



‘De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in de gemeente Zaanstad en de rol van de Sociale Wijkteams.’

**Toetsing van:
Afstudeeronderzoek
SJ441**

Hogeschool Leiden	Opleiding SJD
M.G.A. (Mariska) Gentenaar S1070889 In opdracht van het Juridisch Loket S. Kraakman	E. Mudde 26 mei 2015 Reguliere kans
Klas SJD4A	Collegejaar 4, blok 15/16

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, waarin antwoord wordt gegeven op de vraag: *‘Op welke wijze kan het Juridisch Loket Zaandam haar dienstverlening optimaliseren, voor cliënten met vragen over de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015), rekening houdend met de praktische uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad’.*

In het kader van het afstuderen aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden, is deze scriptie geschreven.

De periode februari 2015 tot en met mei 2015 heb ik besteed aan het schrijven van deze scriptie. De scriptie is geschreven in opdracht van mijn stagebedrijf, het Juridisch Loket. Hier ben ik naast het schrijven van mijn scriptie, gedurende de periode 9 februari 2015 tot en met 26 mei 2015 twee dagen per week werkzaam geweest in de dienstverlening. De werkzaamheden bij het Juridisch Loket, in combinatie met het schrijven van mijn scriptie was soms lastig. Maar na hard werken, en uitvoerig onderzoek heb ik de centrale vraag kunnen beantwoorden. Gelukkig stonden mijn stagebegeleider S. Kraakman en mijn collega's altijd voor mij klaar. Zij waren altijd bereid om mijn vragen te beantwoorden.

Een intensieve, maar vooral een boeiende periode van vier jaar is voorbij. Langs deze weg wil ik graag een aantal mensen bedanken voor de wijze waarop zij mij in deze periode hebben bijgestaan. Bij deze wil ik graag mijn begeleider vanuit de opleiding, E. Mudde, bedanken voor de begeleiding en het geven van zijn opbouwende feedback. Tijdens het schrijven van mijn scriptie heb ik hier veel aan gehad. Ook wil ik graag mijn stagebegeleider mevrouw Kraakman bedanken voor de fijne begeleiding en ondersteuning tijdens dit traject. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken. Zonder de medewerking van de respondenten had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren. Mijn andere collega's bij het Juridisch Loket wil ik eveneens graag bedanken voor de fijne samenwerking. Ik heb vaak met hen kunnen sparren over mijn onderzoek. Tevens heb ik bij het realiseren van mijn scriptie vaak steun gekregen van mijn vrienden en familie. Als ik het even niet zag zitten, stonden zij voor mij klaar. Mijn ouders wil ik in het bijzonder bedanken. Hun wijze raad en lieve woorden hebben mij goed gedaan.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Mariska Gentenaar

Beverwijk, 26 mei 2015

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	4
Samenvatting	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Opdrachtgever.....	7
1.2 Aanleiding onderzoek.....	7
1.3 Afbakening van het onderzoek.....	8
1.4 Doelstelling en vraagstelling.....	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Methode.....	10
2.1 Methode van onderzoek	10
2.2 Kwaliteit van gegevens	12
2.3 Analyse van de gegevens.....	12
3. Juridisch kader: Wmo 2015	13
3.1 Hervorming van de AWBZ	13
3.2 Doelstelling van de Wmo 2015.....	13
3.3 Doelgroep Wmo	14
3.4 Opdracht vanuit de Wmo 2015	14
3.5 Inhoud maatschappelijke ondersteuning	15
3.5.1 Eerste beleidsterrein	15
3.5.2 Tweede beleidsterrein.....	15
3.5.3 Derde beleidsterrein.....	16
3.6 Vormen van ondersteuning.....	16
3.6.1 Algemene voorzieningen	16
3.6.2 Maatwerkvoorziening in natura	17
3.6.3 Maatwerkvoorziening in de vorm van persoonsgebonden budget	18
3.7 De procedure.....	18
3.7.1 Melding.....	19
3.7.2 Onderzoek	19
3.7.3 Eigen bijdrage	20
3.7.4 Aanvraag.....	22
3.7.5 Beschikking	22
3.8 Rechtsmiddelen.....	23
3.8.1 Niet eens met de beschikking	23
3.8.2 Klachtenregeling	23
4. Organisatorisch kader	24
4.1 De Kanteling	24
4.2 Uitvoering van de Wmo 2015	24
4.3 Melding.....	25
4.4 Gesprek.....	25
4.4.1 Gewenste resultaat.....	25
4.4.2 Algemeen gebruikelijke voorziening.....	26
4.4.3 Voorliggende voorziening.....	27
4.5 Verslag.....	27
4.6 Aanvraag.....	27
4.7 Beschikking	28
4.8 Hardheidsclausule	29
4.9 Uitvoering van de bevoegdheid.....	29
4.10 Kritiek op bevoegdheid.....	29
4.11 Doelstelling en taken Sociaal Wijkteam.....	30
4.12 Organisatiestructuur.....	31

4.12.1 Rol van de gemeente	31
4.12.2 Rol van de hoofdaannemer	32
4.12.3 Rol van de medewerker	32
5. Resultaten uit interviews met medewerkers van Sociale Wijkteams in gemeente Zaanstad	33
5.1 Achtergrond van de medewerkers van de Sociale Wijkteams	33
5.2 Werkwijze van de Sociale Wijkteams	33
5.3 Wmo-aanvraag binnen de Sociale Wijkteams	34
5.3.1 De procedure	34
5.3.2 De afwegingen	34
5.3.3 Eens met de uitkomst van het onderzoek	34
5.3.4 Niet eens met de uitkomst van het onderzoek.....	35
5.4 Hardheidsclausule	35
5.5 Verwijsrelatie met Juridisch Loket Zaandam	35
6. Resultaten uit interviews met de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam	37
6.1 Achtergrond van de juridisch medewerkers.....	37
6.2 Kennis over de Wmo 2015.....	37
6.3 Ervaring met de Sociaal Wijkteams	37
6.4 Gewenste verwijsrelatie met de Sociale Wijkteams.....	38
7. Conclusie	39
8. Aanbevelingen	41
Literatuurlijst	44

Bijlage 1: Topiclijst medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Bijlage 2: Interviews medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Bijlage 3: Topiclijst juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam

Bijlage 4: Interviews juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam

Bijlage 5: Wat doet een Sociaal Wijkteam wel en niet op de diverse levensgebieden?

Bijlage 6: Integraal verslag

Bijlage 7: Hoofdaanemers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Bijlage 8: Mandaatbesluit Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Bijlage 9: Processchema Wmo-aanvraag binnen de gemeente Zaanstad

Bijlage 10: Processchema Wmo-aanvraag 2015

Lijst met afkortingen

ADL	Algemene dagelijkse levensverrichtingen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CAK	Centraal Administratiekantoor
CRvB	Centrale Raad van Beroep
PGB	Persoonsgeboden budget
RIBW	Regionaal Instelling Beschermd Wonen
RIO	Regionaal Indicatie Orgaan
SPH	Sociaal Pedagogische Hulpverlening
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet CPV	Wet collectieve preventie volksgezondheid
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVG	Wet voorzieningen gehandicapten
Zvw	Zorgverzekeringswet

Samenvatting

Het Juridisch Loket is opdrachtgever van dit onderzoek. Het Juridisch Loket is gericht op het verstrekken van gratis juridische informatie en adviezen aan cliënten. Voor het beantwoorden van vragen heeft het Juridisch Loket aan haar juridisch medewerkers een aantal informatiebronnen beschikbaar gesteld, waaronder *'de Kennisbank'*. Het Juridisch Loket streeft ernaar om *'de Kennisbank'* te vullen met informatie over onderwerpen waarover zij informatie en adviezen verstrekt. Op het gebied van de Wmo 2015 komen regelmatig vragen binnen. De vragen hebben betrekking op de onduidelijkheden over de uitvoering van de Wmo 2015. Dit komt onder andere door de snelle invoering van de Wmo 2015 en het feit dat de informatieverstrekking vanuit gemeenten naar cliënten hierdoor te laat op gang is gekomen. Het beantwoorden van deze vragen is, vanwege het ontbreken van informatie in *'de Kennisbank'*, niet altijd even gemakkelijk. Op dit moment zoeken de juridisch medewerkers de antwoorden op de vragen in allerlei andere kennisbronnen, zoals diverse literatuur en via internet. Dit kost veel tijd en de kans is aanwezig dat de medewerkers geen eensluidende antwoorden geven.

Met dit onderzoek is geprobeerd de vindbaarheid van de juiste informatie zoveel mogelijk te vergemakkelijken en een uniforme informatiebron te scheppen voor het raadplegen van de informatie. Specifiek voor de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam is het van belang dat zij op de hoogte zijn van de regels die gesteld worden in het Wmo-beleid van de gemeente Zaanstad. Tevens is het belangrijk dat zij een goede verwijsrelatie hebben met de Sociaal Wijkteams, die de Wmo 2015 uitvoeren binnen de gemeente Zaanstad. Concreet wordt de volgende doelstelling nagestreefd: een basis leggen voor een informatiebron over de Wmo 2015 voor de medewerkers van het Juridisch Loket, en meer specifiek voor de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam.

Door middel van de beantwoording van de volgende centrale vraag is geprobeerd deze doelstelling te realiseren: *'Op welke wijze kan het Juridisch Loket Zaandam haar dienstverlening optimaliseren, voor cliënten met vragen over de Wmo 2015, rekening houdend met de praktische uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad?'*.

Gemeenten hebben op grond van de Wmo 2015 als eerste de opdracht gekregen om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning voor mensen met een beperking op chronische, psychische of psychosociale gebied. De maatschappelijke ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. De overheid wil daarnaast meer van het eigen sociaal netwerk vragen. Maatschappelijke ondersteuning kan in verschillende vormen versterkt worden. Er zijn algemene voorzieningen, maatwerkvoorzieningen in natura en in de vorm van een pgb. Gemeenten hebben als tweede opdracht om verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen.

De Wmo 2015 maakt een knip tussen de melding en de aanvraag. Na een melding van de hulpvraag bij de gemeente start het onderzoek, in de vorm van een keukentafelgesprek. In dit gesprek wordt gekeken of de hulpvraag op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociaal netwerk kan worden opgelost. Tevens wordt gekeken of de cliënt gebruik kan maken van een algemene voorziening. De Wmo 2015 is een kaderwet, waaraan de gemeenten nadere invulling moet geven. De gemeente Zaanstad heeft naast de voorwaarden in de wet, enkele andere voorwaarden toegevoegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015. Zo moet worden onderzocht wat het gewenste resultaat van het verzoek is volgens de cliënt. Tevens moet bekeken worden of er een algemeen gebruikelijk voorziening of voorliggende voorziening is die hulpvraag oplost. De gemeente Zaanstad heeft de bevoegdheid om te mogen beslissen op de hulpvraag gemandateerd naar de Sociale Wijkteams. Wanneer de medewerker van het Sociaal Wijkteam van oordeel is dat een maatwerkvoorziening versterkt moet worden, ontvangt de cliënt na de aanvraag een beschikking waarin dit staat vermeld. Als de cliënt niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening wordt geen beschikking opgesteld.

Wel kan de cliënt alsnog een aanvraag indienen met de negatieve uitkomst van het onderzoek. Na de aanvraag wordt dan een afwijzende beschikking opgesteld waartegen de cliënt in bezwaar kan.

De medewerkers van de Sociale Wijkteams geven aan dat cliënten amper gebruik maken van de mogelijkheid om bezwaar in te dienen. Uit de interviews met de medewerkers van de Sociale Wijkteams blijkt verder dat zij generalistisch werken, maar dat dit niet altijd haalbaar is. Zo moeten alle medewerkers een Wmo-aanvraag kunnen behandelen. Ook wordt aangegeven dat de medewerkers tot nu toe nagenoeg geen gebruik hebben gemaakt van de hardheidsclausule. Wat betreft de verwijsrelatie met het Juridisch Loket, geven twee medewerkers van de Sociale Wijkteams aan niet tevreden te zijn en hierdoor cliënten niet verwijzen naar het Juridisch Loket. Drie andere medewerkers verwijzen zelf niet, maar merken wel dat hun collega's dit doen. De overige medewerkers verwijzen soms.

Tot slot blijkt uit de interviews met de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam dat niet duidelijk is wat de werkzaamheden van de Sociale Wijkteams zijn. Hierdoor is het lastig om cliënten te verwijzen naar een Sociaal Wijkteam. Verder is nog niet iedereen op de hoogte van de veranderingen rondom de Wmo 2015. Wel worden regelmatig vragen gesteld door cliënten over de Wmo 2015. Van belang is dat de juridisch medewerkers op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving voortvloeiend uit de inwerkingtreding van de Wmo 2015.

De kennis over de Wmo 2015 uit dit onderzoek kan gebruikt worden bij het opstellen van de informatie in *'de Kennisbank'* over de Wmo 2015. Verder is een processchema ontwikkeld, waaruit de schematische weergave van een Wmo-aanvraag blijkt. In het processchema is bij elke fase aangegeven in welke paragraaf van dit onderzoek de benodigde informatie is te vinden.

Voor de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam is de specifieke informatie over de gemeente Zaanstad van belang. Er is voor de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam tevens een processchema ontwikkeld. Hierop is een schematische weergave te zien van een Wmo-aanvraag binnen de gemeente Zaanstad. Ook is in dit processchema bij elke fase aangegeven in welke paragraaf van dit onderzoek de benodigde informatie is terug te vinden.

Tot slot, voor de verwijsrelatie tussen het Juridisch Loket Zaandam en de Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad, is het verstandig dat gecommuniceerd wordt wat de veranderingen zijn in de dienstverlening van het Juridisch Loket en waarom deze veranderingen zijn doorgevoerd. Tevens is het raadzaam dat de precieze werkzaamheden van het Juridisch Loket worden toegelicht. Wanneer dit helder is, kunnen de medewerkers van de Sociale Wijkteams cliënten gerichter verwijzen naar het Juridisch Loket. Hierdoor wordt voorkomen dat cliënten onjuist worden doorverwezen.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.1 de opdrachtgever beschreven, namelijk het Juridisch Loket. Hierna geef ik aan wat de aanleiding is van dit onderzoek is in paragraaf 1.2. In paragraaf 1.3 wordt vervolgens vermeld wat de afbakening van het onderzoek is. Aansluitend ik in op de doelstelling van het onderzoek en de bijbehorende vraagstelling in paragraaf 1.4. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer in paragraaf 1.5.

1.1 Opdrachtgever

Het Juridisch Loket is een organisatie die een bijdrage levert aan de rechtstaat door het verstrekken van gratis juridische informatie en advies aan particulieren. Zelf verwoorden zij het als volgt: *'Toegang tot het recht is een belangrijke pijler van een goed functionerende rechtsstaat.'*¹ Cliënten kunnen zich op verschillende manieren tot het Juridisch Loket wenden. Er zijn in Nederland dertig vestigingen waar cliënten langs kunnen komen tijdens de balieopenstelling of op afspraak. Daarnaast is het mogelijk om telefonisch informatie en advies in te winnen of door middel van een chat met een juridisch medewerker. Buiten de openingstijden kunnen via de website vragen per e-mail worden ingediend. Het Juridisch Loket behandelt vragen van particulieren. De vragen hebben veelal betrekking op specifieke rechtsgebieden behorend bij deze doelgroep. Rechtsgebieden zoals arbeidsrecht, personen- en familierecht, consumentenrecht, huurrecht en sociaal zekerheidsrecht.

1.2 Aanleiding onderzoek

Uit oriënterende gesprekken met vijf medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam, is naar voren gekomen dat cliënten via verschillende kanalen vragen hebben over de uitvoering van de Wmo 2015. De Wmo is gewijzigd en per 1 januari 2015 is de Wmo 2015 inwerking getreden. Verder blijkt uit een enquête, uitgevoerd door het programma *'Tros Radar'*, dat mensen die voorheen voor hun zorgaanpakken een beroep deden op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ), vaak niet weten waar zij aan toe zijn. De directeur van *'PerSaldo'*, de belangenvereniging voor mensen met een persoonsgebonden budget (hierna: pgb), geeft in eerder genoemd programma aan dat, door de snelle invoering van de Wmo 2015 voor partijen veel onduidelijkheden zijn ontstaan. Tevens kwam de informatieverstrekking vanuit de gemeenten naar de cliënten te laat op gang.²

De grootste seniorenorganisatie van Nederland, *'de Unie KBO'*, heeft via het Nationaal Meldpunt Ouderenzorg ruim 2.200 meldingen ontvangen over de veranderingen in de ouderenzorg. Deze meldingen waren overwegend negatief. Ouderenzorg wordt voor een groot deel vanuit de Wmo 2015 geregeld, zoals huishoudelijk hulp of een aanpassing in de woning. Een 90-jarige man heeft een melding gedaan bij *'Unie KBO'*. Hij had via de Wmo 2015 een traplift aangevraagd. Deze is afgewezen omdat de man, volgens de gemeente Alphen aan de Rijn, had kunnen voorzien dat traplopen steeds moeilijker zou gaan worden. Gesteld werd dat de man in een eerder stadium had moeten verhuizen naar een gelijkvloerse woning. De directeur van *'de Unie KBO'*, geeft aan dat het juist de bedoeling van de overheid is dat ouderen langer thuis blijven wonen. En om langer thuis te wonen zijn juiste voorzieningen nodig.³ De betreffende gemeente bereikt op deze manier echter een heel ander effect.

¹ Combrink-Kuiters & Peters, 2012, p.1.

² Tros Radar, 'Veranderingen in de zorg 2015: AWBZ, Wmo, Wlz, Jeugdwet', www.radartv.nl

³ Unie KBO, 'Traplift-tweet zorgt voor landelijke ophef', www.uniekbo.nl

Zoals blijkt uit het bovenstaande is er veel onduidelijkheid bij burgers die een beroep doen of willen doen op de Wmo 2015. Burgers met vragen over hun zorgsituatie, kunnen met hun vragen onder andere terecht bij het Juridisch Loket. Voor het beantwoorden van vragen heeft het Juridisch Loket aan haar juridisch medewerkers een aantal informatiebronnen beschikbaar gesteld, waaronder *'de Kennisbank'*. Het Juridisch Loket streeft ernaar om *'de Kennisbank'* te vullen met alle relevante informatie over die onderwerpen, waarover zij informatie en adviezen aan cliënten verstrekken. Het beantwoorden van de vragen over de Wmo 2015 is, vanwege het ontbreken van informatie in *'de Kennisbank'* op dit gebied, niet altijd even gemakkelijk. Op dit moment zoeken de juridisch medewerkers de antwoorden op de vragen in allerlei verschillende informatiebronnen, zoals diverse literatuur en via internet. Dit kost relatief veel tijd en de kans bestaat dat de medewerkers geen eensluitende antwoorden geven.

