



FACTSHEET

Algemene voorziening in de Wmo 2015

1 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo (2007)) vervangen door de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). De Wmo 2015 maakt deel uit van de bestuurlijke – en met toepassing van een budgetkorting – financiële decentralisatie naar gemeenten van een aantal taken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Deze taken zijn toegevoegd aan het takenpakket dat al bij de gemeenten lag onder de Wmo (2007). Hierbij wordt deels voortgegaan op de weg die met die wet al was ingezet. Er wordt bekeken wat redelijkerwijs verwacht mag worden van de cliënt en zijn sociaal netwerk, vervolgens zal waar nodig de gemeente in aanvulling hierop hem in staat stellen gebruik te maken van een algemene voorziening of – als dat niet volstaat – een maatwerkvoorziening waarmee een bijdrage wordt geleverd aan zijn mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig te functioneren in de maatschappij.

Zorgplicht gemeenten

Op grond van artikel 2.1.1, eerste lid, jo. van de Wmo 2015 zijn de gemeenten verplicht om te zorgen voor de maatschappelijke ondersteuning van hun ingezetenen.

Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' kent drie elementen:

- 1° het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg, en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
- 2° 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, en
- 3° het bieden van beschermd wonen en opvang.

Het eerste element omvat onder meer het treffen van algemene voorzieningen waardoor de toegankelijkheid

en veiligheid van de woonomgeving en openbare ruimten wordt verbeterd. Dit leidt tot bevordering van participatie van mensen met een beperking.

Om uitvoering te geven aan de twee andere elementen kan en moet de gemeente voor specifieke groepen en/of voor alle ingezetenen algemene voorzieningen treffen en aan individuen voor wie dat noodzakelijk is, maatwerkvoorzieningen verstrekken. Onder zelfredzaamheid wordt verstaan: " het in staat zijn tot het voeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden".

Onder participatie wordt verstaan: " het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer".

Deze factsheet gaat over de algemene voorziening en de wettelijke voorwaarden waar deze aan dient te voldoen om een adequate bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt. In de factsheet wordt speciaal ingegaan op de maatregelen die de gemeenten hebben moeten nemen om de bezuiniging op de huishoudelijke hulp (hierna: HH) op te vangen. Veel gemeenten hebben van de HH een algemene voorziening gemaakt en hebben de doorlopende maatwerkvoorziening van hun cliënten stopgezet of beperkt. In deze factsheet wordt een samenvatting van de belangrijkste en recente jurisprudentie gegeven en worden voorlopige conclusies getrokken met betrekking tot de ruimte die gemeenten hierbij hebben.

2 De algemene voorziening en de maatwerkvoorziening

De maatschappelijke ondersteuning kan plaatsvinden met inzet van twee soorten voorzieningen: 'algemene voorzieningen' en 'maatwerkvoorzieningen'.

Algemene voorziening

Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat het gaat om in beginsel vrij toegankelijke – dat wil zeggen: zonder dat eerst een diepgaand onderzoek wordt verricht naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers – diensten, activiteiten of zaken, gericht op zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang¹. Het is ook mogelijk dat iemand die een aanvraag om een maatwerkvoorziening doet, nadat het college zijn behoefte aan ondersteuning heeft onderzocht, naar een algemene voorziening wordt verwezen. De diensten, activiteiten of zaken kunnen toegankelijk zijn voor specifieke groepen of soms ook voor alle ingezetenen van de gemeente².

De gemeente is vrij in de beleidskeuze welke algemene voorzieningen zij treft en op grond van artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel e, van de Wmo 2015, vastlegt in het beleidsplan. Algemene voorzieningen zijn bijvoorbeeld de verbetering van de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen, het lokale vervoer en de toegankelijkheid van informatie. Andere algemene voorzieningen met een iets specifiek karakter zijn bijvoorbeeld een klussendienst, een was- en strijkservice, een maaltijdvoorziening, sociaal vervoer, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen, opvang voor dak- en thuislozen die uitsluitend bestaat uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning of meer specifiek, winteropvang. Gemeenten kunnen, indien zij dit wensen, de diensten van bijvoorbeeld een sociaal wijkteam in de vorm van een algemene voorziening organiseren.

