

Mr. S. van Cleef

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Wmo 2015 praktisch en toepasbaar

Een leidraad voor de uitvoeringspraktijk

 Wolters Kluwer

Deventer – 2024

VOORWOORD

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is een kaderwet. Een wet die nader ingekleurd wordt in lagere regelgeving, gemeentelijk beleid, de uitvoeringspraktijk en de jurisprudentie. Tussen al die schakels zitten verbindingen: de wetgeving, bijvoorbeeld, leidt tot gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk 'voedt' de jurisprudentie. Bij een dergelijke wet is het zaak dat voor de uitvoeringspraktijk een goed overzicht wordt geboden van de complexe materie waarmee en waarin gewerkt wordt. Geen academische beschrijving, maar een heldere handreiking. En dat is precies wat dit boek beoogt te zijn. Het moet de professional in de uitvoeringspraktijk de bagage geven om aan de slag te kunnen gaan met de (complexe) hulpvragen die leven in de gemeente. In het boek komt een combinatie aan bod van uitgelegde wetgeving, toepassingen in de (beleids)praktijk en relevante jurisprudentie.

In het eerste hoofdstuk wordt de Wmo 2015 gekarakteriseerd. Wat is het eigenlijk voor een wet? Welke rol heeft deze wet in het stelsel van zorg en ondersteuning? Bij deze bespreking ontkom ik niet aan een korte terugblik om te begrijpen waarom bepaalde zaken op de huidige manier (niet) zijn opgenomen in de wet. In het tweede hoofdstuk ga ik in op de structuur van de wetgeving en van de regelgeving en beleidsdocumenten die gemeenten op grond van de wet moeten opstellen. In het derde hoofdstuk belicht ik de Wmo 2015 in relatie tot de andere relevante wetten in het stelsel van zorg en ondersteuning, de zogeheten afbakening. Het vierde hoofdstuk gaat in op de doelgroep van de Wmo 2015. Welke personen kunnen een hulpvraag in het kader van deze wet stellen? En bij welke gemeente kunnen zij dat doen? In het vijfde hoofdstuk bekijk ik de reikwijdte van de Wmo 2015 en de reikwijdte van de zogeheten compensatieplicht van de gemeente. Het zesde hoofdstuk vormt het kloppend hart van de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk behandel ik het onderzoek dat uitgevoerd moet worden aan de hand van de wet en het stappenplan van de Centrale Raad van Beroep. In het zevende hoofdstuk volgt een uiteenzetting van de verstrekkingvormen waar de gemeente in moet voorzien. Dat zijn de categorieën van voorzieningen. Hier wordt nader ingegaan op de (voormalige) financiële tegemoetkoming, het persoonsgebonden budget en de verstrekking van een maatwerkvoorziening in natura. In het achtste hoofdstuk zoom ik nader in op de verschillende concrete voorzieningen die de gemeente kan verstrekken. Het negende hoofdstuk belicht de rechtsbescherming tegen besluiten, genomen op grond van de Wmo 2015 en waar deze afwijkt van de 'gebruikelijke' procedure uit de Algemene wet bestuursrecht. In het tiende hoofdstuk komt een heel andere kant van de wet aan bod: de handhavingskant. Daar kijk ik naar de intrekkingbevoegdheid en het terugvorderen van ten onrechte verstrekte voorzieningen.

Wmo 2007 en Wmo 2015

De Wet maatschappelijke ondersteuning is eigenlijk in twee edities verschenen. In 2007 volgde de Wmo de Wet voorzieningen gehandicapten op. In 2015 trad de nieuwe versie in werking. In dit boek spreek ik over de Wmo waar het onderscheid niet relevant is. Daar waar het specifiek gaat om wijzigingen of aanpassingen, zal gesproken worden van de Wmo 2007 respectievelijk Wmo 2015.