Specifiek voor de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam is het van belang dat zij op de hoogte zijn van de regels die gesteld worden in het Wmo-beleid van de gemeente Zaanstad. Tevens is het belangrijk dat zij een goede verwijsrelatie hebben met de Sociale Wijkteams, die de Wmo 2015 uitvoeren binnen de gemeente Zaanstad. Wanneer cliënten met vragen over de Wmo 2015 bij het Juridisch Loket Zaandam komen, moeten sommige cliënten naar het Sociaal Wijkteam worden verwezen. Bijvoorbeeld wanneer zij een beroep willen doen op de Wmo 2015. Hiervoor is altijd een melding bij het Sociaal Wijkteam noodzakelijk. Verder blijkt uit gesprekken met de vijf medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam, dat er enkele knelpunten zijn bij de uitvoering van de werkzaamheden door de Sociale Wijkteams. Een voorbeeld hiervan is dat een cliënt werd ontraden een Wmo-aanvraag in te dienen, omdat de cliënt niet in aanmerking kwam voor een Wmo-voorziening volgens het Sociaal Wijkteam. Naar mening van het Juridisch Loket moet een cliënt vrij zijn een aanvraag in te dienen, zodat hierna eventueel gebruik gemaakt kan worden van de openstaande rechtsmiddelen.⁴

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek schrijf ik voor de medewerkers van het Juridisch Loket en in het bijzonder voor de vijf medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam. De cliënten die tijdens het inloopsprekkuur of op afspraak het Juridisch Loket bezoeken, zijn voornamelijk inwoners van de gemeente Zaanstad. Vandaar dat het van belang is dat de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam, op de hoogte zijn van de regels over de uitvoering van de Wmo 2015 binnen de gemeente Zaanstad. Ik ga onderzoeken op welke wijze de gemeente Zaanstad de Wmo 2015 heeft geïmplementeerd binnen haar gemeente. Voor de beantwoording van telefonische vragen van cliënten is het algemene deel van mijn onderzoek nuttig, maar de specifieke informatie over de gemeente Zaanstad is minder relevant. Dit omdat de cliënten die de vragen telefonisch stellen, niet per definitie woonachtig zijn in de gemeente Zaanstad. De cliënten van het Juridisch Loket zijn woonachtig binnen héél Nederland.

1.4 Doelstelling en vraagstelling

Met mijn onderzoek wil ik een basis leggen voor een informatiebron over de Wmo 2015 voor de medewerkers van het Juridisch Loket, en dan meer specifiek voor de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam. Door het bieden van juridische informatie over de Wmo 2015, worden de medewerkers van het Juridisch Loket op een juiste wijze op de hoogte gesteld. Daarnaast beoog ik met mijn onderzoek een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket, en dan voornamelijk van het Juridisch Loket Zaandam.

⁴ art. 6:4 Awb

Mijn onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag: *‘Op welke wijze kan het Juridisch Loket Zaanstad haar dienstverlening optimaliseren, voor cliënten met vragen over de Wmo 2015, rekening houdend met de praktische uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad?’.*

De deelvragen die ik ten behoeve van de bovenstaande centrale vraag heb beantwoord zijn de volgende:

1. Wat houdt de inwerkingtreding van de Wmo 2015 in voor burgers die een beroep doen, of willen doen op maatschappelijke ondersteuning?
2. Op welke wijze is de procedure en de rol van de Sociale Wijkteams in het Wmo-beleid van de gemeente Zaanstad uitgewerkt?
3. Op welke wijze verloopt de praktische besluitvorming van de Wmo 2015 door de medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad?
4. Wat zijn de praktijkervaringen van de medewerkers van het Juridisch Loket Zaanstad met betrekking tot de Wmo 2015 en de uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad?

1.5 Leeswijzer

Verder is in dit onderzoek in hoofdstuk 2 te lezen welke methoden ik heb gebruikt en op welke manier ik deze heb ingezet om dit onderzoek uit te voeren. In dit hoofdstuk worden eveneens de kwaliteit en de analyse van de gegevens besproken. In hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader van de Wmo 2015 uiteengezet. In dit hoofdstuk leg ik uit wat de inwerkingtreding van de Wmo 2015 voor burgers inhoudt en op welke wijze de Wmo-procedure verloopt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het organisatorisch kader beschreven waarin ik eerst in ga op *‘De Kanteling’*. Hierna geef ik aan hoe de gemeente Zaanstad invulling geeft aan de Wmo-procedure in het kader van de Wmo 2015. Verder ga ik in op de rol van de Sociale Wijkteams. Hoe ver reikt hun bevoegdheid en wat de organisatiestructuur van een Sociaal Wijkteam is. Hoe de praktische besluitvorming van de medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad verloopt wordt beschreven in hoofdstuk 5. Tevens komt in dit hoofdstuk de verwijsrelatie met het Juridisch Loket aan bod. In hoofdstuk 6 geef ik inzicht in de praktijkervaring van de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaanstad met betrekking tot de Wmo 2015 en de uitvoering hiervan door de Sociale Wijkteams van de gemeente Zaanstad. Daarnaast geef ik in dit hoofdstuk aan op welke wijze zij de verwijsrelatie met de Sociale Wijkteams ervaren en hoe volgens hen de gewenste verwijsrelatie eruit ziet. Tot slot wordt in de conclusie antwoord gegeven op de centrale vraag en worden op basis van de geanalyseerde gegevens aanbevelingen voor de opdrachtgever verstrekt.

2. Methode

In dit hoofdstuk is in paragraaf 2.1 te lezen welke methoden zijn gebruikt en op welke manier deze methoden zijn ingezet om de vier deelvragen te beantwoorden. Hierna wordt de kwaliteit van de gegevens besproken in paragraaf 2.2. Tot slot is in paragraaf 2.3 de analyse van de gegevens uitgewerkt.

2.1 Methode van onderzoek

Gedurende de afstudeerperiode heb ik mijn onderzoek uitgevoerd en de verzamelde en geanalyseerde gegevens vastgelegd.

Het onderzoek bestaat uit de kwalitatieve methoden documentenanalyse en half-gestructureerde interviews.⁵

Deelvraag 1: Wmo 2015

Het eerste deel van mijn onderzoek bestaat uit een documentenanalyse.⁶ De reden dat ik hiervoor gekozen heb is, dat ik een goede informatiebron voor het Juridisch Loket wil ontwikkelen. Dit bevordert een adequate werkwijze voor de medewerkers voor het Juridisch Loket. Om kennis te verwerven voor het ontwikkelen van deze informatiebron, heb ik documenten bestudeerd. Voor mijn eerste deelvraag is de vernieuwde wet- en regelgeving over de Wmo 2015 en de Memorie van toelichting op de Wmo 2015 van belang. De Wmo 2015 is een kaderwet. De wet geeft kaders voor de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures. De gedetailleerde invulling wordt gedelegeerd aan de gemeenten.⁷ Ook heb ik andere kamerstukken en wetten gebruikt, zoals het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarnaast geeft jurisprudentie nader invulling aan de Wmo. De rechter geeft daarmee de grenzen aan waarbinnen de gemeente zich moet begeven. Ik heb uitsluitend relevante jurisprudentie, uitgesproken door de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) gebruikt. Omdat de Wmo 2015 recent is ingegaan, zijn over geschillen voortkomend uit deze wet tot op heden voornamelijk uitspraken gedaan door lagere rechters. Deze uitspraken zijn onder andere relevant voor het beantwoorden van mijn eerste deelvraag. Om de eerste deelvraag verder te beantwoorden heb ik een documentenanalyse uitgevoerd en daarnaast jurisprudentie geraadpleegd. Verder heb ik diverse literatuur gelezen.

Deelvraag 2: beleid van de gemeente Zaanstad

Voor de beantwoording van mijn tweede deelvraag zijn de door de gemeente Zaanstad opgestelde documentatiebronnen relevant. Zoals de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2015. Hierin wordt de procedure van een Wmo-aanvraag verder uitgewerkt. De bevoegdheid van de Sociale Wijkteams komt hierin tevens aan bod. De bevoegdheid wordt verder omschreven in het Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad. De stukken die zijn gepubliceerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zijn eveneens relevant voor het beantwoorden van de tweede deelvraag. Zoals de stukken die voortkomen uit het project 'De Kanteling' opgestart door de VNG.⁸ Verder heeft de VNG in samenwerking met het TransitieBureau Wmo en Jeugdwet en verschillende gemeenten, waaronder de gemeente Zaanstad, een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de Sociale Wijkteams.⁹ Tot slot heeft de gemeente Zaanstad zelf een onderzoek uitgevoerd naar de Sociale Wijkteams.¹⁰ Deze onderzoeken zijn beiden relevant voor het onderzoek naar de rol van de Sociale Wijkteams.

⁵ Verhoeven 2011, p. 30 en 31.

⁶ Verhoeven 2011, p. 154.

⁷ Schulink, 'Wmo 2015: een hoop te doen!', www.schulink.nl

⁸ VNG, 'Nieuwsbrief VNG project De Kanteling', nr. 1.

⁹ VNG, 2013.

¹⁰ Gemeente Zaanstad, 2013.

Deelvraag 3: Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Om te onderzoeken op welke wijze de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad werken, heb ik een aantal medewerkers van de Sociale Wijkteams geïnterviewd. Op die manier heb ik inzicht gekregen in de ervaringen en opvattingen van deze medewerkers. De gemeente Zaanstad heeft elf Sociale Wijkteams. Bij een Sociaal Wijkteam werken medewerkers met verschillende achtergronden.¹¹ De nadruk in mijn onderzoek ligt op medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo 2015. Mijn doel was om van elk Sociaal Wijkteam één medewerker te interviewen en op deze manier een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van hun dienstverlening. In totaal zijn acht medewerkers van verschillende Sociale Wijkteams geïnterviewd. Eén Sociaal Wijkteam heeft afgezegd omdat dit team recent is opgestart en nog volop bezig is om de basisdoelen op orde te krijgen. De andere twee Sociale Wijkteams hebben afgezegd vanwege de hoge werkdruk. Om die reden konden zij geen tijd vrijmaken voor het interview. Ondanks het feit dat niet alle elf de Sociale Wijkteams hebben meegedaan aan mijn onderzoek, geeft een deelname van acht van de elf wijkteam een representatief beeld. De gemeente Zaanstad heeft de uitvoering van de Sociale Wijkteams in handen gegeven aan verschillende organisaties. Deze organisaties worden ook wel hoofdaannemers genoemd. Van alle verschillende hoofdaannemers is minimaal één medewerker geïnterviewd. Mede hierdoor is eveneens een representatief beeld van de uitvoering van de Wmo 2015 in de gemeente Zaanstad naar voren gekomen. Eerst heb ik alle Sociale Wijkteams per e-mail uitgenodigd. Vervolgens heb ik reacties ontvangen en de afspraken ingepland. De acht medewerkers heb ik geïnterviewd door middel van een half-gestructureerd interview. Op deze wijze was voldoende ruimte aanwezig voor de medewerkers om zelf informatie aan mij te verstrekken en had ik de mogelijkheid aanvullende vragen te stellen.¹² Verder heb ik gebruik gemaakt van een topiclijst.¹³ Door het gebruik van een topiclijst is voorkomen dat de interviews geheel ongestructureerd zouden verlopen. Voor het afnemen van de interviews ben ik zelf naar de Sociale Wijkteams toegegaan. Om selectiviteit en willekeur te voorkomen, heb ik de interviews opgenomen met een voicerecorder. De interviews heb ik vervolgens uitgewerkt op basis van een transcriptieverslag.¹⁴ Dit verhoogt de kwaliteit van het onderzoek, omdat hierdoor de exacte antwoorden van de respondenten schriftelijk vastliggen.¹⁵

Deelvraag 4: Juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam

Om deelvraag vier te beantwoorden heb ik de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam geïnterviewd. Het team bestond tijdens mijn onderzoek uit vijf medewerkers. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van hun praktijkervaring, heb ik alle vijf de medewerkers individueel geïnterviewd. Het doel van het interview was inzicht te verkrijgen over wat de medewerkers weten van de Wmo 2015 en hoe zij de samenwerking met de Sociale Wijkteams ervaren. Het eerder omschreven doel heb ik door middel van een half-gestructureerd interview uitgevoerd.¹⁶ Op die manier ben ik aan de benodigde informatie gekomen en is gelegenheid geweest voor inbreng van de medewerkers zelf. Verder heb ik gebruik gemaakt van een topiclijst.¹⁷ Dit om houvast te hebben tijdens het interview. De interviews heb ik opgenomen met een voicerecorder en vervolgens uitgewerkt op basis van een transcriptieverslag.¹⁸ Zoals eerder aangegeven bij deelvraag 3, verhoogt dit de kwaliteit van het onderzoek.¹⁹

¹¹ Van Cleef 2014, p. 80.

¹² Verhoeven 2011, p. 150.

¹³ Bijlage 1: Topiclijst medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad.

¹⁴ Bijlage 2: Interviews medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad.

¹⁵ Verhoeven 2011, p. 180.

¹⁶ Verhoeven 2011, p. 150.

¹⁷ Bijlage 3: Topiclijst juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam.

¹⁸ Bijlage 4: Interviews juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam.

¹⁹ Verhoeven 2011, p. 180.

2.2 Kwaliteit van gegevens

Voor mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden namelijk: de documentenanalyse en de half-gestructureerde interviews. Door het gebruik van twee verschillende onderzoeksmethoden, is de betrouwbaarheid en kwaliteit van het onderzoek verhoogd.²⁰ Met betrekking tot de documentenanalyse heb ik uitsluitend gebruik gemaakt van openbare bronnen. Deze staan genoemd in de bronvermelding.

Om de kwaliteit van de interviews te waarborgen, heb ik de interviews gehouden aan de hand van een topiclijst. Deze is eveneens als bijlage toegevoegd.²¹ Van de interviews heb ik geluidsopnamen gemaakt. De uitwerking van de interviews zijn na de afname zo snel mogelijk uitgewerkt en geanalyseerd.²²

De validiteit is voor mijn onderzoek eveneens van belang.²³ Voor een goede validiteit is een hoge betrouwbaarheid nodig. Om die reden heb ik de interviews alleen afgenomen bij mensen met een juridische achtergrond en/of mensen die werkzaam zijn in het kader van de Wmo. Verder is relevant dat wat ik heb onderzocht, ook daadwerkelijk antwoord geeft op wat ik wil onderzoeken. Door het opstellen en onderzoeken van de vier deelvragen, geef ik uiteindelijk antwoord op de centrale vraag. De resultaten van dit onderzoek zijn bruikbaar voor de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket en in het bijzonder voor de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam. Deze medewerkers krijgen van cliënten regelmatig vragen over de Wmo 2015. Omdat de gemeente ten aanzien van de uitvoering van de Wmo 2015 veel beleids- en beoordelingsvrijheid heeft, is het lastig iets te zeggen over andere gemeenten dan de gemeente Zaandam.²⁴ Mijn onderzoek geldt dus gedeeltelijk voor alle vestigingen van het Juridisch Loket en een specifiek onderdeel uitsluitend voor het Juridisch Loket Zaandam.

2.3 Analyse van de gegevens

De documentenanalyse is tijdens de beginfase van mijn onderzoek een belangrijk onderdeel geweest. Dit is een vorm van kwalitatief bureauonderzoek waarin documenten intensief worden geanalyseerd op de betekenis van, en relatie tussen de gebruikte begrippen.²⁵ Voor het schrijven van een goed onderzoek is het belangrijk eerst veel te lezen over het onderwerp in een breed perspectief. Zo heb ik alle informatiebronnen gelabeld. Verder heb ik jurisprudentie bestudeerd. Dit omdat jurisprudentie naast beleidsstukken van de gemeente, nadere invulling geeft aan de Wmo 2015.

De analyse van de interviews heb ik als volgt aangepakt. Het analyseren van gegevens uit de half-gestructureerde interviews, ook wel kwalitatieve analyse genoemd, heb ik uitgevoerd aan de hand van een aantal stappen.²⁶ De eerste stap bestond uit het onderscheid maken in relevantie van de gegevens uit de interviews. Welke passages zijn belangrijk en welke zijn van minder belang. Hierna heb ik de belangrijke passages gelabeld. Vervolgens heb ik de gevonden labels geordend. Na het ordenen heb ik de gevonden labels zoveel mogelijk gebundeld in categorieën, die in het kader van mijn onderzoek belangrijk zijn en waarmee uiteindelijk invulling is gegeven aan de beantwoording van derde en vierde deelvraag.

²⁰ Verhoeven 2011, p. 194.

²¹ Bijlage 1: Topiclijst medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad en Bijlage 3: Topiclijst juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam.

²² Bijlage 2: Interviews medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad en Bijlage 4: Interviews juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam.

²³ Verhoeven 2011, p. 196.

²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 12.

²⁵ Verhoeven 2011, p. 154.

²⁶ Verhoeven 2011, p. 304.

3. Juridisch kader: Wmo 2015

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van Wmo 2015 uiteengezet. In paragraaf 3.1 wordt de hervorming van de AWBZ besproken, om vervolgens in te gaan op de Wmo 2015. Het doel en de doelgroep van de Wmo 2015 worden in paragraaf 3.2 en 3.3 besproken. Vervolgens geef ik informatie over de inhoud van maatschappelijke ondersteuning in paragraaf 3.5 en in paragraaf 3.6 op welke voorzieningen een beroep kan worden gedaan. Vervolgens werk ik de procedure van een Wmo-aanvraag uit in paragraaf 3.7. Tot slot bespreek ik de openstaande rechtsmiddelen in paragraaf 3.8.

3.1 Hervorming van de AWBZ

Door de wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ) per 1 januari 2015 worden AWBZ-taken thans ondergebracht bij nieuwe en bestaande wetten. Gemeenten en zorgverzekeraars krijgen daardoor extra taken. Het stelsel van Zorg en Welzijn kent drie wetten op grond waarvan de gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning wordt verleend. Op welke wijze de AWBZ-taken zijn ondergebracht wordt hieronder per wet uiteengezet.