Omdat algemene voorzieningen toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van mensen, zal in het algemeen aan de toelating tot een algemene voorziening geen beschikking van de gemeente voorafgaan, terwijl dat bij een maatwerkvoorziening nadrukkelijk wel het geval is. De aanvrager die tot de doelgroep van de voorziening behoort, kan er meestal meteen gebruik van maken. Soms doet een organisatie die de voorziening biedt zelf een intake om na te gaan of zij iets kan bieden aan de cliënt, zoals bijvoorbeeld algemeen maatschappelijk werk. Is de aanvrager van mening dat hij niet voldoende wordt ondersteund met een algemene voorziening, dan geeft hij dat aan bij de persoon met wie hij contact heeft gehad, en kan hij een maatwerkvoorziening aanvragen.³

1 Artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015

2 Mvt, p. 92

3 Mvt, p. 27

Maatwerkvoorziening

Een maatwerkvoorziening is specifiek en op maat erop gericht een individu te ondersteunen bij zijn zelfredzaamheid of participatie of hem beschermd wonen of opvang te bieden.⁴ In de memorie van toelichting bij artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 is opgemerkt dat de maatwerkvoorziening nadrukkelijk een hekkensluiter is: "Alleen wanneer iemand echt niet zelf of met hulp van zijn omgeving in staat is tot zelfredzaamheid of participatie en ook een algemene voorziening geen uitkomst biedt, is er een rol voor het college. Dat is niet het geval wanneer het gaat om diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen die naar hun aard gebruikelijk zijn (fiets, schoonmaakmiddelen, wandelstok, eenvoudige rollator). Wanneer iemand beschikt over algemeen gebruikelijke zaken, maar deze in verband met zijn beperking of problemen niet meer afdoende zijn, kan aanleiding bestaan om een voorziening te treffen. Dit is anders als de aanvrager zijn hulpvraag redelijkerwijs van tevoren had kunnen voorzien en met zijn beslissing had kunnen voorkomen, bijvoorbeeld indien iemand is aangewezen op een rolstoel en een huis koopt waarin veel dure aanpassingen moeten worden aangebracht, dan had het in de rede gelegen dat de aanvrager in een al aangepast huis zou zijn gaan wonen."⁵

Zorgvuldige toegangsprocedure

Om passende ondersteuning te kunnen bieden moet de gemeente, telkens wanneer een aanvraag om een maatwerkvoorziening wordt ontvangen, een zorgvuldige toegangsprocedure doorlopen om de hulpvraag van de cliënt, zijn behoeften en de gewenste resultaten helder te krijgen, om te achterhalen wat de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, algemeen gebruikelijke voorzieningen, mantelzorg of met hulp van zijn sociaal netwerk dan wel door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan doen om zijn zelfredzaamheid en participatie te handhaven of te verbeteren. Op grond van de uitkomst van dit onderzoek kan worden bepaald of zo nodig met gebruikmaking van een algemene voorziening kan worden volstaan, of dat een maatwerkvoorziening nodig is en of sprake is van een andere voorziening die niet onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. In paragraaf 3 van hoofdstuk 2, van de Wmo 2015 is deze procedure in hoofdlijnen vastgelegd. Indien de procedure goed wordt uitgevoerd, zal deze telkens tot een juist eindoordeel moeten leiden: ondersteuning waar ondersteuning nodig is.

Criteria voor het verkrijgen van een maatwerkvoorziening

Het door de raad te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning wordt, op grond van artikel 2.1.2 van de Wmo 2015, vastgelegd in een beleidsplan. De regels die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het gemeentelijke beleidsplan, zoals de criteria voor het in aanmerking komen van een maatwerkvoorziening, worden op grond van artikel 2.1.3, van de Wmo 2015 door de gemeente vastgesteld bij verordening. In de memorie van toelichting op deze bepaling⁶ wordt aangegeven dat het bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening op maatwerk aankomt en het daarom niet mogelijk is om in de verordening limitatief te regelen welke maatwerkvoorzieningen zullen worden verstrekt. De gemeente moet wel aan de hand van geschikte en toepasbare criteria aangeven in welke gevallen iemand een maatwerkvoorziening kan krijgen.