Jurisprudentieoverzicht

In het boek is de relevante jurisprudentie verwerkt en toegelicht in de tekst. In kaders zijn de relevante passages van de uitspraken letterlijk opgenomen, maar de tekst van de hoofdstukken is ook begrijpelijk zonder van deze citaten kennis te nemen. Om ook optimaal als naslagwerk te kunnen dienen, is aan het eind van het boek de jurisprudentie ook als apart overzicht opgenomen, zodat deze eventueel los geraadpleegd kan worden.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Afkortingen / XI

HOOFDSTUK 1

Doelstelling / 1

- 1.1 Wmo 2007 / 1
- 1.2 Decentralisaties / 3
- 1.3 Wmo 2015 / 4
- 1.4 Maatschappelijke ondersteuning / 5
- 1.5 Samenvatting / 6

HOOFDSTUK 2

Regelgeving en beleid / 9

- 2.1 De kaderwet Wmo 2015 / 9
- 2.2 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 / 9
- 2.3 Uitvoeringsregeling Wmo 2015 / 10
- 2.4 Gemeentelijk beleid maatschappelijke ondersteuning / 10
- 2.5 Gemeentelijke verordening / 13
- 2.6 Financieel besluit / nadere regels / 15
- 2.7 Beleidsregels / 15
- 2.8 Samenvatting / 16

HOOFDSTUK 3

Afbakening met andere wetgeving / 17

- 3.1 Wet langdurige zorg / 17
- 3.2 Zorgverzekeringswet / 20
- 3.3 Jeugdwet / 21
- 3.4 Vervoer / 23
- 3.5 Samenvatting / 24

HOOFDSTUK 4

Doelgroep / 25

- 4.1 Wettelijke doelgroep / 25
- 4.2 Vreemdelingen / 25
- 4.3 Welke gemeente / 27
- 4.3.1 Opvang en beschermd wonen / 27
- 4.3.2 Zelfredzaamheid en participatie / 28
- 4.4 Kinderen / 28
- 4.5 Cliënt / 29
- 4.6 Samenvatting / 29

HOOFDSTUK 5

Reikwijdte / 31

- 5.1 Zelfredzaamheid / 31
- 5.2 Participatie / 32
- 5.3 Goedkoopst adequaat / 32
- 5.4 Antirevaliderende werking en het therapeutisch effect / 33
- 5.5 Compensatie in het buitenland / 34
- 5.6 Samenvatting / 34

HOOFDSTUK 6

Het onderzoek / 37

- 6.1 De hulpvraag / 39
- 6.2 Valt het probleem onder de Wmo 2015? / 40
- 6.3 Welke ondersteuning is naar aard en omvang nodig? / 40
- 6.4 Zijn er andere oplossingen? / 42
- 6.4.1 Eigen mogelijkheden / 42
- 6.4.2 Gebruikelijke hulp / 44
- 6.4.3 Mantelzorg / 45
- 6.4.4 Sociaal netwerk / 46
- 6.4.5 Algemene voorzieningen / 47
- 6.4.6 Voorliggende voorzieningen / 47
- 6.4.7 Algemeen gebruikelijke voorzieningen / 48
- 6.5 Maatwerkvoorziening / 50
- 6.6 Deskundigenoordeel / 50
- 6.7 Samenvatting / 52

HOOFDSTUK 7

Verstrekkingvormen / 53

- 7.1 Algemene voorziening / 53
- 7.2 Maatwerkvoorziening in natura / 55

- 7.3 Collectieve voorziening / 55
- 7.4 Persoonsgebonden budget / 56
 - 7.4.1 Trekkingsrecht / 57
 - 7.4.2 Eisen aan een pgb / 57
 - 7.4.3 Eisen aan de budgethouder / 59
 - 7.4.4 Relatie tussen gemeente en aanbieder / 60
- 7.5 Financiële tegemoetkoming / 61
- 7.6 Eigen bijdrage / 62
 - 7.6.1 Aan wie kan de bijdrage niet worden opgelegd / 62
 - 7.6.2 Abonnementstarief en uitzonderingen / 63
 - 7.6.3 Einde abonnementstarief / 63
 - 7.6.4 Bijdrage voor woningaanpassing minderjarige / 63
- 7.7 Samenvatting / 63

HOOFDSTUK 8

Voorzieningen / 65

- 8.1 Hulp op afstand / 65
- 8.2 Hulp bij het huishouden / 65
- 8.3 Woonvoorzieningen / 66
- 8.4 Vervoersvoorzieningen / 67
 - 8.4.1 Vervoersvoorzieningen / 67
 - 8.4.2 Collectief vervoer / 68
 - 8.4.3 Vervoerskostenvergoeding / 69
 - 8.4.4 Lokaal vervoer / 70
- 8.5 Begeleiding en dagbesteding / 70
- 8.6 Persoonlijke verzorging / 71
- 8.7 Beschermd wonen / 72
- 8.8 Opvang / 72
- 8.9 Kortdurend verblijf / 74
- 8.10 Voorzieningen voor mantelzorgers / 74
- 8.11 Regeling voor meerkosten / 75
- 8.12 Samenvatting / 76

