

Wegwijs in de Wmo 2015

I.M. Lunenburg

Wegwijs in de Wmo 2015

Van melding tot maatwerk



Wegwijs in de Wmo 2015

I.M. Lunenburg

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, derde druk, juli 2024

ISBN: 9789493376212

NUR: 823

www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

De Wmo 2015 heeft als doel om burgers te ondersteunen zodat zij zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven of zich weer kunnen handhaven in de samenleving. Dat kan nodig zijn als het henzelf, met hulp van mensen uit het sociaal netwerk of andere oplossingen (nog) niet lukt. Gemeenten hebben een brede verantwoordelijkheid om daarvoor te zorgen. Het verstrekken van maatwerkvoorzieningen vormt daarbij het sluitstuk. De wetgever heeft gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015 een grote mate van beleidsvrijheid willen toebedelen.

De wetgever heeft bewust gekozen om niet in de wet vast te leggen waar burgers in het algemeen recht op hebben. Veel uitspraken van de Centrale Raad van Beroep zijn voor gemeenten richtinggevend. Dat wil zeggen: de strekking ervan geldt voor alle gemeenten.

In ruim negen jaar heeft de Wmo 2015 veel jurisprudentie voortgebracht. De Centrale Raad van Beroep heeft getracht lijn te brengen in de vaak uiteenlopende uitleg en toepassing van de wet door gemeenten. Dat is veelal te wijten aan onjuiste wetstoepassing, mede door gebrekkige wetgeving, maar ook door onvoldoende of op onjuiste wijze uitvoering geven aan het onderzoek naar de behoefte aan maatschappelijk ondersteuning. Maar ook waar het gaat over het niet meewerken door burgers en de gevolgen daarvan. Uit de rechtspraak blijkt ook dat de beoogde beleidsvrijheid wel degelijk is begrensd. We weten dat de Wmo 2015 niet gericht is op optimaliseren en dat de uitvoering van de wet wel degelijk is begrensd. Burgers moeten in aanvaardbare mate zelfredzaam kunnen zijn en in redelijke mate kunnen participeren, redelijkerwijs rekening houdend met hun wensen.

Het adagium is maatwerk. Daarvoor hanteert de wet een open norm: de passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. De vraag rijst of voor maatwerk geen normen zouden moeten (kunnen) gelden, ook ter voorkoming van willekeur. Een vraag die daaraan voorafgaat is wat maatwerk precies is en of beleid daaraan in de weg staat. Als uitgangspunt geldt ook dat uitvoering van de wet gericht moet zijn op integrale dienstverlening, door samen te werken met partijen op het gebied van de zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen. Dat is ook maatwerk. Daarmee is niet bedoeld dat maatwerkvoorzieningen verstrekt moeten worden die buiten de reikwijdte van de Wmo 2015 vallen of om de reikwijdte van de wet in te perken.

Wegwijs in de Wmo 2015 biedt juridische wegwijzers bij ondersteuningsvragen van burgers die zich bij de gemeente melden en een aanvraag willen doen om een maatwerkvoorziening, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget. Het boek gaat voornamelijk in op juridische aspecten die een rol spelen bij het op juiste wijze beoordelen van de aanvraag en behandelt de onderwerpen die daarbij van belang (kun-

nen) zijn. Die zijn stapsgewijs in verschillende hoofdstukken opgenomen: van melding tot maatwerk. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop de bestuursrechter toetst. Naast het verstrekken van maatwerkvoorzieningen kunnen toekenningsbesluiten ook worden herzien of ingetrokken en bij gevolg daarvan leiden tot een vordering van de geldswaarde.

De eerste druk van dit boek is in maart 2020 verschenen. Ook de inhoud van de derde druk van dit boek is gebaseerd op de wet zelf, de wetgeschiedenis en de rechtspraak hierover. Jurisprudentie die van belang is om te kennen is verwerkt (stand mei 2024). De inhoud is verder aangevuld en aangepast. Tot slot heeft ook het nieuwe toetsingskader aan het evenredigheidsbeginsel een plek gekregen in dit boek. Aan de totstandkoming is uiterste zorg besteed, wat niet wegneemt dat dit boek niet volledig kan zijn mede gelet op open vragen die er over de uitvoering van de Wmo 2015 nog zijn. Die zullen in de rechtspraak beantwoord moeten worden. Suggesties kunnen worden gestuurd naar info@ingeborglunenburg.nl, zodat ze in een volgende editie meegenomen kunnen worden.

