderzoeksrapport 'Juridische haalbaarheid bouwdepot-aanpak' met u en de commissie Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) te delen.

Mocht het rapport vragen oproepen of anderszins reactie vragen schroom dan niet om mij of de stichting te benaderen.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e
Adviseur en onderzoeker



Alkmaar | Inventor Business Park | Keesomstraat 10d
Postadres | Postbus 9093 | 1800 GB Alkmaar
T 5.1.2.e | F 5.1.2.e
<https://victoradvocaten.nl>

Victor Adviseurs is een handelsnaam van de vennootschap onder firma Victor Advocaten, KvK nr. 67577032, BTW nr. NL857082012B01. Op alle door ons verrichte diensten, alsook op al onze offertes, overeenkomsten en rechtsbetrekkingen van welke aard dan ook, alsmede op die van alle aan Victor Advocaten gelieerde ondernemingen, zijn onze algemene voorwaarden van toepassing. Deze algemene voorwaarden worden u op eerste verzoek kosteloos toegezonden. De algemene voorwaarden zijn tevens te raadplegen via deze link: <https://victoradvocaten.nl/wp-content/uploads/2023/10/Algemene-voorwaarden-Victor-Advocaten.pdf>. De algemene voorwaarden bevatten onder andere een beperking van de aansprakelijkheid. In alle gevallen is onze aansprakelijkheid beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder onze beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald.

De informatie verzonden met dit e-mailbericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde is verboden. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Victor Advocaten staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden e-mail, noch voor de tijdige ontvangst daarvan.

Stichting Bouwdepot & Stichting Zwerfjongeren
Nederland
t.a.v. Marleen van der Kolk

Per e-mail: 5.1.2.e @zwerfjongeren.nl

Bezoekadres
Inventor Businesspark
Keesomstraat 10 D
T 072 528 00 36

Postadres
Postbus 9093
1800 GB Alkmaar

Fax
F 0725280080

contact@victoradvocaten.nl
www.victoradviseurs.nl

BTW NL857082012B01
KvK 67577032

Datum	31 januari 2024
Onze referentie	2023071
Dossier	Stichting Bouwdepot Advies haalbaarheid
Onderwerp	Juridische haalbaarheid bouwdepot-aanpak

Geachte mevrouw Van der Kolk,

I. **Inleiding**

De Stichting Bouwdepot heeft de bouwdepot-aanpak geïntroduceerd in Nederland. Dit is een aanpak om jongeren die risico lopen op meerdere levensterreinen vast te lopen te ondersteunen. Ze krijgen, gedurende een jaar, een maandelijkse bijdrage om te 'leren leven'. Het is, aldus het Rijk, de vraag of dit juridisch houdbaar is. Mogelijk is sprake van doorkruising van de Participatiewet.

U stelde mij daarom de volgende vraag:

Wat is de juridische status van de bouwdepot-aanpak?

Het antwoord op deze vraag luidt:

De bouwdepot-aanpak valt onder de gemeentelijke autonomie

Ik licht mijn antwoord hierna verder toe. Dat doe ik als volgt.

- In paragraaf II beschrijf ik de bouwdepotaanpak en het bestaande wettelijk kader.
- In paragraaf III beschrijf ik gemeentelijke autonomie.
- In paragraaf IV beschrijf ik bestuurlijk toezicht
- In paragraaf V beschrijf ik doorkruising
- In paragraaf VI beschrijf ik verdere risico's
- In paragraaf VII concludeer ik

Victor Adviseurs is een handelsnaam van de vennootschap onder firma Victor Advocaten, KvK nr. 67577032, BTW nr. NL857082012B01. Op alle door ons verrichte diensten, alsook op al onze offertes, overeenkomsten en rechtsbetrekkingen van welke aard dan ook, alsmede op die van alle aan Victor Advocaten gelieerde ondernemingen, zijn onze algemene voorwaarden van toepassing. Deze algemene voorwaarden worden u op eerste verzoek kosteloos toegezonden. De algemene voorwaarden zijn tevens te raadplegen op www.victoradviseurs.nl en via deze link <https://victoradvocaten.nl/wp-content/uploads/2023/10/Algemene-voorwaarden-Victor-Advocaten.pdf>. De algemene voorwaarden bevatten onder andere een beperking van de aansprakelijkheid. In alle gevallen is onze aansprakelijkheid beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder onze beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald.