HOOFDSTUK 9

Procedure en rechtsbescherming / 77

- 9.1 Melding / 77
- 9.2 Persoonlijk plan / 78
- 9.3 Cliëntondersteuning / 79
- 9.4 Onderzoek / 79
 - 9.4.1 Onderwerpen van het onderzoek / 80
 - 9.4.2 Inlichtingenplicht / 82
 - 9.4.3 Medewerkingsplicht / 82
- 9.5 Onderzoeksverslag / 83

- 9.6 Aanvraag / 83
- 9.7 Besluit / 84
- 9.8 Rechtsbescherming / 85
- 9.8.1 Onderzoek duurt langer dan zes weken / 85
- 9.8.2 Oneens met de uitkomst van de procedure / 86
- 9.8.3 Wie kan procederen? / 87
- 9.8.4 Niet eens met uitvoering van een voorziening / 89
- 9.8.5 Bestuursrechtelijke rechtsbescherming / 90
- 9.9 Samenvatting / 91

HOOFDSTUK 10

Toezicht en handhaving / 93

- 10.1 Toezicht / 93
- 10.2 Handhaving / 96
- 10.2.1 Handhaving richting een aanbieder / 96
- 10.2.2 Handhaving richting cliënt / 97
- 10.3 Samenvatting / 103

Jurisprudentie / 105

Trefwoorden / 127

HOOFDSTUK 1

Doelstelling

Voordat ik dieper inga op de Wmo 2015, is het zaak om te kijken naar de bedoeling van de wet. Eerst komt de bedoeling van de Wmo aan bod en daarna de Wmo 2015.

1.1 Wmo 2007

De Wet maatschappelijke ondersteuning is in 2007 in werking getreden en beoogt een (te) zware inzet van zorg en ondersteuning te vermijden. Daar waar mensen met ondersteuning vanuit de gemeente in staat zijn om zich in hun eigen leefomgeving te handhaven, heeft dit in de redenering van de wetgever de voorkeur. Immers, in die eigen leefomgeving bevindt zich vaak het sociaal netwerk en is het eenvoudiger om deel te nemen aan de maatschappij. Op die manier wordt voorkomen dat mensen afglijden naar zwaardere zorg of in een sociaal isolement belanden. Kortom, de Wmo heeft als taak om iemand te ondersteunen zodanig dat deze persoon zich kan redden in de eigen leefomgeving en kan deelnemen aan de maatschappij.¹

Waar die ondersteuning uit moet bestaan is niet specifiek opgenomen in de wet. Iemand die beperkingen ervaart, moet *adequate ondersteuning* krijgen. De maatwerkvoorziening moet volgens de toelichting rekening houden met de uitkomsten van het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en een passende bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de betrokkene.² Dit wordt de compensatieplicht genoemd. Over de grenzen van deze overheidsplicht wordt nog geregeld geprocedeerd. In beleid en regelgeving van de gemeente worden de beschikbare voorzieningen vaak wel genoemd.

Door het compenseren moeten de beperkingen dusdanig worden teruggebracht dat iemand weer voor zichzelf kan zorgen en in aanvaardbare mate kan deelnemen aan de samenleving. Uit de toelichting op de wet en uit rechtspraak weten we inmiddels dat er geen 100% compensatieplicht geldt. Het is dus niet zo dat gemeenten mensen met een beperking op volstrekt gelijke voet moeten brengen als mensen die deze beperkingen niet hebben. Dat blijkt onder andere uit de plicht om iemand in staat te stellen tot participatie 'in aanvaardbare mate'. Soms kunnen beperkingen gepaard gaan met enig verlies van autonomie of flexibiliteit van handelen.