Ingeborg Lunenburg

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
1 Inleiding in de Wmo 2015	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelen Wmo 2015	1
1.3 Maatschappelijke ondersteuning	2
1.4 Compensatieplicht	3
1.5 Uitvoering van de Wmo 2015	3
1.6 Integrale dienstverlening	4
1.7 Beleidsvrijheid uitvoering Wmo 2015	6
1.7.1 Inleiding	6
1.7.2 Beleidskeuzen	6
1.7.3 Maatwerkoplossing	7
1.7.4 Begrenzing beleidsvrijheid	7
1.8 Evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht	7
1.9 Actualiteiten in en om de Wmo 2015	11
2 Regelgeving en beleid	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Verordening algemeen	15
2.3 Overzicht	16
2.3.1 Inleiding	16
2.3.2 Verplichte onderwerpen	17
2.3.3 Niet-verplichte onderwerpen	18
2.4 Proces	18
2.5 Criteria	20
2.6 Voorbeelden van criteria	21
2.6.1 Inleiding	21
2.6.2 Algemene criteria	21
2.6.3 Primaten	22
2.6.4 Normering	23
2.6.5 Beperkende voorwaarden	25
2.6.6 Verplichtingen	28
2.7 Systematiek persoonsgebonden budget	29
2.7.1 Inleiding	29
2.7.2 Delegatieverbod	29
2.7.3 Differentiatie	29

2.7.4	Voorwaarden tarief sociaal netwerk	30
2.7.5	Vergoedingsregeling voor ondersteuning uit het sociale netwerk	30
2.8	Kwaliteitseisen	30
2.9	Klachtenregeling, medezeggenschap en inspraak	31
2.10	Bestrijding ten onrechte ontvangen aanspraak, misbruik en oneigenlijk gebruik	32
2.11	Jaarlijkse blijk van waardering	35
2.12	Reële prijs en kwaliteit diensten	36
2.13	Bijdrage in de kosten	37
2.13.1	Inleiding	37
2.13.2	Algemene voorzieningen	37
2.13.3	Maatwerkvoorziening en pgb	38
2.13.4	Delegatieverbod algemene voorziening	40
2.14	Bijdrage in de kosten niet verschuldigd	40
2.15	Kostprijs	41
2.16	Tegemoetkoming meerkosten	42
2.17	Overige verordenende bevoegdheid	42
2.18	Nadere regels	44
2.19	Beleidsregels	44
3	Toegang tot de Wmo 2015	47
3.1	Inleiding	47
3.2	Melding	47
3.2.1	Inleiding	47
3.2.2	Splitsing melding en aanvraag	48
3.2.3	Procedure	48
3.3	Spoedeisende gevallen	50
3.3.1	Inleiding	50
3.3.2	Aparte procedure	50
3.3.3	Onverwijld beslissen	50
3.4	Verplichtingen college	51
3.4.1	Inleiding	51
3.4.2	Cliëntondersteuning	51
3.4.3	Persoonlijk plan	52
3.4.4	Informatie persoonsgebonden budget	53
3.4.5	Identificatieplicht	53
3.5	Onderzoek	53
3.5.1	Inleiding	53
3.5.2	Verlengen zeswekentermijn	54

3.5.3	Onderwerpen	54
3.5.4	Stelplicht en bewijslastverdeling	58
3.5.5	Stappenplan	58
3.5.6	Niet zorgvuldig?	59
3.5.7	Wie doet onderzoek	60
3.5.8	Onderzoeksmethoden	60
3.5.9	Verstrekken persoonsgegevens aan CliZ	61
3.6	Inlichtingen- en medewerkingsplicht	62
3.7	Verslag van het onderzoek	64
3.7.1	Inleiding	64
3.7.2	Ondertekening verslag	65
4	De aanvraag	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Indienen aanvraag	67
4.2.1	Inleiding	67
4.2.2	Welke gemeente	67
4.2.3	Regels bij verordening	68
4.2.4	Verlengen en opschorten beslistermijn	69
4.2.5	Onvoldoende medewerking	70
4.2.6	Wat aanvragen	71
4.2.7	Tijdig opnieuw melden	71
4.3	Beoordeling van de aanvraag	71
4.3.1	Inleiding	71
4.3.2	Geen volledige compensatieplicht	72
4.3.3	Resultaatgericht indiceren	73
4.3.4	Objectieve maatstaf	74
4.3.5	Indiceren in klassen	74
4.3.6	Ingangsdatum algemeen	74
4.3.7	Ingangsdatum specifiek	75
4.3.8	Duur van de indicatie	75
4.4	Verwijzen naar of afstemmen op andere wetten	76
4.4.1	Inleiding	76
4.5	Wijze van toetsing door de bestuursrechter	77
4.5.1	Inleiding	77
4.5.2	Toetsingskader	77
4.5.3	Toetsingsmaatstaven	79
4.5.4	Toetsing bestreden besluit	81
4.6	Vaststellingsovereenkomst in het bestuursrecht	81