De informatie verzonden met deze brief is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde is verboden. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Victor Advocaten staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden brief, noch voor de tijdige ontvangst daarvan.

II. Omschrijving bouwdepotaanpak en bestaand wettelijk kader

Deelvraag

Wat is het bestaand wettelijk kader en onder welke wetgeving kan de bouwdepot-aanpak geschaard worden?

Antwoord

Er is geen bestaande wetgeving waar de bouwdepot-aanpak op aan kan sluiten zonder ingrijpende veranderingen van het bouwdepot ofwel de wetgeving.

De bouwdepot-aanpak bestaat uit ondersteuning van kwetsbare jongeren door het geven van financiële rust en goede begeleiding gedurende één jaar. Het gaat om kwetsbare jongeren die het risico lopen op straat te belanden. De jongere krijgt een schenking van een vast bedrag per maand,¹ met begeleiding. Het initiatief van de jongere zelf staat echter centraal. Een deelnemer krijgt hulp bij het maken van een plan, zoeken van woonruimte en/of afbouwen van schulden, maar uiteindelijk moet de deelnemer zelf de handvatten krijgen om zelfstandig verder te gaan na afloop van het bouwdepotjaar.

De aanpak is door een aantal gemeenten reeds toegepast.² De gemeente Eindhoven is in deelnemersaantal de grootste geweest met tweemaal 30 jongeren.

De Participatiewet

De aanpak toont gelijkenissen met een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet. Het gaat om periodieke ontvangst van een geldbedrag ter ondersteuning in het levensonderhoud. Dat is echter zeer globaal. De uitwerking is geheel anders. Het bouwdepot kent, in tegenstelling tot de Participatiewet, geen verplichte tegenprestatie,³ geen verplichte terugbetaling bij bijverdiensten,⁴ een vaste duur van één jaar, individuele begeleiding en geen verplichte wachttermijn.⁵ Als laatste grote verschil is het maandelijks te ontvangen bedrag vanuit het bouwdepot vele malen groter dan een vergelijkbare uitkering uit de Participatiewet.⁶ De achtergrond hiervan is dat de groep jongeren die baat heeft bij het bouwdepot veel slechter geholpen is door het doen van een bijstandsaanvraag.⁷ De Participatiewet biedt onvoldoende mogelijkheden voor gemeenten om deze kwetsbare groep te ondersteunen.

De bijzondere bijstand kan als middel dienen om maatwerk te bieden. De drempels voor deze groep om daar gebruik van te maken zijn echter zo hoog dat de bijzondere bijstand geen effectief middel is. De bijzondere bijstand voor de leeftijdscategorie 18 t/m 20 jaar staat pas open, nadat vaststaat dat

¹ Huidige bedrag is €1.150,-

² Onder andere: Eindhoven, Amersfoort, Rijnstreek-gemeenten en Groningen

³ Art. 8a, lid 1, sub b, Pw voor de gemeenteraad en art. 7, lid 1, sub c, Pw voor het college

⁴ Art. 32, Pw

⁵ Art. 7, lid 3, sub b jo. art. 41, lid 4 jo. art. 44, Pw

⁶ €1.150,- versus €300,- (zie art. 20, lid 1, sub a, Pw)

⁷ *Rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten* (Nibud rapport van 2 november 2020), Utrecht: 2020

de onderhoudsplicht van de ouders niet toereikend/bereikbaar is.⁸ Ook moeten aanvragers nog steeds voldoen aan alle andere eisen van de Participatiewet. Slechts de specifieke individuele omstandigheden maken bijzondere bijstand mogelijk. De structurele borging is eveneens afwezig. Iedere maand opnieuw moet een ontvanger van bijzondere bijstand nut en noodzaak kunnen verantwoorden. De bijzondere bijstand is daarom eerder een middel om een ongebruikelijke uitgave, zoals een kapotte wasmachine, te vergoeden dan om een structureel zorg- en inkomensprobleem bij een bijzondere doelgroep op te lossen. In de praktijk blijkt dit middel eveneens zeer lastig inzetbaar.⁹