De compensatieplicht heeft ervoor gezorgd dat de Wmo een meer 'open' regeling is dan zijn voorganger, de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG). Deze wet had een meer claimgerichte benadering, waar iemand een aanvraag indiende voor een bepaalde voorziening. Als men daarvoor in aanmerking kwam, was er geen ruimte om nog doorslaggevende

1 *Kamerstukken II 2004/05, 30131, nr. 3, p. 7.*

2 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 10.*

betekenis toe te kennen aan andere oplossingen die iemand wellicht zelf kon organiseren. Men kon recht hebben op een voorziening omdat dit voortvloeide uit de gemeentelijke regelgeving. De compensatieplicht neemt meer het individuele probleem als uitgangspunt en niet een gevraagde oplossing. “Het is van belang de ondersteuning te richten op de persoon en diens omgeving in plaats van uitsluitend op diens aandoening, beperking of indicatie. Het welbevinden van mensen dient centraal te staan.”³ Wel mag volgens de rechter verwacht worden dat het gaat om objectiveerbare beperkingen.⁴ Bij de procedure zal dit nader worden toegelicht als het gaat om de aanvang van de procedure. Gevolg van de compensatieplicht is dat gemeenten een meer open verplichting hebben om een passende oplossing voor een probleem te vinden. In een claimgerichte benadering kan een gerichte vraag met een afwijzing beantwoord worden, als iemand niet aan de voorwaarden voor een specifieke voorziening voldoet. Sinds de Wmo 2007 kan dat niet meer. Als de gemeente ook vindt dat iemand maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, past daar in principe geen afwijzend besluit bij.

“Ingevolge artikel 1.2.1, aanhef en onder b, van de Wmo 2015 komt, voor zover van belang, een ingezetene in aanmerking voor een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving. *Nu het college van opvatting is dat aan het toepassingsvereiste opgenomen in voormeld artikelonderdeel is voldaan, past hierbij in beginsel geen weigering om een passende voorziening te verstrekken.*”

CRvB 18 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1610, RSV 2023/128

Kanteling

In de praktijk wordt nog weleens gesproken over ‘de kanteling’, ‘gekanteld’ denken of een ‘gekanteld gesprek’. Om dat te kunnen plaatsen moeten we terug naar de Wmo 2007. De Wmo 2007 had als insteek een meer probleemgerichte benadering en niet zozeer claimgericht. Bij een probleemgerichte benadering staat het probleem of de hulpvraag centraal. Bij een claimgerichte benadering is de hulpvraag meteen opgesteld in de vorm van een voorziening die men van de gemeente wenst te ontvangen. Veel gemeenten vonden de compensatieplicht erg ruim en onbepaald en kozen toch voor een claimgericht gesprek, omdat de procedure daarmee wat meer afgebakend werd. Voor een claimgerichte benadering is immers geen breed gesprek nodig over de eigen mogelijkheden van iemand of zijn netwerk. Daarmee werd niet de volledige ruimte van de wet benut en bleef de cliënt (en niet zelden ook de medewerker van de gemeente) denken in ‘verworven rechten’. De kanteling was een project van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) dat moest aanjagen om enerzijds de nadruk te leggen op beperkingen en niet op voorzieningen en anderzijds (als het gaat om de oplossing) meer te kijken wat iemand zelf kan en minder

³ *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 2.*

⁴ CRvB 4 september 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2909.

vanzelfsprekend een beroep op de overheid doen. De kanteling ging gepaard met een andere manier van gespreksvoering, een aangepaste procedure en zelfs een gekantelde verordening.

1.2 Decentralisaties

Vanaf 1 januari 2015 werd de gemeente de centrale speler in het sociaal domein. Verantwoordelijkheden die voorheen landelijk of regionaal georganiseerd waren, kwamen bij de gemeente. De gemeente stond het dichtst bij de inwoner en was op die manier het beste in staat om integrale en gerichte hulp en ondersteuning te bieden. Dit had gevolgen voor de verschillende wetten die samen het zorgveld tekenen.

Wmo

Voor de gemeente betekenden de decentralisaties vooral een taakuitbreiding, ook op het terrein van de Wmo. De Wmo werd vervangen door de Wmo 2015, in de volgende paragraaf zal daar op worden ingegaan.

Zorgverzekeringswet

Deze wet is gericht op behandeling van medische aandoeningen. De kern van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet ligt bij de zorgverzekeraars. Dit bleef in de decentralisaties overeind. Wel werden er afstemmingsverplichtingen ingevoerd, op grond waarvan gemeenten en zorgverzekeraars hun inzet beter op elkaar moesten afstemmen. Wijkverpleging was voorheen landelijk georganiseerd binnen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en kwam als taak naar de zorgverzekeraars.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De AWBZ is bedoeld voor personen die structureel intensieve zorg en ondersteuning nodig hebben. Deze wet was volgens de wetgever te veel uitgebreid en moest weer terug naar de kerntaak. De AWBZ zelf werd vervangen door de Wet langdurige zorg. Wijkverpleging ging als taak naar de zorgverzekeraar. Beschermd wonen en opvang gingen volledig als taak naar de gemeente.

