

“Gemeente, help uw burgers in het huishouden!”

Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling moet geven aan de uitvoering van hulp bij het huishouden onder de Wmo 2015.



Auteur:	G. Davoodi
Studentennummer:	2069473
Eerste afstudeerdocent:	Mevr. mr. M.J. van Loon
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. W.J.H. Struijlaart
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Vught

Vught, mei 2016

¹ www.slochteren.sp.nl/nieuws/2015/01/meldpunt-zorg-en-wmo (geraadpleegd op 2 maart 2016).

“Gemeente, help uw burgers in het huishouden!”

Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling moet geven aan de uitvoering van hulp bij het huishouden onder de Wmo 2015.

Auteur:	G. Davoodi
Studentennummer:	2069473
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Opleiding:	HBO-Rechten
Eerste afstudeerdocent:	Mevr. mr. M.J. van Loon
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. W.J.H. Struijlaart
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Vught
Opdrachtgever:	Afdelingen Ontwikkeling en Publiekszaken
Afstudeermentor:	Dhr. mr. A. Fattore
Afstudeerperiode:	Februari – mei 2016
Classificatie:	Intern
Verschijningsplaats:	Tilburg
Verschijningsdatum:	30 mei 2016

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport met de titel *“Gemeente, help uw burgers in het huishouden!”*. Ter afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten, aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg, heb ik in opdracht van de gemeente Vught de afgelopen vier maanden met veel plezier aan dit rapport gewerkt. In dit rapport presenteer ik de resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling moet geven aan de uitvoering van hulp bij het huishouden onder de Wmo 2015.

Langs deze weg wil ik graag een aantal personen binnen de gemeente Vught bedanken. Allereerst ben ik mijn afstudeerbegeleiders de heer mr. H van der Linden en de heer mr. A. Fattore erg dankbaar voor het bieden hun hulp, steun, advies en tijd bij de totstandbrenging van dit rapport. Ook wil ik hen bedanken voor hun flexibele houding waardoor ik de rust en de ruimte kreeg om aan dit rapport te werken. Daarnaast wil ik al mijn collega's binnen de gemeente Vught bedanken voor de fijne samenwerking en hun hartverwarmende aanmoedigingen. Ik heb de stageperiode als zeer plezierige, maar vooral leerzaam ervaren.

Uiteraard gaat mijn dank ook uit naar mijn afstudeerdocenten mevrouw, mr. M. van Loon en de heer mr. W. Strijlaart, voor hun waardevolle begeleiding en het vertrouwen gedurende het gehele afstudeerproces.

Ik wens u veel leesplezier.

Ghazal Davoodi

Vught, mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

1. Inleiding	8
§ 1.1 Beschrijving van de organisatie	8
§ 1.2 WegWijs+ gemeente Vught	8
§ 1.3 Aanleiding	9
§ 1.4 Probleembeschrijving	10
§ 1.5 Centrale vraagstelling en deelvragen	12
§ 1.6 Doelstelling	12
§ 1.7 Methoden en bronnen	12
§ 1.8 Verantwoording	13
§ 1.9 Leeswijzer	13
2. Kernbegrippen Wmo 2015 en doorwerking hiervan in de juridische beleidsconcepten van HbH	15
§ 2.1 Hulp bij het huishouden	15
§ 2.2 Maatschappelijke ondersteuning	16
§ 2.3 Zelfredzaamheid en participatie	17
§ 2.4 Compensatieplicht in de Wmo 2015: maatwerkplicht	18
§ 2.5 Afschaffing HbH	18
§ 2.6 HbH als algemeen gebruikelijke voorziening	20
§ 2.7 HbH als algemene voorziening	21
§ 2.8 Deelconclusie	23
3. Toetsingskader HbH maatwerkvoorziening	24
§ 3.1 Vaststelling van het recht op maatwerkvoorziening	24
§ 3.1.1 Criteria in de verordening	25
§ 3.1.2 Delegatie van regelgevende bevoegdheid	26
§ 3.2 Beoordeling van het recht op maatwerkvoorziening	27
§ 3.2.1 Weigering maatwerkvoorziening	29
§ 3.2.2 Afstemming maatwerkvoorziening	30
§ 3.3 Aanvraagprocedure maatwerkvoorziening	31
§ 3.3.1 Meldingsfase	31
§ 3.3.2 Onderzoeksfase	32
§ 3.3.3 Eigen bijdrage	33

§ 3.4	Vormen maatwerkvoorziening	34
§ 3.5	Deelconclusie	34
4.	Vughtse uitvoeringsbeleid hulp bij het huishouden.....	36
§ 4.1	Besluitvorming indiceren op resultaat	36
§ 4.2	Bevoegdheid uitvoering wet door derden.....	37
§ 4.2.1	Publieke taak-jurisprudentie	38
§ 4.2.2	Bestuurlijke aanbesteding	39
§ 4.2.3	Aanbestedingsprocedure	40
§ 4.2.4	Aanbestedingsovereenkomst	40
§ 4.3	Waarborging kwaliteit voorziening	41
§ 4.4	Toezicht op kwaliteit voorziening	42
§ 4.5	Deelconclusie	43
5.	Rechtsbescherming onder de Wmo 2015	44
§ 5.1	Procedure rechtsbescherming	44
§ 5.2	Toetsing de Wmo door de rechter	44
§ 5.3	Het Klachtrecht.....	45
§ 5.3.1	Klachtrecht ingevolge de Awb	45
§ 5.3.2	Klachtrecht ingevolge de Wmo.....	46
§ 5.3.3	Toepassing klachtrecht in praktijk in Vught	46
§ 5.4	Deelconclusie	48
	Conclusies en aanbevelingen	49
	Bronnenlijst.....	53
	Jurisprudentielijst.....	56

Samenvatting

De gemeenten hebben onder de Wmo 2015, net als de Wmo 2007, de plicht om maatschappelijke ondersteuning te bieden aan een hulpbehoevende cliënt, ter bevordering van diens zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. Het verschil met de Wmo 2007 is dat de Wmo 2015 geen specifieke resultaatgebieden voorschrijft, zoals het voeren van het huishouden, waarin de cliënt gecompenseerd moet worden. De resultaatgebieden zijn vervangen door een algemene plicht tot verstrekking van maatwerkvoorzieningen voor de cliënten die daarvoor in aanmerking komen. Met een maatwerkvoorziening worden de belemmeringen die voortvloeien uit de beperkingen van de cliënt weggenomen of verminderd. Hierdoor krijgt de cliënt regie over het voeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en kan de cliënt deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Het wegvallen van wettelijke resultaatgebieden heeft er in de praktijk toe geleid dat gemeenten verschillende beleidsconcepten hebben ontwikkeld voor het bieden van hulp bij het huishouden. In Vught heeft de gemeente gekozen voor een publiek private samenwerking. De uitvoering van hulp bij het huishouden laat de gemeente verrichten door private zorgaanbieders op basis van een contract. De gemeente Vught acht een juridische rechtmatigheidstoet op het beleid en de uitvoering van hulp bij het huishouden noodzakelijk. Dit onderzoeksrapport geeft daarom een antwoord op de vraag op welke wijze de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling moet geven aan de uitvoering van hulp bij het huishouden onder de Wmo 2015. De doelstelling is dat met de resultaten van dit rapport de gemeente een kwaliteitsslag kan maken in de uitvoering van hulp bij het huishouden. In dit rapport is methodisch onderzoek gedaan naar het recht, middels een inhoudsanalyse van de wet- en regelgeving, jurisprudentie en vakliteratuur, en naar de praktijk, door middel van interviews.

De voornaamste conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken, is dat, ondanks het wegvallen van de wettelijke resultaatgebieden, hulp bij het huishouden vooralsnog onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. De wijze waarop de cliënt voor hulp bij het huishouden in aanmerking komt en de criteria op basis waarvan de cliënt aanspraak maakt op deze maatwerkvoorziening, moeten op grond van de Wmo 2015 door de gemeenteraad in de verordening worden vastgelegd. Op grond van jurisprudentie moeten in de verordening de essentialia van de voorziening beschreven worden. Dit zijn de aandachtsgebieden waaruit de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden bestaat. De regelende bevoegdheid van de gemeenteraad kan gedelegeerd worden aan het college, mits de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid gewaarborgd worden in de verordening.

De vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt, aangaande een aanspraak op een maatwerkvoorziening, wordt aangemerkt als een publiekrechtelijke kerntaak van de gemeente. Er geldt een verbod op de uitbesteding van de kerntaken aan private zorgaanbieders. Wel biedt de wet de mogelijkheid om de uitvoering van de wet over te laten aan een de zorgaanbieders. Een zorgaanbieder kan invulling geven aan de uitvoering van hulp bij het huishouden aan de hand van de door de gemeente geïndiceerde aandachtsgebieden in een individueel concreet cliëntgeval.

Lijst van afkortingen

ADL	algemene dagelijkse levensverrichtingen
Avv	algemeen verbindend voorschrift
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CAK	Centraal Administratiekantoor
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
HbH	hulp bij het huishouden
IVT	Instituut Voor Thuiszorg
MVT	Memorie van Toelichting
PGB	persoonsgebonden budget
PW	Participatiewet
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VN	Verenigde Naties
VWS	Volksgezondheid Welzijn en Sport
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Zin	Zorg in natura
Zvw	Zorgverzekeringswet

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van het onderzoek geformuleerd. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de organisatie. Ook wordt de wijze waarop de organisatie te werk gaat met hulpvragen van de burgers in het kader van de Wmo 2015 besproken. Vervolgens komen de aanleiding, de probleemstelling, de vraagstelling en de doelstelling aan bod. Voorts wordt uitleg gegeven over de methoden die zijn toegepast bij dit onderzoek. De geraadpleegde bronnen worden verantwoord onder het kopje verantwoording. Ten slotte geeft een leeswijzer de opbouw van het rapport weer.

§ 1.1 Beschrijving van de organisatie

Vught ligt in de provincie Noord-Brabant en ten Zuiden van 's-Hertogenbosch. De gemeente Vught (de gemeente) omvat naast het gelijknamige dorp verder nog het dorp Cromvoirt en de buurtschappen Bergenshuizen en Loveren.²

De gemeenteorganisatie van Vught is onderverdeeld in vijf afdelingen: Ontwikkeling, Bestuurs- en Managementondersteuning, Realisatie en Beheer, Interne Bedrijfsvoering en Publiekszaken. De hoogste functie binnen de organisatie is weggelegd voor de gemeentesecretaris. Het gemeentebestuur bestaat uit het college van burgemeester en wethouders (het college), de gemeenteraad en de burgemeester.

Dit onderzoeksrapport wordt opgesteld in opdracht van de afdelingen Publiekszaken en Ontwikkeling. De afdeling Ontwikkeling brengt beleidsvelden bij elkaar op de gebieden van ruimtelijke kwaliteit en de sociale leefbaarheid van Vught. Deze afdeling houdt zich vooral bezig met de kaderstelling en de strategische aanpak van gemeentelijke beleidsvelden. De Afdeling Publiekszaken is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid op het gebied van de sociale leefbaarheid. Deze afdeling is daarom direct in contact met belanghebbenden. Vught telt 25.971 inwoners die op allerlei beleidsvelden de gemeente nodig hebben voor het beantwoorden van hun hulpvragen.³

§ 1.2 WegWijs+ gemeente Vught

Per 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Het gaat om de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet (PW) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De transitie van deze taken wordt in de gemeente onder de naam WegWijs+ uitgevoerd. Het principe van deze drie transities is “één gezin, één plan, één regisseur”. Onder dit principe werkt de gemeente samen met deskundigen op het gebied van gezondheid, opvoeding, zorg, welzijn, werk en inkomen. De taken worden door de partijen integraal en interdisciplinair uitgevoerd.⁴

In WegWijs+ werken Juvans, Jeugdzorg, Welzijn Vught, MEE, het Centrum voor Jeugd en Gezin en de afdelingen Arbeid & Inkomen en WegWijs van de gemeente samen. De samenwerking strekt zich verder dan alleen met de genoemde partijen. Daar waar nodig

² www.plaatsengids.nl/vught (geraadpleegd op 7 maart 2016).

³ www.vught.nl/vught-cijfers (geraadpleegd op 7 maart 2016).

⁴ Zie bijlage 2.

worden bijvoorbeeld de wooncorporaties en wijkagenten bij casussen betrokken. In totaal bestaat het team van WegWijs+ uit ongeveer 30 medewerkers.

Het doel achter dit principe is een pragmatische en een sociale benadering van ingewikkelde hulpvragen van burgers, die moet leiden tot een toegesneden oplossing. De sociale wijkteams, samengesteld uit medewerkers van de bovengenoemde organisaties, zoeken op allerlei manieren contact met burgers om de problemen in beeld te krijgen. Zij pakken signalen op via de gemeente of in de wijk. Naar aanleiding van deze signalen leggen zij huisbezoeken af. Ook zijn ze wekelijks op een aantal gemakkelijk bereikbare locaties aanwezig om de vragen te beantwoorden. Door deze integrale manier van uitvoering komen de burgers sneller bij de juiste persoon terecht met hun hulpvraag. Het is de bedoeling dat op termijn wijksteunpunten komen, zodat burgers dichterbij huis vragen kunnen stellen en aan zorg komen die ze nodig hebben.⁵

§ 1.3 Aanleiding

Een van de meest oude vormen van zorg verlenen, is de onderlinge zorg binnen de eigen leefeenheid en het familiair verband. Van oudsher gold in de Nederlandse samenleving de morele plicht voor elkaar te zorgen. Met de toenemende welvaartsontwikkeling, in de tweede helft van de vorige eeuw, en de invoering van de verzorgingsstaat werd men van deze morele plicht ontheven.⁶ De burgers werden zelfstandiger door de financiële armslag van de overheid en daardoor ook onafhankelijk van de onderlinge zorg binnen de eigen commune.⁷

De oude verzorgingsstaat maakte het mogelijk dat mensen 'van de wieg tot aan het graf' werden verzorgd. Deze verzorgingsstaat, waarbij iedereen met een beperking of een probleem een beroep kon doen op de overheidsinstanties, dreigde onbetaalbaar te worden. De overheid voelde de noodzaak om een ander koers uit te zetten. Voor het eerst in de jaren tachtig werd daarom de term 'zorgzame samenleving' geïntroduceerd. In een zorgzame samenleving moest men meer voor elkaar zorgen en alleen in allerhoogste nood een beroep doen op de overheid. Hiermee werd de basis gelegd voor de huidige Wmo.⁸

Met de invoering van de Wmo in 2007 werd de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving duidelijk gemaakt. In een participatiesamenleving speelt de eigen verantwoordelijkheid van de burger een prominente rol en de overheid biedt enkel aanvullende ondersteuning.⁹ Het voornaamste doel van de Wmo is meedoen. Vanuit dit perspectief is de kerntaak van de overheid het bieden van ondersteuning aan burgers die niet zelfstandig kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving.¹⁰ Deze ondersteuning is erop gericht dat mensen zo lang mogelijk en zo zelfstandig mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen.¹¹ De plicht voor het leveren

⁵ www.vught.nl (zoek op WegWijs+).

⁶ Sewandono, *NJB* 2013, afl. 41, p. 2864-2870.

⁷ www.movisie.nl (zoek op *krimp achter de voordeur*).

⁸ www.canonsociaalwerk.eu (klik op *canon sociaalwerk Nederland 1982*).

⁹ www.movisie.nl (zoek op *krimp achter de voordeur*).

¹⁰ Van Rooij & Boersma 2014, p. 3.

¹¹ Sewandono, *NJB* 2013, afl. 41, p. 2864-2870.

van voorzieningen ter compensatie van de beperkingen van de burger, die eerder bij het rijk lag, werd onder de Wmo 2007 overgedragen aan de gemeenten.¹²

De invoering van de Wmo 2007 was een kanteling in het zorgsysteem. Cliënten moesten terugvallen op eigen mogelijkheden om de stijgende collectieve uitgaven aan langdurige zorg te kunnen reduceren. Er werden immers te veel vormen van ondersteuning, die mensen ook zelf hadden kunnen organiseren, uit de collectieve middelen betaald. De wetgever greep verder in met de invoering van de Wmo 2015. Enerzijds, is de gemeenten 40% minder budget verstrekt voor de uitvoering van de Wmo 2015.¹³ Het uitgangspunt was om door gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen de ondersteuning met een beperkter budget mogelijk temaken. Overigens is dit percentage aan korting halverwege 2015 teruggedraaid naar 28%.¹⁴ Anderzijds legt de wetgever de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor het oplossen van hulpvragen voorop. Er wordt een groter beroep gedaan op de eigen mogelijkheden van burgers, hun sociale netwerk, mantelzorgers en eventuele vrijwilligers. Hiermee wil de wetgever de ondersteuning en zorg voor kwetsbare groepen in de toekomst veiligstellen.¹⁵

Om de gemeenten enigszins tegemoet te komen, is de gemeenten een ruimere beoordelingsruimte gegeven onder de Wmo 2015. Deze beleidsruimte moet er toe leiden dat gemeenten beleid ontwikkelen op basis van de regionale omstandigheden, behoeftes en gewoonten. Dit beleid moet er vervolgens voor zorgen dat gemeenten de uitvoeringslasten van de Wmo kunnen inperken. Ook de mogelijkheden voor gemeenten tot het vragen van een financiële bijdrage naar vermogen van mensen worden met de Wmo 2015 verruimd.¹⁶

In juridisch technische zin speelt hierbij de beleidskeuze van gemeenten om het klassieke toetsingsmodel, dat onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ; voor een deel de voorganger van de Wmo), los te laten. Dit model was voor de uitvoering nogal kostbaar en liet weinig ruimte over voor maatwerk. Dit model hield in dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) de onafhankelijke beoordeling verrichtte voor het recht op zorg in de vorm van een indicatie (hoeveel uren werd voor welke zorg medisch noodzakelijk geacht). De zorgaanbieder nam vervolgens op basis van deze indicatie de uitvoering van de zorg voor zijn rekening.¹⁷

§ 1.4 Probleembeschrijving

De beleidsvrijheid binnen de Wmo 2015 en het loslaten van het klassieke toetsingsmodel heeft bij de herinrichting van hulp bij het huishouden (HbH) geleid tot verschillen in de uitvoering binnen de gemeenten. Gemeenten hebben verschillende creatieve beleidsconcepten of uitvoeringsmethoden ontwikkeld, waarmee zij kosten kunnen besparen op de HbH. Deze verschillen in methoden zijn door recente jurisprudentie over HbH aan het licht gekomen. De volgende beschrijvingen zijn voorbeelden van de meest

¹² Van Rooij & Boersma 2014, p. 5.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 95.

¹⁴ www.wmo-wijzer.nl (zoek op *vergoeding huishoudelijke hulp anders*).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 3.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 4.

¹⁷ Rb. Gelderland 22 juli 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:4482.

voorkomende beleidskeuzes met bijbehorende juridische methoden die door gemeenten worden toegepast bij de uitvoering van HbH.