Artikel 83 van de Participatiewet, het zogeheten innovatieartikel, maakt het mogelijk om bij wijze van experiment af te wijken van de wet, teneinde te onderzoeken om arbeidsinschakeling en financiering doeltreffender uit te voeren. Dat zou van toepassing kunnen zijn op de bouwdepotaanpak. De verschillen met de Participatiewet zijn echter te groot. Het innovatieartikel maakt het mogelijk om af te wijken van de regels omtrent arbeidsinschakeling, de kaderstellende opdracht voor gemeenteraden en beleidsopdracht voor colleges, wat er tot de middelen van een bijstandsgerechtigde wordt gerekend en de financiering van gemeenten.¹⁰ Het maakt dus niet mogelijk om af te wijken van de wachttijd voor jongeren, de hoogte van de uitkering, de verrekeningsregels, etc. De bouwdepotaanpak verschilt te sterk van de Participatiewet om van meer dan een globale gelijkenis te kunnen spreken.

De Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning

De bouwdepotaanpak betreft niet alleen de periodieke bijdrage, maar ook intensieve, individuele begeleiding. De jongeren ontvangen begeleiding om hun leven te structureren en zich voor te bereiden op de periode ná het bouwdepot. Begeleiding komt ook voor in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo). Toch loopt de vergelijking mank, om uiteenlopende redenen.

De belangrijkste drempel voor toepassing van de Jeugdwet is dat de doelgroep van het Bouwdepot veelal jongeren van boven de 18 jaar zijn. De Jeugdwet is in beginsel bedoeld voor jeugdigen onder die leeftijd. Er is een mogelijkheid om de Jeugdwet langer van toepassing te laten zijn. Dit is echter alleen mogelijk onder enkele specifieke omstandigheden, vooral gericht op jeugdreclassering, pleegzorg en voortzetting/afronding van jeugdhulp die is gestart voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd.¹¹ Voor begeleiding is voortzetting überhaupt niet mogelijk. Op de doelgroep van het bouwdepot zijn deze specifieke omstandigheden lang niet altijd van toepassing. Een dergelijk onderscheid druist ook in tegen de bouwdepotaanpak. Deze is immers niet specifiek gericht op jeugdigen in de jeugdzorg of die de jeugdzorg gaan verlaten.

De Wmo is wel gericht op burgers ouder dan 18 jaar, maar verschilt eveneens in sterke mate van het Bouwdepot. De Wmo is gericht op het ondersteunen van burgers die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Voor Wmo-begeleiding geldt een eigen bijdrage (abonnementstarief). De ondersteuning is dus niet financieel van aard. Dat is wel een wezenlijk onderdeel van het Bouwdepot.

De verschillen tussen de bouwdepotaanpak en de Jeugdwet of de Wmo zijn te groot om aansluiting bij één van deze wetten te vinden.

⁸ Art. 12, Pw

⁹ *Watertrappen in de bijstand*, Den Haag: 2022 Nationale Ombudsman, p. 12-13

¹⁰ Art. 83, lid 1, Pw

¹¹ Art. 1.1, onder 'jeugdige', Jeugdwet

III. Gemeentelijke autonomie

In deze paragraaf leg ik het verschil uit tussen medebewind en gemeentelijke autonomie en waarom dat van belang is voor de bouwdepotaanpak.

Medebewind is grondwettelijk omschreven als het kunnen vorderen van regeling en bestuur door een andere overheid.¹² Het is dus een verplichte samenwerking tussen overheden. In het sociaal domein is de vorderende overheid altijd het Rijk.¹³ Een voorbeeld van een verplichte samenwerking is de Paspoortwet. Gemeenten hebben hierin praktisch geen beleidsvrijheid en zijn de facto slechts uitvoerder van de wet. Op andere terreinen hebben gemeenten veel meer bewegingsruimte. Dat geldt zonder meer voor het sociaal domein. De Participatiewet stelt kaders, maar bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsparticipatie hebben gemeenten aanzienlijke ruimte om zelfstandig beleid te maken.