3 Eigen bijdragen

Uitgangspunt is dat maatschappelijke ondersteuning voor een ieder die daarvoor in aanmerking komt, beschikbaar moet zijn, ongeacht de hoogte van het inkomen en vermogen. Voor zowel algemene als maatwerkvoorzieningen kan de gemeente bepalen, op grond van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Wmo 2015, of cliënten een (eigen) bijdrage verschuldigd zijn. Als de gemeente daarvoor kiest, zal dat in de verordening moeten worden bepaald. De Wmo 2015 maakt een onderscheid tussen de bijdragen in de kosten van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

4 Zie voetnoot 2

5 Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 148

6 Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 134

Eigen bijdrage algemene voorzieningen

De gemeenten hebben beleidsruimte bij het bepalen welke eigen bijdrage een cliënt verschuldigd is voor een algemene voorziening. De eigen bijdrage mag niet hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening. Bij het bieden van deze beleidsruimte gaat de regering ervan uit dat gemeenten hier verstandig mee omgaan en voorzieningen, zoals laagdrempelige informatievoorziening uit zal sluiten van eigen bijdragen. Gemeenten hebben er zelf belang bij om een algemene voorziening (financieel) laagdrempelig te maken, zodat de druk op vaak duurdere maatwerkvoorzieningen wordt beperkt⁷.

Gemeenten kunnen in de verordening, op grond van artikel 2.1.4, tweede lid, onderdeel a, van de Wmo 2015, groepen ingezetenen benoemen die in aanmerking komen voor een korting op de bijdrage voor een algemene voorziening. Het inkomen kan hierbij een criterium zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toekennen van een kortingspas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen aan burgers met een laag inkomen. De bijdrage voor een algemene voorziening moet veelal worden betaald aan de aanbieder van die voorziening. Maar er zijn ook gemeenten die ervoor kiezen om de eigen bijdrage zelf te innen.

Eigen bijdrage maatwerkvoorzieningen

De gemeenten hebben bij het vaststellen van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen weinig beleidsruimte. Op grond van artikel 2.1.4, tweede lid, onderdeel b, van de Wmo 2015, kunnen gemeenten bepalen dat de bijdrage voor een maatwerkvoorziening:

- verschuldigd is zolang de cliënt er gebruik van maakt;
- afhankelijk is van het inkomen en vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot;

en op grond van het derde lid, dat het totaal van de bijdragen voor een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget wordt gelimiteerd aan de kostprijs ervan.

Voor bijdragen voor maatwerkvoorzieningen zijn nadere regels gesteld bij het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. De bijdrage voor een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld en voor de gemeente geïnd door het CAK.

Voordat iemand een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan doen, moet eerst sprake zijn van een onderzoek door de gemeente naar de ondersteuningsbehoefte, persoonskenmerken en de voorkeuren van de aanvrager. Dit onderzoek strekt zich ook uit tot de mogelijkheden om op eigen kracht zelf in de ondersteuningsbehoefte te voorzien. In het gesprek dat de gemeente met een cliënt voert, moet de hoogte van de eventueel verschuldigde bijdrage voor de voorziening betrokken worden. De gemeente mag de aanvraag van een cliënt die een voorziening zelf, zonder tussenkomst van de gemeente, zou kunnen bekostigen gelet op de hoogte van het inkomen en vermogen in relatie tot de bijdrage, niet op die grond afwijzen. Dat neemt niet weg dat de gemeente in het gesprek met een financieel draagkrachtige cliënt mag wijzen op de mogelijkheid de maatwerkvoorziening zelf te organiseren en financieren. De eigen bijdrage kan bij een hoger inkomen soms hoger zijn, dan wanneer de cliënt het zelf organiseert en betaalt. Als de cliënt dat wil en ook in staat is om dat zelf te organiseren, kan dat de juiste aanpak zijn.

Financiële ondersteuning bij gebruik van voorzieningen

Gemeenten hebben de bevoegdheid op grond van artikel 2.1.7 van de Wmo 2015 om personen met een beperking en daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten een gemeentelijke tegemoetkoming te verstrekken.

Daarnaast kan de gemeente de eigen bijdrage voor mensen die gebruik maken van een algemene voorziening voor HH in 2015 en 2016 tijdelijk verlagen door het verstrekken van een huishoudelijke hulp-toelage (hierna: HHT).