5	Eigen kracht	83
5.1	Inleiding	83
5.2	Reikwijdte eigen kracht	83
5.2.1	Inleiding	83
5.2.2	Stimuleren eigen kracht	83
5.2.3	Geen eigen kracht	84
5.2.4	Wel eigen kracht	85
5.3	Aanspraak andere wetten	87
5.4	Risicosfeer	90
5.4.1	Inleiding	90
5.4.2	Verhuizen zonder toestemming	91
5.4.3	Aanvraag pgb binnen budgetperiode	91
6	Algemeen gebruikelijke voorziening	93
6.1	Inleiding	93
6.2	Criteria	93
6.3	De beoordeling	94
6.3.1	Inleiding	94
6.3.2	Niet specifiek bedoeld voor personen met een beperking	94
6.3.3	Daadwerkelijk beschikbaar	95
6.3.4	Een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt tot zelfredzaamheid of participatie in staat is	95
6.3.5	Financieel te dragen met een inkomen op minimumniveau	95
6.4	Voorbeelden algemeen gebruikelijke voorzieningen	97
6.4.1	Inleiding	97
6.4.2	Boodschappendienst	98
6.4.3	Maaltijdservice	98
6.4.4	Vervoer	99
6.4.5	Woonvoorziening	99
6.4.6	Algemeen gebruikelijke verhuizing	100
6.5	Algemene maatregel van bestuur	100
6.5.1	Inleiding	100
6.5.2	Wmo-budgetten onder druk	101
7	Gebruikelijke hulp	103
7.1	Inleiding	103
7.2	Leefeenheid	103
7.2.1	Inleiding	103
7.2.2	Woning en normaal gebruik van de woning	104
7.2.3	Mantelzorg	104

7.3	Algemeen aanvaardbare opvattingen	104
7.3.1	Inleiding	104
7.3.2	Eisen aan het onderzoek	105
7.4	Objectief afwegingskader	106
7.4.1	Inleiding	106
7.4.2	Algemeen aanvaardbare opvattingen	106
7.4.3	In redelijkheid te verwachten van huisgenoten	107
7.4.4	Verordenende bevoegdheid	107
7.4.5	Maatwerk in beleidsregels	108
7.4.6	Inwonend kind	109
7.4.7	Uitstelbare en niet-uitstelbare taken	109
7.4.8	Uitzonderingen bieden gebruikelijke hulp	110
7.5	Aard van de relatie	110
7.6	Bovengebruikelijke hulp	114
7.7	Zelfredzaamheid en participatie cliënt	115
7.8	Verhouding draaglast en draagkracht	116
7.9	Medewerking	116
8	Mantelzorg	117
8.1	Inleiding	117
8.2	Ondersteunen mantelzorger	117
8.2.1	Inleiding	117
8.2.2	Cliënt en mantelzorger	118
8.2.3	Wet langdurige zorg	118
8.2.4	Type ondersteuning	119
8.3	Respijtzorg	119
8.3.1	Inleiding	119
8.3.2	Kortdurend verblijf	120
8.4	Mantelzorgwoning	120
9	Algemene voorziening	121
9.1	Inleiding	121
9.2	Aanbieder	121
9.2.1	Inleiding	121
9.2.2	Diensten of activiteiten	122
9.2.3	Kwaliteit	122
9.2.4	Zonder voorafgaand onderzoek	123
9.2.5	Beoordeling	123
9.2.6	Bijdrage in de kosten	124
9.2.7	Geen algemene voorziening	124