Eén van de beleidskeuzes van gemeenten kan zijn dat HbH geen maatwerkvoorziening meer is, omdat dit als algemeen gebruikelijk wordt geacht.¹⁸ Dit houdt in dat mensen hun schoonmaakprobleem zelf moeten oplossen door op de vrije markt een hulp te zoeken.¹⁹ Een andere beleidskeuze is afschaffing van HbH als maatwerkvoorziening.²⁰ Belanghebbenden worden geacht HbH zelf te regelen op grond van eigen verantwoordelijkheid. De financiële ondersteuning wordt hierbij niet op grond van de Wmo 2015, maar in het kader van bijzondere bijstand op grond van de PW geboden.²¹ Een derde beleidskeuze is inrichting van HbH in de vorm van een 'algemene voorziening' die voor eenieder toegankelijk is.²² Algemene voorziening is een aanbod van diensten of activiteiten dat gericht is op maatschappelijke ondersteuning en wordt geboden zonder een voorafgaand onderzoek naar de situatie van de gebruikers.²³

Dan is er ook nog een vierde beleidskeuze, namelijk uitvoering van HbH op grond van bestuurlijke aanbesteding, ook wel verlengde besluitvorming genoemd. Deze constructie is in de gemeente Vught ten uitvoer gebracht. De uitvoering van HbH wordt hiermee opgesplitst in twee onderdelen die los van elkaar geen rechtsgevolg in het leven roepen. Allereerst behoudt het college de beoordeling van de toegang tot de voorziening en neemt hierop een besluit in het kader van resultaatgericht indiceren. Het college borgt hiermee haar bevoegdheid in het publiekrechtelijke domein.²⁴ De eindverantwoordelijkheid van het college is primair gericht op het verwezenlijken van het resultaat. De toekenning van HbH moet leiden tot een schoon en leefbaar huis.²⁵ De gemeente neemt hiermee afstand van indiceren op basis van uren.²⁶ Vervolgens wordt de nadere uitwerking van het recht op een schoon en leefbaar huis uitbesteed, op basis van een privaatrechtelijk contract, aan een zorgaanbieder. De private zorgaanbieder bepaalt samen met de cliënt de nadere uitwerking van dit recht in een ondersteuningsplan.

Om alleszins ervan overtuigd te zijn dat de gemaakte beleidskeuze ook de meest verdedigbare juridische keuze is, acht het college een juridische rechtmatigheidstoets noodzakelijk. Met een juridische rechtmatigheidstoets wil de gemeente een kwaliteitsslag maken op het beleid en de uitvoering van HbH. Hiermee wil de gemeente uitsluiten dat cliënten in hun recht tot aanspraak op een HbH-voorziening worden geschaad. Bovendien wil de gemeente controleren of zij in voldoende mate de regie voeren op de private zorgaanbieders. Dit is van belang gelet op de wettelijke compensatieplicht van het college en de bezuinigingsdoeleinden van het rijk onder de Wmo 2015. Immers, ondanks dat de zorgaanbieders contractueel verantwoordelijk worden gehouden voor de uitvoering, blijft

¹⁸ Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490.

¹⁹ Vermaat, Klein Egelink & Imkamp, *Gst.*, afl. 7432, p. 2-9.

²⁰ Rb. Gelderland 17 december 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7848.

²¹ Rb. Zeeland-West-Brabant 7 januari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:10.

²² Rb. Noord-Nederland 13 maart 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:1134.

²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 64, p. 53 en 60.

²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 161.

²⁵ www.overheid.nl (klik op *Lokale wet- en regelgeving*, zoek op *Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015*).

²⁶ Zie bijlage 3.

de toekenning van de voorziening een publieke taak en draagt het college de eindverantwoordelijkheid.

Ook wil de gemeente ten voordele van de cliënten de bezwaarschriftprocedure zo veel mogelijk dejuridiseren met toepassing van minnelijke trajecten. Tegelijkertijd wil de gemeente voorkomen dat dejuridisering te ver doorslaat en de rechtsbescherming van de cliënt in het geding komt. Met minnelijke trajecten worden bedoeld een klachtprocedure bij de zorgaanbieder en een procedure in het kader van ambtelijke herziening bij de gemeente. Voor de juridische rechtmatigheidstoets worden in dit rapport de meldingsfase, de besluitvormingsfase en de rechtsbescherming van de cliënt onderzocht.

§ 1.5 Centrale vraagstelling en deelvragen

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

“Op welke wijze moet de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling geven aan de uitvoering van HbH onder de Wmo 2015?”

De centrale vraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord.

Deelvraag op regelgevend niveau:

1. Valt de maatwerkvoorziening HbH onder de kaders van de Wmo 2015?
2. Wat is het toetsingskader van het bevoegd bestuursorgaan met betrekking tot de beoordeling van de aanspraak van de cliënt op de maatwerkvoorziening HbH?

Deelvraag op uitvoerend niveau:

3. Op welke wijze is de uitvoering van de Wmo door zorgaanbieders conform de door de gemeente gestelde HbH-beleid?

Deelvraag t.a.v. rechtsbescherming cliënt:

4. Op welke wijze is de rechtsbescherming van de cliënt onder de Wmo 2015 geregeld?

§ 1.6 Doelstelling

In opdracht van de gemeente Vught wordt uiterlijk 30 mei 2016 aan de afdeling Ontwikkeling en Publiekszaken een onderzoeksrapport opgeleverd waarin advies wordt uitgebracht over de vraag op welke wijze de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling moet te geven aan de uitvoering van HbH onder de Wmo 2015, zodat hiermee een juridische rechtmatigheidstoets wordt uitgevoerd op het huidige beleid van de gemeente, wat moet leiden tot een kwaliteitsslag in de uitvoering van HbH.

§ 1.7 Methoden en bronnen

De centrale vraag van dit onderzoeksrapport wordt beantwoord door middel van een tweetal onderzoeksmethoden. Hierbij wordt een onderzoek naar het recht verricht, waarbij de Wmo, decentrale regelgeving, vakliteratuur, jurisprudentie, mediabronnen en andere elektronische bronnen aan een inhoudsanalyse worden onderworpen. Ook worden parlementaire stukken zoals de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wmo en amendementen geanalyseerd.

Tevens wordt een kwalitatief onderzoek verricht naar de praktijk door middel van een tweetal interviews gehouden met mevrouw M. van de Donk, zelfstandig adviseur Sociaalzekerheidsrecht, en mevrouw C. van der Vorst, juridisch kwaliteitsmedewerker, gemeente Helmond en mevrouw C. van Dongen, Teamleider Wmo, gemeente Etten-Leur. Door hun betrokkenheid bij de vorming van de beleidsmethodiek publiek private samenwerking bij HbH kunnen zij een gedegen beeld geven van de uitvoeringspraktijk. De vorm van de interviews is halfgestructureerd waarbij een vragenlijst wordt gehanteerd, maar de geïnterviewde krijgt alle ruimte voor eigen inbreng.²⁷

De relevante gegevens uit de voornoemde bronnen worden bestudeerd om vervolgens verwerkt te worden in het onderzoek. De bronnen die worden toegepast per hoofdstuk zijn beschreven in het onderzoeksplan bijgevoegd aan dit rapport.

§ 1.8 Verantwoording

De betrouwbaarheid van de rechtsbronnen wordt gewaarborgd door raadpleging van de wetgeving op het centrale en het decentrale niveau en jurisprudentie van de bestuursrechter en voor zover over dit onderwerp bekend uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. De betrouwbaarheid van de geraadpleegde documenten wordt gewaarborgd, omdat deze opgesteld zijn door vakinhoudelijke deskundigen. Bovendien wordt bij de informatie van deze documenten nooit uitgegaan van één bron.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de geïnterviewde personen, blijft deze gewaarborgd door de deskundige en praktijkgerichte functie van deze personen. Er is expliciet gekozen voor het interviewen van personen uit Gemeente Helmond en Etten-Leur, omdat deze gemeenten beiden de methode publiek private samenwerking bij HbH in de uitvoering toepassen. Hierbij wordt de Japanse beleidsmethode toegepast. Dat wil zeggen dat de gemeente zich kan laten inspireren door het beleid van de bovengenoemde gemeenten dan wel het dit beleid kopieert en of modificeert.²⁸ Het doel van deze methode is om beter beleid te maken.

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen, wordt binnen het onderzoek te allen tijde gebruik gemaakt van de meest recente bronnen. Hierbij wordt alleen informatie gebruikt die antwoord geeft op de centrale vraag. Verder wordt het onderzoeksresultaat getoetst aan de doelstelling en de centrale vraagstelling. De bronnen die zijn geraadpleegd, komen terug in de vorm van voetnoten. Tevens zijn de bronnen te vinden in de literatuurlijst. De validiteit van de interviews en verwerking van de data wordt gewaarborgd door het volgen van een gecertificeerde cursus 'kwalitatief interviewen en kwalitatieve analyse'.²⁹

§ 1.9 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is verdeeld in een inleiding, vier kernhoofdstukken en het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen. In het eerste hoofdstuk worden de aanleiding, de probleembeschrijving, de centrale vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek geschetst. Hoofdstuk twee presenteert een de belangrijkste kernbegrippen van de Wmo

²⁷ Verschuren & Doorewaard 2007, p. 232.

²⁸ Geul 2013, p. 61.

²⁹ Zie bijlage13.

2015 en de doorwerking hiervan op de meest voorkomende beleidsconcepten in de praktijk. Hoofdstuk drie presenteert de toetsingskaders met betrekking tot de aanspraak van de cliënt op een maatwerkvoorziening HbH. Daarbij wordt de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad en de plicht van het college bij de beoordeling van een aanspraak op een maatwerkvoorziening besproken. Tevens worden de aanvraagprocedure en de vormen van een maatwerkvoorziening in dit hoofdstuk uiteen gezet. In hoofdstuk vier staat het uitvoeringsbeleid van de gemeente met betrekking tot HbH maatwerkvoorziening centraal. Allereerst wordt ingegaan op de indicatiestelling bij HbH voorzieningen onder de Wmo 2015. Vervolgens worden de bevoegdheid tot uitbesteding van de uitvoering van de wet en de procedure bij uitbesteding van de uitvoering van de wet behandeld. Tevens worden de kwaliteit van de voorziening en de waarborging van de kwaliteit in dit hoofdstuk besproken. Hoofdstuk vijf behandelt hoofdzakelijke de rechtsbescherming van de cliënt binnen de Wmo 2015. Ook de wijze waarop de rechter het besluit van het bestuursorgaan toetst binnen de Wmo 2015 komt in dit hoofdstuk aan de orde. Daarnaast wordt de klachtenregeling binnen de Wmo 2015 in relatie tot de rechtsbescherming van de cliënt besproken. Tot slot komen in hoofdstuk zes de conclusies en de aanbevelingen aan bod. In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en wordt de gemeente geadviseerd op welke wijze zij een verbeter slag kunnen maken in de uitvoering van het HbH-beleid.

2. Kernbegrippen Wmo 2015 en doorwerking hiervan in de juridische beleidsconcepten van HbH

In dit hoofdstuk worden de relevante begrippen beschreven die betrekking hebben op de HbH in de Wmo 2015. Een uitleg van deze begrippen helpt de juridische complexiteit van de Wmo beter te begrijpen. Deze begrippen hebben hun doorwerking gevonden in de beleidsconcepten die door gemeenten in het kader van HbH bij de invoering van de Wmo 2015 zijn ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de meest voorkomende juridische beleidsconcepten die door de rechter zijn beoordeeld. Aan de hand van een rechtelijke toetsing op deze beleidsconcepten wordt de strekking van HbH onder de Wmo 2015 duidelijk.

§ 2.1 Hulp bij het huishouden

In zowel de wettekst van de Wmo 2015, als in de toelichting ervan, wordt niet meer als zodanig gesproken over HbH. Dat was wel het geval onder de Wmo 2007. Om de burgers ondersteuning te bieden in het zelfstandig kunnen functioneren en actief meedoen aan de samenleving, schreef de wet in artikel 4 lid 1 Wmo 2007 vier resultaatgebieden voor. Eén van die verplichte resultaatgebieden was het voeren van een huishouding.

Alhoewel het niet meer terug komt in de wet, wordt HbH nog wel door de gemeenten als een algemene voorziening of als een maatwerkvoorziening verstrekt. Daarbij kan de gemeente zelf bepalen welke activiteiten onder HbH vallen. HbH is bedoeld om beperkingen bij het voeren van een gestructureerd huishouding te compenseren. Onder het voeren van een gestructureerd huishouden vallen een aantal subdoelen. Deze subdoelen kunnen per gemeente verschillen. Bij het opstellen van subdoelen gaat men uit van de behoeften in de gemeenten. Enkele van deze subdoelen zijn wonen in een schoon en leefbaar huis, het beschikken over gewassen en (gestreken) kleding en zorg dragen voor kinderen die tot het gezin behoren.³⁰

Een huis is schoon volgens de normen die de gemeenten hanteren. Een huis is leefbaar als het opgeruimd en functioneel is, om bijvoorbeeld vallen te voorkomen. Wanneer er sprake is van een dreigende disfunctioneren van de leefeenheid, als gevolg van gezondheidsproblemen, is HbH als voorziening aangewezen. HbH kan gedeeltelijke of volledige overname van de huishoudelijke taken betekenen.³¹ De gemeenten bepalen de aandachtsgebieden die gecompenseerd dienen te worden. Door de gemeenten wordt vaak een onderscheid gemaakt in HbH 1 en HbH 2, dat grotendeels als volgt wordt ingedeeld met bijbehorende activiteiten:

- Hulp bij het huishouden categorie 1:
 - licht en zwaar huishoudelijk werk zoals stofzuigen, reinigen van badkamer en toilet, kamers opruimen, ramen lappen, bedden opmaken, afhalen en verschoneren, opruimen huishoudelijk afval en planten verzorgen;
 - wassen en strijken van kleding en linnengoed;

³⁰ www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

³¹ www.invoeringwmo.nl (zoek op Richtlijn indicatieadvisering Hulp bij het Huishouden).

- broodmaaltijd voorbereiden;
- hand- en spandiensten in de huishouding;
- boodschappen doen
- Hulp bij het huishouden categorie 2:
 - opvang en of verzorging van kinderen;
 - dagelijkse organisatie van het huishouden;
 - advies, instructie en voorlichting over huishoudelijk werk.³²

§ 2.2 Maatschappelijke ondersteuning

Het weglaten van de verplichte resultaatgebieden geeft de gemeenten binnen de Wmo 2015 een bredere verantwoordelijkheid voor het bieden van maatschappelijke ondersteuning. De gemeenten moeten zorg dragen voor zorgvuldige en professionele dienstverlening.³³ Het streven van de wetgever is ook om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aan te passen aan de veranderende eisen en omstandigheden van de samenleving. Mensen willen zolang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en regie behouden op hun eigen leven.³⁴

In de Wmo 2015 is de basisbepaling voor de verantwoordelijkheid van de gemeente tot het verlenen van maatschappelijke ondersteuning vastgelegd in artikel 2.1.1 lid 1 Wmo 2015. Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' bevat drie beleidsterreinen. De wet definieert dit begrip als volgt in artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015:

- 1°. *het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen een met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede 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 zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,*
- 3°. *het bieden van beschermd wonen en opvang.*

Het eerste beleidsterrein van dit begrip is ruim geformuleerd. Hiermee is de gemeenten grote beleidsvrijheid verstrekt om lokaal invulling te geven aan de bevolkingsbehoeften. Voor het bevorderen van de sociale samenhang kunnen gemeenten bijvoorbeeld plekken creëren die als ontmoetingsplaats fungeren voor de burgers. De gemeenten kunnen de sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente echter niet alleen bereiken met de inzet van professionele organisaties. In eerste instantie is veelal de inzet van de naaste omgeving zoals familie, burens en vrijwilligers in de buurt vereist om "civil society" te verwezenlijken. "Civil society" wil zeggen een maatschappij waarin burgers vrij en zelfstandig kunnen handelen.³⁵

³² Van Rooij & Boersma 2014, p. 17.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 8.

³⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30131, nr. 98, p.14.

³⁵ www.movisie.nl (zoeken op *Een bloeiende civil society*).

Een goede toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten is eveneens noodzakelijk voor het bereiken van een samenleving waarin mensen met een beperking in staat worden gesteld om op gelijke voet te kunnen participeren.³⁶

Het tweede beleidsterrein bevat alle activiteiten van de gemeente, zowel maatwerkvoorzieningen als algemene voorzieningen, die ertoe strekken mensen te helpen maatschappelijk te participeren. Met betrekking tot deze activiteiten dienen gemeenten dus beleid te ontwikkelen. Ook wordt in dit beleidsterrein de doelgroep benoemd die aangewezen is op maatschappelijke ondersteuning. De woorden 'zo veel mogelijk in de eigen leefomgeving' in dit beleidsterrein hebben mede tot doel dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.³⁷ In dit rapport worden het eerste en derde beleidsterrein verder buiten beschouwing gelaten.

§ 2.3 Zelfredzaamheid en participatie

De maatschappelijke ondersteuning is bedoeld om zelfredzaamheid en participatie van de burgers in de samenleving te bevorderen. In beginsel is zelfredzaamheid en participatie de verantwoordelijkheid van de burgers zelf. Slechts wanneer de burger alle mogelijkheden om te komen tot zelfredzaamheid en participatie heeft uitgeput, wordt een beroep op de gemeente mogelijk. Met zelfredzaamheid wordt, ingevolge artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015, in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) en het voeren van een gestructureerd huishouden bedoeld.

ADL zijn de dagelijkse handelingen die mensen verrichten, met inbegrip van persoonlijke verzorging. De taken die onder ADL vallen, zijn in en uit bed komen, aan- en uitkleden, lichamelijke hygiëne, toiletbezoek, bewegen en lopen, ontspanning, zitten en weer opstaan, eten/drinken, het innemen van medicijnen en sociaal contact.³⁸ Een gestructureerd huishouden is te bereiken door bijvoorbeeld hulp te bieden bij het aanbrengen van structuur in het huishouden, leren om zelfstandig te wonen, omgaan met geld en met onverwachte gebeurtenissen die de dagelijkse structuur doorbreken.³⁹ Onder de Wmo 2015 kan een gestructureerd huishouden in de regel worden bereikt met een HbH voorziening.⁴⁰

Het begrip participatie doelt op deelname aan het maatschappelijk verkeer. Te denken valt aan iemand die, ondanks lichamelijke of geestelijke beperkingen, op gelijke voet met anderen en in redelijke mate in maatschappelijke zin kan functioneren. Met functioneren wordt bedoeld het onderhouden van contacten, het ontmoeten van mensen, boodschappen doen en deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Hiervoor is wel vereist dat iemand zich kan verplaatsen. Deze beschrijvingen geven weer wanneer iemand voldoende zelfredzaam is en op een zodanig niveau participeert dat ondersteuning van uit overheid onnodig is.⁴¹

³⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 14.*

³⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 117-119 en p.147-151.*

³⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 123.*

³⁹ Lunenburg, *Sociaal Bestek* 2016, afl.78, p. 62-63.