De HHT is een uniform vast bedrag per uur of per prestatie (bijvoorbeeld een schoon huis).

De bandbreedte voor de gemeentelijke bijdrage uit de HHT-gelden aan de prijs voor een uur HH bedraagt € 7,50 tot € 12,50. Voor 2015 geldt een minimaal tarief van € 5,- per uur. Hiermee hebben ook mensen die geen recht meer hebben op HH als maatwerkvoorziening en voor wie HH op de particuliere markt te duur is de mogelijkheid

7 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, blz. 95

om bij door gemeenten gecontracteerde thuiszorginstellingen HH te blijven afnemen tegen een gereduceerd tarief. De rechtbank Gelderland oordeelde op 27 maart 2015⁸ dat de HHT geen grondslag biedt voor een zorginstelling om een hoger tarief bij een gemeente af te dwingen. Het doel van de HHT is werkgelegenheidsverlies in het algemeen te voorkomen en niet bij een individuele zorgaanbieder.

Fictieve voorbeelden HHT:

Fictief voorbeeld 1

Gemeente X heeft een algemene voorziening georganiseerd voor schoonmaakondersteuning. De gemeente geeft een korting op de kosten van het gebruik van deze algemene voorziening voor één bepaalde groep. Het gaat om de groep mensen die voorheen een maatwerkvoorziening voor de HH ontvingen, maar waar op basis van de Wmo 2015 door de gemeente is vastgesteld dat een algemene voorziening ook passende ondersteuning biedt. Voor deze mensen kiest de gemeente ervoor om bij wijze van overgang een tegemoetkoming toe te kennen waarmee deze mensen zelf van de algemene voorziening gebruik kunnen maken. Ieder jaar wordt de tegemoetkoming vanuit de gemeente afgebouwd. In 2015 is de tegemoetkoming € 12,50 per uur, in 2016 € 7,50 per uur en in 2017 betalen de mensen behorend tot deze groep de volledige kostprijs.

Fictief voorbeeld 2

Gemeente Y heeft een algemene voorziening georganiseerd voor de HH. De gemeente verstrekt vouchers aan mensen tot een bepaald inkomen. Deze mensen betalen € 5,- per voucher. Met de HHT heeft de gemeente de mogelijkheid om de hoogte van de voucherprijzen bij te stellen.

Fictief voorbeeld 3

Gemeente Z biedt aanbieders met wie zij in 2015 een contract wil afsluiten de mogelijkheid met een onderbouwd voorstel te komen hoe zij de HHT willen inzetten om de werkgelegenheid in de zorg te behouden. De gemeente werkt de voorwaarden voor een subsidieregeling uit en beoordeelt de lokaal ingediende aanvragen. Aanvragen die gehonoreerd worden ontvangen een subsidie⁹.

4 Bezuiniging en noodzaak nieuw beleid

Met ingang van 1 januari 2015 hebben gemeenten 40% minder Wmo-budget ontvangen voor de maatwerkvoorziening HH. Veel gemeenten zagen zich hierdoor genoodzaakt tot het maken van nieuw beleid gericht op het beperken van de uitgaven voor ondersteuning met HH. Dit nieuwe beleid geldt niet alleen voor nieuwe cliënten, maar ook voor hen die over een doorlopende indicatie voor HH beschikken onder de Wmo (2007).

Gemeenten boden onder de Wmo (2007) maatschappelijke ondersteuning zoals huishoudelijke hulp (hierna: HH) in de vorm van een maatwerkvoorziening¹⁰. Onder de Wmo 2015 kunnen maatwerkvoorzieningen ook als algemene voorzieningen worden aangeboden, met uitzondering van beschermd wonen. Vanwege de besparingsopgave zijn veel gemeenten HH op een andere manier gaan inrichten, bijvoorbeeld als collectieve voorziening, als algemene voorziening, door middel van resultaatfinanciering of door het versoberen van normtijden. Ook hebben enkele gemeenten HH aangemerkt als een algemeen gebruikelijke voorziening. Ten aanzien van nieuwe cliënten kon het nieuwe beleid per 1 januari 2015 ingaan, maar voor mensen met een doorlopende indicatie onder de Wmo (2007) geldt het overgangsrecht.