Gemeentelijke autonomie is vastgelegd in het eerste lid van artikel 124 van de Grondwet: *“Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.”* Huishouding staat in deze zeer klassieke verwoording voor autonomie.¹⁴ De wetgever geeft aan autonomie de volgende betekenis: *“[...] de vrijheid van autonome bestuursorganen de behartiging ter hand te nemen van elk openbaar belang, zolang en voor zover die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken.”*¹⁵ Het grondwetsartikel maakt dus dat het gemeentebestuur ieder publiek belang mag behartigen, op iedere wijze, met ieder doel.¹⁶ De grens van de autonomie is het bestaan van een hogere regeling. Zo kan een gemeente geen verdrag met een ander land tekenen, want deze bevoegdheid is expliciet belegd bij het parlement in een hogere regeling, namelijk de grondwet.¹⁷ Dit heet doorkruising.¹⁸

De onafhankelijkheid van gemeenten in hun handelen bepaalt mede de relatie met het Rijk. Betreft het een medebewindswet waar de gemeente de facto slechts een uitvoerende partij is dan kan de gemeente nauwelijks afwijken.¹⁹ Handelingen vanuit de lokale autonomie, zoals het personeelsbeleid van een gemeente, kan het Rijk alleen onder bijzondere omstandigheden wijzigen.

Uitvoering van de bouwdepotaanpak kent zijn basis niet in een specifieke wet.²⁰ Uitvoering vanuit de lokale autonomie is wel mogelijk. De gemeente neemt de behartiging van het publieke belang van zorg voor de specifieke doelgroep ter hand. De zorgvraag van de groep kwetsbare jongeren wordt in het huidige stelsel niet afdoende beantwoord. Er is een aanmerkelijk risico op dak- en thuisloosheid, inclusief alle negatieve maatschappelijke effecten en langdurige kosten. In het algemeen heeft de gemeente de taak om dergelijke negatieve effecten te voorkomen. Denk hierbij aan het beschermen

¹² Art. 124, lid 2, Grondwet

¹³ Bijlage I, onder B en 1, Gemeentewet

¹⁴ J.L.W. Broeksteeg, Gemeenterecht, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p.48

¹⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 13990, nr. 3, p. 12 (MvT)

¹⁶ H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Gesloten huishouding van de provincie’, *TvCR* 2010, p. 404

¹⁷ Art. 91, lid 1, Grondwet

¹⁸ Zie paragraaf V. Doorkruising

¹⁹ Bijvoorbeeld de Paspoortwet

²⁰ Zie vorige paragraaf

van de openbare veiligheid.²¹ Specifiek voor de doelgroep hebben verschillende overheden, waaronder gemeenten, zich verplicht om effectief beleid te maken.²² De bouwdepotaanpak is een uitwerking van gemeenten die een publiek belang gaan behartigen. Dit publieke belang bestaat in ieder geval uit de zorgvraag van de doelgroep, alsmede het voorkomen van dak- en thuisloosheid.

IV. Bestuurlijk toezicht

Bij medebewindswetten zijn bijna altijd toezichtsmogelijkheden in de wet vastgelegd. Zo kan de minister de uitkering van het Gemeentefonds aan gemeenten opschorten/korten als zij de Participatiewet schenden.²³ Deze specifieke vormen van toezicht hebben logischerwijs een beperkte werking. Zo heeft het specifieke toezicht in de Jeugdwet slechts betrekking op de uitvoering van de Jeugdwet.