⁴⁰ Van Rooij & Boersma 2014, p. 19.

⁴¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 123.*

§ 2.4 Compensatieplicht in de Wmo 2015: maatwerkplicht

Wanneer burgers in hun zelfredzaamheid en participatie worden beperkt, kunnen zij op grond van bepaalde voorwaarden in de Wmo 2015 in aanmerking komen voor ondersteuning. In de terminologie van de Wmo 2015 wordt de hulpbehoevende burger dan de cliënt genoemd. In gevallen waarin de cliënt naar het oordeel van het college niet in staat wordt geacht tot zelfredzaamheid en participatie, beslist het college op grond van artikel 1.2.1 juncto artikel 2.3.1 Wmo 2015 tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening. Deze plicht tot compensatie vraagt dan ook om het leveren van maatwerk. Maatwerk wil zeggen dat er samen met de cliënt gezocht wordt naar een, op de situatie van de cliënt, toegesneden oplossing voor de gestelde hulpvraag.⁴²

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een individuele maatwerkvoorziening, zijn opgenomen in artikel 2.3.5 lid 3 Wmo 2015. De cliënt moet aan kunnen tonen dat de beperkingen niet anders dan door een maatwerkvoorziening weggenomen kunnen worden. De cliënt moet namelijk voorafgaand aan een beroep op een individuele maatwerkvoorziening de hulpvraag op eigen kracht, middels gebruikelijke hulp, mantelzorgers of het sociale netwerk dan wel middels een algemene voorziening proberen weg te nemen. Met een individuele maatwerkvoorziening is dus de compensatieplicht van de Wmo 2007, die direct verbonden was met de wettelijke resultaatgebieden, in de Wmo 2015 vervangen door een algehele voorwaardelijke maatwerkplicht. Hieruit volgt dat de gemeenten ook onder de Wmo 2015 wettelijk (voorwaardelijk) verplicht blijven om de belemmeringen van burgers, die voortvloeien uit hun beperkingen, te compenseren.

Wat betreft de reikwijdte van de maatwerkplicht is het volgens de CRvB aan het college om te besluiten op welke wijze een cliënt wordt ondersteund en met welk pakket een passende bijdrage wordt geleverd aan de zelfredzaamheid of de participatie van een cliënt. Bij de besluitvorming dient het college daar waar mogelijk rekening te houden met de wensen van de cliënt.⁴³ Volgens de MvT gaat de verplichting om een maatwerkvoorziening te bieden echter niet zo ver dat een cliënt in exact dezelfde of wellicht betere positie wordt gebracht dan waarin de cliënt verkeerde vóór hij de ondersteuning nodig had. De wetgever is van oordeel dat de gevraagde ondersteuning in een redelijke verhouding moet staan tot de situatie van de cliënt vóór hij de ondersteuning nodig had.⁴⁴

§ 2.5 Afschaffing HbH

Zoals in paragraaf 2.1 van dit onderzoeksrapport vermeldt, komt de verplichting tot het leveren van HbH niet expliciet terug in de wettekst dan wel in de toelichting op de Wmo 2015. Sommige gemeenten hebben dit geïnterpreteerd als het volledig wegvallen van de wettelijke zorgplicht tot compensatie. Om die reden vinden zij de afschaffing van HbH rechtmatig. Zo hebben sommige gemeenten de cliënt voor HbH verwezen naar de particuliere sector. Voor de kosten die cliënt maakt in het kader van HbH kan bijzondere

⁴² CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331.

⁴³ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 149-150.

bijstand worden aangevraagd op grond van de PW.⁴⁵ Hiermee denken de gemeenten te kunnen besparen op de kosten van HbH. Deze beleidsconstructie is door verschillende rechters onrechtmatig bevonden op een aantal vlakken.

Allereerst blijkt uit de Uitspraak van de rechtbank Gelderland dat HbH onder het begrip maatschappelijke ondersteuning valt in de Wmo 2015. De rechtbank refereert aan de opgelegde wettelijke opdracht aan de gemeente voor het realiseren van zelfredzaamheid en participatie van de hulpbehoevende burgers. Wanneer een cliënt niet in staat is in het schoonmaken en schoonhouden van zijn leefomgeving, dient dit gerealiseerd te worden door een maatwerkvoorziening HbH.⁴⁶ Naar het oordeel van de rechtbank heeft de wetgever bovendien met het onvermeld laten van de HbH in de Wmo 2015 en de Mvt niet bedoeld dat deze niet onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. Hiervoor kan volgens de rechtbank steun gevonden worden in de Nota naar aanleiding van het nader verslag, waarin het volgende is opgenomen: *“(...) omdat de regering verwacht dat gemeenten met de beleidsvrijheid die zij hebben binnen de kaders van het wetsvoorstel, de maatschappelijke ondersteuning, waaronder hulp bij het huishouden, anders zullen gaan organiseren”*.⁴⁷ Hier wordt HbH expliciet benoemd binnen de kaders van de Wmo 2015.

Een vergelijkbaar standpunt blijkt ook uit de 'kwartaalbrief' van de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS): *"Het categoriaal vooraf, bijvoorbeeld in het beleidsplan, uitsluiten van bepaalde typen van ondersteuning als bijdrage aan iemands zelfredzaamheid, zoals hulp bij het huishouden, zonder daarbij een zorgvuldig onderzoek te doen naar de ondersteuningsvraag in relatie tot de (actuele) kenmerken van de cliënt en diens situatie, verhoudt zich niet met de Wmo 2015"*.⁴⁸ Meer specifiek moet volgens de voorzieningenrechter in Gelderland het schoonmaken van de woning als een ADL worden aangemerkt. De rechter is van oordeel dat bij het gebrek aan een schoon huis het risico bestaat op vervuiling en aantasting van de gezondheid. Als zodanig vormt een schoon huis een voorwaarde om te kunnen blijven functioneren in de eigen leefomgeving als bedoeld in artikel 2.3.5 lid 3 Wmo 2015. Dat brengt mee dat de cliënt die niet zelf (de regie over) zijn huishouden kan voeren, niet zelfredzaam is.⁴⁹

Bovendien is de bijzondere bijstand niet bedoeld voor de kosten die de cliënt maakt in het kader van de HbH. Bijzondere bijstand wordt op grond van artikel 35 PW verstrekt voor de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke, maar onvoorziene, kosten. Ook moeten deze kosten de aanwezige draagkracht van de aanvrager te boven gaan. Bij de beoordeling van bijzondere bijstand wordt dus een inkomens- en vermogenstoets toegepast. Wanneer er blijkt dat de cliënt voldoende draagkracht heeft om in de kosten te kunnen voorzien, wordt een aanvraag bijzondere bijstand afgewezen. Een dergelijke inkomens- en of vermogenstoets, is bij de beoordeling van de aanspraak op een maatwerkvoorziening niet toegestaan.⁵⁰

⁴⁵ www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op *gemeenten overtreden massaal wet met schrappen 'poetshulp'*).

⁴⁶ Rb. Gelderland 17 december 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7848.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 64, p. 104.

⁴⁸ www.rijksoverheid.nl (zoeken op *Afschrift kwartaalbrief uitvoering Wmo 2015*).

⁴⁹ Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1494.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 25.

Om aanspraak te kunnen maken op bijzondere bijstand moet tevens een voorliggende voorziening uitgesloten zijn. Een voorliggende voorziening houdt in dat een andere wet bestaat die meer passend en toereikend is. In dat geval staat artikel 15 lid 1 PW aan de verlening van bijstand in de weg. De Wmo 2015 is ten opzichte van de PW een voorliggende voorziening. Deze verhouding tussen de Wmo en de Wet werk en bijstand (thans PW) heeft de CRvB bevestigd in zijn uitspraken in het kader van een aanvraag bijzonder bijstand voor de kosten van een Wmo-voorziening.⁵¹ Hieruit wordt opgemaakt dat een beroep op bijzondere bijstand in het kader van HbH niet eens mogelijk is.

Ook de CRvB is inmiddels in een aantal recente uitspraken van oordeel dat de huishoudelijke hulp een prestatie is die onder de Wmo 2015 valt. Volgens de CRvB bevat de wetsgeschiedenis geen enkel aanknopingspunt dat de wetgever op dit punt heeft willen breken met de Wmo. Evenmin bevat de wetsgeschiedenis aanknopingspunten dat het voeren van een gestructureerd huishouden als bedoeld in artikel 1.1.1 Wmo 2015 niet mede de zorg voor het schoon en op orde houden van het huishouden zou omvatten. Hieronder valt ook de zorg voor het kunnen beschikken over schoon beddengoed en schone kleding.⁵² Als gevolg van deze CRvB-uitspraken moeten de gemeenten die HbH, met de inwerkingtreding van de Wmo 2015, hebben afgeschaft hun gemeentelijk beleid op dit punt aanpassen. In een Kamerbrief over deze uitspraken geeft de staatssecretaris van VWS aan hierop te zullen toezien.⁵³

§ 2.6 HbH als algemeen gebruikelijke voorziening

Een andere optie waarvoor een deel van de gemeenten hebben gekozen, is het verstrekken van HbH als algemeen gebruikelijke voorziening. Wanneer er algemeen gebruikelijke diensten, hulpmiddelen en andere maatregelen uitkomst bieden voor de cliënt, is een maatwerkvoorziening niet nodig. Althans, dat blijkt uit de MvT van de Wmo 2015.⁵⁴ Een definitie van het begrip algemeen gebruikelijk is niet opgenomen in de Wmo 2015. Om die reden hebben gemeenten voor het definiëren van dit begrip aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van de CRvB, zoals die gold onder de Wmo 2007.⁵⁵

Een algemeen gebruikelijke voorziening is een voorziening die niet speciaal voor iemand met een beperking is bedoeld. De voorziening moet algemeen verkrijgbaar zijn en mag niet of niet veel duurder zijn dan vergelijkbare producten. Om vast te kunnen stellen of een voorziening algemeen gebruikelijk is, wordt onderzocht of het aannemelijk is dat een persoon, zou hij geen beperkingen hebben, ook over deze voorziening zou kunnen beschikken.⁵⁶ Voorbeelden van algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn een fiets, een wandelstok, een eenvoudige rollator en schoonmaakmiddelen. Verder dient een algemeen gebruikelijke voorziening ook in financiële zin passend te zijn voor cliënten. Dat houdt in dat de aanschafprijs van een dergelijke voorziening, naar de geldende maatschappelijke normen, tot het gangbare gebruiks- dan wel bestedingspatroon van de

⁵¹ CRvB 8 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU4796 en CRvB 27 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW0304.

⁵² CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

⁵³ www.rijksoverheid.nl (zoek op *Kamerbrief over de uitspraken CRvB over de Wmo 2015*).

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 148.

⁵⁵ CRvB 25 juni 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD6234.

⁵⁶ CRvB 3 maart 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AI5993.

cliënt moet behoren. Met andere woorden het moet passend zijn voor iemand met een inkomen op het sociaal minimum niveau. De wetgever heeft in zekere zin willen beogen om de kosten van eenvoudige en goedkope hulpmiddelen, zoals een eenvoudige rollator en een wandelstok, door cliënt te laten dragen.⁵⁷

De lijn die door sommige gemeenten is uitgezet om HbH voor de eerste aantal uren als algemeen gebruikelijke voorziening aan te bieden, is door de rechtbank Gelderland dan ook van tafel geveegd. De rechter is van mening dat het moet gaan om geringe bijkomende bedragen en niet om substantieel additionele kosten, zoals dat doorgaans het geval is bij HbH. In de onderhavige zaak is de rechter van oordeel dat niet gezegd kan worden dat een voorziening die ongeveer € 45,00 per week kost, passend is voor de cliënt. Mede gelet op de beperkte bestedingsruimte die de cliënt uit het sociale minima heeft.⁵⁸ Bovendien dient bij de beoordeling van een algemeen gebruikelijke voorziening een afdoende op de persoon van de aanvrager toegespitste onderzoek plaatsvinden. Volgens de rechter is slechts een vluchtige inventarisatie van de persoonlijke omstandigheden van een cliënt, die sommige gemeenten hebben gehanteerd, onvoldoende. Bij de beoordeling moet worden gezien of de voorziening ook voor die cliënt algemeen gebruikelijk is. Om die reden zijn de individuele omstandigheden van de cliënt van belang.⁵⁹

§ 2.7 HbH als algemene voorziening

Een deel van de gemeenten heeft de bezuinigingen in de zorg gerealiseerd door HbH geheel of gedeeltelijk als algemene voorziening te organiseren. Een algemene voorziening is een voorziening die in opdracht van of door de gemeente zelf getroffen is. Deze voorziening moet voorzien in activiteiten of het leveren van diensten gericht op maatschappelijke ondersteuning.⁶⁰ Het voordeel van een algemene voorziening is dat er minder kosten aan verbonden zijn, omdat een individuele toets naar de omstandigheden van de cliënt achterwege kan blijven.⁶¹ De wet definieert het begrip algemene voorziening in artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015 als een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat dit aanbod gericht is op maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast kan de gemeente op grond van artikel 2.1.4 lid 1 sub a Wmo 2015 een bijdrage in de kosten vragen van de burgers voor het gebruik van een algemene voorziening. Die bijdrage mag niet inkomensafhankelijk zijn.

Rechtbanken zijn nogal kritisch het verstrekken van HbH als algemene voorziening. De rechtbank Noord-Nederland is van oordeel dat een algemene voorziening in het kader van HbH in strijd is met het compensatiebeginsel van de Wmo 2015.⁶² De compensatieplicht vergt namelijk een individuele beoordeling van het college naar de behoefte aan huishoudelijke hulp. Ook de rechtbank Gelderland is van oordeel dat een gemeentelijke regeling, waarbij cliënt een financiële ondersteuning toekomt als cliënt gebruik maakt van

⁵⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 122.

⁵⁸ Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490.

⁵⁹ Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1494.

⁶⁰ Magala, *Sociaal bestek* 2016, afl. 78, p. 11-13.

⁶¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 64, p. 53 en 60.

⁶² Zie 2.3.

private schoonmaakondersteuning, niet als algemene voorziening kan worden gekwalificeerd. Het louter bieden van een beperkt financiële compensatie voldoet, naar het oordeel van de rechter, niet aan de compensatieplicht van het college tot het treffen van algemene voorzieningen, ingevolge artikel 2.1.2 lid 2 sub e juncto artikel 2.2.3 Wmo 2015.⁶³ De rechtbank Zeeland-West-Brabant sluit zich hier ook bij aan. De rechter acht bij een categorale stopzetting van HbH, in verband met het oprichten van een algemene voorziening, noodzakelijk:

- dat er een deugdelijk onderzoek plaatsvindt naar de omstandigheden van de cliënt; en
- dat er wordt beoordeeld of de cliënt met de algemene voorziening voldoende wordt gecompenseerd.⁶⁴

Daarnaast is het vragen van eigen bijdrage in verband met HbH als algemene voorziening ook discutabel. Immers, om deze kosten voor minima te kunnen compenseren, geldt er zowel een inkomens- als een vermogensgrens op grond van de PW.⁶⁵ In de uitspraak van rechtbank Gelderland is de rechter van oordeel dat er ernstig getwijfeld moet worden of bij een financiële ondersteuning HbH niet een ongeoorloofde financiële drempel wordt opgeworpen.⁶⁶ Hierbij verwijst de rechter naar een eerdere uitspraak van CRvB onder de Wmo 2007. Volgens de CRvB mag bij de beoordeling van een individuele voorziening het inkomen en het vermogen enkel in het kader van het systeem van eigen bijdrage een rol spelen. Hieruit volgt dat gemeenten geen ongewenste inkomenspolitiek mogen hanteren, ook niet onder de Wmo 2015.⁶⁷ Bovendien is in de MvT opgenomen dat niemand op voorhand de toegang tot ondersteuning mag worden ontzegd op grond van het inkomen of vermogen.⁶⁸ Uitzondering wordt gemaakt voor de in de verordening aangewezen groepen, die bijvoorbeeld in het bezit zijn van een kortingspas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten en voorzieningen.⁶⁹ Onlangs is gebleken dat ook onder de Wmo 2015 de CRvB van oordeel is dat door het college onderzocht moet worden of de aangeboden algemene voorziening voor de cliënt financieel haalbaar is.⁷⁰

De huidige jurisprudentie sluit aldus het organiseren van HbH als algemene voorziening niet uit, maar verplicht de gemeenten om te onderzoeken of die voorziening passend, betaalbaar en voldoende compenserend is voor de cliënt. Uit de MvT blijkt in ieder geval dat voorzieningen met een specifiek karakter wel als algemene voorziening aangeboden kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is het gratis aanbieden van een wasservice.⁷¹

In de gemeente Etten-Leur bijvoorbeeld is een wasservice regionaal georganiseerd vanuit het werkplein met uitkeringsgerechtigden. De cliënten kunnen in deze gemeente in aanmerking komen voor huishoudelijke ondersteuning met of zonder was. Volgens deze gemeente willen veel mensen de was niet de deur uit hebben. Feitelijk betekent dit dat

⁶³ Rb. Gelderland 23 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2775.

⁶⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 27 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7654.

⁶⁵ Rb. Noord-Nederland 13 maart 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:1134.

⁶⁶ Rb. Gelderland 8 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2594.

⁶⁷ CRvB 25 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2395.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 25.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 137.