9.3	Doelgroep	125
9.3.1	Inleiding	125
9.3.2	Algemeen karakter	125
9.3.3	Specifiek karakter	125
9.4	Rechtsbescherming	126
9.4.1	Inleiding	126
9.4.2	Aanvraag indienen	126
9.4.3	Ontzeggen toegang	126
9.4.4	Bijdrage in de kosten	126
10	Beschermd wonen	127
10.1	Inleiding	127
10.2	Landelijke toegankelijkheid	127
10.2.1	Inleiding	127
10.2.2	Samenwerken verplicht	128
10.2.3	Mandaat	128
10.2.4	Commissie Woonplaatsbeginsel en Toegang	129
10.2.5	Woonplaatsbeginsel beschermd wonen	130
10.3	Beschermd wonen	130
10.3.1	Inleiding	130
10.3.2	Doelgroep	131
10.3.3	Accommodatie	132
10.3.4	Toezicht en ondersteuning	132
10.3.5	Begeleiding	133
10.3.6	Huishoudelijke hulp	133
10.4	Verzilveren indicatie met een pgb	133
10.4.1	Inleiding	133
10.4.2	Kleinschalig wooninitiatief	133
10.5	Overgangsrecht	134
10.5.1	Inleiding	134
10.5.2	Toegang Wet langdurige zorg	135
11	Opvang	137
11.1	Inleiding	137
11.2	Eigen verantwoordelijkheid	137
11.3	Landelijke toegankelijkheid	138
11.3.1	Convenant	138
11.3.2	Beleidsregels maatschappelijke opvang	138
11.3.3	Commissie Woonplaatsbeginsel en Toegang	139
11.4	Melding en onderzoek	139
11.4.1	Kunnen handhaven in de samenleving	139

11.5	Voorziening opvang	140
11.5.1	Noodopvang	140
11.5.2	Noodopvang zelfredzame gezinnen	140
11.5.3	Algemene voorziening	141
11.5.4	Maatwerkvoorziening	141
11.5.5	Passende bijdrage	142
11.6	Natura of persoonsgebonden budget	142
11.7	Bijdragen in de kosten	142
11.8	Niet-rechthebbende vreemdelingen	142
12	Maatwerkvoorziening	145
12.1	Inleiding	145
12.2	Maatwerk	145
12.2.1	Inleiding	145
12.2.2	Afgestemd op het individu	145
12.2.3	Maatwerkoplossing	146
12.2.4	Maatwerkvoorzieningen	147
12.2.5	Assistentiehond	147
12.2.6	Financiële tegemoetkoming	148
12.3	Leefomgeving	148
12.3.1	Inleiding	148
12.3.2	Territorialiteit	149
12.3.3	Verblijf in het buitenland	149
12.3.4	Verblijf buiten gemeente	150
12.4	Beperking	151
12.5	Chronisch psychisch probleem	152
12.6	Psychosociaal probleem	153
12.7	Zelfredzaamheid	154
12.7.1	Inleiding	154
12.7.2	Algemene dagelijkse levensverrichtingen (adl)	154
12.7.3	Gestructureerd huishouden voeren	155
12.7.4	Afbakening Zorgverzekeringswet en Wmo 2015	156
12.8	Participatie	156
12.9	Causaal verband	157
12.10	Anti-revaliderende werking	158
12.10.1	Inleiding	158
12.10.2	In beweging blijven	158
12.10.3	Behandelmogelijkheden	158
12.10.4	Somatisch onvoldoende verklaarde lichamelijke klachten	159
12.11	Bijzonderheden	159

12.12 Financiële tegemoetkoming	160
12.12.1 Inleiding	160
12.12.2 Uitvoeringspraktijk	160
12.12.3 Bestedingsvrijheid	161
12.12.4 Geen subsidie	161
12.13 Aangewezen op een maatwerkvoorziening	162
12.13.1 Inleiding	162
12.13.2 Wat is maatwerk?	162
12.14 Verhaal van kosten (regres)	164
13 Afbakening Wmo 2015 en Wet langdurige zorg	167
13.1 Inleiding	167
13.2 Uitzonderingsbepalingen	167
13.2.1 Inleiding	167
13.2.2 Mobiliteitshulpmiddelen instelling	169
13.2.3 Wonen in een instelling en de kosten wasverzorging	170
13.2.4 Wmo 2015 of bijzondere bijstand	171
13.2.5 Algemene voorziening	172
13.2.6 Wat is thuis wonen	172
13.3 Tijdelijke indicatie	174
13.4 Reikwijdte Wet langdurige zorg	174
13.4.1 Inleiding	174
13.4.2 Woonplaats	175
13.4.3 Afbakening begeleiding	176
13.5 Toepassing kan-bepaling	176
14 Persoonsgebonden budget	179
14.1 Inleiding	179
14.2 Recht op persoonsgebonden budget	179
14.2.1 Inleiding	179
14.2.2 Spoedeisende situatie: geen pgb	179
14.2.3 Doelmatigheidsoverwegingen niet toegestaan	180
14.2.4 Pgb moet bereikbaar zijn	180
14.2.5 Bijdrage in de kosten verschuldigd	180
14.3 Verordenende bevoegdheid	180
14.4 Aanvraag persoonsgebonden budget	181
14.4.1 Inleiding	181
14.4.2 Budgetplan	181
14.4.3 Beoordeling pgb met terugwerkende kracht	181
14.4.4 Aanvraag pgb binnen budgetperiode	182