- *Wet Langdurige zorg* (hierna: Wlz) - deze nieuwe wet is bedoeld voor mensen die langdurige, intensieve zorg, thuis of in een instelling nodig hebben en wordt uitgevoerd door de zorgverzekeraars. Bij een instelling kan gedacht worden aan een verzorgingshuis of verpleeghuis. De Wlz is per 1 januari 2015 de opvolger van de AWBZ.
- *Zorgverzekeringswet* (hierna: Zvw) - heeft de extramurale persoonlijke verzorging vanuit de AWBZ als taak erbij gekregen. Onder persoonlijke verzorging valt hulp bij het aankleden, eten, drinken, wassen, toiletgebruik en dergelijke en eenvoudige verpleegkundige handelingen.²⁷ De Zvw wordt eveneens uitgevoerd door de zorgverzekeraars.
- *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015* - in de Wmo 2015 zijn de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (hierna: WVG), de Wet collectieve preventie volksgezondheid (hierna: Wet CPV) en vanaf 2015 ook een deel van de AWBZ opgenomen. Vanaf 1 januari 2015 behoren enkele AWBZ-prestaties tot het Wmo-domein. Dit geldt voor het bieden van een beschermde woonomgeving aan mensen met psychische problemen (beschermd wonen) en voor extramurale ondersteuning, zoals dagopvang en begeleiding van langdurig zieken en het daarbij behorende vervoer.²⁸

Achter deze overhevelingsbeweging schuilt de politieke wens, om de AWBZ terug te brengen naar haar oorspronkelijke doel. Het doel van de AWBZ was om uitsluitend zware geneeskundige risico's te dekken die particulier niet, of nauwelijks te verzekeren zijn. Maar hier is de AWBZ steeds meer van afgedreven. Deze ontwikkeling gaat gepaard met hoge zorgkosten, namelijk € 68 miljard in 2014.²⁹ De groei van de zorgkosten zet de houdbaarheid en de betaalbaarheid van het Nederlandse zorgstelsel onder druk.

3.2 Doelstelling van de Wmo 2015

Op 24 april 2014 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel dat de veranderingen in de Wmo regelt. De Eerste Kamer heeft op 8 juli 2014 het wetsvoorstel goedgekeurd. Hiermee is de Wmo 2007 komen te vervallen en de Wmo 2015 een feit. Op 18 juli 2014 is officieel in het Staatsblad bekendgemaakt dat deze wet in werking treedt.³⁰

²⁷ Movisie, 'Wijzigingen AWBZ en Wmo: een overzicht', www.movisie.nl

²⁸ CPB, 2013, p. 20.

²⁹ Rijksoverheid, 'Begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2014', www.rijksoverheid.nl

³⁰ Stb. 2014, 281.

De Wmo 2015 is een wet die onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en het is een door de gemeenten uitgevoerde sociale voorziening. Allereerst is het doel van de Wmo 2015 het uitgavenpatroon terug te brengen naar een gemiddeld Europees niveau, zodat langdurige zorg en ondersteuning gewaarborgd blijft voor de mensen die genoodzaakt zijn daar een beroep op te doen. Zo blijkt in 2011 dat Nederland het op één na duurste nationale zorgstelsel heeft van 42 landen.³¹ Een tweede doel is het voor mensen mogelijk maken langer thuis te blijven wonen en blijvend te participeren in de samenleving.³² Tegenwoordig willen mensen, ook als zij ouder worden en met beperkingen te maken krijgen, zo lang mogelijk in hun eigen omgeving blijven en daarbij zelfstandig keuzes maken en niet vereenzamen.³³ De overheid speelt in op deze wensen door informele vormen van hulp te verstrekken. Hierbij kan gedacht worden aan mantelzorgers en vrijwilligers. Als derde wilt de overheid meer aan de eigen sociale omgeving vragen. De afhankelijkheid van formele individuele zorg en/of gespecialiseerde zorg kan zo verminderen, terwijl tegelijkertijd de betrokkenheid bij kwetsbare burgers vergroot kan worden.³⁴

De minister van VWS, M.J. van Rijn, geeft aan: *‘Met deze nieuwe Wmo kunnen gemeenten passende ondersteuning bieden die recht doet aan de persoonlijke omstandigheden van mensen thuis. De sociale omgeving, de woonsituatie en de gewenste ondersteuning verschilt immers van mens tot mens’*.³⁵

3.3 Doelgroep Wmo

De gemeente is verplicht om in actie te komen wanneer de burger een beperking ondervindt in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Dit kunnen beperkingen zijn op chronisch, psychisch of psychosociaal gebied.³⁶ Onder de WVG moesten de beperkingen het gevolg zijn van een ziekte of een gebrek om in aanmerking te komen voor een voorziening.³⁷ Dus niet alleen het gevolg (aantoonbare beperkingen) maar ook de oorzaak (ziekte of gebrek) was relevant. De oorzaak van de ziekte of het gebrek is onder de Wmo niet relevant. Onder de Wmo is van belang dat, beperkingen worden ondervonden in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en dat deze beperkingen objectiveerbaar zijn.³⁸ Dit wordt tevens bevestigd in een zaak waarin de CRvB oordeelde dat de doelgroep van de Wmo, uitdrukkelijk ruimer moet worden gezien dan het begrip gehandicapten in de zin van WVG.³⁹ Na deze uitspraak, houdt de CRvB deze beoordeling eveneens aan in andere uitspraken.⁴⁰

3.4 Opdracht vanuit de Wmo 2015

Vanuit de Wmo 2015 hebben de gemeenten twee hoofdopdrachten waar zij invulling aan moeten geven. De eerste opdracht is dat de gemeente zorg moet dragen voor de maatschappelijke ondersteuning.⁴¹ De gemeente krijgt een grote mate van beleids- en beoordelingsvrijheid, want het is aan hen om invulling te geven aan de eerste opdracht.⁴²

De tweede opdracht is verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen.⁴³ De gemeente moet de kwaliteitseisen voor de te verlenen voorzieningen formuleren en op de naleving daarvan toezien. Wel worden in hoofdstuk 3 van de Wmo 2015, enige minimale landelijke kwaliteitseisen aan aanbieders gesteld.⁴⁴

³¹ Follow the Money, ‘Waar oh waar komen die torenhoge zorgkosten toch vandaan?’, www.ftm.nl

³² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p.1 en p. 2.

³³ WRR, 2012, p. 11.

³⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 30 597, nr. 280 en nr. 296.

³⁵ Rijksoverheid, ‘Van Rijn: nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 naar de Tweede Kamer’, www.rijksoverheid.nl

³⁶ art. 1.2.1 Wmo 2015

³⁷ art. 1 lid 1 sub a WVG

³⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 29.

³⁹ CRvB 29 april 2009, LJN BI6832.

⁴⁰ CRvB 26 november 2009, LJN BK4567, CRvB 20 januari 2010, LJN BL1684, CRvB 22 september 2010, LJN BO0336.

⁴¹ art. 2.1.1 lid 1 Wmo 2015

⁴² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 12.

3.5 Inhoud maatschappelijke ondersteuning

Zoals hiervoor omschreven geeft de Wmo 2015 de gemeente de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning.⁴⁵ Uit de begripsomschrijving ‘maatschappelijke ondersteuning’ in artikel 1.1.1 Wmo 2015, blijkt dat dit een brede opdracht is die drie beleidsterreinen beslaat namelijk:

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

3.5.1 Eerste beleidsterrein

Het eerste beleidsterrein vertaalt zich in allerlei algemene maatregelen die de gemeente neemt. Algemene maatregelen hebben als doel de sociale samenhang, de veiligheid en de leefbaarheid in de gemeente te bevorderen. Verder moeten deze maatregelen huiselijk geweld voorkomen en bestrijden. Tevens dienen de maatregelen mantelzorg en vrijwilligerswerk te ondersteunen.⁴⁶ Het gaat *niet* om specifieke voorzieningen die voor burgers of specifieke groepen beschikbaar zijn.⁴⁷ Algemene maatregelen zijn beschikbaar voor alle inwoners van de hele gemeente. Gedacht kan worden aan de toegankelijkheid en veiligheid van de woonomgeving en openbare ruimten zoals leeszaal of het gemeentehuis. De participatie van mensen met een beperking aan het maatschappelijk verkeer, wordt bijvoorbeeld bevorderd wanneer zij zich met hun rolstoel of met welk hulpmiddel dan ook, gemakkelijk kunnen bewegen in hun woonomgeving en toegang hebben tot alle openbare faciliteiten.⁴⁸

3.5.2 Tweede beleidsterrein

Om uitvoering te geven aan het tweede beleidsterrein van maatschappelijke ondersteuning, kan en moet de gemeente voor specifieke doelgroepen algemene voorzieningen treffen. Maar kan aan cliënten voor wie dat noodzakelijk is, eveneens een individuele maatwerkvoorziening versterkt worden. Wat algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen inhouden wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.6.

Het begrip zelfredzaamheid wordt in de Wmo 2015 uitgelegd als: *‘het in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen (hierna: ADL-verrichtingen) en het voeren van een gestructureerd huishouden’*.⁴⁹

ADL-verrichtingen zijn de handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten, met inbegrip van persoonlijke verzorging. Enkele voorbeelden van ADL-verrichtingen zijn: in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, lopen, gaan zitten en weer opstaan, lichamelijke hygiëne, toiletbezoek, eten en drinken, medicijnen innemen, ontspanning en sociaal contact.⁵⁰

⁴³ art. 2.1.1 lid 2 Wmo 2015

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 107.

⁴⁵ art. 2.1.1 Wmo 2015

⁴⁶ art. 2.2.1 en art. 2.2.2 Wmo 2015

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 115-116.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 92.

⁴⁹ art. 1.1.1 lid 1 onder ‘zelfredzaamheid’ Wmo 2015

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 101.

Het tweede begrip in het kader van dit beleidsterrein is participatie. Participatie houdt in: *'het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer'*.⁵¹ Dat wil zeggen dat iemand, ondanks zijn lichamelijke of geestelijke beperkingen, op gelijke voet met anderen in redelijke mate mensen kan ontmoeten, contacten kan onderhouden, boodschappen kan doen en aan maatschappelijke activiteiten kan deelnemen. Daarvoor is het eveneens een vereist dat hij zich kan verplaatsen.⁵²

3.5.3 Derde beleidsterrein

Voor beschermd wonen en opvang geldt dat de cliënt zelf kan kiezen tot welke gemeente hij zich wendt.⁵³ Hiermee wordt voorkomen dat de behoefte aan beschermd wonen een belemmering vormt voor mensen die zich ergens anders willen vestigen. Bovendien biedt het de mogelijkheid aan een cliënt om zich te vestigen in de gemeente waar zijn sociale netwerk zich bevindt.

Onder het begrip beschermd wonen valt: *'het bieden van onderdak in een accommodatie van een instelling met daarbij behorend toezicht en begeleiding'*. Voor het bieden van beschermd wonen, kan aanleiding bestaan indien iemand er vanwege psychische problematiek niet in slaagt om zelfstandig te wonen, zonder 24 uur per dag toezicht of ondersteuning. Het gaat om personen met een psychische aandoening.⁵⁴ Deze doelgroep is met de invoering van de Wmo 2015 vanuit de AWBZ onder de reikwijdte van de Wmo gebracht.

Opvang is bedoeld voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld.⁵⁵

Slechts wanneer wordt vastgesteld dat iemand (blijvend of tijdelijk) niet in staat is zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, is er aanleiding voor de gemeente om die persoon beschermd wonen of opvang te bieden.⁵⁶

3.6 Vormen van ondersteuning

Maatschappelijke ondersteuning kan in verschillende vormen worden verstrekt. Er zijn algemene voorzieningen, maatwerkvoorzieningen in natura en in de vorm van persoonsgebonden budget. Iedere voorziening brengt voor partijen weer specifieke kenmerken en rechten en plichten met zich mee.

3.6.1 Algemene voorzieningen

De gemeente moet algemene voorzieningen treffen om mensen in staat te stellen, ondanks hun beperkingen, zelfredzaam te zijn en te participeren. Tevens treft de gemeente algemene voorzieningen ter bevordering van beschermd wonen en opvang.⁵⁷ Voorbeelden van algemene voorzieningen zijn buurthuizen, klussendiensten, formulierenbrigades, ouderenadviseurs, boodschappenservices en maaltijddiensten. Deze algemene voorzieningen onderscheiden zich van de maatwerkvoorzieningen, omdat zij voor iedereen vrij toegankelijk zijn. Dat wil zeggen dat van deze voorzieningen gebruik kan worden gemaakt zonder dat eerst een diepgaand onderzoek naar de hulpvraag van de cliënt hoeft plaats te vinden.⁵⁸ Hierdoor zijn deze voorzieningen snel beschikbaar op het moment dat hulp nodig is.

⁵¹ art. 1.1.1 lid 1 onder 'participatie' Wmo 2015

⁵² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 101.

⁵³ art. 1.2.1 sub b en c Wmo 2015

⁵⁴ TransitieBureau Wmo, 'Informatiekaart Beschermd wonen'.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 101.

⁵⁶ art. 1.1.1 lid 1 onder 'beschermd wonen' en 'opvang' Wmo 2015

⁵⁷ art. 2.2.3 Wmo 2015

⁵⁸ art. 1.1.1 lid 1 onder 'algemene voorziening' Wmo 2015

Bijvoorbeeld wanneer een cliënt aangeeft niet meer zijn eigen boodschappen te kunnen halen. De hulpvraag is duidelijk, er hoeft verder geen onderzoek plaats te vinden. De cliënt kan een beroep doen op de algemene voorziening, namelijk de boodschappenservice.

Voor de toelating tot een algemene voorziening is geen beschikking van de gemeente noodzakelijk, terwijl dit wel het geval is bij een maatwerkvoorziening. Een ander onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening heeft betrekking op de eigen bijdragen, die bij een toekenning aan cliënten kunnen worden opgelegd. Voor een algemene voorziening kan namelijk door de gemeente een eigen bijdrage worden gevraagd, met uitzondering van cliëntenondersteuning wat hierna wordt besproken. De eigen bijdragen zijn bij algemene voorzieningen *niet* inkomensafhankelijk. Bij maatwerkvoorzieningen wordt er voor de eigen bijdragen wel gekeken naar de hoogte van het inkomen.⁵⁹

De Wmo 2015 noemt cliëntenondersteuning als algemene voorziening welke in ieder geval beschikbaar moet zijn voor de cliënt.⁶⁰ Het gaat bij cliëntenondersteuning om informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Daarnaast wordt het mogelijk om op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventie zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen cliënten te ondersteunen bij het maken van een keuze of het oplossen van hun probleem.⁶¹ Door cliënten op deze wijze ondersteuning te bieden worden zij zelfstandig en zelfredzaam.⁶²

Gemeenten zijn verplicht cliëntenondersteuning aan te bieden. De gemeente geeft hiervoor opdracht aan een organisatie zoals Stichting MEE (een stichting die zich inzet om te leven met een beperking), maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, steunpunt GGZ of ouderenadviseurs. Indien een cliënt hulp krijgt van een cliëntenondersteuner bij de aanvraag voor een Wmo-voorziening, dient de cliënt erop te kunnen vertrouwen dat de ondersteuning *volledig onafhankelijk* is van het besluit dat de gemeente uiteindelijk neemt.⁶³ Het belang van de cliënt moet het enige belang zijn dat meetelt voor de cliëntenondersteuner. Op deze manier wordt geprobeerd belangenverstrengeling te voorkomen.⁶⁴

3.6.2 Maatwerkvoorziening in natura

Anders dan een algemene voorziening is een maatwerkvoorziening een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de cliënt afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen of aanpassingen. Maatwerkvoorzieningen worden verstrekt ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang.⁶⁵ Het gaat om individuele voorzieningen die erop zijn gericht mensen in staat te stellen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving te laten blijven. Een maatwerkvoorziening in natura, houdt in dat de cliënt geholpen wordt met producten of diensten, zonder tussenkomst van geld. Het kan bijvoorbeeld gaan om noodzakelijke aanpassingen in de woning zoals een traplift of iemand die de cliënt helpt bij het uitvoeren van huishoudelijke werkzaamheden. De gemeente kan de voorziening in bruikleen verstrekken, dus dat na enige tijd de voorziening door de cliënt wordt teruggegeven. Bijvoorbeeld wanneer de cliënt genezen is en de scooter niet meer nodig is. Tevens kan de gemeente een maatwerkvoorziening in eigendom geven.

⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 92.

⁶⁰ art. 2.2.4 Wmo 2015

⁶¹ art. 1.1.1 lid 1 onder 'cliëntenondersteuning' Wmo 2015

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 94.

⁶³ art. 2.2.4 lid 3 Wmo 2015

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 68.

⁶⁵ art. 1.1.1 lid 1 onder 'maatwerkvoorziening' Wmo 2015

3.6.3 Maatwerkvoorzienig in de vorm van persoonsgebonden budget

Het uitgangspunt is dat maatwerkvoorzieningen in natura worden verstrekt, hetzij door de gemeente zelf of een aanbieder die door de gemeente is gecontracteerd. Wanneer de cliënt dit wenst, bestaat de mogelijkheid van het toekennen van een pgb. De wetgever heeft aangegeven dat een pgb een geldbedrag is dat naar eigen keuze van de cliënt besteedbaar is voor een vooraf bepaald doel of activiteit.⁶⁶ Dit kan zich voordoen wanneer bijvoorbeeld vast is komen staan dat de cliënt hulp bij het huishouden nodig heeft. De cliënt kan dan aangeven deze hulp te willen in de vorm van een pgb. Het pgb moet daadwerkelijk besteed worden aan de persoon die hem helpt met het huishouden. De CRvB concludeert dat het een belanghebbende vrij staat het pgb te besteden aan een voorziening naar eigen keuze, zolang het maar wordt besteed aan het vooraf bepaalde doel of de vooraf bepaalde activiteit.⁶⁷ Hieruit volgt dat de belanghebbende de besteding van het pgb niet hoeft te beperken tot uitsluitend de geïndiceerde voorziening.⁶⁸ Voordeel van een pgb voor de cliënt is, dat hij meer regie en zelfstandigheid over zijn eigen situatie behoudt. Hij kan zelf een voorziening uitzoeken en afspraken maken met een aanbieder.⁶⁹ Tevens zijn er meer mogelijkheden om de benodigde ondersteuning af te stemmen op de eigen voorkeuren.⁷⁰

Wel worden enkele voorwaarden gesteld aan het verkrijgen van een pgb. Zo moet de cliënt de gemeente ervan overtuigen dat hij vaardig en bekwaam genoeg is om de verantwoordelijkheden te kunnen dragen die bij de inkoop van zorg komen kijken. Hij moet ook onderbouwen waarom hij de maatwerkvoorziening als pgb geleverd wenst te krijgen. Verder moet de ondersteuning die hij wilt kopen aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen.⁷¹

Bovendien mag de gemeente een pgb weigeren te verstrekken wanneer de kosten voor de gemeente hoger zijn dan bij een maatwerkvoorziening in natura.⁷² Het is ook mogelijk dat een pgb geweigerd wordt als een eerder besluit van de cliënt is ingetrokken, omdat deze onjuiste of onvolledige informatie had verstrekt, niet meer aan de voorwaarden voldeed of de voorziening voor een ander doel had gebruikt.⁷³ Wanneer een pgb geweigerd wordt, moet de gemeente wel een maatwerkvoorziening in natura verstrekken. De cliënt heeft immers nog steeds maatschappelijke ondersteuning nodig.⁷⁴

Wanneer het pgb wordt toegekend, wordt deze niet meer rechtstreeks overgemaakt naar de rekening van de cliënt.⁷⁵ De Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) doet de betalingen rechtstreeks aan de zorgaanbieder, namens de gemeente.⁷⁶ Zo kan misbruik en oneigenlijk gebruik worden tegengegaan. Deze regeling wordt het trekkingsrecht genoemd.⁷⁷ Tevens heeft de cliënt niet meer te maken met een terugvordering van het pgb, wanneer teveel pgb is uitgekeerd.⁷⁸ De SVB is verantwoordelijk voor de voorbereidingen en de uitvoering van de betalingen. De toets op de rechtmatigheid is de verantwoordelijkheid van de gemeente.⁷⁹ Dit is van belang voor het tegengaan van fraude.