⁷⁰ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402 en CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 33.

weinig mensen gebruik maken van de wasservice, maar het positieve neveneffect hiervan is dat mensen de was zelf gaan organiseren. Daar zit volgens de gemeente de besparing op de kosten in. In gevallen dat de wasservice niet passend wordt bevonden voor de cliënt, omdat er bijvoorbeeld vaker dan één keer per week gewassen moet worden, levert gemeente Etten-Leur maatwerk. De was wordt dan een onderdeel van het HbH pakket van de cliënt. Door met verschillende voorzieningspakketten te werken, wordt volgens de gemeente in voldoende mate maatwerk geleverd.⁷² Deze lijn volgt ook de gemeente Helmond.⁷³

Collectieve voorziening

Zoals eerder aan de orde is gesteld, is de verplichting om maatwerk te leveren ingevolge de Wmo 2015 ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht uit de Wmo 2007.⁷⁴ De voorzieningenrechter in Utrecht is daarom van mening dat gemeenten maatschappelijke ondersteuning moeten bieden als burgers niet meer kunnen voldoen aan de eigen verantwoordelijkheid tot zelfredzaamheid en participatie. Op het gebied van HbH kan volgens de rechter worden volstaan met een collectieve voorziening aangevuld met maatwerkmodules. In de onderhavige zaak heeft de desbetreffende gemeente een cliënt een basismodule huishoudelijke hulp van 78 uur op jaarbasis toegekend. Deze basismodule betreft dus een maatwerkvoorziening in de collectieve vorm. Volgens de rechter is het inrichten van HbH op deze manier niet in strijd met de Wmo 2015.⁷⁵ De CRvB is in zijn uitspraak over deze zaak van oordeel dat werken met standaardmodules in beginsel is toegestaan. De CRvB is echter van oordeel dat als het onderzoek van het college uitwijst dat in een concreet geval maatwerk moet worden geboden, dan niet kan worden volstaan met een standaardoplossing. De CRvB volgt in deze zaak de beroepsgrond van de cliënt, die stelt dat de basismodule van 78 uur huishoudelijke hulp per jaar niet berust op een objectief onderzoek naar de tijd die nodig is voor ondersteuning bij het schoonmaken.⁷⁶

§ 2.8 Deelconclusie

Op grond van de jurisprudentie valt HbH nog altijd onder de reikwijdte van de Wmo 2015. De wetsgeschiedenis geeft geen aanknopingspunten dat dit anders is. De gemeenten hebben dus ook onder de Wmo 2015 de voorwaardelijke plicht tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan de hulpbehoevende cliënt. HbH is bedoeld om de hulpbehoevende cliënt te compenseren in diens zelfredzaamheid en participatie. Het afschaffen van HbH is om die reden in strijd met de Wmo 2015. De gemeenten die HbH hebben afgeschaft, zullen hun beleid op dit punt moeten aanpassen. Ook het verstrekken van HbH in de vorm van een algemeen gebruikelijke voorziening, waarbij de cliënt wordt verwezen naar de particuliere sector, is niet zonder meer toegestaan. Hiermee wordt immers een individuele toets naar de persoonlijke omstandigheden van de cliënt uitgesloten. Een algemene voorziening HbH is wel toegestaan, mits het berust op een deugdelijk onderzoek naar de omstandigheden van de cliënt waarbij wordt beoordeeld of de cliënt met de algemene voorziening voldoende wordt gecompenseerd.

⁷² Zie bijlage 5.

⁷³ Zie bijlage 4.

⁷⁴ Zie 2.3.

⁷⁵ Rb. Midden-Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1394.

⁷⁶ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.

3. Toetsingskader HbH maatwerkvoorziening

Het beleid van de gemeente Vught is erop gericht om de HbH ook onder de Wmo 2015 als een maatwerkvoorziening te verstrekken. Dit hoofdstuk presenteert het toetsingskader met betrekking tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning in de zelfredzaamheid en participatie van een cliënt in de vorm van een maatwerkvoorziening HbH. Ten aanzien van de vaststelling en de beoordeling van het recht van een cliënt op een maatwerkvoorziening kent de Wmo 2015 wettelijke verplichtingen toe aan de gemeenteraad en het college. In paragraaf 3.1 wordt de regelende bevoegdheid van de gemeenteraad besproken bij de vaststelling van het recht op een maatwerkvoorziening. Vervolgens behandelt paragraaf 3.2 de criteria die door het college in acht moeten worden genomen bij beoordeling van een aanspraak op een maatwerkvoorziening. Voorts komen in paragraaf 3.3 de aanvraagprocedure met daarin de onderzoeksplicht van het college aan de orde, waarna in paragraaf 3.4 de vormen van een maatwerkvoorziening worden besproken.

§ 3.1 Vaststelling van het recht op maatwerkvoorziening

De Wmo 2015 schrijft de gemeenteraad voor om twee beleidsdocumenten vast te stellen, namelijk het beleidsplan en de verordening. In het beleidsplan, artikel 2.1.2 Wmo 2015, wordt aangegeven op welke wijze het beleid van de gemeente betreffende de maatschappelijke ondersteuning wordt vormgegeven. De gemeenteraad moet de gemaakte keuzes in het beleidsplan motiveren. Volgens de wetgever moet het beleidsplan erin voorzien dat de sociale samenhang en de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor cliënten wordt bevorderd. Het college moet zorg dragen voor deze bevordering.⁷⁷

De regels die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan moeten op grond van artikel 2.1.3 lid 1 Wmo 2015 worden vastgelegd in de verordening. Deze regels dienen betrekking te hebben op de door het college te nemen besluiten op aanvragen of te verrichten handelingen.

In de verordening moet op grond van artikel 2.1.3 lid 2 Wmo 2015 in ieder geval het volgende bepaald worden:

- a. op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang in aanmerking komt;
- b. op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld waarbij geldt dat de hoogte toereikend moet zijn;
- c. welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen.

De wetgever is van mening dat de gemeente in de verordening middels geschikte en toepasbare criteria meer in detail en concreet moet afbakenen in welke gevallen de cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Daarbij ligt het volgens de wetgever

⁷⁷Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 64, p. 25.

in de rede dat de criteria naar gelang van de verschillende denkbare maatwerkvoorzieningen zullen moeten en kunnen verschillen. De wetgever geeft in dit kader ondersteuning bij het verrichten van de noodzakelijke ADL en het voeren van een gestructureerd huishouden en deelnemen aan het maatschappelijk verkeer als voorbeeld.⁷⁸

§ 3.1.1 Criteria in de verordening

Ten aanzien van de maatwerkvoorziening HbH bepaalt de verordening dus de procedure die moet worden gevolgd en de criteria waaraan moet worden voldaan om aanspraak te maken op maatschappelijke ondersteuning. In Vught heeft de gemeenteraad deze criteria opgenomen in artikel 3.1 van de verordening. Hierin is bepaald dat de aanspraak op een maatwerkvoorziening bestaat voor zover deze noodzakelijk is om de cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie.⁷⁹

Uit de uitspraak van rechtbank Gelderland blijkt de gemeenteraad in de verordening ook het voorzieningspakket moet opnemen. Het voorzieningspakket moet door de raad duidelijk omschreven zijn. Aan de hand van deze omschrijving moet duidelijk blijken welk resultaat er met de voorziening voor de cliënt wordt bereikt. Op deze manier geeft de verordening de essentialia (de wezenlijke bestanddelen) weer van het voorzieningspakket. Wanneer de verordening geen duidelijke omschrijving van het voorzieningspakket bevat, is de rechter van oordeel dat het besluit op onverbindende regelgeving is gebaseerd. Het louter vermelden van het te bereiken resultaat is naar het oordeel van de rechter onvoldoende objectief bepaalbaar. Hierdoor kan volgens de rechter niet worden vastgesteld of het college een voorziening treft die compenserend is.⁸⁰ Naar het oordeel van de rechtbank Rotterdam dient de verordening in ieder geval een beschrijving te geven van de aandachtsgebieden waarin de maatwerkvoorziening voorziet. Deze aandachtsgebieden kunnen bestaan uit zwaar of licht huishoudelijk werk, wassen en strijken en de organisatie van de huishouding.⁸¹

De verordening van gemeente Vught voorziet niet in de aandachtsgebieden, dan wel concreet benoemde activiteiten, zoals dat op grond van jurisprudentie is vereist. Sterker nog de verordening regelt niets specifiek met betrekking tot maatwerkvoorziening HbH. De verordening van de gemeente Vught bepaalt in artikel 2.9 dat het college nadere regels kan opstellen voor de wijze waarop wordt vastgesteld of de cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt.⁸² Evenals een verordening zijn de nadere regels ook algemeen verbindende voorschriften (avv). Nadere regels geven op gemeentelijk niveau een uitwerking van de verordening en worden bij een besluit van het college vastgesteld.⁸³ In het 'Besluit nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015' is eveneens niets opgenomen met betrekking tot de

⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3 p. 133.

⁷⁹ www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

⁸⁰ Rb. Gelderland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1889.

⁸¹ Rb. Rotterdam 7 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:8133.

⁸² www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

⁸³ www.vng.nl (zoek op Informatiekaart beleidsregels Wmo en Jeugd).

aandachtsgebieden.⁸⁴ Het college heeft de aandachtsgebieden opgenomen in de beleidsregels.⁸⁵ Artikel 4.1.3 van de beleidsregels bepaalt dat de compensatie in het voorkomende individuele concrete cliëntgeval voorziet op één of meer van de navolgende activiteiten:

- a. Broodmaaltijd bereiden
- b. Licht huishoudelijk werk
- c. Zwaar huishoudelijk werk
- d. Dagelijkse organisatie van het huishouden
- e. Advies, instructie, voorlichting, gericht op het huishouden

§ 3.1.2 Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Door het laten vaststellen van nadere regels door het college heeft de gemeenteraad zijn regelgevende bevoegdheid gedelegeerd aan het college. Dit heeft de gemeenteraad gedaan op grond van artikel 147 van de Gemeentewet, waarin is bepaald dat de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad krachtens de wet aan het college kan worden toegekend. Artikel 156 lid 1 Gemeenterecht bepaalt vervolgens dat de gemeenteraad de aan hem toekomende bevoegdheid kan overdragen, voor zover de aard van de bevoegdheid zich daar niet tegen verzet. De laatste volzin van dit artikel beperkt zich niet alleen tot op de gemeentewet berustende raadsbevoegdheden, maar ziet ook op raadsbevoegdheden die voortvloeien uit een medebewindswet, zoals de Wmo.⁸⁶ Een medebewindswet vindt zijn grondslag als eerste in artikel 124 lid 2 Grondwet. Dit artikel bepaalt dat regeling en bestuur bij of krachtens de wet van de besturen van de gemeente gevorderd kunnen worden. Vervolgens bepaalt artikel 108 lid 2 juncto 124 lid 1 en 3 Gemeentewet dat regeling en bestuur van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de gemeentewet, ter verzekering van de uitvoering van die wet.

De delegatie van de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad is onder de Wmo 2007 door de CRvB beoordeeld. De raad van oordeel dat delegatie van de regelende bevoegdheid van de gemeenteraad aan het college in beginsel is toegestaan. De raad stelt echter wel voorwaarden hieraan. Allereerst moet volgens de raad de bevoegdheid tot delegatie opgenomen zijn in de verordening. Daarnaast moeten in de verordening de essentialia van het voorzieningspakket staan vermeld. De grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid moeten dus gewaarborgd zijn in de verordening.⁸⁷

De conclusie die sommige analisten hieruit trekken, is dat de gedelegeerde raadsbevoegdheid aan het college uitgewerkt moet worden in een avv. Voor deze regels zou het college niet bevoegd zijn om beleidsregels vast te stellen, omdat deze dan onverbindend zijn. Een onverbindende bepaling kan geen grondslag vormen voor het nemen van een besluit aangaande een maatwerkvoorziening.⁸⁸ In een eerdere uitspraak heeft CRvB in 2005 bepaald dat een onverbindende bepaling niet omgezet kan worden in

⁸⁴ www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Besluit nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

⁸⁵ www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

⁸⁶ Konijnenbelt, *Gst.* 2013/102.

⁸⁷ CRvB 17 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880.

⁸⁸ Klein Egelink & Lunenburg, *JBplus* 2015, p. 42-70.

beleid. Immers, wordt in de verordening bepaald dat nadere regels door het college worden gesteld.⁸⁹

§ 3.2 Beoordeling van het recht op maatwerkvoorziening

Het college heeft op grond van artikel 2.3.1 Wmo 2015 de wettelijke opdracht een maatwerkvoorziening te verstrekken aan personen die daarvoor in aanmerking komen. Dit artikel is ter concretisering van de algemene verplichting van het college voor het verlenen van maatschappelijke ondersteuning, artikel 2.1.1 Wmo 2015.⁹⁰ Een individuele maatwerkvoorziening is het sluitstuk binnen een reeks van andere oplossingsmogelijkheden voor de hulpvraag van de burger.⁹¹ De gemeente beoordeelt dus bij de aanvraag of iemand op een maatwerkvoorziening is aangewezen. Op grond van artikel 2.3.5 lid 3 Wmo 2015 heeft de burger de verantwoordelijkheid om op eigen kracht, met gebruikelijke hulp of met behulp van zijn sociaal netwerk of mantelzorgers en vrijwilligers dan wel met algemene voorzieningen de hulpvraag te verminderen of weg te nemen. Deze mogelijkheden hebben dus een voorrangspositie op de maatwerkvoorziening en zorgen voor een trapsgewijze toegang tot de maatwerkvoorziening. Hierna volgt een uitleg wat er onder de benoemde mogelijkheden wordt verstaan.

De eigen kracht van de cliënt

Met eigen kracht wordt door de wetgever duidelijk gemaakt dat burgers primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun situatie en het oplossen van hun problemen en de hieruit volgende hulpvragen. De burgers dienen in te zetten wat in hun vermogen ligt om bij te dragen aan het verminderen en wegnemen van beperkingen. Meer specifiek gaat het om het verminderen of wegnemen van belemmeringen die voortvloeien uit de beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie van de burger.⁹²

Gebruikelijke hulp

Onder gebruikelijke hulp wordt in artikel 1.1.1 Wmo 2015 verstaan: hulp die naar algemene aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten. Hiermee beoogt de regering de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. Gebruikelijke hulp heeft dus een verplichtend karakter in het verlenen van zorg voor de personen die deel uitmaken uit het gezin. De definitie van gebruikelijke hulp strekt zich niet uit tot niet-inwonende kinderen. Dat neemt niet weg dat de gemeente wel een moreel beroep op hen kan doen.⁹³

Mantelzorgers, vrijwilligers, sociaal netwerk

Anders dan gebruikelijke hulp heeft de toets op mantelzorg, vrijwilligers en het sociaal netwerk geen verplichtend karakter. De wet definieert mantelzorg in artikel 1.1.1 Wmo 2015 als hulp die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale

⁸⁹ CRvB 7 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3068.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3 p. 143.

⁹¹ Lunenburg, *Sociaal Bestek* 2014, afl. 76, p. 37-39.

⁹² Van Rooij & Boersma 2014, p. 31.

⁹³ Geugjes 2015, p. 84.

relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep. Het verlenen van mantelzorg houdt het bieden van extra hulp in die, wat betreft duur en intensiteit, de normale gang van zaken overstijgt. Bovendien is sprake van mantelzorg als de zorg intensief, meer dan acht uren per week, en langdurig, langer dan drie maanden, wordt verleend.⁹⁴ De rol van mantelzorgers en andere vrijwilligers uit het sociaal netwerk kan dus ook worden benut om tot een oplossing van de hulpvraag te komen. Hiermee heeft de wetgever een zekere verantwoordelijkheid van zorg en hulp voor elkaar willen verankeren.⁹⁵

Bij de rol van een mantelzorger dient echter wel een kanttekening geplaatst worden op grond van een recente uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Hierin wordt bepaald dat een persoon uit de eigen familiekring die tegen betaling HbH-ondersteuning verleent, op basis van een aan de cliënt toegekend Persoonsgebonden budget (PGB), niet aangemerkt wordt als een mantelzorger. Volgens de rechtbank staat iemand vrij zorg te verlenen tegen betaling en kan mantelzorg niet afgedwongen worden. Terzijde wordt opgemerkt dat ingevolge artikel 2.3.6 lid 4 Wmo 2015 bij verordening voorwaarden kunnen worden bepaald betreffende het tarief dat de cliënt in het kader van PGB aan diens sociaal netwerk betaalt. De hoogte van PGB dat aan eigen familieleden wordt betaald, kan dus lager worden vastgesteld door de gemeenteraad dan aan derden uit een commercieel netwerk. Het doel van de wetgever is om hiermee aan te geven dat ondersteuning vanuit familie een ander karakter heeft dan de inkoop van diensten via een commerciële derde.⁹⁶

Algemene voorziening en voorliggende voorziening

Wanneer blijkt dat een cliënt aangewezen is op een voorziening, gaat de gemeente na of dit op grond van de Wmo is of een andere wet. Op grond van artikel 2.3.5 lid 5 Wmo 2015 dient de gemeente nadrukkelijk na te gaan of de beoordeling van de maatwerkvoorziening voldoende is afgestemd op een voorliggende voorziening. Uit dit artikel volgt dat een algemene voorziening voorliggend is ten opzichte van een maatwerkvoorziening. Specifiek voor de cliënten die mogelijk aanspraak maken op de Wet Langdurige zorg (Wlz) is artikel 2.3.5 lid 6 opgenomen in de Wmo 2015. Dit artikel bepaalt dat het college moet onderzoeken of de Wlz een voorliggende voorziening is en dus een betere oplossing biedt voor de problematiek van de cliënt. In paragraaf 3.2.2 van volgt meer over de afstemming van een maatwerkvoorziening.

Tot slot bekijkt de gemeente of de hulpvraag geheel of gedeeltelijk met een algemene voorziening kan worden opgelost. Als er sprake is van een gedeeltelijke oplossing, wordt de algemene voorziening aangevuld met een maatwerkvoorziening voor een volledige compensatie. Eveneens kan een combinatie van de oplossingsmogelijkheden ingezet worden om de problematiek van de cliënt op te vangen. Slechts wanneer al deze voornoemde mogelijkheden niet tot de oplossing leiden, komt een maatwerkvoorziening in beeld.⁹⁷ De Wmo 2015 biedt op deze manier meer dan zijn voorgangers de mogelijkheid

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3 p. 120.

⁹⁵ Van Rooij & Boersma 2014, p. 32.

⁹⁶ Rb. Zeeland-West-Brabant 9 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:899.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33841, nr. 3, p. 10.

om cliënten op een goede manier maatschappelijke ondersteuning te bieden, zonder dat dit hoeft te leiden tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening.⁹⁸

§ 3.2.1 Weigering maatwerkvoorziening

De Wmo 2015 voorziet niet meer in een algemene afwijzingsgrond. In de vorige versie van de Wmo was in artikel 2 opgenomen dat geen aanspraak bestond op maatschappelijke ondersteuning voor zover de problematiek weggenomen kon worden met een andere wettelijke bepaling.⁹⁹ In de Wmo 2015 heeft de wetgever een expliciete weigeringsgrond opgenomen. Artikel 2.3.5 lid 6 Wmo 2015 bepaalt dat een maatwerkvoorziening geweigerd wordt, indien de cliënt aanspraak heeft op een voorziening op grond van Wlz. Hiermee wordt een duidelijke afbakening gemaakt tussen de Wmo 2015 en de Wlz. Een maatwerkvoorziening wordt dan ook beëindigd vanaf het moment dat een indicatie van kracht wordt op grond van de Wlz.