Er zijn ook algemene toezichtsmiddelen. Waar specifiek toezicht alleen van toepassing is op een beperkt gebied is het algemeen toezicht van toepassing op alle overheidshandelingen. Bij handelen vanuit de lokale autonomie zijn alleen de mogelijkheden van algemeen toezicht van toepassing. Er is immers geen wet waarop dit handelen gestoeld is. De mogelijkheden van algemeen bestuurlijk toezicht zijn:

- Vernietiging door de Kroon; en
- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Deze bevoegdheden zijn grondwettelijk vastgelegd²⁴ en uitgewerkt in de Gemeentewet.²⁵ Voor de toepassing van de bevoegdheden zijn beleidsregels opgesteld.²⁶

Vernietiging door de Kroon

De toezichthouder kan dit middel inzetten als een lagere overheid een besluit neemt waarmee de toezichthouder zich niet kan verenigen. Vernietiging betekent dat het besluit uit de rechtsorde is verwijderd. Deze verwijdering is de juridische fictie dat het besluit nooit heeft bestaan. Als op basis van dit vernietigde besluit bijvoorbeeld geld is overgemaakt moet de lagere overheid dit terugvorderen. De Algemene wet bestuursrecht vereist een wettelijke basis voor het vernietigingsbesluit.²⁷ Dit is verwerkt in de Gemeentewet.²⁸ Beroep instellen tegen het besluit tot vernietiging kan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).²⁹ Voor vernietiging is vereist dat er sprake is van een strijdigheid met het recht of het algemeen belang. De te vernietigen rechtshandeling moet strijdig zijn met een hogere regeling of het algemeen belang.

²¹ Art. 172, Gemeentewet

²² Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis en meer algemeen in de Wmo

²³ Art. 76, Participatiewet

²⁴ Art. 132, lid 4 en 5, Grondwet

²⁵ Art. 124, Gemeentewet

²⁶ Ministerie van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties, Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing 2011; en Ministerie van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties, Beleidskader schorsing en vernietiging 2010

²⁷ Art. 10:34, Awb

²⁸ Art. 268, Gemeentewet

²⁹ Art. 2, onder gemeentewet, sub b, Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, Awb

Een hogere regeling is niet louter beperkt tot een wet in formele zin of de Grondwet. Voor een gemeentelijke rechtshandeling is ook een ministeriële regeling hoger recht. Ook Europees Unierecht kan toepasselijk zijn. Als laatste kunnen verdragen eveneens een hogere regeling vormen die vernietiging rechtvaardigt.

Strijdigheid met het algemeen belang is minder specifiek. Hier moet het gaan om een belang, dat naar het oordeel van de toezichthouder, het lokale belang overstijgt. Het gaat hier om een afweging van belangen, waarbij context van groot belang is.³⁰ Vernietiging is een ingrijpend middel. Met terugwerkende kracht is een besluit uit de rechtsorde verwijderd. Er is direct ingegrepen door een toezichthouder bij een democratisch gekozen gemeentebestuur. Zowel de wetgever,³¹ als de beleidsmaker,³² als de juridische literatuur,^{33, 34} zien daarom de noodzaak voor proportionaliteit. Vernietiging moet proportioneel zijn aan de schending en vernietiging moet die schending daadwerkelijk kunnen oplossen. 'Alleen' een schending van recht/algemeen belang is niet genoeg om tot vernietiging over te gaan. Er moet sprake zijn van een belang dat het lokale belang overstijgt.³⁵

Dit bovenlokale belang kan fundamenteel ideologisch zijn. Een goed voorbeeld hiervan zijn de vloekverboden die in veel APV's was opgenomen. Een dergelijk verbod is in 1986 vernietigd, vanwege schending van de vrijheid van meningsuiting. De schending van een grondrecht (wat tevens op Europees niveau EN in verdragen³⁶ is vastgelegd) verlaagt de drempel voor ingrijpen door de toezichthouder. Wanneer overheidshandelen strijdig kan zijn met fundamentele rechten van burgers is de toezichthouder eerder genoodzaakt om in te grijpen. Anderszins is een bovenlokaal belang dat louter financieel is eerder drempelverhogend.