Overgangsrecht

De Wmo (2007) blijft, ook na de inwerkingtreding van de Wmo 2015, van toepassing op besluiten die op grond van deze wet zijn genomen. Dit wordt bepaald in artikel 8.9, tweede lid, van de Wmo 2015. Dit neemt niet weg

8 ECLI:NL:RBGEL:2015:2136

9 Uit: Informatiekaart huishoudelijke hulp toelage, MinVWS, augustus 2014

10 De term "maatwerkvoorziening" komt niet voor in de Wmo (2007). Daar wordt gesproken van een "individuele voorziening". Om verwarring te voorkomen wordt in deze factsheet ook voor deze voorziening de term "maatwerkvoorziening" gebruikt.

dat deze besluiten gewijzigd kunnen worden op basis van nieuw beleid. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij dit artikel waarin wordt gesteld dat het mogelijk is om op basis van nieuw beleid een eerder afgegeven indicatie te wijzigen of in te trekken. Daarbij moet de gemeente zorgvuldig te werk gaan. De gemeenten moeten in gesprek gaan met de cliënt en onderzoeken of:

- a. er sprake is van gewijzigde omstandigheden die aanleiding geven tot aanpassing van de indicatie;
- b. de voorgestelde voorziening passend is gelet op de persoonlijke (waaronder financiële) omstandigheden van de cliënt.

Vervolgens dient een redelijke overgangstermijn in acht genomen te worden voordat het nieuwe beleid van kracht wordt. De lengte van de overgangstermijn hangt mede af van de duur van de beschikking. De VNG heeft gemeenten geadviseerd om een overgangstermijn in acht te nemen van een half jaar. Een kortere termijn kan ook redelijk zijn, als de burger tijdig van de mogelijke komende wijzigingen op de hoogte is gesteld en er passende alternatieven geboden kunnen worden¹¹.

Grote aantallen bezwaarschrift- en voorlopige voorzieningenprocedures

Veel mensen die een maatwerkvoorziening HH hadden onder de Wmo (2007), werden, ondanks het feit dat hun omstandigheden ongewijzigd waren, geconfronteerd met gehele of gedeeltelijke stopzetting van hun lopende indicatie met verwijzing naar een algemene voorziening.

Dit heeft geleid tot grote aantallen bezwaarschrift- en voorlopige voorzieningenprocedures, aangespannen door burgers die het daar mee niet eens waren en bij de rechter om een acute hervatting van de HH als maatwerkvoorziening vroegen. De rechtszaken maken duidelijk dat elke gemeente haar zorgplicht anders invult. De situaties die aan de rechters worden voorgelegd verschillen juridisch en inhoudelijk sterk van elkaar, mede door de gemeentelijke beleidsvrijheid. Daardoor gaat het telkens om zeer specifieke uitspraken, die moeilijk met elkaar te vergelijken zijn, maar waaruit wel al een aantal voorlopige conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de mogelijkheden die gemeenten hebben bij het aanbieden van ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening. Voorlopig, omdat pas als de Centrale Raad van Beroep een aantal uitspraken heeft gedaan, duidelijk zal worden hoe de nieuwe terminologie uit de Wmo 2015 moet worden uitgelegd en waar de grenzen liggen bij de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

5. Jurisprudentie

Een schoon huis is voorwaarde voor het blijven functioneren in eigen leefomgeving

Een gemeente had in de Wmo-beleidsregels opgenomen dat HH in het geheel niet meer zou worden verstrekt op grond van de Wmo 2015. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland¹² oordeelde hierover dat het schoonmaken van de woning als algemene dagelijkse levensverrichting (ADL) moet worden gezien. Bij gebreke aan een schoon huis bestaat er een risico 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 bedoel in artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015. Een cliënt die niet zelf (de regie over) zijn huishouden kan voeren, is daarom niet zelfredzaam (lees: ADL zelfstandig). Gemeenten zijn dus verplicht om cliënten te ondersteunen met HH.

Individueel onderzoek en compensatieplicht

Verreweg de meeste uitspraken betroffen het al dan niet geheel stopzetten van de maatwerkvoorziening HH zonder dat sprake was van gewijzigde omstandigheden bij de cliënt met verwijzing naar een algemene voorziening die belanghebbenden voortaan zelf moesten regelen en financieren¹³.