Indicatiestelling op grond van de AWBZ en de Wlz gebeurt door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en zorginkoop en verstrekking gebeurt door de zorgkantoren.

Jeugdzorg

Al jaren was er een toenemende aanspraak op jeugdhulp of jeugdzorg. De organisatie was versnipperd op verschillende niveaus: landelijk, provinciaal en gemeentelijk. De Jeugdwet maakte de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de inkoop en inzet van jeugdhulp. Indicatiestelling gebeurt door de gemeente, naast de wettelijke verwijzers die op grond van de Jeugdwet hiertoe bevoegd zijn. Denk hierbij aan (kinder)artsen, rechters en Gecertificeerde Instellingen.

Voor een nadere beschouwing van de andere wetten in het zorgveld, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1.3 Wmo 2015

De komst van de Wmo 2015 was onderdeel van een grotere herziening van het stelsel van langdurige zorg en ondersteuning, binnen de totale decentralisaties van het sociaal domein. Bij deze operatie had de regering drie doelen voor ogen:⁵

1. In de eerste plaats wil de regering de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aanpassen aan de veranderende eisen en omstandigheden. Hierbij moet met name gedacht worden aan de ontwikkeling dat mensen zo lang mogelijk thuis willen kunnen wonen, regie op hun leven behouden en niet eenzaam zijn.
2. In de tweede plaats beoogt zij de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is volgens de regering te veel op de achtergrond geraakt. Om die reden wil de regering met de Wmo 2015 ook inzetten op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers.
3. Ten slotte kan de decentralisatie van verantwoordelijkheden niet los worden gezien van de financiële opgave waarvoor de regering zich gesteld ziet. De huidige uitgavengroei van de langdurige zorg maakt ingrijpen noodzakelijk.

De wetgever borduurt met de Wmo 2015 voort op de ervaringen die gemeenten met de kanteling hebben opgedaan: *“De gedachte om bij het bieden van ondersteuning eerst te kijken naar wat iemand nog wel kan of zelf kan organiseren binnen zijn sociale netwerk om daarmee zijn zelfredzaamheid en participatie te vergroten, wordt meer gemeengoed en kan rekenen op een breder draagvlak in de samenleving.”*⁶

Meer nog dan de Wmo 2007 benadrukt de huidige Wmo dat ondersteuning vanuit de gemeente het sluitstuk moet zijn van een hulpvraag. Te veel zaken die we ook zelf zouden kunnen regelen, worden volgens de regering uit de collectieve middelen betaald.⁷ Om het stelsel op de langere termijn financieel houdbaar te krijgen, is het nodig dat mensen met een hulpvraag eerst nadenken wat zij zelf kunnen doen om de hulpvraag op te lossen of te verminderen. Dat kan eigen inzet zijn, hulp uit het sociaal netwerk of beschikbare algemene voorzieningen in de gemeente waar iedereen naartoe kan. Waar het doel van de wet zich onder de Wmo 2007 nog liet beperken tot ondersteuning bij ‘participatie’⁸ en ‘zelfredzaamheid’, is daar onder de Wmo 2015 ondersteuning aan toegevoegd aan hen die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving. In tegenstelling tot de eerdere taakvelden noemt de wet hier wel concrete voorzieningen, te weten beschermd wonen en opvang. Dit doet geen afbreuk aan de ‘hoofddoelstelling’ van de wet, want ook beschermd wonen en opvang ondersteunen een persoon op weg naar zelfredzaamheid of participatie. Ook al is er bij sommige mensen sprake van kortdurende ondersteuning, terwijl anderen deze wellicht hun leven lang nodig hebben.

5 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 1-3.*

6 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 5.*

7 *Kamerstukken II 2012/13, 30597, nr. 296, p. 1.*

8 In de Wmo 2007 werd gesproken van ‘deelname aan het maatschappelijk verkeer’ in plaats van ‘participatie’ en van ‘zelfstandig functioneren’ in plaats van ‘zelfredzaamheid’.