Tevens is sprake van een wisselwerking met de beslissruimte van de gemeente. Het verschil tussen taken vanuit medebewind en taken vanuit lokale autonomie komt hier sterk naar voren. Bij weinig beleidsvrijheid voor de gemeente is er eerder sprake van een bovenlokaal belang dat noopt tot vernietiging. Bij veel vrijheid, zoals bij lokale autonomie, is de drempel voor het bovenlokale belang hoger. Als een college de vrijheid heeft gekregen om beleid te maken hoort daar inherent een belangenafweging bij. Vernietiging beperkt deze belangenafweging, want de toezichthouder plaatst een overstijgend belang boven het lokale belang.³⁷

³⁰ S.O. van Poelje, C.H.F. Polak, *Het begrip 'Algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratieve recht*, preadviezen VAR, Haarlem: Tjeenk Willink 1950, p. 28

³¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3 (MvT), p. 5, 9-13, 20-23

³² Ministerie van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties, Beleidskader schorsing en vernietiging 2010, p. 3-6

³³ P.J. Stolk, 'De Awb voor decentrale bestuursorganen en de verhouding tussen bestuursorganen', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Awb*, Deventer: Wolters Kluwer 2019

³⁴ J.L.W. Broeksteeg, 35. *Spontane vernietiging*, in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JB select. Jurisprudentie bestuursrecht select*, Den Haag: Sdu uitgevers 2014, p. 533-545

³⁵ A.J. Nooitgedagt, 'Gemeenten en de Participatiewet: een worsteling tussen beleid en realiteit', Universiteit Leiden, masterscriptie 2022

³⁶ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

³⁷ De toezichthouder moet, in het bijzonder bij strijdigheid met een algemeen belang, motiveren waarom het bovenlokale belang boven het lokale belang uitstijgt

Voor vernietiging is dus vereist dat er sprake is van een strijdigheid met het recht of het algemeen belang. Of vernietiging proportioneel is hangt af van de vraag of het overstijgende belang boven het lokale belang gaat. Vernietiging is in het kader van de bouwdepotaanpak geenszins proportioneel. Het betreft een handeling vanuit lokale autonomie. De drempel voor vernietiging is daardoor verhoogd. Er is geen (potentiële) schending van fundamentele rechten van individuele burgers. Dit verhoogt eveneens de drempel om van een bovenlokaal belang te spreken dat vernietiging vergt. De drempel van proportionaliteit wordt niet gehaald. Vernietiging door de Kroon is daarmee disproportioneel.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Indeplaatsstelling betekent het in zijn geheel vervangen van een bestuur voor een specifieke taak, vanwege het verwaarlozen van die taak door het vorige bestuur. Er moet sprake zijn van taakverwaarlozing. De toezichthouder kan dan besluiten nemen, in de plaats van het vorige bestuur. Denk aan een college dat weigert omgevingsvergunning af te geven, want het college is het niet eens met de Omgevingswet. Zij verwaarloost daarmee haar taak. Als het college blijft volharden kan de toezichthouder zich in de plaats stellen van dit verwaarlozende bestuur.

Evenals bij vernietiging is proportionaliteit van belang. Als andere, minder ingrijpende middelen, openstaan moet de toezichthouder die eerst toepassen. De geschonden norm bepaalt mede of de drempel om over te gaan tot indeplaatsstelling is gehaald. Betreft het een medebewindswet die nauwelijks beslissruimte overlaat aan het college dan is er eerder sprake van taakverwaarlozing. Betreft het handelingen vanuit de lokale autonomie is dat drempelverhogend. Daarnaast moet er bij lokale autonomie sprake zijn van *grove* taakverwaarlozing.

Door de ingrijpende aard van de indeplaatsstelling en mogelijk door het 'succes' van andere vormen van bestuurlijk toezicht komt indeplaatsstelling zeer sporadisch voor. De laatste keer was in 1951, bij de gemeenteraad van de Groningse gemeente Finsterwolde. De raad was in meerderheid communistisch en weigerde bepaalde wetten uit te voeren en gaven een uitkering aan stakende seizoensarbeiders. De burgemeester is toen aangesteld als vervanger van de raad.³⁸

Indeplaatsstelling is geenszins van toepassing op het bouwdepot. Er is geen verwaarloosde taak. Zelfs bij een andere interpretatie is er in ieder geval geen sprake van een *grove* taakverwaarlozing. De bouwdepotaanpak zorgt immers niet voor een verwaarlozing van een taak, maar van het behartigen van een publiek belang. Het is een *extra* en geen *afbreuk*.