De maatwerkvoorziening wordt tevens geweigerd als er redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt een aanspraak op een Wlz-voorziening kan maken, maar weigert mee te werken aan de verkrijging van een besluit dienaangaande. In dat geval is de wetgever van mening dat de cliënt de gevolgen hiervan moet dragen. Het mag niet zo zijn dat gemeenten verantwoordelijk worden gehouden voor een situatie waarbij zij, vanuit de kaders van de Wmo 2015, de veiligheid van de betrokkene en zijn omgeving niet kan waarborgen.¹⁰⁰

Het lijkt erop dat de wetgever de zogenaamde trapsgewijze toekenning van de maatwerkvoorziening in artikel 2.3.5 lid 3 Wmo 2015 ook als voldoende basis beschouwt voor de weigering hiervan. In de uitvoeringspraktijk is dit door de gemeente Vught anders beleefd. De gemeenteraad van Vught heeft daarom in zijn verordening in artikel 3.2 en 3.3 een aantal afzonderlijke algemene weigeringsgronden opgenomen. Deze weigeringsgronden dient het college bij de beoordeling van de aanspraak van de cliënt op een maatwerkvoorziening in acht te nemen. De bestaande jurisprudentie van de CRvB onder de Wmo 2007 is leidend geweest voor de totstandkoming van deze weigeringsgronden. Op grond van de verordening bestaat geen aanspraak op een maatwerkvoorziening:

- a. indien de cliënt niet zijn woonplaats heeft in de gemeente Vught;
- b. indien de noodzaak tot ondersteuning voor de cliënt redelijkerwijs vermijdbaar was;
- c. indien de maatwerkvoorziening voorzienbaar was, tenzij van de cliënt redelijkerwijs niet verwacht kon worden maatregelen te hebben getroffen die de maatwerkvoorziening overbodig hadden gemaakt;
- d. voor zover een beroep op een voorliggende voorziening bestaat of de kosten in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt;
- e. indien de maatwerkvoorziening voor de cliënt algemeen gebruikelijk is;
- f. voor zover de aangevraagde voorziening reeds in het kader van enige wettelijke bepaling of regeling is verstrekt en de normale afschrijvingstermijn van de voorziening nog niet verstreken is, tenzij de eerder verstrekte voorziening verloren

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 147-151.

⁹⁹ www.schulinck.nl (zoek op *Knelpunt in Wmo 2015*).

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 36.

is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen, of tenzij de cliënt geheel of gedeeltelijk tegemoet komt in de veroorzaakte kosten;

- g. voor zover de aanvraag betrekking heeft op kosten die de cliënt voorafgaand aan het moment van aanvragen of het moment van beschikken heeft gemaakt en niet meer is na te gaan of de maatwerkvoorziening noodzakelijk is en als goedkoopst adequaat aan te merken valt;
- h. indien de aanspraak niet is vast te stellen doordat de cliënt en of diens huisgenoot niet of onvoldoende voldoet aan diens inlichtingen- en medewerkingsplicht;
- i. indien de maatwerkvoorziening geen passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven;
- j. indien de noodzaak tot het treffen van de voorziening het gevolg is van een verhuizing waartoe op grond van beperkingen bij de zelfredzaamheid en participatie, geen aanleiding bestond en er geen andere belangrijke reden aanwezig was voor deze verhuizing.¹⁰¹

§ 3.2.2 Afstemming maatwerkvoorziening

Een maatwerkvoorziening HbH dient door het college te worden afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon, middels geheel van diensten, hulpmiddelen en andere maatregelen. Bovendien moet een maatwerkvoorziening bijdragen aan het verbeteren of in stand houden van zelfredzaamheid en participatie.¹⁰²

De wet schrijft een aantal afstemmingscriteria voor in artikel 2.3.5 lid 5 Wmo 2015 waaraan het college dient te voldoen. Het college dient bijvoorbeeld de maatwerkvoorziening af te stemmen op de omstandigheden en de mogelijkheden van de cliënt, zoals die in het onderzoek in de meldingsfase in kaart zijn gebracht. De maatwerkvoorziening dient ook gecoördineerd te zijn met zorg, hulp en andere diensten uit het sociale domein. Het college is slechts tot deze afstemming verplicht als de in het onderzoek verzamelde gegevens daartoe aanleiding geven. Deze onderzoeksverplichting van het college volgt direct uit de eisen van de wetgever aan het meldingsonderzoek onder artikel 2.3.2 lid 4 sub f Wmo 2015.¹⁰³

Daarnaast speelt de keuzevrijheid van de cliënt om te kiezen voor zorg en ondersteuning die aansluit bij zijn of haar godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en of culturele achtergrond een belangrijke rol. De ondersteuning heeft een grotere kans van slagen als het aansluit bij de belevingswereld van de cliënt.¹⁰⁴ Met dit laatste punt wordt de doelstelling van de Wmo 2015 tot het leveren van maatwerk wederom benadrukt door de wetgever.

¹⁰¹ www.overheid.nl (klik op Lokale wet- en regelgeving, zoek op Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015).

¹⁰² Van Rooij & Boersma 2014, p. 39.

¹⁰³ Zie 3.3.1.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 24, p. 30.

§ 3.3 Aanvraagprocedure maatwerkvoorziening

De aanvraagprocedure onder de Wmo 2015 verschilt enigszins met de aanvraagprocedure onder de Wmo 2007. Zo is er een splitsing gemaakt tussen de meldingsfase en de onderzoeksfase. Daarnaast is de beslistermijn anders ingericht. De aanvraagprocedure onder de Wmo 2007 was nog altijd algemeen van aard en volgde uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 4:13 Awb had de gemeente acht weken de tijd om te beslissen op een aanvraag. Deze termijn kon eenmalig met een vaststelling van een redelijke termijn op grond van artikel 4:14 Awb worden verlengd. Het college had hierbij de plicht om de aanvrager te laten weten dat de beslissing later genomen zou worden. Ook moest het college vermelden binnen welke termijn dit was.¹⁰⁵

Onder de Wmo 2015 heeft het college op grond van artikel 2.3.2 lid 1 Wmo 2015 zes weken de tijd voor het doen van het onderzoek. Ongeacht of het onderzoek is afgerond, kan de cliënt na een termijn van zes weken een aanvraag indienen voor een maatwerkvoorziening. Het college is dan op grond van artikel 2.3.5 lid 2 Wmo 2015 gehouden binnen twee weken na de ontvangst op de aanvraag te beslissen. Uiteindelijk mag een aanvraagprocedure dus ook onder de Wmo 2015 niet meer dan acht weken in beslag nemen.

In geval van een onafgerond onderzoek heeft het college nog wel de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen. Het college doet dan een formeel beroep op artikel 4:14 Awb. Het college dient de uitstelling van de beslistermijn voldoende te motiveren. Bovendien ligt het op de weg dat het college een zo kort mogelijke termijn noemt voor het nemen van een beslissing. De cliënt heeft recht op een dwangsom, als hij van mening is dat het college het uitstel van de beslissing niet goed heeft gemotiveerd en uiteindelijk geen besluit neemt op een aanvraag na een ingebrekestelling van twee weken.¹⁰⁶

§ 3.3.1 Meldingsfase

Artikel 2.3.2 lid 1 Wmo 2015 bepaalt dat de procedure aanvangt met een melding van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. De melding hoeft niet per se gemaakt te worden door de cliënt zelf, maar kan ook door een mantelzorger of een familielid gedaan worden. De melding is verder vormvrij. Dat wil zeggen dat het ook telefonisch of elektronisch kan worden gedaan.¹⁰⁷ Het college dient de melding wel te registreren en te bevestigen aan de cliënt.¹⁰⁸

Op grond van 2.3.2 lid 2 Wmo 2015 kan de cliënt een persoonlijk plan meesturen met de melding, waarin cliënt een persoonlijke visie geeft op de noodzaak van de maatschappelijke ondersteuning.¹⁰⁹ Het college stelt de cliënt gedurende zeven dagen na de melding in de gelegenheid om het persoonlijk plan te overhandigen. Indien de cliënt een persoonlijk plan heeft overhandigd, wordt dit plan door het college betrokken bij het te verrichten onderzoek. Het college heeft vervolgens de plicht een onderzoek in te stellen

¹⁰⁵ www.schulinck.nl (zoek op *Veranderingen in de aanvraagprocedure*).

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 64, p. 81-82.

¹⁰⁷ *Kamerstukken I* 2013/14, 33 841, J, p. 24.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 29.

¹⁰⁹ www.regelhulp.nl (Zoek op *Zorgplan maken*).

naar de melding. Het doel achter de splitsing tussen melding- en onderzoeksfase is om de zorgvuldigheid van de afweging te waarborgen en juridisering zo veel mogelijk te voorkomen.¹¹⁰ Daarnaast dient opgemerkt te worden dat vanuit het oogpunt van Awb een aanvraag niet hetzelfde is als een melding. Formeel-juridisch is de Awb dus ook niet van toepassing op de melding. Om die reden is in de meldingsfase in artikel 2.3.2 Wmo 2015 de uitgebreide uitwerking van het onderzoek opgenomen. Hiermee heeft de wetgever tegemoet willen komen aan nogal kritische adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling advisering van de Raad van State.¹¹¹

De Raad voor de Rechtspraak is van mening dat er geen reden bestaat om af te wijken van de systematiek van de Awb. De Raad vindt dat met de gekozen opzet de zorgzoekende bij een verdraagde besluitvorming met lege handen staat. Bovendien wordt een zorgzoekende bij een negatief onderzoeksresultaat ten onrechte ontmoedigd om een aanvraag in te dienen. Daarnaast vindt de Raad de status van het onderzoek en de rechtsbescherming van de zorgzoekende tegen de uitkomsten van dat onderzoekonduidelijk.¹¹²

De Afdeling advisering van Raad van State vult de Raad voor de Rechtspraak op dit punt aan. De Afdeling is van oordeel dat dit stelsel gekenmerkt wordt door een zekere terughoudendheid in de toekenning van een vorm van maatschappelijke ondersteuning. De afdeling is van oordeel dat er in beginsel sprake is van 'geen toekenning, tenzij' in plaats van het geldende stelsel onder de Wmo 2007 van 'wel compensatie, mits'.¹¹³

§ 3.3.2 Onderzoeksfase

Na de melding moet het college zich een beeld vormen van de behoefte van de cliënt door een zorgvuldige inschatting te maken van de hulpvraag van de cliënt. Als het college daartoe aanleiding ziet, wordt een uitgebreid onderzoek gevoerd, ook al ziet de cliënt daartoe geen aanleiding. Als blijkt dat de cliënt geholpen is met een andere oplossingsmogelijkheid dan een maatwerkvoorziening, wordt verder geen onderzoek gedaan. Als de cliënt voornemens is om toch een aanvraag in te dienen voor een maatwerkvoorziening, kan hij met het oog op onderbouwing de afronding van het onderzoek van het college verlangen. In dat geval kan het college dus niet weigeren het onderzoek af te ronden. Bovendien dient het college ook een verslag van het onderzoek aan de cliënt te verstrekken.¹¹⁴

Het is duidelijk dat alle nieuwe cliënten die zich melden voor een maatwerkvoorziening onder Wmo 2015 een uitgebreid onderzoek moeten doorstaan, zodat hun aanspraak vastgesteld kan worden. Bij de bestaande cliënten die al aanspraak maakten op een maatwerkvoorziening is dit volgens staatssecretaris Van Rijn, Ministerie VWS, niet anders. Door de gemeenten, waaronder ook Vught, werd hier echter anders over nagedacht.

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 64, p. 25.*

¹¹¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 4, p. 16.*

¹¹² www.rechtspraak.nl (Zoek op *Advies wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015*).

¹¹³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 4, p. 15-16.*

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 100.*

Naar aanleiding van de nieuwe normen HBH, zoals die bij het collegebesluit van 5 november 2013 zijn vastgesteld, heeft de gemeente Vught alle bestaande HbH-cliënten in 2014 gezien en hun aanspraak herbeoordeeld. Om die reden was volgens het college niet nodig om in het kader van de invoering van de Wmo 2015 met de bestaande HbH-cliënten opnieuw onderzoeksgesprekken te voeren wanneer de situatie van de cliënt niet is gewijzigd. Opnieuw een gesprek voeren zou volgens het college de cliënten onnodig belasten met extra gesprekken die geen toegevoegde waarde hebben. De basis voor de aanspraak zou met de Wmo 2015 niet veranderd worden. De cliënt zou nog steeds recht hebben op een maatwerkvoorziening HbH. De verandering zou alleen in het organiseren van de voorziening plaatsvinden, waardoor de aanspraak van cliënt op uren vervangen zou worden door het resultaat 'een schoon en leefbaar huis'. Op basis van deze informatie is door het college een beschikking afgegeven.¹¹⁵

Deze handelingswijze van gemeenten riep vragen op in de Tweede Kamer. Aan de staatssecretaris werd gevraagd hoe hij de gemeenten beoordeelt die de indicaties HbH verlengen met een korting op uren, zonder een zorgvuldig onderzoek. De Staatssecretaris geeft in zijn beantwoording aan dat de desbetreffende gemeenten vooralsnog een onderzoek zullen uitvoeren, dat voldoet aan de eisen van artikel 2.3.2 Wmo 2015. Bij de onderhavige zaken hebben de gemeenten het uitvoeren van het onderzoek uitbesteed aan zorgaanbieders op basis van een mandaat. Volgens de staatssecretaris hebben de gemeenten hiermee hun handelswijze in de lijn van de Wmo 2015 gebracht.¹¹⁶ Volgens de jurisprudentie dient het college ook bij de aanspraken die worden herzien de door de wet voorgeschreven onderzoek uitvoeren, omdat dan sprake is van wijziging in de rechten van de cliënt.¹¹⁷

De eisen die de wet aan het onderzoek stelt zijn opgesomd in artikel 2.3.2 lid 4 sub a tot en met g Wmo 2015. Het college onderzoekt onder meer de behoeften, de persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt. De behoeften van de cliënt worden door het in kaart brengen van diens beperkingen en problemen vastgesteld. Aan de wensen van de cliënt kan gehoor worden gegeven voor zover deze onder de grenzen van de wet en de gemeentelijke verordening vallen. Bij persoonskenmerken bekijkt het college het totaalbeeld van de cliënt. Verder onderzoekt het college dus de mogelijkheid of de beperking door cliënt zelf of met de hulp van zijn omgeving dan wel door een algemene voorziening kan worden opgelost. Ook wordt door het college onderzoek gedaan naar de eigen bijdrage in de kosten van de voorziening, die de cliënt zal moeten betalen.

§ 3.3.3 Eigen bijdrage

Op grond van artikel 2.1.4 Wmo 2015 kan bij verordening bepaald worden dat een bijdrage in de kosten is verschuldigd voor het gebruik van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Deze bepaling is nader uitgewerkt in hoofdstuk drie van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. In Vught is een bijdrage in de kosten verschuldigd bij alle maatwerkvoorzieningen, met uitzondering van een rolstoel en voorzieningen anders dan

¹¹⁵ Zie bijlage 7.

¹¹⁶ www.rijksoverheid.nl (zoek op Beantwoording Kamervragen over de indicatiestelling door professionals).

¹¹⁷ Rb. Overijssel 17 december 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5588.

woningaanpassingen voor jongeren tot 18 jaar.¹¹⁸ Voor de hoogte van de eigen bijdrage zijn het verzamelinkomen en het vermogen van de cliënt en diens eventuele partner bepalend. In de wet is de exacte hoogte van de eigen bijdrage niet geregeld, maar artikel 3.8 van het Uitvoeringsbesluit regelt wel het maximum wat de gemeente mag vragen voor een voorziening. Bij verordening kan het maximum naar beneden bijgesteld worden. Een eigen bijdrage mag over de gehele periode van gebruikmaking van de voorziening worden opgelegd, maar mag niet hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening.

De eigen bijdrage wordt dus door de gemeente opgelegd. Het berekenen van de hoogte van de eigenbijdrage en het innen ervan gebeurt echter door het Centraal Administratiekantoor (het CAK). Het CAK berekent de verschuldigde eigen bijdrage aan de hand van fiscale gegevens van de cliënt en financiële voorzieningsgegevens van de gemeente. De fiscale gegevens van de cliënt vraagt het CAK bij de Belastingdienst op.¹¹⁹

§ 3.4 Vormen maatwerkvoorziening

Een individuele maatwerkvoorziening kan verstrekt worden in de vorm van een persoonsgebonden budget (PGB) en of zorg in natura (Zin). Met een PGB kunnen cliënten zelf de noodzakelijke HbH inkopen. De cliënt of zijn vertegenwoordiger sluit zelf de contracten met de zorgverleners. Om in aanmerking te komen voor een PGB is het van belang dat cliënt in staat is regie te voeren. De cliënt is immers de opdrachtgever en moet de zorgverlener aansturen. De toegang tot een PGB voorziening wordt door de gemeente bepaald, maar de betaling van het PGB geschiedt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De betaling wordt direct aan de zorgverlener gedaan nadat de SVB de rekening van de zorgverlener van de cliënt heeft ontvangen. Dit zorgt voor een beter zicht op de besteding van de PGB-gelden.¹²⁰

Bij Zin maakt cliënt gebruik van de zorgdienstverleners die met de gemeente een overeenkomst hebben gesloten. De cliënt kan kiezen uit meerder zorgaanbieders die op basis van de gemeentelijke aanbesteding zorg leveren aan de cliënt. Net als bij een PGB stelt de gemeente ook bij Zin de indicatie vast. Het is vervolgens aan de gemeente om ervoor te zorgen dat deze voorziening ook wordt geleverd.¹²¹ De gemeente betaalt de kosten van de HbH-voorziening Zin rechtstreeks aan de zorgaanbieder.¹²²

§ 3.5 Deelconclusie

De Wmo 2015 schrijft een aantal gebonden bevoegdheden en wettelijke plichten voor met betrekking tot de aanspraak van de cliënt op een maatwerkvoorziening aan de gemeenteraad en het college. Zo dient de gemeenteraad de wijze waarop toegang wordt verleend tot een maatwerkvoorziening en de criteria waaraan de cliënt moet voldoen, vast te stellen in de verordening. Deze criteria moeten meer in detail en concreet afbakenen in welke gevallen de cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. De

¹¹⁸ www.overheid.nl (klik op *Lokale wet- en regelgeving*, zoek op *Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015*).

¹¹⁹ Van Rooij & Boersma 2014, p. 66-67.

¹²⁰ Geugjes 2015, p 70-72.

¹²¹ Van Rooij & Boersma 2014, p. 62.

¹²² Zie bijlage 9.

gemeenteraad kan deze regelgevende bevoegdheid overdragen aan het college op twee voorwaarden. In de verordening moet ten eerste de bevoegdheid tot delegatie zijn opgenomen. Ten tweede moet de verordening de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid weergeven door een beschrijving van essentialia van het voorzieningspakket. Daarnaast heeft het college de onderzoeksplicht en de afstemmingsplicht bij de beoordeling van een aanspraak op een maatwerkvoorziening. Het college dient bij de beoordeling en afstemming rekening te houden met de persoonskenmerken, behoeften en voorkeuren van de cliënt. De onderzoeksplicht heeft het college ook bij bestaande HbH-cliënten die een maatwerkvoorziening hebben. Op welke wijze in de uitvoering vorm gegeven wordt aan de aanspraak van de cliënt op HbH-ondersteuning, wordt behandeld in het volgend hoofdstuk.