3.7 De procedure

Om aanspraak te maken op maatschappelijke ondersteuning moet men eerst de hulpvraag melden bij de gemeente. De Wmo 2015 kent een scheiding tussen de melding en de aanvraag. Hieronder wordt de procedure vanuit de Wmo 2015 beschreven.

⁶⁶ art. 2.3.6 lid 1 Wmo 2015

⁶⁷ CRvB 28 oktober 2009, LJN BK2502.

⁶⁸ CRvB 20 juli 2011, LJN BR3280, CRvB 12 oktober 2011, LJN BT8821, CRvB 20 juni 2012, LJN BW8959.

⁶⁹ Van Cleef 2014, p. 63.

⁷⁰ Klosse & Vonk 2014, p. 239.

⁷¹ art. 2.3.6 lid 2 Wmo 2015

⁷² art. 2.3.6 lid 5 sub a Wmo 2015

⁷³ art. 2.3.6 lid 5 sub b Wmo 2015 jo. art. 2.3.10 lid 1 sub a, d en e Wmo 2015

⁷⁴ Van Cleef 2014, p. 63.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 125.

⁷⁶ art. 2.6.2 Wmo 2015

⁷⁷ PerSaldo, 'Trekkingsrecht: wat moet u weten? Informatie over invoering', www.pgb.nl

⁷⁸ CRvB 25 maart 2015, nr. 14/2009, CRvB 25 maart 2015, nr. 13/6039.

⁷⁹ TransitieBureau Wmo, 'Informatiekaart Persoonsgebonden budget', www.invoeringwmo.nl

3.7.1 Melding

Iemand die van mening is dat hij voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt, moet dat melden bij de gemeente. De melding kan door de cliënt zelf of namens hem gedaan worden, en waar mogelijk met de mantelzorger(s) of diens vertegenwoordiger. De gemeente bevestigt vervolgens de ontvangst van de melding.⁸⁰ De cliënt kan bij de melding een persoonlijk plan meesturen. Op die manier krijgt de cliënt meer regie over zijn hulpvraag en de gewenste ondersteuning.⁸¹ Als hij dit niet doet, stelt de gemeente hem alsnog in de gelegenheid om dit binnen zeven dagen te leveren.⁸² In het persoonlijk plan beschrijft de cliënt de volgende omstandigheden:⁸³

- A. zijn behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren;
- B. de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp de hulpvraag op te lossen;
- C. de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering;
- D. de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
- E. de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering;
- F. de mogelijkheden om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw en cliëntondersteuning te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering;
- G. welke bijdragen in de kosten de cliënt verschuldigd zal zijn.

De laatste twee punten zijn opmerkelijk, omdat deze eigenlijk behoren tot het onderzoek dat gedaan wordt door de gemeente. Voor de cliënt is het lastig iets over deze twee punten aan te geven. Wanneer de cliënt een persoonlijk plan heeft opgesteld, is de gemeente verplicht deze te betrekken bij haar onderzoek naar de behoeften van de cliënt en de mogelijkheden binnen de gemeente.⁸⁴

3.7.2 Onderzoek

Na de melding voert de gemeente in samenspraak met de cliënt een onderzoek naar de hulpvraag uit.⁸⁵ De gemeente moet een zorgvuldig onderzoek uitvoeren.⁸⁶ Daarnaast is de cliënt verantwoordelijk voor het verstrekken van de gegevens en stukken die voor het onderzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking heeft.⁸⁷ Via onder andere zogenaamde keukentafelgesprekken gaat de gemeente bekijken welke zorg en ondersteuning nodig is.⁸⁸ De gemeente is verplicht om een onderzoek uit te voeren naar de punten A tot en met G, welke zijn omschreven in paragraaf 3.7.1. De punten waar tijdens het onderzoek naar gekeken wordt, worden hieronder verder toegelicht.

Allereerst wordt onderzocht in hoeverre de cliënt voldoende eigen kracht bezit. In een zaak kreeg een cliënt een afwijzing op haar aanvraag voor hulp bij het huishouden, omdat zij in staat werd geacht zelfstandig, gefaseerd en in een rustig tempo de huishoudelijke werkzaamheden uit te voeren.⁸⁹

⁸⁰ art. 2.3.2 lid 1 Wmo 2015

⁸¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 70.

⁸² art. 2.3.2 lid 2 Wmo 2015

⁸³ art. 2.3.2 lid 2 Wmo 2015 jo. art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015

⁸⁴ art. 2.3.2 lid 5 Wmo 2015

⁸⁵ art. 2.3.2 lid 1 Wmo 2015

⁸⁶ art. 3:2 Awb en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 117.

⁸⁷ art. 2.3.2 lid 7 Wmo 2015

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 60.

⁸⁹ CRvB 25 maart 2015, nr. 13/6120.

Tijdens het onderzoek wordt tevens gekeken of de hulpvraag opgelost kan worden met gebruikelijke hulp. Onder gebruikelijke hulp wordt verstaan: *‘hulp waarbij in redelijkheid verwacht mag worden dat, deze door de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten wordt verricht’*.⁹⁰ Uitsluitend echtgenoten⁹¹ en geregistreerd partners⁹² zijn elkaar wettelijk hulp en bijstand verschuldigd. De Raad voor de rechtspraak is dan ook van mening dat de ruimere wettelijke zorgplicht duidelijker omschreven moet worden.⁹³ Omdat buiten het huwelijk geen wettelijke verplichting bestaat om hulp te verlenen, is deze in andere situaties niet wettelijk afdwingbaar, maar kan op deze grond wel de Wmo-voorziening door de gemeente worden geweigerd. Dit geldt bij ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten.

Verder wordt gekeken of de hulpvraag van de cliënt opgelost kan worden door middel van mantelzorg. Mantelzorg is: *‘zorg die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep’*.⁹⁴ Voorbeelden zijn een partner die voor zijn echtgenoot zorgt omdat deze een hersenbloeding heeft gehad of een dochter die voor haar dementerende moeder zorgt.

Vervolgens wordt gekeken wat het sociale netwerk voor de cliënt kan betekenen. Tot het sociale netwerk worden gerekend: *‘de personen uit de huiselijke kring en andere personen met wie iemand een sociale relatie onderhoudt’*.⁹⁵ Met dit laatste worden personen bedoeld met wie hij regelmatig contacten onderhoudt zoals de burens of medeleden van een vereniging. De personen die horen tot de huiselijke kring zijn de partners, gezinsleden en familieleden.⁹⁶ De overheid wilt niet zo ver gaan om het sociaal netwerk te verplichten ondersteuning te bieden, maar vindt wel dat dit mag worden verwacht en gevraagd.⁹⁷

Naast de hiervoor besproken punten wordt gekeken of er een algemene voorziening is waarmee de cliënt is geholpen.

Bijvoorbeeld wanneer een cliënt voldoende mobiel is om met de bus te reizen, dan komt hij niet in aanmerking voor vervoer van deur tot deur door bijvoorbeeld een regiotaxi. Wat als laatste onderzocht wordt door de gemeente zijn de mogelijkheden om door samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders de beperking weg te nemen of te verminderen.⁹⁸

Uiterlijk binnen zes weken na de melding, verstrekt de gemeente een schriftelijke weergave van de uitkomst van het onderzoek.⁹⁹ Zonder uitkomst van het onderzoek kan geen aanvraag worden ingediend. Uitsluitend wanneer de cliënt na zes weken geen uitkomst van het onderzoek heeft ontvangen, staat het de cliënt vrij om zonder de uitkomst van het onderzoek een aanvraag in te dienen.¹⁰⁰

In spoedeisende gevallen beslist de gemeente na een melding onverwijld tot verstrekking van een tijdelijke maatwerkvoorziening in afwachting van de uitkomst van het onderzoek. Hieronder vallen situaties waarin direct opvang noodzakelijk is, al dan niet in verband met risico's voor de veiligheid als gevolg van huiselijk geweld.¹⁰¹

3.7.3 Eigen bijdrage

De gemeente kan kiezen om een eigen bijdrage voor de cliënt in te stellen. De gemeente dient dit dan in een verordening te bepalen.

⁹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 94.

⁹¹ art. 1:81 BW

⁹² art. 1:80b BW jo. art. 1:81 BW

⁹³ Raad voor de rechtspraak, 2013.

⁹⁴ art. 1.1.1 lid 1 onder ‘mantelzorg’ Wmo 2015

⁹⁵ art. 1.1.1 lid 1 onder ‘sociaal netwerk’ Wmo 2015

⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3 p. 95.

⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 22-23.

⁹⁸ art. 2.3.2 lid 4 sub f Wmo 2015

⁹⁹ art. 2.3.2 lid 8 Wmo 2015

¹⁰⁰ art. 2.3.2 lid 9 Wmo 2015

¹⁰¹ art. 2.3.3 Wmo 2015

Er kan een eigen bijdrage worden gevraagd voor gebruik van een algemene voorziening, maar niet voor cliëntenondersteuning. Tevens kan een eigen bijdrage gevraagd worden voor een maatwerkvoorziening in natura, dan wel in de vorm van een pgb.¹⁰² De hoogte van de eigen bijdrage kan per gemeente en voorziening verschillend zijn. De eigen bijdrage mag in ieder geval niet boven de daadwerkelijke kostprijs liggen.¹⁰³ Op welke wijze de kostprijs wordt berekend, wordt in de verordening vastgelegd.¹⁰⁴

Uitsluitend de bijdrage van een maatwerkvoorziening in natura of een pgb kunnen afhankelijk worden gesteld aan het inkomen en het vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot.¹⁰⁵ De vaststelling en inning van de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, met uitzondering van opvang, blijft ook per 2015 centraal geregeld door het Centraal Administratie Kantoor (hierna: CAK).¹⁰⁶ Het CAK ontvangt op grond van de Belastingdienst de relevante inkomensgegevens.¹⁰⁷ Op de website van het CAK heeft een cliënt de mogelijkheid zelf een globale indicatie van de eigen bijdrage te berekenen.¹⁰⁸ Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 geeft nadere regels op het gebied van de eigen bijdrage. Zo worden er vier groepen onderscheiden, die elk een eigen nominale premie hebben. Voor iedere groep is een inkomensgrens vastgesteld. Wanneer de cliënt (met zijn echtgenoot) met het verzamelinkomen boven de inkomensgrens uitkomt, wordt de nominale premie hoger. Van het verschil tussen de inkomensgrens en het verzamelinkomen wordt 15% genomen. De nominale premie wordt verhoogd met 1/13 deel van deze 15%. De vier verschillende groepen met de bijbehorende nominale premies 2015 zijn:¹⁰⁹

Ongehuwd, jonger dan 65 jaar	Nominale premie: € 19,40 per 4 weken Inkomensgrens van het verzamelinkomen: €22.331,-
Ongehuwd, ouder dan 65 jaar	Nominale premie: € 19,40 per 4 weken Inkomensgrens van het verzamelinkomen: €16.634,-
Gehuwd, een van beiden jonger dan 65 jaar	Nominale premie: € 27,60 per 4 weken Inkomensgrens van het verzamelinkomen: € 27.917,-
Gehuwd, beiden ouder dan 65 jaar	Nominale premie: € 27,60 per 4 weken Inkomensgrens van het verzamelinkomen: €23.046,-

In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden vijf situaties beschreven wanneer *geen* eigen bijdrage gevraagd mag worden.¹¹⁰ Dit zijn de volgende situaties;

- Indien de cliënt of de echtgenoot een bijdrage voor beschermd wonen¹¹¹ dan wel een bijdrage voor zorg met verblijf in een instelling, volledig pakket thuis en persoonsgebonden budget¹¹² verschuldigd is:
- Indien de cliënt of zijn echtgenoot gedurende twee of meer nachten aaneengesloten in de bijdrageperiode in een instelling voor opvang verblijft:

¹⁰² art. 2.1.4 lid 1 Wmo 2015

¹⁰³ art. 2.1.4 lid 3 Wmo 2015

¹⁰⁴ art. 2.1.4 lid 2 Wmo 2015

¹⁰⁵ art. 2.1.4 lid 2 sub b onder 2° Wmo 2015

¹⁰⁶ art. 2.1.4 lid 6 Wmo 2015

¹⁰⁷ art. 4.2.4 lid 4 Wmo 2015

¹⁰⁸ CAK, 'bereken uw eigen bijdrage', www.hetcak.nl

¹⁰⁹ art. 3.8 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, 2014/420.

¹¹⁰ art. 3.8 lid 4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, 2014/420.

¹¹¹ art. 3.11 en 3.12 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, 2014/420.

¹¹² art. 3.3.2.1 of 3.3.2.2 Besluit langdurige zorg, 2014/520.

- Indien de gemeente van oordeel is dat de verschuldigde bijdrage kan leiden tot mishandeling, verwaarlozing of ernstige schade voor de opvoeding en ontwikkeling van een minderjarige door de ouder. Het oordeel vindt plaats na advies van een instelling voor algemeen maatschappelijk werk, de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvK) of het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (hierna: AMHK):¹¹³
- Voor een rolstoel:
- Voor een cliënt die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, met uitzondering van een woningaanpassing.

3.7.4 Aanvraag

Indien uit het onderzoek blijkt dat de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, kan met de uitkomst van het onderzoek de cliënt een aanvraag indienen.¹¹⁴ Wanneer uit het onderzoek naar voren komt dat de hulpvraag opgelost kan worden met een algemene voorziening, hoeft geen aanvraag te worden gedaan. Algemene voorzieningen zijn tenslotte vrij toegankelijk voor iedereen die de voorziening nodig heeft. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat de cliënt niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, maar de cliënt wel van mening is dat hij hiervoor in aanmerking komt, kan hij met de negatieve uitkomst toch een aanvraag indienen bij de gemeente.¹¹⁵ Dit om gebruik te maken van de openstaande rechtsmiddelen zoals omschreven in paragraaf 3.8.1.

De Wmo 2015 kent geen bepaling over *wettelijk* voorliggende voorzieningen. Maar er wordt geen maatwerkvoorziening verstrekt, wanneer iemand aanspraak kan maken op zorg en verblijf op grond van de Wlz. Dit betekent dat indien een cliënt de mogelijkheid heeft een beroep te doen op de Wlz, geen aanspraak meer gemaakt kan worden op voorzieningen voortkomend uit de Wmo 2015.¹¹⁶

3.7.5 Beschikking

Op de aanvraag dient de gemeente binnen twee weken te beslissen.¹¹⁷ Met de in de Wmo 2015 gestelde termijn is aansluiting gezocht bij de in de Awb gestelde termijn van acht weken.¹¹⁸ Aangezien de gemeente zes weken heeft om het onderzoek uit te voeren en hierna twee weken heeft om te beslissen op de aanvraag. Op deze manier krijgt de cliënt alsnog binnen acht weken een beschikking. Soms heeft de gemeente meer tijd nodig om een besluit te nemen op de aanvraag. Bijvoorbeeld wanneer meer gegevens verzameld moeten worden om tot een juist besluit te komen. De gemeente overlegt met de cliënt dat meer tijd nodig is. Verder moet de gemeente aangeven wat nog verder onderzocht moet worden en binnen welke termijn het besluit genomen wordt.¹¹⁹ Wanneer de cliënt hier niet mee instemt, kan de gemeente op grond van de Awb alsnog de beslistermijn verlengen.¹²⁰ De cliënt heeft in dat geval wel de mogelijkheid om de gemeente in gebreke te stellen en bezwaar te maken tegen het niet tijdig beslissen.¹²¹ De cliënt heeft de mogelijkheid om een dwangsom af te dwingen bij een niet tijdige beslissing.¹²²

Wanneer de gemeente oordeelt dat de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, wordt dit vermeld in de beschikking. Maar wanneer de gemeente van oordeel is dat de cliënt niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, stelt de gemeente een afwijzende beschikking op.

¹¹³ art. 1.1 Jeugdwet

¹¹⁴ art. 2.3.5 Wmo 2015

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14 33 841, nr. 3, p. 121.

¹¹⁶ art. 2.3.5 lid 6 Wmo 2015 jo. art. 1.2 lid 1 sub b Jeugdwet

¹¹⁷ art. 2.3.5 lid 2 Wmo 2015

¹¹⁸ art. 4:13 lid 2 Awb

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 523, nr. 3, p. 4.

¹²⁰ art. 4:14 lid 1 Awb

¹²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 82 en art. 6:12 Awb jo. art. 6:20 Awb

¹²² art. 4:17 Awb jo. art. 4:20 Awb

3.8 Rechtsmiddelen

3.8.1 Niet eens met de beschikking

Als een cliënt het niet eens is met de beschikking op grond van de Wmo 2015, dan moet de cliënt binnen zes weken bezwaar maken door middel van een bezwaarschrift.¹²³ De cliënt dient zijn bezwaarschrift in bij de gemeente die de beschikking heeft opgesteld.¹²⁴ De beslissing op het bezwaar moet deugdelijk gemotiveerd worden door de betreffende gemeente.¹²⁵ Als de cliënt niet tevreden is met de beslissing op het bezwaar, kan hij binnen zes weken in beroep gaan bij de rechtbank.¹²⁶ Beroep tegen een beschikking op grond van de Wmo 2015 moet worden ingesteld door middel van een beroepschrift bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Wanneer de cliënt het tevens niet eens is met de uitspraak van bestuursrechter, kan hij binnen zes weken in hoger beroep. De CRvB is bevoegd als hoger-beroepsrechter. Dit is de hoogste rechter voor Wmo-zaken. De regels over bezwaar, beroep en hoger beroep zijn geregeld in de Awb. De Wmo 2015 kent geen eigen bepalingen.