De Wmo 2015 maakt de gemeente 'regisseur in het sociale domein'.⁹ Daarom kan de ontwikkeling in de Wmo 2015 niet los worden gezien van de decentralisaties op de beleidsterreinen jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs. "Gemeenten krijgen met de verschillende decentralisaties, in combinatie met hun huidige verantwoordelijkheden, een bredere en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. De regering verwacht dat dit ten goede komt aan mensen die hierop zijn aangewezen omdat gemeenten als 'eerste overheid' het dichtst bij mensen staan en in staat zijn rekening te houden met de verschillen tussen mensen en hun behoeften aan ondersteuning. Deze bredere verantwoordelijkheid voor het sociale domein stelt gemeenten in staat verbindingen te leggen in het beleid, in het ondersteuningsaanbod en individueel maatwerk te leveren."¹⁰

1.4 Maatschappelijke ondersteuning

De maatschappelijke ondersteuning die de gemeente moet bieden, vindt plaats via voorzieningen of diensten. De gemeente levert deze zelden zelf, maar heeft daarvoor contractuele of subsidierelaties met bedrijven en organisaties. De wet geeft dus geen limitatieve opsomming van voorzieningen die ingezet kunnen/moeten worden. Wat wel geboden moet worden, is maatschappelijke ondersteuning, als paraplubegrip. Wat valt daar onder? Wat is de taak als het gaat om het bieden van maatschappelijke ondersteuning? In de Wmo 2007 werd de reikwijdte van het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' beschreven aan de hand van negen beleidsterreinen, de zogeheten prestatievelden. Dat waren de velden waarop van de gemeente inspanningen werden verwacht. Het waren de volgende:¹¹

1. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers, daaronder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
5. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
7. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid.

9 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 5.*

10 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 6.*

11 Art. 1 lid 1 onder g Wmo 2007.

De regering beschouwde deze taakvelden achteraf als zeer ongelijksoortig en niet altijd voldoende concreet. Bovendien is het tweede taakveld met de decentralisaties van 2015 onderwerp geworden van de Jeugdwet. De overige taakvelden zijn verwerkt in de nieuwe definitie van maatschappelijke ondersteuning in de Wmo 2015. Volgens de definitie in artikel 1.1.1 Wmo 2015 valt onder maatschappelijke ondersteuning:

1. bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld;
2. ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;
3. bieden van beschermd wonen en opvang.

Ten aanzien van 1

Dit betreft een combinatie van de oude taakvelden 1, 4 en deels 7. Naast leefbaarheid is nu ook meer de veiligheid benadrukt, net als de inclusieve samenleving.

Het bevorderen van de goede toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking is noodzakelijk voor het bereiken van een inclusieve samenleving, een samenleving die mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat stelt op gelijke voet te participeren, en houdt rechtstreeks verband met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Toegankelijkheid van voorzieningen ziet niet alleen op voorzieningen in het kader van de maatschappelijke ondersteuning, maar moet worden gezien in het licht van gelijkwaardige participatie voor mensen met een handicap. De gemeente zou op grond hiervan ook kunnen besluiten om het gemeentelijk zwembad of het gemeenteloket beter toegankelijk te maken door obstakels te verwijderen of door aanpassingen te doen. De wetgever laat dit aan de gemeente over om aldus in te spelen op de lokale omstandigheden.

Ten aanzien van 2

Deze taak omvat de oude taakvelden 3, 5, 6, 8 en 9. Dit is het kloppend hart van de compensatieplicht en kan plaatsvinden via een heel scala aan voorzieningen. In de Wmo 2007 waren dat de taakvelden 5 en 6. De velden 3, 8 en 9 waren meer onderwerpen van de maatschappelijke ondersteuning. In de definitie in de Wmo 2015 is het samengevat en is de definitie overkoepelend gemaakt.

Ten aanzien van 3

Met het derde onderdeel is helder gemaakt dat opvang in volle omvang tot de gemeentelijke taak behoort, net als beschermd wonen. Dit laatste was eerder nog een bovengemeentelijke taak op grond van de AWBZ.