4. Vughtse uitvoeringsbeleid hulp bij het huishouden

In dit hoofdstuk staat het uitvoeringsbeleid van de gemeente met betrekking tot de HbH maatwerkvoorziening centraal. De gemeente Vught heeft de uitvoering van het HbH-beleid uitbesteed aan private zorgaanbieders. In hoeverre deze private zorgaanbieders rechte ns bevoegd zijn om deze taak op zich te nemen, wordt in dit hoofdstuk onderzocht. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de besluitvorming van het college bij de indicatiestelling van maatwerkvoorziening HbH besproken. Vervolgens wordt in artikel 4.2 aan de hand van de Wmo 2015, de toelichting hierop en jurisprudentie uiteen gezet op welke wijze de uitvoering van de wet tot de bevoegdheid van de zorgaanbieders mag behoren. Hierbij wordt een beschrijving gegeven van procedure waarop deze bevoegdheid is aanbesteed, namelijk door bestuurlijke aanbesteding. Voorts komen respectievelijk in paragraaf 4.3 en 4.4 de wettelijk gestelde kwaliteitseisen aan een maatwerkvoorziening HbH en de wijze waarop toegezien kan worden op de kwaliteit van de voorziening, aan de orde.

§ 4.1 Besluitvorming indiceren op resultaat

Onder de Wmo 2007 was de wetgever al overgestapt vanuit denken in voorzieningen naar een systematiek van indicaties op resultaten.¹²³ De gemeente had de plicht om een resultaat te bereiken dat als compensatie mocht gelden.¹²⁴ In de Wmo 2015 zijn te bereiken resultaatgebieden niet meer vermeld, maar de resultaatverplichting blijft ook onder deze wet bestaan. Bij een resultaatsverplichting blijft het college verplicht om voor de cliënten met een beperking zodanig maatwerk te realiseren dat een passende bijdrage wordt geleverd aan hun zelfredzaamheid en participatie.¹²⁵ Resultaatgericht indiceren dient op grond van jurisprudentie te berusten op een draagkrachtige motivering en zorgvuldige voorbereiding.¹²⁶ Bij resultaatgericht indiceren wordt namelijk afgeweken van de normtijden uit het Protocol van CIZ. Deze normtijden zijn onder de Wmo 2007 tot stand gekomen en berusten op een deskundige analyse van de zorgbehoefte van leefeenheden.¹²⁷ Bovendien dient het besluit tot resultaatgericht indiceren gebaseerd te zijn op bindende regelgeving.¹²⁸

Resultaatgericht indiceren voor de bestaande cliënten in Vught is middels een bulkbeschikking geregeld.¹²⁹ De bulkbeschikking kan aangemerkt worden als een toegangsbeschikking. Ten tijde van de regionale aanbesteding in december 2014 werd deze toegangsbeschikking publiekrechtelijk voldoende bevonden om aan de grenzen van de Wmo 2015te voldoen. Daarmee kon ook worden volstaan dat een private zorgaanbieder de inhoud van dit recht op HbH nader zou concretiseren, mits het resultaat 'een schoon en leefbaar huis' werd behaald.¹³⁰

¹²³ *Kamerstukken I* 2005/06, 30 131, E, p. 19.

¹²⁴ CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 58.

¹²⁶ Rb. Gelderland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1889.

¹²⁷ CRvB 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262.

¹²⁸ Rb. Gelderland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1889.

¹²⁹ Zie bijlage 9.

¹³⁰ Zie bijlage 7.

De functie van een bulkbeschikking was om de bestaande klanten in de Wmo 2015 te tillen. Een dergelijke bulkbeschikking heeft op zichzelf geen rechtsgevolg, omdat de concrete omvang van de ondersteuning niet hierin is benoemd.¹³¹ De concrete omvang van de ondersteuning wordt daarom vastgelegd in een ondersteuningsplan die de zorgaanbieder samen met de cliënt opstelt. Op grond van jurisprudentie is in het voornoemde geval sprake van een verlengde besluitvorming. Dat wil zeggen dat de besluitvorming pas na de totstandkoming van het ondersteuningsplan wordt voltooid.¹³² Volgens jurisprudentie is dit onderscheid tussen toegangsbeschikking en de vaststelling van de omvang van het recht onrechtmatig. Het geformuleerde resultaat is namelijk voor meerdere vormen van uitleg vatbaar. Daarnaast kan de weg naar het resultaat toe niet geobjectiveerd worden.¹³³

§ 4.2 Bevoegdheid uitvoering wet door derden

De vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt kan ingevolge artikel 2.6.3 Wmo 2015 door het college ook gemandateerd worden aan een zorgaanbieder. Uit een Tweede Kamer amendement blijkt dat de zorgaanbieder hierbij een huisarts en of wijkverpleegkundige betreft. De wetgever is van mening dat deze professionals door hun deskundigheid een betere en meer efficiënte bijdrage kunnen leveren aan de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt. Zij hebben namelijk veel informatie over de cliënt en kunnen goed inschatten welke zorg en/of ondersteuning de cliënt nodig heeft. Het college kan zelfs deze professionals mandateren tot het nemen van een beslissing aangaande de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt.¹³⁴

Uit het amendement blijkt verder niet of met de professionals ook de zorgaanbieder wordt bedoeld. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de wetgever accepteert dat de zorgaanbieder een onderzoeksgesprek voert met de cliënt, terwijl de zorgaanbieder geen medische deskundigheid geniet. Volgens de wetgever is dit toch in de lijn van de Wmo 2015.¹³⁵ De volgende uitspraak stelt de deskundigheid van de zorgaanbieder in dit kader ter discussie. In de onderhavige zaak heeft de gemeente in kwestie op basis van het advies van de zorgaanbieder de cliënt gekort op diens HbH-uren zonder verder onderzoek in te stellen. Volgens de gemeente is de zorgaanbieder een professionele partij met ter zake vereiste deskundigheid. Volgens de rechtbank moet de gemeente motiveren op grond waarvan het oordeel van de zorgaanbieder als deskundigenoordeel kan worden beschouwd. Bij het gebrek aan deze motivering kan volgens de rechtbank niet na worden gegaan of door de gemeente terecht gekort is op de HbH-uren van de cliënt.¹³⁶

De uitvoeringspraktijk staat dan ook geheel in contrast met artikel 2.6.4 lid 1 Wmo 2015 en de publieke taak jurisprudentie. Volgens artikel 2.6.4 lid 1 Wmo 2015 kan het college de uitvoering van de wet door derden laten verrichten. De uitvoering door derden dient echter behoudens de vaststelling van rechten en plichten worden verricht. Uit de

¹³¹ Rb. Oost-Brabant 13 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1272.

¹³² Rb. Rotterdam 1 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2196.

¹³³ Rb. Rotterdam 24 augustus 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6092.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 63.

¹³⁵ www.rijksoverheid.nl (zoek op Beantwoording Kamervragen over de indicatiestelling door professionals).

¹³⁶ Rb. Oost-Brabant 12 juni 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3340.

toelichting op dit artikel blijkt dat de vaststelling van rechten en plichten van een cliënt als een kerntaak van het college wordt aangemerkt. De kerntaken behoren op grond van de Wmo 2015 tot de overheidsverantwoordelijkheden en moeten altijd door de overheid zelf worden uitgevoerd. Mandateren van de kerntaken aan anderen dan bestuursorganen wordt door dit artikel dan ook uitgesloten. De uitvoering van de wet door derden houdt op grond van de toelichting enkel het leveren van een voorziening in. De derden zijn in dit geval de zorgaanbieders die invulling geven aan de maatwerkvoorziening HbH.¹³⁷

§ 4.2.1 Publieke taak-jurisprudentie

Dit verbod van uitbesteding van kerntaken aan private bedrijven is bij vaste jurisprudentie in het kader van de PW verder uitgewerkt. De rechtspraak definieert de kerntaken als uitdrukkelijk door de wet opgedragen opdrachten aan een bestuursorgaan. Te denken valt aan het nemen van een besluit, de individuele gevalsbepaling, de beoordeling van de aanspraak, de afweging van de omstandigheden en de verificatie en de validatie van relevante gegevens. Ook taken als het doen van een dossieronderzoek, het afleggen van huisbezoeken en het verrichten van waarnemingen worden beschouwd als onrechtmatige uitbesteding. In bijstandszaken is het bewijs verkregen door een derde uit voornoemde taken zelfs onrechtmatig en in strijd met het behoorlijk handelen van een bestuursorgaan. Het gebruik van het bewijs is dan ook ontoelaatbaar. Dit zijn namelijk onmiskenbare kerntaken die binnen het publieke domein moeten worden uitgevoerd. Indien het college de levering van een voorziening door zorgaanbieders laat uitvoeren, mag de uitvoering geenszins één van de hiervoor beschreven kerntaken inhouden. Bovendien moet er sprake zijn van aansturing door het college zelf of door een gemandateerde werknemer van de gemeente.¹³⁸

Meer specifiek heeft de rechtbank Amsterdam in een zeer recente uitspraak de publieke taak van het college, bij een HbH voorziening in de vorm van Zin, bevestigd. Ook nu is de rechter van oordeel dat de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt tot de kerntaak van het bestuursorgaan behoort. In de onderhavige zaak heeft het college enkel het resultaat 'een schoon en leefbaar huis' toegekend aan cliënt. De wijze waarop dit resultaat bereikt dient te worden heeft het college overgelaten aan de zorgaanbieder. De rechtbank acht deze handelswijze van het college in strijd met de Wmo 2015. Volgens de rechtbank is hetgeen dat nodig is om het gewenste resultaat te bereiken afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Deze feiten en omstandigheden, maar ook waar de cliënt recht op heeft, kunnen per geval verschillen. Het is daarom aan het college om vast te stellen wat het recht inhoudt. Het verrichten van een onderzoek betreft immers een door de wet opgedragen opdracht aan het college.¹³⁹

Gelet op het voornoemde heeft de gemeente Etten-Leur ervoor gekozen om zelf een uitgebreid format ondersteuningsplan te geven aan de zorgaanbieders met criteria die de gemeente voldoende objectief vinden. Bovendien neemt gemeente Etten-Leur het ondersteuningsplan als bijlage op in de beschikking.¹⁴⁰ Ook gemeente Helmond heeft een eigen format ondersteuningsplan voorgelegd die door alle zorgaanbieders is

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 161.

¹³⁸ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947, CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:425.

¹³⁹ Rb. Amsterdam 5 april 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1920.

¹⁴⁰ Zie bijlage 5.

overgenomen. Hiermee heeft de gemeente een voorzet gedaan om de discussie over specifieke taken met de zorgaanbieders te voorkomen. Het ondersteuningsplan geeft per leefeenheid aan welke taken in welke frequentie uitgevoerd moeten worden. Met het ondersteuningsplan heeft de gemeente getracht om naar redelijkheid criteria vast te stellen die voor de cliënt voldoende concreet en voor de zorgaanbieder hanteerbaar zijn. Deze werkwijze van de gemeente Helmond is door de onafhankelijke Bezwaarschriftencommissie en de rechtbank 's-Hertogenbosch goedgekeurd.¹⁴¹

§ 4.2.2 Bestuurlijke aanbesteding

De aanbesteding van de overheidsopdrachten aan de zorgaanbieders gebeurt op basis van 'bestuurlijk aanbesteden'. In de gemeente is bij de uitvoering van het HbH-beleid bestuurlijk aanbesteden toegepast. Bestuurlijk aanbesteden wordt gezien als een methodiek waarbij de gemeente langdurige, flexibele overeenkomsten sluit met zorgorganisaties. Dit fenomeen is ontstaan via de particuliere adviesmarkt en bestaat al enige jaren in Nederland. Bestuurlijk aanbesteden betreft een verzamelnaam voor een voorkomende wijze van gemeente om diensten te verschaffen. De diensten vallen met name in de sfeer van het sociaal domein, zoals de gedecentraliseerde Wmo en Jeugdwet. Dit concept leent zich uitstekend voor de uitvoering van het sociaal domein. Immers, bestaat het sociaal domein altijd uit onzekerheid en complexiteit die voor onvoorspelbaarheid zorgen. Voor dit domein zijn grote formele en informele netwerken nodig die zorgen voor inhoud en dynamiek binnen het domein.¹⁴²

Binnen het sociaal domein staat de dienstverlening aan de zorgbehoevende cliënt centraal. Middels vele methodieken en zorgvormen met even zovele zorgverleners wordt het bestuurlijk aanbesteden georganiseerd om de cliënt werkelijk centraal te stellen. De cliënt komt daarbij de volledige keuzevrijheid toe voor het kiezen van de verlenende zorgorganisatie. Deze keuzevrijheid wordt enkel beperkt door kwalitatieve randvoorwaarden aan dienstverleners en de dienstverlening.¹⁴³

De procedure bij bestuurlijke aanbesteding geschiedt niet op grond van de Aanbestedingswet 2012, maar past prima binnen de nieuwe Europese Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (de Richtlijn).¹⁴⁴ De Richtlijn maakt mogelijk dat bij de organisatie van sociale diensten geen openbare aanbesteding hoeft plaats te vinden. Bijvoorbeeld door alle dienstverleners, die voldoen aan de door gemeenten gestelde voorwaarden, te financieren of te voorzien van een vergunning of een machtiging. Wel dient dit systeem op grond van artikel 75 lid 1 van de Richtlijn voldoende publiciteit te waarborgen en te voldoen aan het transparantiebeginsel en het discriminatieverbod. Dat wil zeggen dat bij het adviseren van de te verstrekken voorziening het lokale zorglandschap vertegenwoordigd moet kunnen worden door een diverse groep.¹⁴⁵

¹⁴¹ Zie bijlage 4.

¹⁴² Van Nouhuys, *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2016, art. 2, p. 6-10.

¹⁴³ www.ar-advocaten.nl/publicatiebericht03.html (geraadpleegd op 18 april 2016).

¹⁴⁴ www.eur-lex.europa.eu (zoek op 2014/24/EU).

¹⁴⁵ www.ar-advocaten.nl/publicatiebericht03.html (geraadpleegd op 18 april 2016).

§ 4.2.3 Aanbestedingsprocedure

Bestuurlijke aanbesteding is in de kern te onderscheiden in een drietal fasen, namelijk de voorbereiding, onderhandelen en contracteren en uitvoering. In het kader van inkoop van diensten wordt in eerste instantie een basisovereenkomst gesloten met de zorgaanbieders die gaat over communicatie, overleg en besluitvorming. In deze basisovereenkomst worden eveneens de uitsluitings-, de geschiktheids- en de selectiecriteria opgenomen. De basisovereenkomst wordt gezien als de voorbereidende fase van de aanbesteding. Deze overeenkomst fungeert als aanvulling op de bepalingen uit de aanbestedingswet, de beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen van privaatrecht.

Bij de fase onderhandeling en contracteren wordt een zogeheten “fysieke overlegtafel” opgesteld die als een adviesgroep fungeert. Deze tafel bestaat uit de vertegenwoordigers van de gemeenten, de zorgorganisaties, de cliënten en indien gewenst andere stakeholders die over de genoemde overeenkomsten adviseren. Vervolgens beschrijft een deelovereenkomst de te leveren diensten, prijsstelling en de contractuele voorwaarden. De basisovereenkomst en de deelovereenkomst vormen samen de definitieve overeenkomst. Voor de geïnteresseerden publiceert de gemeente de agenda's en de notulen van de tafel samen met de overeenkomsten op de website, zodat zij de voortgang van de procedure kunnen volgen.

Tot slot wordt de vaststelling van de deelovereenkomst gepubliceerd op TenderNed. De Publicatie dient als een aankondiging voor de ondernemers om zich aan te melden als zorgaanbieder via de website, mits ze aan alle voorwaarden voldoen.¹⁴⁶ De uitvoering van de aanbestedingsovereenkomst omvat de derde fase van de aanbestedingsprocedure.

§ 4.2.4 Aanbestedingsovereenkomst

Voor de cliënten in Vught is de overeenkomst voor de maatwerkvoorziening HbH regionaal vastgelegd. De Meierij gemeenten, Boxtel, Schijndel, Haaren, St-Michielsgestel en Vught hanteren dezelfde overeenkomst met de zorgaanbieders voor hun burgers. Deze overeenkomst wordt per gemeente afzonderlijk met de dienstverlenende aanbieders afgesloten. In deze overeenkomst zijn de activiteiten en de werkwijze van de zorgaanbieder en van de gemeente opgenomen, alsmede het tarief van de dienstverlening en de duur van de overeenkomst. Deze overeenkomst is als grondslag genomen voor de aanbesteding van HbH voorziening aan de zorgaanbieders.¹⁴⁷

De overeenkomst is op basis van de procedure bestuurlijk aanbesteden tot stand gekomen. De overeenkomst voldoet echter niet aan alle voorwaarden die op grond van de Richtlijn gesteld worden. Er zijn bijvoorbeeld geen geschiktheids- en selectiecriteria opgenomen in de overeenkomst. De uitsluitingscriteria zijn wel in deze overeenkomst terug te vinden.

Bovendien is ook niet voldaan aan het transparantiebeginsel, op grond van de Richtlijn. De website van de gemeente Vught mist elk spoor van verwijzing naar een bestuurlijke

¹⁴⁶ www.bizob.nl (zoek op Repliek bizob).

¹⁴⁷ Bijlage 8.

aanbesteding van HbH. Zoals eerder geschetst, dient de gemeente de agenda's en notulen van de fysieke overlegtafel alsmede de overeenkomsten openbaar te maken. Hiermee kunnen de partijen die niet deelnemen aan de tafel, waaronder ook burgers, precies volgen wat er aan de tafel gebeurt. Slechts hiermee wordt de volledige transparantie gegarandeerd.

Overigens blijkt uit een korte analyse van de websites van de Meierij gemeenten dat Vught niet de enige gemeente is die de procedure aanbesteding HbH niet op de site geregeld heeft. Geen van de andere gemeenten in de regio hebben dit concept gepubliceerd. De aanbestedingsprocedure van de gemeente is daarom vergeleken met gemeenten Etten-Leur en Helmond. Deze gemeenten hebben de HbH ook bestuurlijk aanbesteed. Bij de vergelijking blijkt dat deze gemeenten alle relevante stukken op hun websites hebben gepubliceerd.¹⁴⁸ Sterker nog, Etten-Leur heeft ook een digitale overlegtafel in het leven geroepen. Hiermee kunnen de belanghebbenden die niet aan de fysieke overlegtafel deel nemen toch hun mening geven.¹⁴⁹

Daarnaast is in artikel 4.1 van de overeenkomst opgenomen dat de zorgaanbieders de intakegesprekken voeren met de cliënt, nadat de gemeente heeft beschikt. Ook is in de overeenkomst geregeld dat de zorgaanbieder met de cliënt en zijn betrokken omgeving de benodigde ondersteuning en de beoogde resultaten bespreekt, voor zover de cliënt hiertoe de mogelijkheden heeft. Het intakegesprek impliceert de onderzoeksplicht van het college en zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk behandeld, behoort dit ook tot de kerntaken van het college. De zorgaanbieder is dus niet bevoegd om deze kerntaak uit te voeren.