3.8.2 Klachtenregeling

Naast de mogelijkheid om in bezwaar te gaan, heeft een cliënt de mogelijkheid om een klacht in te dienen over alles wat hem niet aanstaat.¹²⁷ Bijvoorbeeld over de gedraging van een gemeenteambtenaar of een medewerker van het Sociaal Wijkteam. De gemeente is verplicht tot een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over gedragingen van personen en bestuursorganen die onder haar verantwoordelijkheid werkzaam zijn.¹²⁸ Een cliënt die zich benadeeld voelt, moet zich eerst met zijn klacht wenden tot de betreffende persoon of instantie. Daar waar de afhandeling niet naar wens is, staat de weg open naar de gemeente voor het indienen van de klacht. Tegen de klachtenafhandeling door de gemeente staat de mogelijkheid open om een klacht in te dienen bij de gemeentelijke ombudsman.¹²⁹ Sommige gemeenten hebben een eigen onafhankelijke gemeentelijke ombudsman. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan de klacht gericht worden aan de Nationale ombudsman.¹³⁰

¹²³ art. 6:7 Awb

¹²⁴ art. 7:1 Awb

¹²⁵ CRvB 25 maart 2015, nr. 14/1291.

¹²⁶ art. 8:1 Awb

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 57-58.

¹²⁸ art. 9:2 Awb

¹²⁹ art. 9:18 lid 1 Awb

¹³⁰ Nationale ombudsman, 'Klacht indienen', www.nationaleombudsman.nl

4. Organisatorisch kader

In dit hoofdstuk wordt het organisatorisch kader van de Wmo beschreven. In paragraaf 4.1 ga ik eerst in op 'De Kanteling'. Hierna geef ik, in paragraaf 4.2, informatie over de uitvoering van de Wmo 2015. Vervolgens geef ik aan op welke wijze de gemeente Zaanstad invulling geeft aan de Wmo-procedure voortvloeiend uit de Wmo 2015. Dit staat omschreven in paragraaf 4.3 tot en met 4.7. Aansluitend geef ik in paragraaf 4.8 informatie over de hardheidsclausule. In paragraaf 4.9 tot en met 4.11 ga ik in op de bevoegdheid van de Sociale Wijkteams binnen de gemeente Zaanstad. Daaropvolgend vermeld ik de taken en de doelstelling van de Sociale Wijkteams in paragraaf 4.12. Tot slot vermeld ik in paragraaf 4.13 wat de organisatiestructuur is van de Sociale Wijkteams.

4.1 De Kanteling

De VNG heeft een aantal jaren geleden het project 'De Kanteling' opgezet.¹³¹ Dit is een project voor en door gemeenten. De VNG ondersteunt, maar gemeenten ontwikkelen verder zelf de instrumenten. Het streven is om de burger in de eigen omgeving zo lang mogelijk te laten participeren in de samenleving. De zorg in Nederland verandert de laatste jaren enorm. De overheid kijkt steeds meer naar wat iemand wel kan, in plaats van wat iemand niet meer kan. Dit is een andere manier van denken: vanuit de mogelijkheden van een persoon en niet vanuit de voorzieningen.¹³² 'De Kanteling' helpt gemeenten de beleidsterreinen zoals omschreven in paragraaf 3.5 zo in te vullen, dat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Een *gekantelde* manier van werken vraagt een nieuwe benadering van gemeenten én cliënten. Zoals meer tijd nemen voor het eerste gesprek met de cliënt en afstappen van de standaard voorzieningenlijst. In elk gesprek staan regie over het eigen leven en zelfredzaamheid voorop.¹³³

4.2 Uitvoering van de Wmo 2015

Veel gemeenten willen op basis van het project 'De Kanteling' een dienstverlening organiseren die dicht bij de burgers staat. Dit is mogelijk door het oprichten van Sociale Wijkteams binnen een gemeente. Deze teams zijn fysiek in de wijken gestationeerd. In deze teams zitten naast Wmo-consulenten, eveneens medewerkers van andere instanties, zoals een wijkverpleegkundige, maatschappelijk werker, woonbegeleider en schuldpreventie en budgetbegeleider. Het voordeel van een Sociaal Wijkteam is dat, een cliënt vanuit meerdere achtergronden begeleid wordt en hierdoor de hulp en de ondersteuning op elkaar worden afgestemd.¹³⁴ De rol van de Sociale Wijkteams verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten waarin de Sociale Wijkteams mogen beslissen op een melding. Maar doet de cliënt vervolgens een aanvraag, dan wordt deze door de gemeente afgehandeld. Eventueel kan het Sociaal Wijkteam een advies geven aan de gemeente. Sommige gemeenten maken het Sociaal Wijkteam zelfs bevoegd om te beslissen op de melding en tevens de latere aanvraag.¹³⁵

De gemeente Zaanstad heeft nadere invulling aan de Wmo 2015 gegeven door het oprichten van elf Sociale Wijkteams. In de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad (hierna: verordening) wordt de procedure van een Wmo-aanvraag uitgewerkt. Hierna volgt informatie over de wijze waarop de gemeente Zaanstad invulling geeft aan de Wmo-procedure uit de Wmo 2015.

¹³¹ VNG, 'Nieuwsbrief VNG project De Kanteling', nr. 1.

¹³² Kooistra & Peters, 'Het begin van maatschappelijke ondersteuning', Data Juridica, p. 697-706.

¹³³ TransitieBureau Wmo, 'De Kanteling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten', www.invoeringwmo.nl

¹³⁴ Van Cleef 2014 p. 80.

¹³⁵ Van Cleef 2014 p. 80.

4.3 Melding

De procedure start met een melding van een hulpvraag. De melding kan ‘door of namens de cliënt’ worden gedaan.¹³⁶ Dit kan ruim worden opgevat. Naast de cliënt kan bijvoorbeeld diens vertegenwoordiger, mantelzorger, partner, familielid, buurman of andere betrokkene de melding doen. De melding is vorm vrij en kan dus schriftelijk, mondeling of elektronisch bij de gemeente worden gedaan.¹³⁷ Hierop volgt een verplichte ontvangstbevestiging.¹³⁸ De gemeente is gehouden een elektronisch ingediende aanvraag te bevestigen.¹³⁹ Indien de melding mondeling of telefonisch is gedaan, kan de ontvangstbevestiging afgesproken worden. Na de melding van hulpvraag van de cliënt volgt het vooronderzoek door de gemeente. De gemeente verzamelt alle voor het onderzoek van belang zijnde en toegankelijke gegevens over de cliënt en zijn situatie en maakt zo spoedig mogelijk een afspraak voor een gesprek. Wanneer de cliënt bekend is bij de gemeente, kan in overeenstemming met de cliënt worden afgezien van een vooronderzoek.¹⁴⁰ Verder moet de gemeente de cliënt op de hoogte brengen van de mogelijkheid om een persoonlijk plan¹⁴¹ op te stellen en de cliënt de gelegenheid te geven dit gedurende zeven dagen na de melding te overhandigen.¹⁴²

4.4 Gesprek

Na de melding, en het eventuele vooronderzoek, volgt het onderzoek. Ook wel het keukentafelgesprek genoemd. In de verordening wordt benadrukt dat het gesprek met de cliënt wordt gevoerd door deskundigen namens de gemeente. Het gesprek vindt indien mogelijk plaats bij de cliënt thuis.¹⁴³ De punten A tot en met G (zie paragraaf 3.7.1) uit de Wmo 2015¹⁴⁴ die onderzocht moeten worden, zijn tevens opgenomen in de verordening.¹⁴⁵ De gemeente Zaanstad geeft nadere invulling aan het onderzoek, door aan te geven dat het onderzoek in de vorm van een gesprek moet plaatsvinden.¹⁴⁶ Naast de punten vanuit de Wmo 2015 zijn door de gemeente Zaanstad extra voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van een maatwerkvoorziening. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de verordening en worden uitgewerkt in de volgende subparagrafen.

4.4.1 Gewenste resultaat

In het wetsvoorstel Wmo 2015 staat het bereiken van het gewenste resultaat centraal. In de verordening van de gemeente Zaanstad is als onderwerp van het gesprek genoemd: *‘het gewenste resultaat van het verzoek om ondersteuning’*.¹⁴⁷ Onderzocht moet worden wat het gewenste resultaat volgens de cliënt is. Gesteld wordt dat de ultieme toetssteen of de maatschappelijke ondersteuning effectief is geweest, ligt in de beantwoording van de vraag of de cliënt zelf vindt dat de verleende maatschappelijke ondersteuning heeft bijgedragen aan een verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie in de samenleving. De gemeente Zaanstad acht het resultaat van belang omdat in *‘de Nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015’* hiernaar wordt verwezen.¹⁴⁸

¹³⁶ art. 2 lid 1 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹³⁷ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 15.

¹³⁸ art. 2 lid 2 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹³⁹ art. 4:3a Awb

¹⁴⁰ art. 3 lid 1 en 3 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁴¹ art. 2.3.2 lid 2 Wmo 2015

¹⁴² art. 4 lid 4 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁴³ art. 5 lid 1 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁴⁴ art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015

¹⁴⁵ art. 5 lid 2 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁴⁶ art. 2.1.3 lid 1 en lid 2 sub a Wmo 2015

¹⁴⁷ art. 5 lid 1 sub b Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 183.

4.4.2 Algemeen gebruikelijke voorziening

Naast de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijk hulp de zelfredzaamheid en participatie te verbeteren, worden in de verordening tevens expliciet de algemeen gebruikelijke voorzieningen genoemd.¹⁴⁹ Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn in principe voor iedereen beschikbaar, of mensen nu wel of geen beperking hebben.¹⁵⁰ Per individueel geval moet aan de hand van concrete omstandigheden worden beoordeeld of een algemeen gebruikelijke voorziening aanwezig en passend is.¹⁵¹ De jurisprudentie omschrijft een algemeen gebruikelijke voorziening als volgt: *‘een voorziening waarvan aannemelijk is te achten dat belanghebbende daarover ook zou hebben beschikt als hij niet gehandicapt was’*.¹⁵² Zo kan een fiets met trapondersteuning algemeen gebruikelijk zijn voor iemand van 60 jaar, maar geldt dit niet voor een twaalfjarige scholier. Een ander voorbeeld is beugels in het toilet. Dit is voor een 80-jarige algemeen gebruikelijk, maar voor iemand van 50 jaar die een ongeluk heeft gehad en gehandicapt is geraakt, niet.

Een voorziening is algemeen gebruikelijk als deze aan de volgende criteria voldoet:

- niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking én;
- in de reguliere handel verkrijgbaar is én;
- in prijs vergelijkbaar is met soortgelijke producten.

De uitzonderingen waardoor een voorziening niet als algemeen gebruikelijk mag worden beoordeeld zijn:

- wanneer de handicap plotseling ontstaat, waardoor een algemeen gebruikelijke voorziening eerder dan normaal vervangen moet worden;
- wanneer de aanvrager een inkomen heeft, dat door aantoonbare kosten van de handicap onder de voor hem geldende bijstandsnorm dreigt te komen.¹⁵³

De voorzieningenrechter in Gelderland geeft - in navolging van jurisprudentie voortkomend uit de Wmo 2007- in zijn uitspraak heel duidelijk aan, dat een voorziening nooit zonder meer als algemeen gebruikelijk mag worden aangemerkt. Alvorens tot de conclusie te komen dat een voorziening algemeen gebruikelijk is, moet steeds een op de persoon toegespitst onderzoek plaatsvinden.¹⁵⁴ Verder blijkt uit recente jurisprudentie dat de eerste drie uur huishoudelijk hulp, niet als algemeen gebruikelijk mag worden gezien.¹⁵⁵ Uit vaste jurisprudentie onder de Wmo 2007 blijkt dat gebruik van een algemeen gebruikelijke voorziening ook financieel passend moet zijn voor de cliënt met een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. Zo brengt drie uur huishoudelijk hulp per week een kostenpost van ongeveer € 45,- per week mee. Gezien de periodieke en substantiële kostenpost, kan gelet op de bestedingsruimte van iemand met een minimuminkomen, niet worden gesteld dat drie uur huishoudelijk hulp passend is.¹⁵⁶

¹⁴⁹ art. 5 lid 1 sub c. Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁵⁰ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 17.

¹⁵¹ CRvB 17 november 2009, LJN BK5657.

¹⁵² CRvB 14 juli 2010, LJN BN1265.

¹⁵³ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 18.

¹⁵⁴ Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/304, Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/305.

¹⁵⁵ Rb. Noord-Nederland 9 december 2014, nr. 14/4569, Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/304, Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/305.

¹⁵⁶ CRvB 18 januari 2012, LJN BV1309, Rb. Arnhem 16 augustus 2012, LJN BX8032.

4.4.3 Voorliggende voorziening

Zoals aangegeven in paragraaf 3.7.4, kent de Wmo 2015 geen *wettelijk* voorliggende voorzieningen. Maar bij elke aanvraag voor een maatwerkvoorziening moet volgens de gemeente Zaanstad wel worden bezien of voor de gevraagde voorziening een voorliggende voorziening is.¹⁵⁷ De cliënt kan dan een beroep doen op voorzieningen voortvloeiend uit andere verschillende wetten. Wanneer aanspraak gemaakt kan worden op een voorliggende voorziening, kan de cliënt geen maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo 2015 krijgen. Vaak gaat het dan om wettelijke regelingen met voorzieningen voor een bepaalde doelgroep of voor een bepaald doel, zoals voorzieningen en zorg die op grond van de Zvw en de Wlz worden verstrekt. Iemand die aanspraak kan maken op zorg en verblijf op grond van de Wlz, hoeft geen ondersteuning op grond van de Wmo 2015. Los van wettelijke voorzieningen zijn er particuliere fondsen, waaruit voorzieningen worden betaald. Voorbeelden zijn het Epilepsiefonds, Reumafonds of Astmafonds. Deze zijn niet voorliggend, maar de gemeente kan de cliënt wel op de mogelijkheid van een dergelijke voorziening wijzen.¹⁵⁸

4.5 Verslag

Nadat het onderzoek is uitgevoerd zorgt de gemeente voor een schriftelijke verslaglegging hiervan.¹⁵⁹ De cliënt tekent het verslag voor 'akkoord' of 'niet-akkoord' en zorgt dat één getekend exemplaar wordt geretourneerd aan de contactpersoon, met wie hij het zogenaamde keukentafelgesprek heeft gevoerd. Wanneer de cliënt niet binnen vijf werkdagen het stuk retourneert, kan de gemeente bepalen de termijn van afhandeling op te schorten.¹⁶⁰ Wanneer de cliënt voor 'niet-akkoord' tekent, kan hij daarbij tevens aangeven wat de reden is.¹⁶¹ Er wordt dan onderzocht of deze inbreng relevant is voor de uitkomst van het onderzoek en of dit een wijziging betekent van de uitkomst van het onderzoek.¹⁶²

4.6 Aanvraag

De aanvraag kan uitsluitend door een cliënt zelf, zijn gemachtigde of vertegenwoordiger worden ingediend.¹⁶³ Dit is minder ruim dan de kring van personen rond de cliënt die een melding kan doen. De gemeente neemt de uitkomst van het onderzoek als uitgangspunt.¹⁶⁴ Bij een aanvraag wordt gekeken of de beperking niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk opgelost kan worden. Verder wordt gekeken of gebruik gemaakt kan worden van algemene voorzieningen om de hulpvraag op te lossen. Deze voorwaarden gelden zowel bij een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid of participatie, als bij beschermd wonen of opvang.¹⁶⁵ Bij een hulpvraag op het gebied van zelfredzaamheid of participatie wordt tevens gekeken of een algemeen gebruikelijke voorziening, zoals omschreven in paragraaf 4.4.2, de juiste ondersteuning kan bieden.

Verder worden twee aanvullende eisen genoemd bij hulpvragen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie. De cliënt komt alleen in aanmerking voor een maatwerkvoorziening in twee navolgende situaties:

- als de noodzaak tot ondersteuning voor de cliënt redelijkerwijs onvermijdelijk was. Dat de cliënt een maatwerkvoorziening nodig heeft, moet hem niet te verwijten zijn;

¹⁵⁷ art. 5 lid 1 sub g Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁵⁸ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 20.

¹⁵⁹ art. 6 lid 1 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁰ art. 6 lid 3 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶¹ art. 6 lid 4 en 5 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶² Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 21.

¹⁶³ art. 7 lid 1 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁴ art. 8 lid 1 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁵ art. 8 lid 2 en 3 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

- als de voorziening voorzienbaar was, maar van de cliënt redelijkerwijs niet verwacht kon worden maatregelen te treffen die de hulpvraag overbodig had gemaakt.¹⁶⁶ Gedacht kan worden aan standaard ouderdomskwalen, waardoor een bejaarde persoon een beroep moet doen op de Wmo. De ouderdomskwalen zijn te voorzien, maar dat betekent niet dat de bejaarde persoon daardoor bijvoorbeeld zelf de hulp bij het huishouden moet betalen.

Wanneer een maatwerkvoorziening in natura vervangen dient te worden, wordt deze uitsluitend verstrekt wanneer de voorziening technisch is afgeschreven. Hier gelden drie uitzonderingen op. De eerste uitzondering doet zich voor wanneer de eerder versterkte voorziening verloren is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen. Een tweede uitzondering is wanneer de voorziening wordt verstrekt als de cliënt zelf geheel of gedeeltelijk tegemoet komt in de veroorzaakte kosten. De laatste uitzondering is de situatie wanneer de eerder verstrekte voorziening, niet langer een oplossing biedt voor de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning.¹⁶⁷

De gemeente stelt als laatste eis dat wanneer een maatwerkvoorziening noodzakelijk is, zij de goedkoopste en meest adequate voorziening verstrekken.¹⁶⁸ Ook kan de gemeente een advies vragen, in het belang van de beoordeling, aan een daartoe aangewezen adviesinstantie.¹⁶⁹

4.7 Beschikking

Wanneer een maatwerkvoorziening wordt verstrekt moet in ieder geval in de beschikking staan of het een maatwerkvoorziening in natura betreft of een voorziening in de vorm van een pgb.¹⁷⁰ Dit is belangrijk aangezien aan elke soort voorziening afzonderlijke eisen zijn gesteld ten aanzien van de inhoud van de beschikking. Onderstaand een schema waarin de verschillen tot uitdrukking komen.¹⁷¹

Maatwerkvoorziening in natura	Maatwerkvoorziening in de vorm van een pgb
a. om welke voorziening het gaat en wat het beoogde resultaat daarvan is; b. wat de ingangsdatum en duur van de verstrekking is; c. hoe de voorziening wordt verstrekt; d. indien van toepassing, welke andere voorzieningen relevant zijn of kunnen zijn.	a. voor welk resultaat het pgb moet worden verstrekt; b. welke kwaliteitseisen gelden voor de besteding van het pgb; c. wat de hoogte van het pgb is en hoe hiertoe is gekomen; d. wat de duur van de verstrekking is waarvoor het pgb bedoeld is; e. de wijze van verantwoording van de besteding van het pgb.