1.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de Wmo 2015 in historische context geplaatst om zo de rol van de wet beter te kunnen begrijpen. Van de claimgerichte benadering van de Wmo 2007 naar de

hulpvraag als startpunt in de Wmo 2015. Het doel is echter hetzelfde gebleven: het bieden van ondersteuning aan personen die verminderd zelfredzaam zijn, problemen in de participatie ondervinden of die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving. Daarbij heeft de Wmo 2015 meer oog voor de eigen mogelijkheden van een cliënt en de omgeving om de hulpvraag te verminderen of op te lossen. In het laatste deel van het hoofdstuk is in kaart gebracht wat er allemaal valt onder het begrip 'maatschappelijke ondersteuning'. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet waar de gemeente het beleid en de regelgeving omtrent de taken op grond van de Wmo 2015 heeft opgenomen.

HOOFDSTUK 2

Regelgeving en beleid

Vanaf hoofdstuk 4 wordt ingezoomd op de inhoudelijke kant van de Wmo 2015. Met betrekking tot verschillende onderwerpen wordt inzichtelijk gemaakt hoe uitvoering kan worden gegeven aan maatschappelijke ondersteuning in de gemeente. Om ook wegwijs te worden in de verschillende plaatsen waar wetgeving, regelgeving en beleid zijn opgenomen is het nodig om ook de formele kant te belichten. In dit boek wordt veelvuldig gesproken over de Wmo 2015, maar in de praktijk zal snel duidelijk worden dat deze wet als kaderwet slechts een bescheiden deel van de inhoud voor zijn rekening neemt. De uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning is sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden. Bovendien is het sociaal domein, breder dan de Wmo, grotendeels gedecentraliseerd. De Wmo 2015 is dan ook een kaderwet die veel ruimte laat aan gemeenten voor lokale besluitvorming.

2.1 De kaderwet Wmo 2015

De Wmo 2015 komt tot stand door besluitvorming door regering en parlement. De wet begint met een begrippenkader en bevat bepalingen die in ruime kaders de maatschappelijke ondersteuning uitwerken. Ook bevat het de gemeentelijke verantwoordelijkheid om kwaliteitseisen op te stellen en toezicht en handhaving te organiseren. Ook regelt de wet de bevoegdheid van alle betrokken partijen om de noodzakelijke persoonsgegevens te verwerken die nodig zijn voor de uitvoering van de wet.

2.2 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015

Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is een Algemene Maatregel van Bestuur en wordt vastgesteld door de regering. Het is in rangorde de eerste regeling onder de Wmo 2015. Uiteraard moet de inhoud van dit besluit blijven binnen de kaders van de (hogere) wet Wmo 2015. Onder de Wmo 2007 heette dit besluit nog het Besluit maatschappelijke ondersteuning. De belangrijkste onderdelen van het besluit zijn: wanneer vreemdelingen in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening (hoofdstuk 2), de bijdrage in de kosten van een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget (hoofdstuk 3), de continuïteit van de hulpverleningsrelatie (hoofdstuk 5) en de afspraken met zorgverzekeraars (hoofdstuk 5). Als gevolg van de Wmo 2015 en dit besluit is het tevens noodzakelijk een aantal andere besluiten aan te passen. Hiertoe strekt hoofdstuk 6 van het besluit. Hoofdstuk 4 is gereserveerd voor bepalingen over Veilig Thuis, die in het Besluit Jeugdwet zijn opgenomen en toegelicht.¹

¹ Nota van Toelichting, *Stb.* 2014, 420, p. 19.

2.3 Uitvoeringsregeling Wmo 2015

De Uitvoeringsregeling wordt vastgesteld op ministerieel niveau en bevat nog concretere zaken, die vaker gewijzigd moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan bedragen of percentages. In het geval van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 geldt dat deze wordt vastgesteld door de Staatssecretaris van VWS en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie vanwege diens betrokkenheid bij Veilig Thuis.

De belangrijkste onderwerpen van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 zijn budgetbeheer door de Sociale Verzekeringsbank bij persoonsgebonden budgetten, het voorkomen van stapelfacturen, de tolkdiensten voor auditief beperkten, bepalingen over beperkingen van de uitvoeringslasten, gegevensverstrekking aan Veilig Thuis, het cliëntervaringsonderzoek en bedragen die zien op het vaststellen van het bijdrageplichtig inkomen voor cliënten die in een instelling voor beschermd wonen verblijven.