Tussenconclusie bestuurlijk toezicht

Het is evident dat indeplaatsstelling wegens taakverwaarlozing niet van toepassing kan zijn op het bouwdepot. Bij vernietiging door de Kroon ligt dat complexer, maar moet nog steeds de conclusie zijn dat vernietiging niet van toepassing is en evenwel disproportioneel zou zijn. Er is immers geen strijdigheid met het recht. Een strijdigheid met het algemeen belang vergt een bovenlokaal belang. Tevens moet vernietiging proportioneel zijn aan de schending. Door het handelen vanuit lokale autonomie is deze drempel verhoogd. Dit bovenlokale belang ontbreekt en overstijgt de proportionaliteitsdrempel evenmin.

V. Doorkruising

³⁸ Zie verder: 'Hoe in 1951 in 'Little Moscow' de gemeenteraad werd afgezet', *NOS*, 7 februari 2018. In 2018 is een gelijksoortige indeplaatsstelling gebruikt door het Rijk om in te grijpen op Sint-Eustasius, wegens 'wetteloosheid, taakverwaarlozing en intimidatie'. Dit betrof echter geen gemeente, maar een openbaar lichaam. Door het bijzondere karakter van deze rechtsvorm heb ik deze buiten beschouwing gelaten.

Het doorkruisen van rijksbeleid door een gemeente is niet toegestaan. Het betekent door het handelen van de ene overheid het handelen van een hogere overheid expliciet tegenwerken. Dat hoeven geen actieve handelingen te zijn. Zo is het doorkruising wanneer een lokale regeling indruist tegen specifieke bepalingen in een wet of 'het stelsel van de wet'. Zo staat al geruime tijd vast dat inkomenspolitiek aan het Rijk is en expliciet niet aan gemeenten. Precies deze klacht heeft het bouwdepot getroffen. De bouwdepotaanpak zou inkomenspolitiek zijn en derhalve niet toegestaan voor gemeenten om te initiëren.

De standaarduitspraak voor de bepaling wanneer sprake is van doorkruising is APV op Schiermonnikoog uit 1980.³⁹ De centrale vraag in dit arrest is: *Doen gemeentelijke regels afbreuk aan de materiële bepalingen van de wet of het stelsel der wet?* Van beide is geen sprake bij het bouwdepot. Allereerst is geen sprake van een wet waar de bouwdepotaanpak direct onder valt (zie paragraaf II. Omschrijving bouwdepotaanpak en bestaand wettelijk kader). Zelfs als men meent dat er sprake is van een regeling die indruist tegen de Participatiewet overstijgt dit niet de drempel om van doorkruising te spreken. Het bouwdepot voorziet in de zorgvraag voor een groep kwetsbare jongeren en niet louter hun inkomensvraag.⁴⁰ Tevens voorkomt de aanpak dak- en thuisloosheid en andere ingrijpende individuele adverse omstandigheden. Dit geldt eveneens voor het voorkomen van de maatschappelijke problemen die ontstaan als de doelgroep geen (extra) ondersteuning ontvangt.⁴¹ Het voorzien in deze zorgvraag en de bijbehorende effecten doen geen afbreuk aan bepalingen in of het stelsel van de Participatiewet. Dat zou anders kunnen liggen wanneer deelnemers van de bouwdepotaanpak materieel slechter uitkomen onder het Bouwdepot dan de Participatiewet. De doelgroep van het Bouwdepot zou echter op basis van de Participatiewet veel minder hulp kunnen krijgen.⁴² Het wettelijk minimum is niet verlaagd, maar het maximum is juist verhoogd. Het karakter van de bouwdepotaanpak is primair op zorg gericht. De individuele begeleiding voor de deelnemer staat centraal.⁴³ De financiële component is secundair van aard. Het maandelijks geldbedrag is een randvoorwaarde voor de levering van de noodzakelijke zorg. Zogezien is de bouwdepotaanpak het geven van zorg met een geldvoorwaarde en niet het voorzien in een inkomensvraag. Geen van dit alles druist in tegen de materiële bepalingen of het stelsel van de Participatiewet. Van doorkruising is geen sprake.