14.5	Voorwaarden persoonsgebonden budget	182
14.5.1	Inleiding	182
14.5.2	Pgb-bekwaamheid	183
14.5.3	Verantwoorde uitvoering van pgb-taken geborgd	184
14.5.4	Motiveren pgb-wens	186
14.5.5	Waarborg kwaliteit	187
14.5.6	Besteding persoonsgebonden budget sociaal netwerk	189
14.5.7	Kwaliteitseisen woningaanpassing en hulpmiddel	190
14.6	Persoonsgebonden budget geschikt voor het doel	190
14.6.1	Inleiding	190
14.6.2	Gemengde overeenkomst	191
14.7	Overige weigeringsgronden	191
14.7.1	Inleiding	191
14.7.2	Meer dan de kosten in natura	191
14.7.3	Eerder besluit herzien of ingetrokken	192
14.8	Hoogte persoonsgebonden budget	193
14.8.1	Inleiding	193
14.8.2	Passende bijdrage	193
14.8.3	Toereikend persoonsgebonden budget	193
14.8.4	Systematiek in verordening	194
14.8.5	Beperking van de kennisneming	194
14.8.6	Gedifferentieerde tarieven	195
14.8.7	Tarief sociaal netwerk	195
14.8.8	Vergoedingsregeling hulp sociaal netwerk	195
14.8.9	Technisch geschikte maatwerkvoorziening	196
14.9	Verplichtingen persoonsgebonden budget	196
14.9.1	Inleiding	196
14.9.2	Informatieplicht college	196
14.9.3	Heroverwegen besluit	197
14.9.4	Verplichtingen budgethouder	197
14.10	Besteding en betaling persoonsgebonden budget	197
14.10.1	Inleiding	197
14.10.2	Voorwaarden besteding	198
14.10.3	Besteden binnen de termijn	199
14.10.4	Betaling persoonsgebonden budget	199
15	Tegemoetkoming meerkosten	201
15.1	Inleiding	201
15.2	Discretionaire bevoegdheid	201
15.2.1	Inleiding	201

15.2.2	Verordening	201
15.2.3	Nadere regels	202
15.2.4	Hoogte tegemoetkoming	202
15.2.5	Draagkracht	202
15.2.6	Sportvoorziening	203
15.3	Aanvraag en betaling	204
16	Aantasten van rechten	205
16.1	Inleiding	205
16.2	Heroverweging besluit	205
16.2.1	Inleiding	205
16.2.2	Besluit ná heroverweging	206
16.2.3	Tijdelijke indicatie	206
16.2.4	Terugkomen van besluiten Wmo	207
16.3	Opschorten betaling persoonsgebonden budget	207
16.3.1	Inleiding	207
16.3.2	Verordening	207
16.3.3	Gebruikmaking bevoegdheid	208
16.3.4	Geground vermoeden	208
16.3.5	Gelijkstelling besluit	209
16.3.6	Kennisgeven	210
16.4	Terminologie	210
16.4.1	Inleiding	210
16.4.2	Beëindiging en wijziging	210
16.4.3	Herzien of intrekken	211
16.5	Bevoegdheid herziening en intrekking beslissing	211
16.5.1	Inleiding	211
16.5.2	Gebruikmaking bevoegdheid algemeen	211
16.5.3	Belastend besluit	212
16.5.4	Bekendmaken aan belanghebbende	212
16.5.5	Schending inlichtingenplicht	213
16.5.6	Gebruikmaking bevoegdheid	213
16.5.7	Niet meer aangewezen op ondersteuning	214
16.5.8	Ondersteuning niet meer toereikend	215
16.5.9	Niet voldoen aan voorwaarden	215
16.5.10	Niet of voor een ander doel gebruikt	215
16.5.11	Privaatrechtelijke overeenkomst	216
16.6	Vorderen geldswaarde	217
16.6.1	Inleiding	217
16.6.2	Opzettelijke schending	217

16.6.3	Van wie terugvorderen	219
16.6.4	Hoogte terugvordering maatwerkvoorziening in natura	220
16.6.5	Hoogte terugvordering pgb	221
16.7	Verordenende bevoegdheid	221
16.7.1	Inleiding	221
16.7.2	Tegemoetkoming meerkosten	221
16.7.3	Overig	222
16.7.4	Onverschuldigd betaald	222
16.7.5	Verjaringstermijn	223
16.8	Invordering	223
16.8.1	Inleiding	223
16.8.2	Verrekeningsbevoegdheid	223
16.8.3	Dringende redenen	224
16.8.4	Kwijtschelding	225
	Trefwoordenregister	227