De voorzieningenrechter oordeelde dat omdat de Wmo (2007) van toepassing was op het bestreden besluit¹⁴

¹¹ Uit: VNG- Ledenbrief d.d. 16 oktober 2013, pag. 6.

¹² ECLI:NL:RBGEL:2015:1490

¹³ ECLI:NL:RBNNE:2014:6176

¹⁴ Het besluit betrof immers een besluit genomen op grond van de Wmo (2007). Op grond van artikel 8.9, tweede lid, van de Wmo 2015 blijft de Wmo (2007) van toepassing op dit besluit.

de compensatieplicht van artikel 4 van toepassing is. Dit betekende dat individueel onderzoek nodig is naar de concrete omstandigheden van de bewuste cliënt. De voorzieningenrechter concludeerde dat een gemeente best mag tornen aan verworven rechten, maar dat dan sprake moet zijn van gewijzigde omstandigheden bij de cliënt. *“Een categoriale stopzetting, die dus alle burgers in een bepaalde gemeente treft, in verband met gewijzigd beleid en zonder na deugdelijk onderzoek rekening te houden met die omstandigheden, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet mogelijk.”* Omdat de situatie van betrokkenen niet was veranderd, in ieder geval niet was verbeterd, en de gemeente daar ook geen nader onderzoek naar had gedaan, mocht de HH dus niet worden beëindigd per 1 januari 2015.

Er zijn meerdere vergelijkbare uitspraken gedaan. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde in zijn uitspraak van 3 april 2014¹⁵ dat het categoriaal beëindigen van de verstrekking van scootmobiels en doorverwijzing naar de scootmobielpool de vereiste zorgvuldigheid mist. Het stopzetten van lopende indicaties en overheveling naar een algemene voorziening komt feitelijk neer op het beëindigen van een lopend recht. Dat betekent, zo benadrukt de rechtbank, dat de onderzoeksplicht met alle zorgvuldigheidseisen, bij de gemeenten ligt. Het college moet hiermee aannemelijk maken dat die feiten en omstandigheden zo’n intrekking rechtvaardigen. De Rechtbank Gelderland gaf op 22 juli 2014¹⁶ al aan dat gemeenten niet zomaar hun indicatieprotocol naar beneden mogen bijstellen (de zogeheten kaasschaafmethode). De Rechtbank Rotterdam uitte op 7 oktober 2014¹⁷ grote bezwaren bij het resultaatgericht indiceren zonder voorafgaand zorgvuldig onderzoek. In de uitspraak van 3 april 2014¹⁸ van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant kwam ook de compensatieplicht aan de orde. De voorzieningenrechter oordeelde dat het college aannemelijk moet maken dat deelname aan de scootmobielpool, ter vervanging van de individuele vervoersvoorziening, een voor eiseres voldoende compenserende voorziening is. Van dit laatste is sprake indien de vervangende voorziening, *gelet op de beperkingen en vervoersbehoefte van betrokkene*, zich kwalificeert als bruikbaar en voldoende compenserend. De Rechtbank Gelderland¹⁹ kwam tot een vergelijkbaar oordeel in een zaak waarbij een gemeente op basis van nieuw beleid had besloten tot 30 minuten minder HH te indiceren voor betrokkene. De gemeente had niet onderbouwd, waarom, na herindicatie 30 minuten minder kon worden toegekend, zonder dat dit betekende dat eiseres niet meer voldoende werd gecompenseerd. Tot dezelfde conclusie kwam de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord Nederland op 25 februari 2015²⁰. In die zaak had de gemeente na overleg met de zorgaanbieder besloten tot verlaging van de HH van 3 naar 1 uur HH. De omstandigheden van betrokkenen waren ongewijzigd. De gemeente kon geen deugdelijke verklaring en onderbouwing geven waarom thans met een drastische vermindering van uren kon worden volstaan. Ook de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland oordeelde op 7 juli 2015 dat de gemeente onvoldoende onderzoek had gedaan naar de situatie van betrokkene. De gemeente kon in dit specifieke geval niet volstaan met het enkel voeren van een telefoongesprek met de zus van betrokkene²¹. Deze uitspraak was geheel in lijn met de uitspraak van de Centrale raad van beroep van 22 juli 2015²². De gemeente had onvoldoende inzichtelijk gemaakt door middel van een zorgvuldig onderzoek, waarom cliënte, wiens omstandigheden niet waren gewijzigd, met 30 minuten minder HH voldoende werd gecompenseerd. De gemeente had volgens de voorzieningenrechter²³ wél voldaan aan haar compensatieplicht in de zaak waarbij betrokkene meer tijd toegekend wilde krijgen voor het schoonmaken van een berging die zij als kamer gebruikte. Volgens de rechter die zich baseerde op de Wmo richtlijn Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden betrof het een kleine ruimte betrof zonder ramen die niet als kamer kon worden beschouwd, waardoor de gemeente hiervoor geen extra schoonmaaktijd hoefde te verstrekken. Ook de Rechtbank Midden-Nederland oordeelde op