Wanneer de cliënt volgens de gemeente niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening ontvangt hij een afwijzende beschikking. Hierin wordt met redenen omkleed aangegeven waarom de cliënt niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Wanneer de cliënt de afwijzende beschikking heeft ontvangen, staan de rechtsmiddelen omschreven in paragraaf 3.8.1 open.

¹⁶⁶ art. 8 lid 4 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁷ art. 8 lid 5 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁸ art. 8 lid 6 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁶⁹ art. 9 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁷⁰ art. 10 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁷¹ art. 8 lid 2 en 3 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

4.8 Hardheidsclausule

In de verordening is tevens een hardheidsclausule opgenomen.¹⁷² Soms kan het volgen van alle regels voor een cliënt zeer onredelijk uitpakken. De hardheidsclausule bepaalt dat de gemeente in bijzondere gevallen uitsluitend ten gunste van de cliënt kan afwijken van de bepalingen uit de verordening, en dus niet van de bepalingen in de Wmo 2015 zelf. Verder moet het gaan om bijzondere gevallen. Dit ter beoordeling aan de gemeente. Het gebruiken van de hardheidsclausule moet worden beschouwd als een uitzondering en niet als een regel. De gemeente moet in verband met precedentwerking dan ook duidelijk aangeven waarom in een bepaalde situatie van de verordening wordt afgeweken.¹⁷³ Het gebruik van de hardheidsclausule moet dus deugdelijk worden gemotiveerd. De gemeente heeft de bevoegdheid om te beslissen op een melding en een latere aanvraag gemandateerd aan de Sociale Wijkteams.¹⁷⁴ Onder mandaat wordt verstaan, de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan een besluit te nemen.¹⁷⁵ De medewerkers van het Sociaal Wijkteam hebben de bevoegdheid om te beslissen of een cliënt een Wmo-voorziening krijgt of niet. Door middel van de hardheidsclausule wordt expliciet ruimte gegeven aan de uitvoerders van de regels, namelijk de medewerkers van het Sociaal Wijkteam. Deze beslissingsruimte heet discretionaire ruimte. De term 'discretionair' is afgeleid van het Latijnse 'discretio', dat onderscheid of verschil betekent.¹⁷⁶

4.9 Uitvoering van de bevoegdheid

De opdracht om te zorgen voor algemene voorzieningen in de wijk is tevens gemandateerd naar de Sociale Wijkteams.¹⁷⁷ Dat houdt in dat het Sociaal Wijkteam de hulpvragen zoveel mogelijk zelf – met de cliënt samen – oplost. Als blijkt dat iemand ondersteuning nodig heeft, biedt het Sociaal Wijkteam die zoveel mogelijk door middel van algemene voorzieningen. Het Sociaal Wijkteam maakt daarbij gebruik van de vrijwillige inzet van andere bewoners en organisaties in de wijk.

Wanneer de cliënt met de hulpvraag naar het Sociaal Wijkteam komt, wordt een keukentafelgesprek ingepland. Als na het gesprek blijkt dat het Sociaal Wijkteam de ondersteuning niet zelf kan leveren middels algemene voorzieningen, kent het Sociaal Wijkteam een maatwerkvoorziening toe. De uitkomst van het onderzoek wordt samen met de aanvraag doorgestuurd naar de gemeente, die vervolgens de beschikking opstelt. De beschikking wordt teruggestuurd naar de cliënt.¹⁷⁸

Wanneer na het keukentafelgesprek blijkt dat de cliënt niet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, zal de cliënt moeten aangeven dat hij evengoed een aanvraag wilt indienen.¹⁷⁹ De medewerker stuurt dan de negatieve uitkomst van het onderzoek met de aanvraag mee naar de gemeente. De gemeente stelt een afwijzende beschikking op met daarin de argumenten van de medewerker van het Sociaal Wijkteam in vermeld en stuurt deze naar de cliënt. Tegen deze beschikking kan de cliënt bezwaar maken.

4.10 Kritiek op bevoegdheid

De bevoegdheid die de medewerkers van de Sociale Wijkteams krijgen binnen de gemeente Zaanstad levert geen probleem op als na het keukentafelgesprek blijkt dat de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Dan volgt immers een aanvraag, waarna de gemeente een beschikking opstelt. Tegen de beschikking kan de cliënt eventueel bezwaar en beroep instellen. In de meeste gevallen wordt hier geen gebruik van gemaakt, omdat de voorziening tenslotte is toegekend.

¹⁷² art. 20 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

¹⁷³ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 29.

¹⁷⁴ Bijlage 8: Mandaatbesluit Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad.

¹⁷⁵ Artikel 10:1 Awb

¹⁷⁶ De Savornin Lohman & Raaff 2001, p. 94.

¹⁷⁷ Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad, p. 21.

¹⁷⁸ Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad, p. 22.

¹⁷⁹ Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014, p. 10.

Maar wanneer het medewerker van het Sociaal Wijkteam van mening is dat geen maatwerkvoorziening verstrekt hoeft te worden, ontvangt de cliënt niet automatisch een beschikking. Wel kan de cliënt aangeven alsnog een aanvraag te willen indienen met de negatieve uitkomst van het onderzoek.¹⁸⁰ De cliënt moet wel door de medewerker op de mogelijkheid worden gewezen. De situatie kan zich voordoen dat de cliënt wel over de mogelijkheid wordt ingelicht, maar geen zin zal hebben omdat de aanvraag toch wordt afgewezen.¹⁸¹ Een mondige cliënt kan wel voor zichzelf opkomen, maar dit geldt niet voor iedereen. Dus wanneer geen maatwerkvoorziening wordt verstrekt, is het van belang dat de cliënt wel goed ingelicht wordt over de openstaande rechtsmiddelen.

In de Memorie van toelichting op de Wmo 2015, wordt aangegeven dat de knip tussen de melding en de aanvraag moet leiden tot een beperking van het aantal formele aanvragen en daarmee tot een beperking van de werklast van de gemeente. En indirect ook voor de werkdruk van de rechterlijke macht. Er wordt verder aangegeven dat de knip niet ten koste mag gaan van de rechtspositie van de cliënt.¹⁸² De Raad voor de rechtspraak is echter van mening dat de knip leidt tot onduidelijkheid en een verminderde rechtsbescherming van de cliënt.¹⁸³

Daarnaast staat de medewerker van het Sociaal Wijkteam, die de hulpvraag heeft onderzocht, niet meer blanco en onbevangen tegenover de hulpvraag. De medewerker heeft zich namelijk al een oordeel gevormd over het al dan niet toekennen van een maatwerkvoorziening. Het is dan moeilijk om nog objectief te zijn bij het verstrekken van een advies na het onderzoek. Dat de medewerker het onderzoek uitvoert en tevens het eindoordeel geeft, komt niet ten goede aan de rechtsbescherming van de cliënt.

Verder komt de cliënt met een bepaald doel naar het Sociaal Wijkteam. De Sociale Wijkteams hebben een ondersteunde rol in de gemeente Zaanstad. Cliënten kunnen namelijk met hun vragen en problemen op het gebied van welzijn, zorg, werk & inkomen, wonen en gezinsrelaties bij de Sociale Wijkteams terecht.¹⁸⁴ De medewerkers ondersteunen en informeren de cliënten. Op het gebied van Wmo heeft de medewerker tevens een beslissende bevoegdheid. De medewerker kan beslissen of een cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening of niet. Het kan voor een cliënt verwarrend zijn, dat de medewerker die hem ondersteunt tevens de beslissing neemt op zijn hulpvraag.

4.11 Doelstelling en taken Sociaal Wijkteam

In deze paragraaf zet ik de doelstelling en de taken van de Sociale Wijkteams uiteen. Sociale Wijkteams zijn er voor alle inwoners van de gemeente Zaanstad die ondersteuning nodig hebben op sociaal maatschappelijk terrein en die dat (tijdelijk) op eigen kracht niet kunnen. Door de ondersteuning integraal en in de wijk te organiseren, wilt de gemeente betere ondersteuning leveren. Het doel van de ondersteuning is dat mensen weer zelfredzaam worden en dat zij daar waar mogelijk gaan deelnemen en bijdragen aan de samenleving. De Sociale Wijkteams houden zich bezig met de sociale problemen en de sociale competenties in een bepaalde wijk.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 82.

¹⁸¹ Schulink, 'Scheiding van melding en aanvraag middel om aanvragen te weren?', www.schulink.nl

¹⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 82

¹⁸³ Raad voor de rechtspraak, 2013, p. 2

¹⁸⁴ Sociaal Wijkteam, 'Over Sociale Wijkteams in Zaanstad', www.swtzaanstad.nl

De Sociale Wijkteams zijn actief op de volgende leefgebieden: schuldenproblematiek en inkomensvraagstukken, werk en participatie, wonen, jeugd, gebruik maken van en (tijdelijk) ondersteunen burgerkracht, geestelijke gezondheid en verslaving, ondersteuning van mensen met een beperking en hun mantelzorgers, huishoudelijke hulp, begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging.¹⁸⁵ In bijlage 5 is voor de diverse levensgebieden specifiek opgenomen wat een Sociaal Wijkteam wel en niet doet.¹⁸⁶

Verder geeft een Sociaal Wijkteam uitwerking aan de volgende drie punten:

- *Preventie*: het tijdig signaleren en handelend optreden. Waar nodig worden cliënten ondersteund, waarbij de veronderstelling is dat bij tijdig ingrijpen kleine problemen ook klein blijven. Hierdoor kunnen escalaties op termijn vaker voorkomen worden. Zo wordt zware en duurdere zorg op langere termijn voorkomen;
- *Vooropzetten van eigen verantwoordelijkheid en stimuleren van zelfredzaamheid*: cliënten maken een eigen plan om meer grip te krijgen op hun dagelijks leven met ondersteuning van het Sociaal Wijkteam. Inwoners participeren, soms als vrijwilliger, soms op basis van het principe van wederkerigheid. De ondersteuning is van tijdelijke aard, om mensen zelfredzaam maken;
- *Integrale benadering*: principe van één gezin, één plan, één regisseur wordt consequent toegepast. In een Sociaal Wijkteam werken professionals vanuit verschillende disciplines met een generalistische werkwijze.¹⁸⁷ De generalistische werkwijze houdt in dat alle professionals binnen een Sociaal Wijkteam, alle verschillende vragen van cliënten moeten oppakken. Dit wordt in paragraaf 4.12.3 verder uitgewerkt.

4.12 Organisatiestructuur

4.12.1 Rol van de gemeente

De gemeente heeft verschillende rollen. Allereerst is de gemeente de opdrachtgever richting de hoofdaannemers van de Sociale Wijkteams.¹⁸⁸ In de volgende paragraaf 4.12.2 ga ik verder in op de rol van de hoofdaannemers. Verder is de gemeente de opdrachtgever voor het aanbod van de (specialistische) tweedelijns-ondersteuning, oftewel de maatwerkvoorzieningen, vanuit de Wmo 2015. Wanneer een medewerker van het Sociaal Wijkteam oordeelt dat cliënt een maatwerkvoorziening nodig heeft, geeft de medewerker dit door aan de gemeente. De gemeente geeft dan opdracht aan de betreffende zorgaanbieder. Bijvoorbeeld wanneer een cliënt huishoudelijk hulp nodig heeft. De organisatie Tzorg biedt huishulp aan bewoners van de gemeente Zaanstad.¹⁸⁹ De gemeente Zaanstad geeft dan opdracht aan Tzorg om huishoudelijk hulp te leveren aan de betreffende cliënt.

Verder levert de gemeente ook expertise aan de Sociale Wijkteams. Het gaat om medewerkers Wmo, re-integratie en schulddienstverlening. Ten slotte is de gemeente via de wijkmanagers ook een samenwerkingspartner van de Sociale Wijkteams. Voornamelijk daar waar het gaat om de versterking van buurtkracht.¹⁹⁰ Een wijkmanager onderzoekt wat er in de wijk speelt en bepaalt samen met de bewoners en organisaties, zoals de Sociale Wijkteams, wat er moet gebeuren in de wijk om de wijk te verbeteren.¹⁹¹

¹⁸⁵ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 5.

¹⁸⁶ Bijlage 5: Wat doet een Sociaal Wijkteam wel en wat niet op de diverse levensgebieden.

¹⁸⁷ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 3.

¹⁸⁸ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 15.

¹⁸⁹ Tzorg, 'Gemeente Zaanstad', www.tzorg.nl

¹⁹⁰ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 11.

¹⁹¹ Gemeente Zaanstad, 'Wat is een wijkmanager?', www.zaanstad.nl

4.12.2 Rol van de hoofdaannemer

De gemeente is opdrachtgever van de hoofdaannemers. De hoofdaannemers krijgen als opdracht in elk geval de drie punten zoals omschreven in paragraaf 4.11. Tevens moeten de hoofdaannemers een concrete invulling geven aan de drie punten voor de desbetreffende wijk.¹⁹² De hoofdaannemers krijgen een budget van de gemeente Zaanstad, waarmee zij expertise kunnen inhuren die de opdrachten uitvoeren. De verschillende organisaties welke op dit moment hoofdaannemer zijn binnen de gemeente Zaanstad staan genoemd in bijlage 7.¹⁹³

4.12.3 Rol van de medewerker

Een Sociaal Wijkteam bestaat in ieder geval uit de volgende expertises: wijkverpleegkundige, maatschappelijk werker, Dienstverlener Licht Verstandelijk Beperkte (hierna: LVB), opbouwwerker, Wmo-consulent, woonbegeleider, schuldpreventie- en budgetbegeleider en een medewerker die kennis heeft over re-integratie en participatie.¹⁹⁴ Er kan per Sociaal Wijkteam een verschil zijn in de mate van inzet per fte en samenstelling.

In het Sociaal Wijkteam opereren de medewerkers als generalist. Zij geven ondersteuning op de leefgebieden uitgewerkt in paragraaf 4.11. Een generalist is iemand die in staat is om problemen op verschillende domeinen te overzien en deze aan te pakken.¹⁹⁵ Dat houdt concreet in dat de medewerkers van een Sociaal Wijkteam, los van hun expertise, alle verschillende vragen en problemen van cliënten moet kunnen behandelen. Er worden kanttekeningen gesteld bij deze 'brede werkruimte'. Uit onderzoek wordt geconstateerd dat de generalistische werkwijze, hoge eisen stelt aan de medewerkers van de Sociale Wijkteams. Door een hoge werkdruk en de hoge eisen, kunnen de medewerkers zich de generalistische werkwijze niet toe-eigenen. Verder zijn medewerkers met al deze vaardigheden niet in overvloed beschikbaar.¹⁹⁶

Tot slot vormen de medewerkers van de Sociale Wijkteams de toegangspoort tot de specialistische tweedelijnsondersteuning, oftewel de maatwerkvoorzieningen.¹⁹⁷

¹⁹² Gemeente Zaanstad, 2013, p. 15.

¹⁹³ Bijlage 7: Hoofdaannemers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad.

¹⁹⁴ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 12.

¹⁹⁵ VNG e.a. (red.), 2013, p. 14.

¹⁹⁶ Platform31 e.a. (red), 2014, p. 57-59.

¹⁹⁷ Gemeente Zaanstad, 2013, p. 6.

5. Resultaten uit interviews met medewerkers van Sociale Wijkteams in gemeente Zaanstad

In dit hoofdstuk ga ik in op de praktische besluitvorming van een Wmo-aanvraag door de medewerkers van de Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad. Eerst vermeld ik in paragraaf 5.1 wat de achtergrond van de medewerkers van de Sociale Wijkteams is. In paragraaf 5.2 ga ik in op de werkwijze van de Sociale Wijkteams. Vervolgens wordt de Wmo-procedure uitgewerkt in paragraaf 5.3. Hierna geef ik in paragraaf 5.4 informatie over de hardheidsclausule. Tot slot komt in dit hoofdstuk de verwijsrelatie tussen het Sociaal Wijkteam en het Juridisch Loket Zaanstad aan bod in paragraaf 5.5.

5.1 Achtergrond van de medewerkers van de Sociale Wijkteams

Alle respondenten hebben een verschillende opleidingsachtergrond. Zo hebben de respondenten de opleiding SPH, Fysiotherapie, Onderwijskunde, Maatschappelijk werk en Ziekenverzorgster gevolgd. Via verschillende instanties zijn de respondenten uiteindelijk terecht gekomen bij het Sociaal Wijkteam. Vijf respondenten zijn eerder werkzaam geweest bij de Stichting Regionaal Indicatie Orgaan (hierna: Stichting RIO). Respondent 4 legt uit dat de Stichting RIO een onafhankelijk adviesbureau is voor cliënten die een aanvraag doen voor een Wmo-voorziening. Deze vijf respondenten hebben dus een arbeidsverleden waarin de Wmo een rol speelt. Voor respondent 3 geldt dit eveneens. Zij heeft namelijk cursussen over de Wmo gevolgd en is gedurende 21 jaar werkzaam op het gebied van de Wmo. Respondent 1 is werkzaam bij het Regionaal Instelling Beschermd Wonen (hierna: RIBW). Hier speelt de Wmo eveneens een rol in. Beschermd wonen is zoals eerder aangegeven sinds januari 2015 overgeheveld naar de Wmo 2015.¹⁹⁸ Respondent 8 is haar loopbaan begonnen bij het Sociaal Wijkteam, daar speelt de Wmo uiteraard een rol. De Wmo speelt dus bij alle respondenten in hun arbeidsverleden een rol, ondanks dat zij niet allemaal een opleiding hebben gevolgd waarbij dat het geval was. Door de respondenten wordt aangegeven dat binnen een Sociaal Wijkteam niet alleen medewerkers met een Wmo-achtergrond werkzaam zijn, maar tevens medewerkers met verschillende andere opleidings- en arbeidsachtergronden.