2.4 Gemeentelijk beleid maatschappelijke ondersteuning

Na voorgaande regelingen, verlaten we het landelijke kader en komen we bij de gemeente. De gemeenteraad heeft de plicht om de kaders van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning op te nemen in een gemeentelijk beleidsplan.² Dit is een belangrijk instrument vanwege de ruime beleidsvrijheid die gemeenten hebben. De Wmo 2015 schrijft in artikel 2.1.2 lid 2 de onderwerpen voor die in het beleidsplan aan bod moeten komen. De gemeenteraad beslist vervolgens over de daadwerkelijke invulling van die onderwerpen. Het zijn op grond van artikel 2.1.2 lid 2 Wmo 2015 de beleidsvoornemens over door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen die erop gericht zijn:

a. de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden;

Het bevorderen van de sociale samenhang hangt samen met de visie van de regering op de toekomst van de langdurige zorg en ondersteuning: "Bevordering van de sociale samenhang kan een belangrijke bijdrage leveren om te voorkomen dat ingezetenen maatschappelijke ondersteuning van de gemeente behoeven. Immers, een sterk ontwikkelde sociale samenhang draagt bij aan de onderlinge contacten tussen mensen en daarmee aan het ontstaan en in stand houden van sociale netwerken."³ Ook voor dit onderwerp geldt dat de gemeenteraad grote beleidsvrijheid heeft om optimaal in te kunnen spelen op de lokale omstandigheden.

b. de verschillende categorieën van mantelzorgers en vrijwilligers zoveel mogelijk in staat stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren;

Zoals aangegeven in paragraaf 8.8 dwingt de wet de gemeente om oog te hebben voor mantelzorgers die bij een cliënt betrokken zijn. Datzelfde geldt voor vrijwilligers. Dit onderdeel is apart genoemd, om het belang van bevordering en bemoediging van mantelzorg

² Art. 2.1.2 Wmo 2015.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 18.

en vrijwilligerswerk te benadrukken: “Mantelzorg en vrijwilligers zijn – in het licht van de beoogde sociale samenhang, leefbaarheid, zelfredzaamheid en participatie – van groot maatschappelijk belang. Daarom moet in het plan ook goed in kaart worden gebracht wat de gemeente doet om de inzet van mantelzorgers en andere vrijwilligers ten behoeve hiervan te ondersteunen. Deze maatregelen, gericht op het faciliteren van het werk van mantelzorgers en vrijwilligers, moeten worden onderscheiden van hetgeen de gemeente doet om aan mantelzorgers een blijk van waardering voor hun inzet te geven.”⁴

c. vroegtijdig vast te stellen of ingezetenen maatschappelijke ondersteuning behoeven;

Het is volgens de wetgever van belang dat de gemeenteraad in haar beleid alle burgers bereikt, met name ook burgers die een ondersteuningsbehoefte hebben, maar zelf niet of slecht in staat zijn om hulp te vragen. Om die reden schrijft dit onderdeel voor dat gemeenteraden in het plan aandacht moeten schenken aan een actieve benadering van deze burgers, zodat signalen van gewenste ondersteuning tijdig worden opgevangen en zo nodig actief hulp wordt aangeboden.⁵

d. te voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zullen zijn;

Een belangrijk doel van de Wmo 2015 is om gemeenten te bewegen richting preventie. Niet afwachten tot een inwoner zich met problemen bij de gemeente meldt, maar selectief en doelgericht – ook op basis van signalen – op zoek te gaan naar mensen die gebaat zijn bij ondersteuning, ter voorkoming van grotere problemen op termijn.⁶ Deze opdracht geldt ook, of juist, voor de preventie van huiselijk geweld. Hier ligt ook nog een financieel belang voor de gemeenten: “De gemeente zal zich, met het oog op het beperken van de kosten van ondersteuning, inspanningen willen getroosten om te voorkomen dat ingezetenen in een situatie komen te verkeren dat zij aangewezen zullen zijn op maatschappelijke ondersteuning.”⁷

e. algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven;

In veel gevallen zal met een algemene voorziening kunnen worden bijgedragen aan de ondersteuningsbehoefte van burgers. Om die reden moet de gemeenteraad in het plan helderheid verschaffen over de beschikbaarheid van algemene voorzieningen. Daarmee kan worden voorkomen dat mensen nodeloos een beroep doen op maatwerkvoorzieningen. Drie algemene voorzieningen is de gemeente verplicht aan te bieden: Veilig Thuis, hulp op afstand en cliëntondersteuning.

f. maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn;

4 Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 131.

5 Kamerstukken II, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 131.

6 Kamerstukken II, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 18.

7 Kamerstukken II, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 131.