VI. Verdere risico's

Financiering van de lokale autonomie gebeurt niet door geormerkt geld. Het zal dus in beginsel uit de algemene uitkering moet komen (of andere inkomstenbronnen van gemeenten). Logischerwijs kunnen gelden uit het gemeentefonds die geormerkt zijn voor bijvoorbeeld de energietransitie niet

³⁹ HR 23 december 1980, ECLI:NL:PHR:1980:AC7081, m. nt. Th.W. van Veen

⁴⁰ Die aantoonbaar niet kunnen rekenen op steun van ouders, een gegeven waar de Participatiewet voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar wel van uitgaat.

⁴¹ Denk op de korte termijn aan maatschappelijke opvang, jeugdhulp en voortijdig schoolverlaten. Denk op de lange termijn aan de negatieve effecten en hoge maatschappelijke kosten van dak- en thuisloosheid, waaronder de toenemende kosten voor openbare veiligheid, alsook de kosten voor bijvoorbeeld schuldhulpverlening. Zie hiervoor Rapport basis-MKBA, *Cebeon/XpertiseZorg*, 6 oktober 2023

⁴² Door uitsluiting, een lage uitkering naar jongeren norm, verplichte wachttijden, verplichte verrekeningen, etc.

⁴³ Waaronder het bouwplan, een plan dat de deelnemer samen met begeleiders maken wat de deelnemer gaat doen gedurende de looptijd van het Bouwdepot

besteed worden aan het bouwdepot. Het risico schuilt in het gegeven dat gemeenten dus zelf op zoek moeten naar financiering van het bouwdepot.

Uiteraard is het mogelijk om andere financieringsbronnen te zoeken (zoals bijvoorbeeld SPUK-gelden), maar dat brengt het risico met zich mee dat de financier (veelal het Rijk) zich alsnog met de inhoud gaat bemoeien. Dat is niet verwonderlijk, want weinig overheden schrijven graag blanco cheques.

De uitwerking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn sterk in ontwikkeling, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Bij de status quo blijven kan als de minder risicovolle keuze klinken. Aanpakken zoals het bouwdepot zijn echter wel een bijdrage aan grote maatschappelijke vraagstukken. Het voorkomen van dak- en thuisloosheid, openbare veiligheidsproblematiek en de meer individuele problematiek van kansarme jongeren is niet alleen een mooi streven voor overheden, maar mogelijk ook een plicht. Ik acht het niet ondenkbaar dat (in de toekomst) de weigering van een aanvraag voor bijvoorbeeld een bijstandsuitkering voor een kwetsbare jongere een schending van het evenredigheidsbeginsel gaat opleveren. Het bouwdepot kan deze schending voorkomen. De preventieve werking van het bouwdepot voorkomt dat deelnemers zijn aangewezen op andere (potentieel niet-toereikende) hulp. Het bouwdepot voorkomt dat jongeren ten onrechte hulp niet ontvangen.

VII. **Conclusie**

Er is geen bestaande wettelijke basis voor de bouwdepotaanpak. Het is een uitvoering van de lokale autonomie. Hierbij gaan gemeenten een publiek belang behartigen. De begrenzing van doorkruising is niet van toepassing, omdat er geen sprake is van afbreuk aan de bepalingen of het stelsel van een wet (toets van *APV op Schiermonnikoog*). Evenmin zijn de algemene toezichtsbevoegdheden van vernietiging door de Kroon of indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van toepassing. Er is geen lokaaloverstijgend belang dat inzet van de middelen proportioneel maakt.

Tot zover. Mocht u verder nog vragen hebben, dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,