5.2 Werkwijze van de Sociale Wijkteams

Alle respondenten geven aan dat binnen het Sociaal Wijkteam generalistisch wordt gewerkt. Dit houdt in dat alle medewerkers met hun verschillende achtergronden, alle vragen en problemen van cliënten moeten behandelen. Een medewerker gespecialiseerd in schulddienstverlening, wordt bijvoorbeeld geacht een Wmo-aanvraag te kunnen behandelen. Over het generalistisch werken geeft respondent 3 aan *‘dat zij hoopt dat de kwaliteit gewaarborgd blijft’*. Zo geven drie andere respondenten aan dat medewerkers zonder kennis van de Wmo 2015 nu worden geacht Wmo-aanvragen te behandelen. Terwijl respondent 4 aangeeft dat *‘een Wmo-aanvraag behandelen niet iets is wat men zomaar kan doen’*. Gesteld wordt dat er voldoende kennis nodig is voor het behandelen van een Wmo-aanvraag. Wanneer de medewerker die het keukentafelgesprek voert deze kennis niet bezit, komt dit de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede. Wel geven zes respondenten aan dat wanneer een medewerker niet ervaren is in het voeren van een keukentafelgesprek, een ervaren medewerker meegaat. Verder geeft respondent 1 aan *‘dat naar zijn mening er wel valkuilen zijn met het generalistisch werken, zonder opleiding of scholing kan iemand flink de plank misslaan’*. Respondent 4 geeft vervolgens aan *‘dat haar team merkt dat het generalistisch werken soms niet haalbaar is, omdat sommige specialismes zoals de Wmo en schulddienstverlening te complex zijn’*. Vijf respondenten geven aan dat hun team soms terugvalt op het specialistisch werken. Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de specialismes bij de verdeling van zaken, geven vier respondenten aan. Geconcludeerd kan worden dat het generalistisch werken niet op alle vakgebieden mogelijk is. Zo wordt aangegeven dat voor het vakgebied Wmo voldoende kennis nodig is.

¹⁹⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ‘Beschermd wonen (GGZ-C) voor volwassenen’, www.hoeverandertmijnzorg.nl

Respondenten 5 en 8 kijken echter positief naar het generalistisch werken, omdat door de verschillende achtergronden de medewerkers soms tot creatieve adviezen komen.

5.3 Wmo-aanvraag binnen de Sociale Wijkteams

5.3.1 De procedure

Alle respondenten geven aan dat er veel aanvragen binnenkomen voor de Wmo 2015. Gemiddeld tussen de 5 á 10 per week. Respondenten 3 en 8 zeggen dat hun team gemiddeld meer Wmo-aanvragen krijgen, omdat in hun wijk veel verzorgingshuizen en –complexen zijn. De procedure verloopt in grote lijnen hetzelfde bij alle Sociale Wijkteams. Een cliënt doet een melding en vervolgens wordt een afspraak gemaakt voor het keukentafelgesprek. Tijdens het gesprek wordt gekeken naar alle leefgebieden, zoals financiën, huisvesting, sociaal netwerk, eigen kracht, verslaving en juridisch problemen. Respondent 3 geeft aan dat hier een vast formulier voor is die alle medewerkers van de Sociale Wijkteams moeten gebruiken bij het voeren van het keukentafelgesprek.¹⁹⁹

5.3.2 De afwegingen

Respondenten 1, 3 en 7 geven aan dat de gemeente een Wmo-beleid heeft opgesteld welke houvast geeft bij het beoordelen van de Wmo-aanvraag. Dit beleid is uitgewerkt in hoofdstuk 4. Verder zegt respondent 3 dat cliënt door het aanschaffen van een voorziening niet onder het bijstandsniveau mag komen. Ook respondent 2 kijkt naar het inkomen. Zij heeft de mogelijkheid om een cliënt een overgangsregeling aan te bieden van drie maanden, mits zij dit goed motiveert.²⁰⁰ Een voorbeeld dat respondent 2 noemt betrof een cliënt die uitsluitend een AOW-uitkering genot en wegens geldgebrek zijn was niet naar een wasserette kon brengen. Door de overgangsregeling krijgt iemand drie maanden de tijd om een andere oplossing te zoeken. Volgens respondent 6 speelt leeftijd en om welke voorziening het gaat ook een rol bij het nemen van een besluit. Respondent 3 kijkt verder of sprake is van een medische of een sociaal-psychische indicatie. Drie respondenten geven aan dat de gemeente een onafhankelijke arts heeft, die geraadpleegd kan worden voor medisch advies door de medewerkers van de Sociale Wijkteams. Dit is zelfs verplicht wanneer het gaat om beschermd wonen, geeft respondent 7 aan. Ook kunnen alle medewerkers een expert bij de gemeente raadplegen, geven drie respondenten aan.

Alle respondenten geven aan dat de werkdruk hoog is. De hoge werkdruk kan invloed hebben op de gespreksvoering tijdens het keukentafelgesprek of op de besluitvorming hierna. Wel geven de respondenten aan dat demogelijkheid aanwezig is om de zaak te overleggen. Eén respondent geeft aan onderling zaken te bespreken. Drie respondenten overleggen zaken na de verdeling ervan of zoals zeven respondenten aangeven tijdens een gepland casuïstiek zaken te overleggen. Respondent 4 geeft verder aan dat grote en dure voorzieningen besproken worden met de gemeente.

5.3.3 Eens met de uitkomst van het onderzoek

Na het keukentafelgesprek stellen de respondenten een schriftelijke verslaglegging van het gesprek op, waarin het besluit is opgenomen. Dit verslag wordt verstuurd naar de cliënt, zodat deze het verslag kan ondertekenen en terugsturen. Wanneer het om een maatwerkvoorziening gaat en de cliënt het eens is met het verslag, tekent deze voor *‘akkoord’*. Hierna wordt het verslag door middel van een overdrachtsformulier, verzonden naar de gemeente Zaanstad afdeling Services. Deze afdeling stelt een beschikking op, waarin staat vermeld dat de cliënt in aanmerking komt voor de betreffende maatwerkvoorziening. Respondent 2 geeft aan *‘dat wanneer het advies positief is, de gemeente dit klakkeloos overneemt in de beschikking.’*

¹⁹⁹ Bijlage 6: Integraal verslag.

²⁰⁰ art. 2.3 Beleidsregels (gemeente Zaanstad) 84040/2014.

Ook geeft respondent 2 aan *‘dat hun adviezen niet worden nagekeken’*. Zo zegt respondent 8 *‘dat zij beslissen, en de gemeente uitsluitend de uitvoering doet.’*

Respondent 6 geeft aan *‘dat het besluit nog steeds genomen wordt door de gemeente, maar in de praktijk het besluit een op een wordt overgenomen’*. De gemeente Zaanstad heeft de bevoegdheid om te mogen beslissen of een cliënt een maatwerkvoorziening krijgt, gemandateerd naar de Sociale Wijkteams. Dit is formeel geregeld in het Mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015.²⁰¹ Het is daarom vreemd dat respondent 6 in de veronderstelling is dat de gemeente Zaanstad de beslissingsbevoegdheid heeft.

5.3.4 Niet eens met de uitkomst van het onderzoek

Soms komt het voor dat een cliënt het niet eens is met het verslag dat de medewerker van het Sociaal Wijkteam na het onderzoek heeft opgesteld. Respondent 6 geeft een voorbeeld. Een cliënt wilde tijdelijk een vervoerspas. Dit heeft respondent afgewezen omdat alvorens iemand hiervoor in aanmerking komt, iemand langdurig iets moet mankeren en uitbehandeld moet zijn. Met de negatieve beslissing was de cliënt het niet mee eens. De cliënt die het niet eens is met het verslag, tekent het verslag voor *‘niet akkoord’*. De cliënt moet dan vervolgens aangegeven in bezwaar te willen gaan. Hierna wordt het verslag naar de gemeente verstuurd door middel van een overdrachtsformulier. Respondenten 3 en 8 geven aan dat de gemeente dan een afwijzende beschikking opstelt met de argumenten en motivering die de medewerkers van de Sociale Wijkteams hebben aangedragen. Vijf respondenten geven aan dat het niet vaak voorkomt dat een cliënt in bezwaar wilt gaan. Respondent 4 denkt dat dit komt omdat cliënten niet durven en hiervoor geen energie hebben. Tevens denkt zij dat veel cliënten al blij zijn met de zorg die zij nog wel vanuit de Wmo 2015 krijgen. Respondenten 4 en 5 denken dat het ook komt doordat de medewerkers van de Sociale Wijkteams nu beter kijken naar andere oplossingen buiten de Wmo 2015 om. Verder denken respondent 5, 7 en 8 dat het komt omdat de medewerkers hun besluit goed motiveren en kijken naar andere mogelijkheden.

5.4 Hardheidsclausule

In de Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 van de gemeente Zaanstad is een hardheidsclausule opgenomen.²⁰² Dit geeft de respondenten de ruimte om in bepaalde gevallen in het voordeel van cliënt af te wijken van de regels. Zes respondenten hebben nog geen gebruik gemaakt van de hardheidsclausule. Respondenten 2 en 3 hebben wel gebruik gemaakt van de hardheidsclausule. Respondent 3 geeft hier een voorbeeld van. Een cliënt had zodanige schulden dat hij zelfs geen rolstoel kon betalen. Respondent 3 heeft toen via de hardheidsclausule toch de voorziening verstrekt. Dit heeft zij gedaan omdat grotere problemen zouden ontstaan wanneer zij de voorziening niet zou verstrekken. Bij het gebruik van de hardheidsclausule moet door het verstrekken van een voorziening hogere kosten bespaard blijven voor de gemeente.

5.5 Verwijsrelatie met Juridisch Loket Zaandam

Niet alle respondenten verwijzen cliënten door naar het Juridisch Loket. Zo verwijzen respondenten 3 en 4 cliënten niet meer door, omdat bij een aantal verwijzingen naar het Juridisch Loket de cliënt wederom werd teruggewezen naar het Sociaal Wijkteam. Zij zijn niet tevreden over de dienstverlening van het Juridisch Loket. Zo zegt respondent 3 *‘niet veel te verwachten van het Juridisch Loket, omdat de dienstverlening is aangescherpt en daardoor minder mogelijkheden voor het verwijzen van cliënten zijn’*. Respondent 4 geeft aan *‘het idee te hebben dat het Juridisch Loket zich terugtrekt en dat de Sociale Wijkteams het gat moeten opvullen’*.

²⁰¹ Bijlage 8: Mandaatbesluit Sociale Wijkteams in de gemeente Zaanstad.

²⁰² art. 20 Verordening (gemeente Zaanstad) 58748/2014.

Verder geeft respondent 4 aan dat *‘wanneer een cliënt komt met een vraag en zij die niet weet, zij de vraag zelf gaat uitzoeken en niet verwijst naar het Juridisch Loket’*. Uit de uitspraken van de respondent 3 en 4 blijkt dat de verwijsrelatie verbeterd moet worden. Zo blijkt dat zij niet tevreden zijn met de veranderingen in de dienstverlening van het Juridisch Loket. De verwijsrelatie kan in dat opzicht geoptimaliseerd worden. Voorheen werd geen inkomensgrens gesteld voor het verkrijgen van juridisch advies. Sinds de veranderingen in de dienstverlening moet de juridisch medewerker vragen naar het verzamelinkomen van de cliënt wanneer de vraag verder uitgezocht moet worden, of wanneer een afspraak gepland moet worden. Verder is sinds april 2015 de baliefunctie gesloten. Cliënten kunnen wel naar het inloopspreekuur gaan, wanneer zij wegens persoonlijke omstandigheden of uit kostenoverweging niet kunnen bellen.

Drie respondenten verwijzen zelf niet, maar merken dat collega’s van de schulddienstverlening dit wel doen. Zo zegt respondent 7 dat zij het vermoeden heeft dat collega’s van schulddienstverlening vaker verwijzen naar het Juridisch Loket. Andere respondenten hebben wel cliënten doorverwezen. Dit doen zij wanneer de cliënt niet draagkrachtig is, zegt respondent 2 of wanneer een advocaat nodig is zegt respondent 5.

Bij een verwijzing speelt het mee of een sociaal raadslid deel uitmaakt van het Sociaal Wijkteam, geven vier respondenten aan. Een sociaal raadslid is iemand die kennis heeft van sociaal juridische zaken. Is deze kennis vertegenwoordigd in het Sociaal wijkteam, dan verwijzen de medewerkers van het Sociaal Wijkteam een cliënt minder vaak naar het Juridisch Loket.

6. Resultaten uit interviews met de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam

In dit hoofdstuk geef ik inzicht in de praktijkervaring van de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam met betrekking tot de Wmo 2015 en de uitvoering hiervan door de Sociale Wijkteams van de gemeente Zaanstad. In paragraaf 6.1 wordt de achtergrond van de juridisch medewerkers aangegeven. Hierna wordt in paragraaf 6.2 vermeld in hoeverre de juridisch medewerkers bekend zijn met de Wmo 2015. In paragraaf 6.3 worden de ervaringen van de juridisch medewerkers met de Sociale Wijkteams beschreven. Tot slot wordt in paragraaf 6.4 aangegeven hoe zij de verwijsrelatie met de Sociale Wijkteams vinden en op welke wijzen hun gewenste verwijsrelatie eruit ziet.

6.1 Achtergrond van de juridisch medewerkers

Uit de interviews met de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam blijkt dat, twee respondenten hbo-niveau hebben en drie respondenten een universitaire studie hebben afgerond. Tevens hebben zij allemaal een opleiding gevolgd waarbij rechten een essentieel onderdeel is van de opleiding. Alle respondenten hebben dus affiniteit met wet- en regelgeving en jurisprudentie. Wat betreft het arbeidsverleden van de juridisch medewerkers, zijn vier respondenten voorheen werkzaam geweest bij het Bureau voor Rechtshulp dat is overgegaan naar het Juridisch Loket. Deze vier respondenten zijn al geruime tijd werkzaam in de dienstverlening en hebben dus veel ervaring.

6.2 Kennis over de Wmo 2015

Twee respondenten hebben de Webinar Wmo 2015 gevolgd. Dit is een scholing vanuit het Juridisch Loket. Zij geven aan enigszins bekend te zijn met de wijzigingen rond de Wmo 2015. Respondent E geeft aan dat zij haar kennis over de Wmo bijhoudt. De andere drie respondenten geven aan dat zij summiere kennis hebben over de Wmo 2015. Volgens respondent D houdt dit verband met het aantal vragen dat zij krijgt over de Wmo 2015. Alle respondenten geven aan dat regelmatig vragen over de Wmo 2015 worden gesteld. Respondent C denkt dat er meer vragen over de Wmo 2015 zijn, maar dat deze vragen niet altijd het Juridisch Loket bereiken. Dit zou mede komen door de terugloop van het aantal cliënten ten gevolge van de baliesluiting. Volgens respondent C heeft de rol van de Sociaal Wijkteams eveneens invloed op het aantal vragen over de Wmo 2015. Het Sociale Wijkteam is de toegangspoort tot de maatwerkvoorzieningen. Veel vragen over de Wmo 2015 zullen terecht komen bij de Sociaal Wijkteams. Zoals uit de interviews blijkt zijn niet alle respondenten volledig op de hoogte van alle veranderingen met betrekking tot de Wmo 2015. Dit is wel noodzakelijk om de vragen die worden gesteld juist te kunnen beantwoorden.

6.3 Ervaring met de Sociaal Wijkteams

Vier respondenten geven aan niet veel ervaring te hebben met de uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociale Wijkteams. Echter, geven respondenten A en D wel aan dat zij van mening zijn dat de Sociale Wijkteams vergaande bevoegdheden hebben. Respondent C geeft aan dat zij het een vreemde constructie vindt dat degene die de Wmo-aanvraag behandelt, tevens de beoordeling van de aanvraag doet. Respondent A geeft een voorbeeld waarbij een cliënt ontraden werd om een Wmo-aanvraag in te dienen, omdat de cliënt niet in aanmerking kwam voor een voorziening vanuit de Wmo 2015. Zoals aangegeven begint een Wmo-aanvraag bij het Sociaal Wijkteam. Een cliënt moet vrij zijn een aanvraag te kunnen indienen, zodat eventueel hierna gebruik kan worden gemaakt van de openstaande rechtsmiddelen.²⁰³

²⁰³ art. 6:4 Awb

Op de vraag wat de respondenten merken van de rol van de Sociale Wijkteams in hun werk, geven zij verschillende antwoorden. Drie respondenten geven aan dat door de verschillende samenstelling van expertises in de Sociale Wijkteams verschillen aanwezig zijn in de werkzaamheden van een Sociaal Wijkteam. Hierdoor is niet duidelijk wat de precieze werkzaamheden zijn van een Sociaal Wijkteam. De drie respondenten willen meer duidelijkheid in de samenstelling van de Sociale Wijkteams waardoor het duidelijk wordt wat de werkzaamheden zijn van een Sociaal Wijkteam. Verder geven drie respondenten aan dat zij de indruk hebben dat juridische kennis bij de Sociale Wijkteams ontbreekt. Van belang is dan dat cliënten met uitsluitend juridische vragen door de Sociale Wijkteams worden verwezen naar het Juridisch Loket. Respondent D geeft aan dat zij eigenlijk pas wat merkt van de werkzaamheden van de Sociale Wijkteams, wanneer het fout gaat. Er worden door de respondenten enkele voorbeelden gegeven over zaken waarbij een fout is gemaakt door een medewerker van een Sociaal Wijkteam. Respondent C geeft een voorbeeld waarbij de cliënt, door het Sociaal Wijkteam werd verwezen naar het Juridisch Loket, terwijl de zaak geen betrekking had op een juridisch geschil. Het Juridisch Loket adviseert en informeert cliënten met uitsluitend juridische vragen. Respondent D heeft een zaak van een cliënt behandeld die een beroep wenste te doen op schuldhulpverlening via de gemeente, het minnelijk traject. De cliënt had medio juni - juli 2014 de documenten ingeleverd bij het Sociaal Wijkteam en medio maart - april 2015 waren de documenten door de medewerker nog niet doorgestuurd naar de gemeente. Verder geeft respondent E aan dat er in een zaak veel inhoudelijk werk was verzet door het Sociaal Wijkteam, maar dat halverwege toch werd geconstateerd dat de zaak zich niet leende voor behandeling door het Sociaal Wijkteam en de cliënt alsnog werd verwezen aan het Juridisch Loket. Om die reden is het soms onmogelijk of vaak moeilijker een zaak alsnog juist te behandelen.

Respondent B is van mening dat de dienstverlening van de Sociale Wijkteams redelijk goed verloopt, omdat hij hierover geen negatieve terugkoppeling van cliënten heeft gekregen.