§ 4.3 Waarborging kwaliteit voorziening

Artikel 2.1.1, lid 2 Wmo 2015 bepaalt dat het gemeentebestuur zorg moet dragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorziening. Dit slaat op het decentrale karakter van de Wmo en de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het stellen van regels over het handhaven en van de kwaliteit van de ondersteuning. Bijvoorbeeld de kwaliteitseisen die aan de zorgaanbieders gesteld moeten worden in het kader van maatwerkvoorzieningen. De Wmo 2015 bevat de basisnorm voor kwaliteit, die de aanbieders direct bindt. Dit volgt uit artikel 3.1, lid 1 Wmo 2015. De gemeente stelt in de verordening eisen aan de kwaliteit van de voorziening.¹⁵⁰ In de verordening van de gemeente is opgenomen dat de aanbieders in ieder geval moeten zorgen voor de volgende kwaliteitseisen:

- a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie van de cliënt;
- b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van zorg;
- c. erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden in het kader van het leveren van voorzieningen handelen in overeenstemming met de professionele standaard.¹⁵¹

¹⁴⁸ www.aanbieders.peel6-1.nl (zoeken op *basisovereenkomst huishoudelijke ondersteuning*).

¹⁴⁹ www.etten-leur.nl (zoeken op *aanbesteding huishoudelijke ondersteuning*).

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 129-130.

¹⁵¹ www.overheid.nl (klik op *Lokale wet- en regelgeving*, zoek op *Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015*).

Verder is in het aanbestedingscontract opgenomen dat de gemeente de kwaliteit van de zorg aan cliënt kan waarborgen door de aanbieder te controleren of aan de eisen die gesteld zijn voldaan wordt. Bovendien kan de gemeente de aanbieder om kwaliteitsjaarverslagen en eventuele beschikbare visitatierapporten vragen.

Daarnaast monitort de gemeente de kwaliteitsresultaten middels een telefonische enquête naar de kwaliteitsbeleving en op basis van managementrapportage. In de managementrapportage zijn de prestaties van de zorgaanbieder opgenomen, maar ook bijvoorbeeld klachten en wachttijden. De gemeente kan op grond van de resultaten van de monitoring de zorgaanbieder op dragen een plan van aanpak op te stellen voor verbetering. Wanneer dit plan van aanpak niet leidt tot verbetering van de kwaliteit, legt de gemeente per individuele klant een boete op van € 500,00. Na drie schriftelijke waarschuwingen gaat de gemeente over tot het ontbinden van de overeenkomst.¹⁵²

In het kader van het voeren van een telefonische enquête is gemeente Helmond van mening dat men vaak sociaal wenselijke antwoorden geeft. Hierdoor kan het college geen objectief beeld vormen of de aanbieder de kwaliteitseisen voldoende naleeft. Om die reden is gemeente Helmond van mening dat voor het monitoren van de kwaliteitseisen altijd een huisbezoek afgelegd moet worden. Daarnaast evalueert de gemeente maandelijks met de zorgaanbieders, waarbij alle signalen vanuit de gemeente en de zorgaanbieder besproken worden. Op deze manier zijn de lijnen kort en is er een goede samenwerking met de zorgaanbieders. Bovendien worden de problemen adequaat en snel opgepakt.¹⁵³ Volgens de gemeente Etten-Leur kan de kwaliteit van de voorziening worden gewaarborgd door meerdere controle momenten in te stellen. De controle kan bij de cliënt zijn of bij de zorgaanbieders.¹⁵⁴

§ 4.4 Toezicht op kwaliteit voorziening

De wetgever heeft niet alleen kwaliteitseisen gesteld aan een maatwerkvoorziening, maar heeft ook het toezicht op de naleving van de regels bij of krachtens de Wmo geregeld. Met toezicht beoogt de wetgever het bewaken van de belangen van een goede ondersteuning en de belangen van de cliënt. De wet bepaalt in artikel 6.1 Wmo 2015 dat het college personen moet aanwijzen die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de wet. Dit artikel omvat naast het toezicht op landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving ook de voorwaarden die het college in een overeenkomst met de aanbieders heeft opgenomen. De plicht tot het aanwijzen van een toezichthouder past bij het decentrale karakter van de Wmo 2015. Immers, de verantwoordelijkheid voor toezicht komt toe aan het college en daarmee dus ook de bevoegdheid tot aanwijzing van de toezichthouder. Het college is vrij in de inrichting van het toezicht. De aangewezen personen belast met toezicht worden aangemerkt als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb.¹⁵⁵

¹⁵² Zie bijlage 8.

¹⁵³ Zie bijlage 4.

¹⁵⁴ Zie bijlage 5.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p 11.*

Het toezicht is een op zichzelf staande functie die onpartijdig wordt uitgeoefend. Onpartijdig houdt in dat de toezichthouder zijn werkzaamheden onafhankelijk en zonder beïnvloeding van derde of belangenverstrengeling kan voeren. Daarnaast dient de toezichthouder ook professioneel zijn. Dat wil zeggen dat de toezichthouder bekwaam moet zijn in het toezichtvak en vakinhoudelijk goed op de hoogte zijn.¹⁵⁶ In de gemeente is nog geen toezichthouder aangewezen. Zoals in de vorige paragraaf aan bod gekomen, waarborgt de gemeente de kwaliteit van de voorziening door eisen stellen aan de zorgaanbieder in de aanbestedingsovereenkomst.

§ 4.5 Deelconclusie

De HbH-voorziening is door de gemeente geïndiceerd in resultaat, waarbij de besluitvorming opgesplitst is in een toegangsbeschikking door de gemeente en invulling van het recht door de zorgaanbieder. De vaststelling en de invulling van de rechten en plichten van de cliënt, aangaande een aanspraak op een maatwerkvoorziening, behoren tot de kerntaken van het college. De wet sluit uit dat de kerntaken van het college gemandateerd kunnen worden aan een zorgaanbieder. Ook op grond van jurisprudentie geldt er een uitbestedingsverbod op de kerntaken van het college. De zorgaanbieder is enkel verantwoordelijk voor de uitvoering van het recht, oftewel het leveren van de voorziening. Voor het leveren van de voorziening wordt de zorgaanbieder op basis van bestuurlijke aanbesteding gecontracteerd door de gemeente. Bij het bestuurlijk aanbesteden hoort de gemeente het transparantiebeginsel in acht te nemen door de relevante stukken uit de aanbestedingsprocedure, zoals het contract, voor publiek openbaar te maken. Aan de kwaliteit van de te leveren voorziening stelt het college eisen in het contract met de zorgaanbieder. De kwaliteit van de voorziening waarborgt de gemeente door aan de hand van toezichtmiddelen, zoals cliënttevredenheidsonderzoek, erop toe te zien dat de zorgaanbieder zich houdt aan de gestelde kwaliteitseisen. De splitsing tussen het bepalen van het recht door het college en de uitvoering van het recht door de zorgaanbieder is van belang met betrekking tot de rechtsbescherming van de cliënt. De rechtsbescherming van de cliënt wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

¹⁵⁶ www.invoeringwmo.nl (zoek op *Handreiking toezicht Wmo*).

5. Rechtsbescherming onder de Wmo 2015

Dit hoofdstuk behandelt hoofdzakelijke de rechtsbescherming van de cliënt binnen de Wmo 2015. Door rechtsbescherming heeft de cliënt de mogelijkheid om op te komen tegen een beslissing van het bestuursorgaan. In paragraaf 5.1 wordt als eerste stil gestaan bij de procedurele kaders van de rechtsbescherming, zoals die gelden onder de Wmo 2015. Paragraaf 5.2 behandelt vervolgens de wijze waarop de rechters het college op haar beslissingen toetsten onder de Wmo 2015. Tot slot geeft paragraaf 5.3 het klachtenrecht onder de Wmo 2015 weer en de relatie hiervan tot de rechtsbescherming van de cliënt.

§ 5.1 Procedure rechtsbescherming

Met het indienen van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening en het besluit hierover van het college, ontstaat juridisering voor de cliënt. Het doel van juridisering is het bieden van rechtsbescherming aan de cliënt. Met betrekking tot de rechtsbescherming van de cliënt zijn in de Wmo 2015 geen speciale bepalingen opgenomen. Hiervoor valt de cliënt terug op de bepalingen uit de Awb.¹⁵⁷ Voorwaarde voor de rechtsbescherming is dat het moet gaan om een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit van een bestuursorgaan aan een belanghebbende, op grond van artikel 1:3 Awb.

Om te kunnen bepalen of een schriftelijk stuk van een bestuursorgaan ook een besluit is in de zin van de Awb, dient naar de inhoud hiervan gekeken te worden. Een besluit moet namelijk gericht zijn op in het leven roepen van rechtsgevolgen. Hiervan is sprake als de beslissing van het bestuursorgaan, ten tijde van het besluit, wijzigingen in de rechten en de plichten van de belanghebbende teweeg brengt.¹⁵⁸

Het besluit van het college op de aanvraag van de cliënt is een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb. Het wettelijk stelsel van rechtsbescherming biedt voor een cliënt de mogelijkheid om tegen deze beschikking, op grond van artikel 7:1 juncto 8:1 en 8:81 Awb, bezwaar in te dienen bij het college en beroep in te stellen bij de bestuursrechter, dan wel de voorzieningenrechter. Met het besluit van het college op de aanvraag van de cliënt wordt dus de weg opengesteld naar rechtsbescherming middels bezwaar.¹⁵⁹

§ 5.2 Toetsing de Wmo door de rechter

Voor de bestuursrechter is het vaak gecompliceerd om besluiten van het bestuur te toetsen op rechtmatigheid. Aan de hand van de normen die de wetgever stelt in de wet, toetst de bestuursrechter het handelen van het bestuur. De besluitvorming van het bestuur ontstaat nadat vier fasen worden doorlopen, die elk een beslissingsmoment kennen. De eerste fase is het vaststellen van de reikwijdte van de bevoegdheid van het bestuursorgaan, vaak het college, aan de hand van interpretatie van de wettelijke bepaling. Deze fase wordt opgevolgd door de verzameling van de feiten, de kwalificatie van die feiten en tot slot de afweging van de belangen. De interpretatie van de wettelijke

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 144.

¹⁵⁸ Klein Egelink & Lunenburg, *JBplus* 2015, p. 42-70.

¹⁵⁹ Geugjes 2015, p. 104.

bepaling evenals de vaststelling van de feiten is per slot van rekening de taak van de rechter. Over deze elementen beschikt het bestuur niet over enige vrijheid. Die ruimte heeft het bestuur bij het verzamelen van feiten en de belangenafweging.¹⁶⁰

Over het algemeen toetst de bestuursrechter het college dus terughoudend, oftewel 'marginaal'. Dat wil zeggen dat de rechter beoordeelt of het college in alle redelijkheid tot haar besluit is gekomen. Onder de Wmo 2007 heeft de CRvB bepaald dat het college op grond van de wet een compensatieplicht heeft. De wet legde het college de plicht op om een compenserend resultaat te realiseren. De Raad is van oordeel dat in beginsel is het aan de gemeenteraad om in een verordening de wijze waarop het college invulling moet geven aan de compensatieplicht, vast te leggen. In de beleidsregels kan het college dit nader uitwerken. De rechter dient, in zijn beoordeling van het bestreden besluit, de keuze van de gemeenteraad en het college te respecteren, voor zover niet anders uit de wet of de toelichting voortvloeit. In het onderhavige geval vond de Raad in de parlementaire geschiedenis aanknopingspunten voor een integrale toetsing. Het compensatiebesluit van het college moest immers in het individuele geval maatwerk zijn. De rechter diende op basis van feiten en omstandigheden van het geval te toetsen of het college aan haar wettelijke opdracht tot ondersteuning had voldaan.¹⁶¹

De toetsingswijze van de rechter is onder de Wmo 2015 ongewijzigd voortgezet, omdat ook deze wet de plicht tot maatschappelijke ondersteuning voorschrijft. De compensatieplicht is alleen vervangen door een algemene verplichting tot een maatwerkvoorziening.¹⁶² Het leveren van maatwerk zorgt dat de bestuursrechter de feitenvaststelling en de kwalificatie van die feiten vol kan toetsen.¹⁶³

§ 5.3 Het Klachtrecht

Naast het indienen van een bezwaar of beroep tegen een besluit van het college is er ook de mogelijkheid voor het indienen van een klacht tegen de gemeente of de zorgaanbieder. Er dient echter onderscheid gemaakt te worden tussen het indienen van een klacht en het indienen van bezwaar of beroep. Een klacht heeft namelijk geen betrekking op een besluit van het bestuursorgaan, maar gaat over de feitelijke gedraging van de gemeente of een zorgaanbieder.¹⁶⁴

§ 5.3.1 Klachtrecht ingevolge de Awb

Een klacht kan de houding of uitlating, onbereikbaarheid of de communicatie van de gemeente en de zorgaanbieder betreffen. De cliënt kan zich bijvoorbeeld onheus bejegend voelen of ontevreden zijn met de wijze waarop een gesprek door de gemeente of de zorgaanbieder wordt gevoerd. Ook kan de cliënt van mening zijn dat er een gebrek is aan deskundigheid. Met betrekking tot de gedraging van de gemeente kan de cliënt op grond van de Awb een klacht indienen tegen de gemeente. Hoofdstuk 9 van de Awb

¹⁶⁰ A. Klap, *NTB* 2007/8, p. 183-195.

¹⁶¹ CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 131, nr. 98, p. 58 en 61, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 131, nr. 122, p. 6, *Kamerstukken I* 2005/06, 30131, C, p. 7, 9, 10 en 57, *Kamerstukken I* 2005/06, 30 131, E, p. 19 en 25.

¹⁶² Geugjes 2015, p. 104.

¹⁶³ Vermaat, Van Rooij & Bruggeman *TvGR* 2010, p. 6.

¹⁶⁴ www.movisie.nl (zoek op *Informatiekaart klachten van burgers*).

bevat bepalingen met betrekking tot een formele klachtenprocedure. Tegen de gedraging van de zorgaanbieder dient de cliënt een klacht in bij de zorgaanbieder op grond van de Wmo 2015.¹⁶⁵

§ 5.3.2 Klachtrecht ingevolge de Wmo

Op grond van artikel 2.1.3 lid 2 sub d Wmo 2015 dient de gemeente een regeling voor afhandeling van klachten te bepalen in de verordening. Ook dient de gemeente te bepalen ten aanzien van welke voorzieningen deze regeling vereist is. Daarnaast dient de gemeente op grond van artikel 2.1.3 lid 2 sub e Wmo 2015 te bepalen ten aanzien van welke voorzieningen de medezeggenschap van de cliënt is vereist. De inrichting van deze klachtenregeling behoort op grond van artikel 3.2 lid 1 sub a Wmo 2015 direct tot de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders die de voorzieningen leveren. De gemeente dient bij de inkoop van de voorziening met deze elementen rekening te houden. Bovendien heeft een klachtenregeling bij de zorgaanbieder tot doel om de cliënt met de zorgaanbieder uit te laten komen. Dit is een vorm van maatwerklevering onder de Wmo 2015. De regeling dient dan ook laagdrempelig te zijn voor de cliënt. Mocht de cliënt vinden dat de zorgaanbieder de klacht niet naar tevredenheid afhandelt, dan kan de cliënt met de klacht bij de gemeente terecht.¹⁶⁶

§ 5.3.3 Toepassing klachtrecht in praktijk in Vught

Bij de invoering van de nieuwe indicatiestelling HbH vanaf 2015 in de gemeente Vught waren de bestaande cliënten vooral ontevreden met de werkwijze van de gemeente en de zorgaanbieder. De gemeente had, naar aanleiding van de wijzigingen in de inrichting van de HbH, in de zomer van 2015 de cliënten per brief laten weten dat zorgaanbieders met hen contact op zouden nemen voor het opstellen van een ondersteuningsplan. In december 2015 is vervolgens middels een bulkbeschikking het besluit gezonden aan het bestaande HbH-clieñten.¹⁶⁷ Deze beschikking gaf aan dat HbH voortaan wordt voortgezet op grond van de Wmo 2015. De cliënten hadden op grond van de beschikking voortaan recht op het resultaat 'een schoon en leefbaar huis' in plaats van een gespecificeerd aantal uren. Ook is kenbaar gemaakt dat de zorgaanbieder dit resultaat in een ondersteuningsplan met de cliënt heeft uitgewerkt of zal uitwerken. Tot slot is in de beschikking nadrukkelijk aangegeven, dat het college te allen tijde de eindverantwoordelijkheid heeft voor het verwezenlijken van het benoemde resultaat.¹⁶⁸

Over het algemeen is deze taak door de zorgaanbieders goed uitgevoerd. Toch ontstonden er problemen, doordat een lokale zorgaanbieder, geheel buiten weten van de gemeente om, zijn eigen werkwijze er op nahield. De lokale zorgaanbieder had beschikkingen opgestuurd aan cliënten met daarin een korting op de eerder verstrekte HbH-indicaties door de gemeente.¹⁶⁹ Bovendien had de zorgaanbieder in de beschikking een bezwaarprocedure in het leven geroepen. De cliënten hadden vier weken de tijd om in bezwaar te gaan bij de zorgaanbieder. Hier had de zorgaanbieder geheel buiten zijn

¹⁶⁵ Geugjes 2015, p. 90-91.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 83, p. 2.

¹⁶⁷ Zie bijlage 9.

¹⁶⁸ Zie 4.2.1.

¹⁶⁹ Zie bijlage 12.

boekje om gehandeld. Deze werkwijze was in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zorgde voor 47 klachten, waarvan 18 officiële bezwaren. Om juridische grondslag toe te kennen aan de klachten en de bezwaren, werden deze aangemerkt gericht te zijn tegen de bulkbeschikking.¹⁷⁰

Bij de behandeling van de klachten en de bezwaren heeft de gemeente een minnelijk traject als uitgangspunt genomen. Daarbij zijn zogenaamde 'drie-gesprekken' gevoerd tussen de gemeente, de cliënt en de zorgaanbieder.¹⁷¹ De functie van de gemeente betrof hierbij het bemiddelen tussen de zorgaanbieder en de cliënt. De taak van de gemeente bestond uit het bieden van verduidelijking en uitleg over de nieuwe indicatiestelling en daar waar nodig het herbeoordelen van de indicaties. Uit de drie-gesprekken bleek dat cliënten moeite hadden om het denken in uren om te zetten in het denken in het resultaat 'een schoon en leefbaar huis'. De cliënten vreesden dat hiermee ingebroken zou worden op hun bestaand recht.¹⁷²

Volgens gemeente Etten-Leur kan een dergelijk vrees van cliënten weggenomen worden door de nieuwe indicatiestelling te vergelijken met een opdracht van een private aannemer. De aannemer wordt betaald wanneer de opdracht correct is opgeleverd. Dat is volgens de gemeente de gedachtegang achter de nieuwe indicatiestelling. Om verwarring te voorkomen, moet volgens de gemeente Etten-Leur vermeden worden nog over uren te spreken.¹⁷³

Klachtrecht als alternatieve schillenbeslechting

Onder de Wmo 2015 wordt het klachtrecht ingezet als alternatieve schillenbeslechting. Dit blijkt uit de volgende jurisprudentie. In een zaak hierover is de gemeente Rotterdam van mening dat de feitelijke uitvoering van HbH los staat van de besluitvorming over HbH en om die reden staat daartegen volgens de gemeente geen bezwaar open. De gemeente is van oordeel dat de cliënt een klacht in kan dienen bij de zorgaanbieder, als er ontevredenheid bestaat over de feitelijke uitvoering van de HbH. Slechts als de partijen er samen niet uitkomen, kan het dispuut voorgelegd worden aan de gemeente. De rechtbank Rotterdam deelt de mening van de gemeente niet volledig.