6.4 Gewenste verwijsrelatie met de Sociale Wijkteams

De respondenten geven aan dat toen de balies van het Juridisch Loket elke dag geopend waren, zij cliënten vaak verwezen naar de Sociale Wijkteams. Sinds begin april 2015 is de baliefunctie van het Juridisch Loket gesloten en kunnen cliënten uitsluitend telefonisch of tijdens het inloopspreekuur hun vraag voorleggen en/of een afspraak maken. Voor cliënten van het Juridisch Loket Zaanadam is per week twee uur de mogelijkheid aanwezig om langs te komen tijdens het open inloopspreekuur. Tijdens het inloopspreekuur komen cliënten die woonachtig zijn in de gemeente Zaanstad. Deze cliënten kunnen eventueel verwezen worden naar de Sociale Wijkteams. Het kan tevens voorkomen dat een cliënt telefonisch zijn vraag stelt en woonachtig is in de gemeente Zaanstad. Al is de kans daarop kleiner, omdat de telefonische vragen binnenkomen op een landelijk telefoonnummer. Wat de respondenten verwachten van de medewerkers van Sociale Wijkteams wanneer zij een cliënt verwijzen is verschillend. Respondent A verwacht bij een verwijzing naar het Sociaal Wijkteam, dat de medewerker van het Sociaal Wijkteam de vragen van de cliënten juist behandelen. Vier respondenten verwachten dat de Sociale Wijkteams vooral praktische hulp biedt aan cliënten. Zij verwachten verder een verwijzing van het Sociaal Wijkteam naar het Juridisch Loket, indien een zaak juridisch inhoudelijk is.

Op de vraag hoe de gewenste verwijsrelatie eruit ziet, komen variërende antwoorden naar voren. Twee respondenten zien graag korte lijnen met de medewerkers van de Sociale Wijkteams. Drie respondenten willen graag meer duidelijkheid over de werkzaamheden van de Sociale Wijkteams. Bij een verwijzing van de Sociale Wijkteams naar het Juridisch Loket, en andersom, willen vier respondenten dat een advies- of verwijsformulier wordt meegegeven. Het lijkt drie respondenten ook raadzaam om periodiek een overleg met elkaar te plannen.

7. Conclusie

In dit onderzoek staat de Wmo 2015 centraal. Als eerste is gekeken wat de inhoud van de Wmo 2015 is. Vervolgens is bestudeerd op welke wijze de gemeente Zaanstad invulling geeft aan deze wet. Hierna is onderzoek gedaan naar de hieruit voortvloeiende procedure en de werkwijze en bevoegdheden van de Sociaal Wijkteams binnen de gemeente. Vervolgens is gekeken naar de praktische besluitvorming van de medewerkers van de Sociale Wijkteams. Tot slot is gekeken naar de praktische ervaringen van de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaanstad.

De centrale vraag is: *‘Op welke wijze kan het Juridisch Loket Zaanstad haar dienstverlening optimaliseren, voor cliënten met vragen over de Wmo 2015, rekening houdend met de praktische uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad?’*.

Wanneer een cliënt een beperking ondervindt in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie is de gemeente verplicht om ondersteuning te bieden. Dit kan middels algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen in natura of in de vorm van een pgb. De cliënt dient dan een melding te doen van zijn hulpvraag. De gemeente Zaanstad heeft de uitvoering van de Wmo 2015 gemandateerd naar Sociale Wijkteams. Deze teams hebben de bevoegdheid om te beslissen op een hulpvraag. In de interviews met de medewerkers van de Sociale Wijkteams geeft een medewerker aan dat het besluit door de gemeente genomen wordt. Het is vreemd dat deze medewerker in de veronderstelling is dat de gemeente de bevoegdheid heeft. Zoals ik aangaf heeft de gemeente Zaanstad de bevoegdheid gemandateerd. Dat de respondent hiervan niet op de hoogte is, is zorgwekkend. Wanneer de medewerkers van de Sociale Wijkteam de bevoegdheid krijgen, is het noodzakelijk dat zij hiervan op de hoogte zijn.

De Wmo 2015 maakt een knip tussen de melding en de aanvraag. Nadat de cliënt een melding heeft gedaan bij een Sociaal Wijkteam, volgt een onderzoek in de vorm van een keukentafelgesprek. De medewerker oordeelt dan of de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Wanneer een maatwerkvoorziening niet wordt toegekend is het van belang dat de cliënt wordt gewezen op de mogelijkheid om alsnog een aanvraag in te dienen met de uitkomst van het onderzoek. Pas na een aanvraag krijgt de cliënt een beschikking. Hierna kan de cliënt gebruik maken van de openstaande rechtsmiddelen. Uit de interviews met de medewerkers van de Sociale Wijkteams komt naar voren dat er zelden gebruik wordt gemaakt van de bezwaarmogelijkheid door cliënten. Binnen verschillende rechtsgebieden maken burgers bezwaar tegen beslissingen. Waarom er zelden gebruik wordt gemaakt van de bezwaarmogelijkheid binnen de Wmo 2015 is niet duidelijk. Het zou te maken kunnen hebben met de knip tussen de melding en de aanvraag. Wanneer de uitkomst van het onderzoek negatief is, moet de cliënt nog een stap ondernemen om uiteindelijk een beschikking te mogen ontvangen. De cliënt kan geremd worden om een aanvraag in te dienen, omdat de uitkomst van het onderzoek negatief is. In deze situatie is het van belang dat een deskundige de cliënt inlicht over de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de beschikking.

Verder blijkt uit de interviews met de medewerkers van de Sociale Wijkteams dat er nagenoeg niet gebruik is gemaakt van de hardheidsclausule. De medewerkers van de Sociale Wijkteams moeten voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheid die zij krijgen om in individuele gevallen ten gunste van de cliënt af te wijken van de regels die de gemeente Zaanstad stelt. Dit is belangrijk bij de besluitvorming van de medewerkers van de Sociale Wijkteams.

Wat betreft de verwijzrelatie naar het Juridisch Loket, geven enkele medewerkers van de Sociale Wijkteams aan niet tevreden zijn. Doordat de medewerkers ontevreden zijn, verwijzen zij geen cliënten naar het Juridisch Loket. Verder geven veel medewerkers aan zelf geen cliënten te verwijzen naar het Juridisch Loket, maar merken wel dat medewerkers gespecialiseerd in schulddienstverlening dit af en toe doen. Wanneer een sociaal raadslid aanwezig is in het team, verwijzen de medewerkers minder vaak naar het Juridisch Loket. Geconcludeerd kan worden dat door de medewerkers van de Sociale Wijkteams niet veel cliënten verwezen worden naar het Juridisch Loket. Dit komt doordat de medewerkers niet tevreden zijn, of de expertises van het Loket niet nodig is. Verder geven alle medewerkers aan een hoge werkdruk te ervaren. Wanneer de medewerkers cliënten verwijzen met juridisch vragen naar het Juridisch Loket, hoeft het advies niet zelf opgezocht te worden. Dit verminderd de werkdruk.

Aangezien enkele medewerkers aangeven niet tevreden zijn met de dienstverlening van het Juridisch Loket, kan de verwijzrelatie geoptimaliseerd worden. Dit komt de cliënt ten goede.

Uit de interviews met de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam blijkt dat nog niet iedereen voldoende op de hoogte is van de veranderingen door de inwerkingtreding van de Wmo 2015. Wel worden regelmatig vragen gesteld door cliënten over de Wmo 2015. Om de dienstverlening te optimaliseren voor cliënten met vragen over de Wmo 2015, zullen de medewerkers op de hoogte gesteld moeten worden van de benodigde kennis. Door dit onderzoek is het mogelijk de benodigde kennis op te nemen in de *'Kennisbank'* van het Juridisch Loket. Op die manier komt er informatie over de Wmo 2015 beschikbaar voor alle juridisch medewerkers van het Juridisch Loket. Verder biedt dit onderzoek informatie over de Wmo-procedure binnen de gemeente Zaanstad voor de medewerker van het Juridisch Loket Zaandam. Deze kennis is noodzakelijk wanneer een cliënt uit de gemeente Zaanstad komt met een vraag over de Wmo 2015. Wanneer de juridisch medewerkers op de hoogte zijn van de kennis uit dit onderzoek, wordt de dienstverlening voor cliënten met Wmo-vragen geoptimaliseerd.

8. Aanbevelingen

Naar aanleiding van mijn onderzoek: *‘Op welke wijze het Juridisch Loket Zaandam haar dienstverlening kan optimaliseren, voor cliënten met vragen over de Wmo 2015, rekening houdend met de praktische uitvoering van de Wmo 2015 door de Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad’*, heb ik enkele aanbevelingen voor het Juridisch Loket. Met mijn aanbevelingen hoop ik dat de medewerkers van het Juridisch Loket hun adviezen adequater kunnen verstrekken aan cliënten met vragen over de Wmo 2015.

- De huidige *‘Kennisbank’* biedt geen informatie over de Wmo 2015. De juridisch medewerkers van het Juridisch Loket gebruiken hierdoor verschillende kennisbronnen. Door de informatie over de Wmo 2015 uit dit onderzoek te gebruiken bij het opstellen van een informatiebron in *‘de Kennisbank’*, krijgen alle juridisch medewerkers van het Juridisch Loket toegang tot deze informatie en kunnen zij deze informatie in de praktijk gebruiken. Verder kunnen de medewerkers bij vragen over de Wmo 2015 de in bijlage 10 opgenomen processchema gebruiken.²⁰⁴ Hierin is een Wmo-aanvraag zoals deze is omschreven in de Wmo 2015 schematisch uitgewerkt. Tevens is in het schema opgenomen bij welke fase, in welke paragraaf de benodigde informatie is terug te vinden.
- De informatie over de Wmo 2015 binnen de gemeente Zaanstad uit dit onderzoek is bestemd voor de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam. Voor de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam is de in bijlage 9 opgenomen processchema relevant.²⁰⁵ Hierin is een Wmo-aanvraag binnen de gemeente Zaanstad schematisch uitgewerkt. Wanneer een cliënt uit de gemeente Zaanstad een vraag heeft over de Wmo 2015 is dit processchema nuttig. In het schema is opgenomen bij welke fase, in welke paragraaf de benodigde informatie is terug te vinden.
- Door de medewerkers van de Sociale Wijkteams is aangegeven dat de cliënten in de gemeente Zaanstad nagenoeg geen gebruik maken van bezwaarmogelijkheid. Waarom van de bezwaarmogelijkheid zelden gebruikt wordt gemaakt, moet nader worden. Belangrijk is dat cliënten op de bezwaarmogelijkheid worden gewezen en dat de medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam de bezwaarmogelijkheid in hun advies (nogmaals) aangeven. Hiervoor is het van belang dat de cliënt op de hoogte is van de procedure of anders gezegd van de knip tussen de melding en de aanvraag.
- Tot slot wil ik enkele aanbevelingen doen voor de verwijsrelatie tussen het Juridisch Loket Zaandam en de Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad. Uit de interviews met de medewerkers van de Sociaal Wijkteams, hebben twee medewerkers aangegeven niet tevreden zijn over de veranderingen in de dienstverlening van het Juridisch Loket. In ieder geval moet duidelijk worden wat de veranderingen in de dienstverlening van het Juridisch Loket zijn en waarom de veranderingen zijn doorgevoerd. De medewerkers van het Sociale Wijkteam begrijpen dan beter waarom de veranderingen hebben plaatsgevonden. Verder lijkt het mij verstandig om aan te geven wat precies de werkzaamheden van het Juridisch Loket inhouden. Wanneer dit duidelijk is, kunnen de medewerkers van de Sociale Wijkteams cliënten gerichter verwijzen naar het Juridisch Loket. Zo wordt voorkomen dat cliënten onjuist worden verwezen.

²⁰⁴ Bijlage 10: Processchema Wmo-aanvraag 2015.

²⁰⁵ Bijlage 9: Processchema Wmo-aanvraag binnen de gemeente Zaanstad.

Juridisch medewerkers van het Juridisch Loket Zaandam geven aan dat zij niet voldoende op de hoogte zijn van de werkzaamheden van de Sociale Wijkteams. Om meer duidelijkheid te krijgen, is het mogelijk om eerst contact op te nemen met een medewerker van het Sociaal Wijkteam om de betreffende zaak te overleggen. Dan is meteen duidelijk of de cliënt verwezen kan worden, of niet. Tevens lijkt het mij raadzaam om een advies- of verwijsformulier mee te geven. Dan is duidelijk waarom en waarvoor de cliënt is doorverwezen. Periodiek overleg tussen het Juridisch Loket en de Sociale Wijkteams draagt bij aan een betere samenwerking, omdat beiden elkaar dan beter leren kennen en meer over elkaars werkzaamheden te weten komen.

Literatuurlijst

Wetten en besluiten

Algemene wet bestuursrecht
Besluit langdurige zorg, 2014/520
Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek
Jeugdwet
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wet voorzieningen gehandicapten
Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, 2014/420

Jurisprudentie

Rb. Arnhem 16 augustus 2012, LJN BX8032.
Rb. Noord-Nederland 9 december 2014, Awb 14/4569.
Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/ 304.
Rb. Gelderland 9 maart 2015, nr. 15/305.
CRvB 29 april 2009, LJN BI6832.
CRvB 17 november 2009, LJN BK5657.
CRvB 26 november 2009, LJN BK4567.
CRvB 28 oktober 2009, LJN BK2502.
CRvB 20 januari 2010, LJN BL1684.
CRvB 14 juli 2010, LJN BN1265.
CRvB 22 september 2010, LJN BO0336.
CRvB 20 juli 2011, LJN BR3280.
CRvB 12 oktober 2011, LJN BT8821.
CRvB 18 januari 2012, LJN BV1309.
CRvB 20 juni 2012, LJN BW8959.
CRvB 25 maart 2015, nr. 13/6039.
CRvB 25 maart 2015, nr. 13/6120.
CRvB 25 maart 2015, nr. 14/1291.
CRvB 25 maart 2015, nr. 14/2009.

Parlementaire stukken

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2014, nr. 281, *‘Besluit van 9 juli, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015’*.
Kamerstukken II 1998/99, 26 523, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr. 3.
Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 280.
Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 297.
Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34.
Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 60.
Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 68.
Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 70.

Beleidsstukken

Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad, december 2013.
Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad, 84040/2014.
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2015, 58748/2014.
Mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015/48942, gemeente Zaanstad.

Literatuur

- *De Sovornin Lohman & Raaff 2001.*
J. de Sovornin Lohman & H. Raaff, *'In de frontlinie tussen hulp en recht'*, Bussum, Uitgeverij Coutinho 2001.
- *Klosse & Vonk 2014.*
S. Klosse & G.J. Vonk, *'Sociaalzekerheidsrecht'*, Deventer, Uitgeverij Kluwer BV, september 2014.
- *Van Cleef 2014.*
S. van Cleef, *'De kleine gids Wmo 2015'*, Deventer, Uitgeverij Kluwer BV, oktober 2014.
- *Verhoeven 2011.*
N. Verhoeven, *'Wat is onderzoek'*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, juli 2011.

Artikelen en publicaties

- H.J. Kooistra & W.J.M. Peters, *'Het begin van maatschappelijke ondersteuning'*, Data Juridica, PS Documenta 2013/12 aflevering 9.
- TransitieBureau Wmo, *'Informatiekaart Persoonsgebonden budget'*, februari 2014.
- TransitieBureau Wmo, *'Informatiekaart Beschermd wonen'*, februari 2014.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *'Nieuwsbrief VNG project De Kanteling'*, juni 2009, nr. 1.

Adviezen en rapporten

- *Combrink-Kuiters & Peters, 2012.*
L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters, *'Het Juridisch Loket: de klant aan het woord 2012'*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2012.
- *CPB, 2013.*
Centraal Planbureau (CPB), *'Decentralisatie in het sociaal domein, uitgevoerd op verzoek van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en de VNG'*, Den Haag 4 september 2013.
- *Gemeente Zaanstad, 2013.*
Gemeente Zaanstad, *'Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad in 2015'*, 4 juli 2013
- *Platform31, 2014.*
Platform31, BMC Advies en Universiteit Twente, *'De vormgeving van sociale (wijk)teams Inrichting, organisatie en vraagstructuur'*, september 2014.
- *Raad voor de rechtspraak, 2013.*
Raad voor de rechtspraak, *'Advies concept wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015'*, 2013/33, Den Haag 4 september 2013.
- *VNG, 2013.*
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), TransitieBureau Wmo, TransitieBureau Jeugd, gemeente Eindhoven, gemeente Enschede, gemeente Leeuwarden, gemeente Utrecht en gemeente Zaanstad, *'Sociale Wijkteams in ontwikkeling Inrichting, aansturing en bekostiging'*, Juli 2013.
- *WRR, 2012.*
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *'Vertrouwen in burgers'*, Den Haag/Amsterdam 2012.

Elektronische bronnen

- Centraal Administratiekantoor (CAK), *'bereken uw eigen bijdrage'*, www.hetcak.nl
- Follow the Money, *'Waar oh waar komen die torenhoge zorgkosten toch vandaan?'*, www.ftm.nl
- Gemeente Zaanstad, *'Wat is een wijkmanager?'*, www.zaanstad.nl
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *'Wat verandert er in de zorg?'*, www.hoeverandertmijnzorg.nl
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *'Beschermd wonen (GGZ-C) voor volwassenen'*, www.hoeverandertmijnzorg.nl
- Movisie, *'Wijzigingen AWBZ en Wmo: een overzicht'*, 28 april 2015, www.movisie.nl
- Nationale Ombudsman, *'Interventies bij SBV over PGB leiden niet tot verbeteringen'*, 4 februari 2015, www.nationaleombudsman.nl
- Nationale ombudsman, *'Klacht indienen'*, www.nationaleombudsman.nl
- PerSaldo, *'Trekkingsrecht: wat moet u weten? Informatie over invoering'*, www.pgb.nl

- Rijksoverheid, *'Begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2014'*, 17 september 2013, www.rijksoverheid.nl
- Rijksoverheid, *'Van Rijn: nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 naar de Tweede Kamer'*, 14 januari 2014, www.rijksoverheid.nl
- Schulinck, *'Scheiding van melding en aanvraag middel om aanvragen te weren?'*, 19 maart 2014, www.schulinck.nl
- Schulinck, *'Wmo 2015: een hoop te doen!'*, 20 augustus 2014, www.schulinck.nl
- Sociaal Wijkteam, *'Over Sociale Wijkteams in Zaanstad'*, www.swtzaanstad.nl
- TransitieBureau Wmo, *'De Kanteling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten'*, www.invoeringwmo.nl
- Tros Radar, *'Veranderingen in de zorg 2015: AWBZ, Wmo, Wlz, Jeugdwet'*, aflevering op 29 oktober 2014, www.radartv.nl
- Tzorg, *'Gemeente Zaanstad'*, www.tzorg.nl
- Unie KBO, *'Traplift-tweet zorgt voor landelijke ophef'*, 4 mei 2015, www.uniekbo.nl