Volgens de rechter wordt met deze dispuutprocedure de cliënt de mogelijkheid ontnomen om een geschil, over de vraag of de gemeente met het indicatiebesluit voldaan heeft aan diens compensatieplicht, aan de rechter voor te leggen. De rechter is van oordeel dat de dispuutprocedure de cliënt niet de rechtsbescherming biedt, die de wetgever heeft beoogd. Volgens de rechter verdraagt een dispuutprocedure zich niet met in de Wmo neergelegde publiekrechtelijke aanspraken op zorg en de uit de Awb volgende mogelijkheden daartegen rechtsmiddelen aan te wenden.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Zie 4.2.1.

¹⁷¹ Zie bijlage 11.

¹⁷² Zie bijlage 10.

¹⁷³ Zie bijlage 5.

¹⁷⁴ Rb. Rotterdam 24 augustus 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6092.

§ 5.4 Deelconclusie

Voor de cliënt die het niet eens is met een beschikking van het college staat de weg naar bezwaar en beroep open, mits de beschikking een besluit betreft op grond van de Awb. De rechter voert normaliter een terughoudende toetsing uit op het college, maar met betrekking tot HbH toetst de rechter integraal. De rechter beoordeelt dus of het college aan haar wettelijke opdracht tot maatschappelijke ondersteuning heeft voldaan. Bij deze integrale beoordeling gaat de rechter na of de rechten voldoende zijn uitgewerkt in de gemeentelijke regelgeving. Om in de lijn van de Wmo te handelen en juridisering te verminderen, worden de problemen middels het klachtrecht opgelost bij de zorgaanbieder. Volgens jurisprudentie biedt echter een dergelijke dispuutprocedure niet de rechtsbescherming die de Wmo 2015 voor ogen heeft.

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd van dit onderzoeksrapport. Aan de hand van de conclusies wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Aan de hand van de conclusies wordt de gemeente aanbevelingen gegeven over de uitvoering van het HbH-beleid.

De centrale vraag luidt:

“Op welke wijze moet de gemeente Vught, met het oog op rechtmatigheid, invulling geven aan de uitvoering van HbH onder de Wmo 2015?”

Conclusie

Vanaf de inwerkingtreding van de Wmo 2015 hebben verschillende rechtbanken en voorzieningenrechtbanken met enige regelmaat beoordeeld dat het afschaffen van HbH niet in de lijn ligt met de Wmo 2015. De HbH is namelijk een prestatie die valt onder de reikwijdte van de Wmo 2015. Inmiddels heeft ook de CRvB in zijn recente uitspraak deze rechtsopvatting bevestigd. Volgens de CRvB bevat de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten dat de wetgever met betrekking tot HbH heeft willen breken met de Wmo. De gemeenten hebben namelijk ook onder de Wmo 2015 de plicht tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan de hulpbehoevende cliënt. De HbH is bedoeld om de hulpbehoevende cliënt te compenseren in diens zelfredzaamheid en participatie. Meer specifiek dient HbH ter bevordering van het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden, als bedoeld in artikel 1.1.1 Wmo 2015. Volgens de CRvB valt onder het voeren van een gestructureerd huishouden mede de zorg voor het schoonhouden, op orde houden van het huishouden en de zorg voor het kunnen beschikken over schoon beddengoed en schone kleding. De afschaffing van HbH is om die reden in strijd met de Wmo 2015. Als gevolg van de uitspraak van de CRvB moeten alle gemeenten die met de inwerkingtreding van Wmo 2015 HbH hebben afgeschaft, hun gemeentelijk beleid op dit punt aanpassen.

Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat ook het verstrekken van HbH in de vorm van een algemeen gebruikelijke voorziening, waarbij de cliënt wordt verwezen naar de particuliere sector, niet zonder meer is toegestaan. Door deze handelwijze wordt namelijk een individuele toets naar de persoonlijke omstandigheden van de cliënt uitgesloten. Deze toets is nodig om te beoordelen of de voorziening ook voor die cliënt algemeen gebruikelijk is. De individuele toets op de persoonlijke omstandigheden van de cliënt moet tevens bij de verstrekking van HbH als algemene voorziening in acht worden genomen. Op grond van jurisprudentie is het verstrekken van HbH als algemene voorziening toegestaan, mits het berust op een deugdelijk onderzoek naar de omstandigheden van de cliënt waarbij wordt beoordeeld of de cliënt met de algemene voorziening voldoende wordt gecompenseerd. Ook het verstrekken van HbH in de vorm van een collectieve voorziening is in beginsel toegestaan, voor zover het onderzoek van het college niet uitwijst dat in een concreet geval maatwerk moet worden geboden.

In de gemeente Vught wordt de HbH als een maatwerkvoorziening verstrekt, waardoor geen van de hierboven benoemde conclusies op het beleid van de gemeente van toepassing is. De uitspraak van de CRvB heeft dan ook op dit punt geen gevolgen voor het beleid van de gemeenten. Wel fungeert de uitspraak als een bevestiging voor de gemeenten dat de beleidskeuze tot het verstrekken van HbH als maatwerkvoorziening een rechtmatige keuze is.

Aanbevelingen

Om een verbeterslag te maken op het HbH-beleid wordt de gemeente geadviseerd om bij de verstrekking van HbH als maatwerkvoorziening geheel af te stappen van de constructie bulkbeschikking. Een meer juridisch verdedigbare lijn is het opnemen van het ondersteuningsplan als bijlage bij de beschikking. Op deze manier borgt de gemeente de nakoming van haar kerntaak, namelijk het bieden van maatschappelijke ondersteuning middels een maatwerkvoorziening.

Conclusie

De Wmo 2015 schrijft voor dat de gemeenteraad de wijze waarop een cliënt in aanmerking komt voor de maatwerkvoorziening HbH moet vaststellen. Daarnaast moet de gemeenteraad concrete criteria vaststellen op basis waarvan de cliënt aanspraak maakt op een maatwerkvoorziening. Ook dient de gemeente op grond van jurisprudentie het voorzieningspakket op te nemen in de verordening. Dit houdt in dat de verordening in ieder geval de concrete aandachtsgebieden, die betrekking hebben op de maatwerkvoorziening HbH, moet omschrijven. De aandachtsgebieden moeten zodanig worden omschreven dat het voor de cliënt duidelijk is welk resultaat ermee wordt bereikt. Verder kan deze regelende bevoegdheid van de gemeenteraad op grond van jurisprudentie aan het college worden gedelegeerd, mits de delegatie van de bevoegdheid in de verordening is opgenomen en de verordening de wezenlijke bestanddelen, dus de aandachtsgebieden, van een voorzieningspakket aanduidt. De gedelegeerde raadsbevoegdheid dient dan door het college in een algemeen verbindend voorschrift te worden uitgewerkt.

Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat de aandachtsgebieden in de 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015' voldoende concreet en conform de eisen van jurisprudentie zijn geformuleerd. Gelet op het bovengenoemde dienen de aandachtsgebieden echter in de verordening te worden opgenomen en niet in de beleidsregels. De beleidsregels dienen niet als een rechtsgeldige grondslag voor de maatwerkvoorziening HbH.

Aanbevelingen

De gemeente wordt in dit kader geadviseerd gehoor te geven aan jurisprudentie door de aandachtsgebieden, behorende tot de maatwerkvoorziening HbH, in de verordening op te nemen. Met betrekking tot de uitwerking van de aandachtsgebieden, kan de gemeenteraad in de verordening opnemen dat de uitwerking bij nadere regels wordt vastgesteld. Het ligt dan in de weg om de aandachtsgebieden ook in de beschikking maatwerkvoorziening HbH te benoemen. Hierdoor wordt niet alleen de objectieve vaststelling van het recht op HbH bevorderd, maar ook de mogelijkheid om het genomen besluit op rechtmatigheid te beoordelen.

In het verlengde hiervan ligt voor de hand om te gaan werken aan een kwaliteitsslag van het ondersteuningsplan, dat de zorgaanbieder aanbiedt aan de cliënt. De gemeente wordt geadviseerd de zorgaanbieders een format ondersteuningsplan aan te reiken waarop de specifieke uitwerking van de taken per leefeenheid zijn weergegeven. Op deze manier biedt de gemeente ook de nodige rechtszekerheid aan een cliënt.

Conclusie

De aanspraak van de cliënt op een maatwerkvoorziening HbH wordt beoordeeld door het college. De Wmo 2015 stelt voorwaarden aan de verstrekking van een maatwerkvoorziening. Het college dient namelijk te onderzoeken of er andere oplossingsmogelijkheden zijn voor de cliënt om de hulpvraag te verminderen of weg te nemen. De wet noemt de eigen kracht van cliënt, gebruikelijke hulp, mantelzorgers, vrijwilligers, sociaal netwerk en algemene voorziening als oplossingsmogelijkheden voor de hulpvraag van de cliënt. Ook dan komt de cliënt niet zonder meer in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. Als laatste wordt de aanvraag van de cliënt onderworpen aan de weigeringsgronden, aan de hand waarvan de aanvraag van de cliënt voor een maatwerkvoorziening kan worden afgewezen.

Uit dit onderzoeksrapport blijkt voorts dat de onderzoeksplicht van het college niet alleen geldt bij de nieuwe cliënten. Ten aanzien van de bestaande HbH-cliënten geldt eveneens een wettelijke onderzoeksplicht, wanneer het recht op een voorziening opnieuw wordt vastgesteld. Gelet op het voornoemde wordt geconcludeerd dat de gemeente Vught niet kan volstaan met het niet voeren van onderzoeksgesprekken bij de bestaande HbH-cliënten. Bij de overstap van het indiceren in uren naar het indiceren in het resultaat 'een schoon en leefbaar huis', heeft de zorgaanbieder de cliënten immers gekort op hun eerdere indicatie. Hiermee is het recht van de cliënt opnieuw vastgesteld zonder dat er een gedegen onderzoek aan vooraf is gegaan.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van het voornoemde wordt de gemeente geadviseerd om vooralsnog onderzoeksgesprekken te voeren met de bestaande HbH-cliënten, voor wie de verandering in de organisatie van de voorziening heeft plaatsgevonden middels een korting op de eerder gestelde indicaties. De gemeente wordt aanbevolen om de gesprekken met de cliënten in persoon te voeren, zodat een gedegen beeld gevormd kan worden van de situatie van de cliënten.

Conclusie

De vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt, aangaande een aanspraak op een maatwerkvoorziening, behoort tot de kerntaken van het college. Een mandaat aan de zorgaanbieder voor de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt is dan ook bij de wet en jurisprudentie uitgesloten. Op grond van jurisprudentie geldt een verbod op de uitbesteding van kerntaken van het college aan private bedrijven. De wet verleent de mogelijkheid om de uitvoering van de wet over te laten aan een private zorgaanbieder, maar deze dient zich alleen bezig te houden met het leveren van de voorziening. Gelet op het uitbestedingverbod van de collegetaken is het voeren van onderzoeksgesprekken, over de beperkingen van de cliënt in het kader van de HbH-maatwerkvoorziening, door een zorgaanbieder onrechtmatig. Het is aan het college om bij de nieuwe indicatiestelling

HbH de toegang tot het recht vast te stellen en ook aan te geven welke taken en activiteiten bij dit recht behoren. De taak van de zorgaanbieder moet het verwezenlijken van het in de indicatie gestelde resultaat zijn, namelijk 'een schoon en leefbaar huis'. Dit resultaat behoort de zorgaanbieder te bereiken aan de hand van de concrete en objectieve taken die het college bij de individuele indicatie heeft gegeven. Op deze wijze borgt de gemeente haar wettelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het HbH-beleid.

Aanbeveling

Gelet op het voornoemde wordt de gemeente dan ook met klem geadviseerd om het voeren van onderzoeksgesprekken niet aan de zorgaanbieders over te laten. De onderzoeksplicht van het college is door de wet opgedragen en daarmee een kerntaak van het college, die niet uitbesteed mag worden.

Conclusie

Ten aanzien van de aanbestedingsprocedure wordt geconcludeerd dat deze niet in de Aanbestedingswet geregeld is. Dit neemt niet weg dat deze procedure op grond van de Europese Richtlijnen 2014/24/EU voldoende publiciteit moet waarborgen. De bestuurlijke aanbestedingsprocedure moet dan ook voldoen aan het transparantiebeginsel. Dit houdt in dat de relevante stukken bij de aanbestedingsprocedure voor publiek openbaar moeten zijn.

Aanbevelingen

De gemeente wordt in dit kader aanbevolen om de relevante stukken van de bestuurlijke aanbesteding HbH te publiceren op de website van de gemeente, zodat hiermee volledige transparantie wordt geboden aan de burgers.

Bronnenlijst

1. Literatuur

Boeken

- **Geugjes 2015**
H. C. Geugjes, *Sociaalzekerheidsrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- **Geul 2013**
A. Geul, *Beleidsconstructies, coproductie en communicatie. zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Den Haag: Lemma 2013.
- **Van Rooij & Boersma 2014**
H. van Rooij & E. Boersma, *De Kleine Gids Wmo 2015. Moeilijke zaken makkelijk uitgelegd*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.
- **Verschuren & Doorewaard 2007**
P. Verschuren & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Lemma 2007.

Artikelen

- **Klap, NTB 2007/8**
A. Klap, 'Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?', *NTB* 2007/8, p. 183-195.
- **Klein Egelink & Lunenburg, JBplus 2015, p. 42-70**
E. Klein Egelink & I. Lunenburg, 'Biedt de Wmo 2015 voldoende rechtsbescherming?', *JBplus* 2015, p. 42-70.
- **Konijnenbelt, Gst. 2013/102**
W. Konijnenbelt, 'Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W', *Gemeentestem*. 2013/102, afl. 7394, p. 1-13.
- **Lunenburg, Sociaal Bestek 2014, afl. 76, p. 37-39**
I. Lunenburg, 'Wmo 2015: van compensatieplicht naar maatwerkvoorziening', *Sociaal Bestek* 2014, afl. 76, p. 37-39.
- **Lunenburg, Sociaal Bestek 2016, afl. 78, p. 62-63**
I. Lunenburg, 'Schoonmaakhulp valt buiten de Wmo 2015', *Sociaal Bestek* 2016, afl. 78, p. 62-63.
- **Magala, Sociaal Bestek 2016, afl. 78, p. 11-13**
M. Magala, 'Huishoudelijke hulp als algemene voorziening', *Sociaal bestek* 2016, afl. 78, p. 11-13.

- **Van Nouhuys, *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2016, art. 2, p. 6-10**
J.F. van Nouhuys, 'Het abrupt einde van bestuurlijk aanbesteden', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2016, art. 2, p. 6-10.
- **Sewandono, *NJB* 2013/2406**
I. Sewandono, 'Maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 overgeleverd aan de JB 2013/2406, afl. 41, p. 2864-2870.
- **Vermaat, Klein Egeling & Imkamp, *Gst.* 2016/2**
M. F. Vermaat, E. Klein Egeling & R. Imkamp, 'De wet maatschappelijke ondersteuning 2015: doordachte keuzes?', *Gemeentestem.* 2016/2, afl. 7432, p. 2-9.
- **Vermaat, Van Rooij & Bruggeman *TvGR* 2010, p. 6**
M.F. Vermaat, H.F. van Rooij & C.W.C.A. Bruggeman, 'Compensatie in de Wmo: de rechter als plaatsvervangend bestuurder?', *TvGR* 2010, p. 6.

2. Parlementaire stukken

Eerste Kamer

- *Kamerstukken I* 2005/06, 30131, C.
- *Kamerstukken I* 2005/06, 30 131, E.
- *Kamerstukken I* 2013/14, 33 841, J.

Tweede Kamer

- *Kamerstukken II* 2005/06, 30131, nr. 98.
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 131, nr. 122.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 4.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 24.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 64.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 83.

3. Lokale wet- en regelgeving

- Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015.
- Besluit nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015.
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Vught 2015.

4. Elektronische bronnen

- www.aanbieders.peel6-1.nl
- www.ar-advocaten.nl/publicatiebericht03.html
- www.binnenlandsbestuur.nl
- www.bizob.nl
- www.canonsociaalwerk.eu
- www.etten-leur.nl
- www.eur-lex.europa.eu
- www.invoeringwmo.nl
- www.invoeringwmo.nl
- www.movisie.nl
- www.movisie.nl
- www.plaatsengids.nl/vught
- www.rechtspraak.nl
- www.regelhulp.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.schulinck.nl
- www.schulinck.nl
- www.slochteren.sp.nl/nieuws/2015/01/meldpunt-zorg-en-wmo
- www.vng.nl
- www.vught.nl/vught-cijfers
- www.vught.nl
- www.wmo-wijzer.nl

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 3 maart 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AI5993.
- CRvB 7 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3068.
- CRvB 25 juni 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD6234.
- CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612.
- CRvB 17 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880.
- CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331.
- CRvB 8 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU4796.
- CRvB 27 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW0304.
- CRvB 25 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2395.
- CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.
- CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:425.
- CRvB 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262.
- CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.
- CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.
- CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

Rechtbank

- Rb. Gelderland 22 juli 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:4482.
- Rb. Rotterdam 7 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:8133.
- Rb. Noord-Nederland 13 maart 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:1134.
- Rb. Midden-Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1394.
- Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490.
- Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1494.
- Rb. Oost-Brabant 13 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1272.
- Rb. Gelderland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1889.
- Rb. Rotterdam 1 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2196.
- Rb. Gelderland 8 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2594.
- Rb. Gelderland 23 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2775.
- Rb. Oost-Brabant 12 juni 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3340.
- Rb. Rotterdam 24 augustus 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6092.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 27 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7654.
- Rb. Overijssel 17 december 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5588.
- Rb. Gelderland 17 december 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7848.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 7 januari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:10.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 9 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:899.
- Rb. Amsterdam 5 april 2014, ECLI:NL:RBAMS:2016:1920.