15 ECLI:NL:RBZWB:2014:2264

16 ECLI:NL:RBGEL:2014:4482

17 ECLI:NL:RBROT:2014:8181

18 Zie voetnoot 11

19 Zie voetnoot 12

20 ECLI:NL:RBNNE:2015:760

21 ECLI:NL:RBMNE:2015:5027.

22 ECLI:NL:CRVB:2015:2482

23 ECLI:NL:CRVB:2014:4276

8 juni 2015 dat de gemeente een zorgvuldig onderzoek had gedaan naar de individuele omstandigheden van de cliënt.²⁴

Algemeen gebruikelijke voorziening

Het college hoeft geen maatwerkvoorziening te verstrekken wanneer diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen die naar hun aard algemeen gebruikelijk zijn, uitkomst kunnen bieden voor een cliënt²⁵. De Wmo 2015 bevat geen definitie van het begrip algemeen gebruikelijk. Veel gemeenten hebben in hun Wmo-verordening 2015 een definitie opgenomen van het begrip algemeen gebruikelijk, waarbij aansluiting werd gezocht bij de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep zoals die gold onder de Wmo 2007.

Op basis van deze jurisprudentie wordt onder een algemeen gebruikelijke voorziening verstaan: een voorziening die niet speciaal is bedoeld voor mensen met een beperking en die algemeen verkrijgbaar is en niet of niet veel duurder is dan vergelijkbare producten. Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen die naar hun aard algemeen gebruikelijk zijn (zoals een fiets, schoonmaakmiddelen, een wandelstok, een eenvoudige rollator). Algemeen gebruikelijke voorzieningen hoeven op grond van artikel 2.3.5, derde en vierde lid van de Wmo 2015²⁶ niet door de gemeente aangeboden te worden. Een aantal gemeenten heeft vanwege de besparingsopgave de eenvoudige schoonmaakondersteuning of de eerste drie uur HH per week als algemeen gebruikelijke voorziening benoemd. In de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 9 december 2014²⁷ liet de voorzieningenrechter in het midden of HH an sich een algemeen gebruikelijke voorziening is. Wel gaf de rechter aan dat de gemeente had moeten onderzoeken of de voorziening *voor deze belanghebbenden* algemeen gebruikelijk is. De gemeente had daar nooit zonder onderzoek in zijn algemeenheid van uit mogen gaan. Algemeen gebruikelijke voorzieningen moeten ook *in financiële zin passend zijn*. Daar is geen sprake van voor iemand met een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. HH behoort in dat geval niet tot het gangbare gebruiks- dan wel bestedingspatroon en kan dus niet als algemeen gebruikelijk worden beschouwd.

Het oordeel dat de gemeente in zijn algemeenheid niet mag stellen dat een voorziening, zoals HH, algemeen gebruikelijk is, was geen verrassing. De Centrale Raad van Beroep oordeelde al op die manier op 17 november 2009²⁸. In deze zaak oordeelde de CRVB tot afwijzing van een aanvraag voor een fiets met elektrische trapondersteuning omdat deze, gelet op de aanschafprijs, was aan te merken als *een voor de persoon van de aanvrager algemeen gebruikelijke voorziening*. De aanschafprijs van de fiets behoorde namelijk "naar de geldende maatschappelijke normen tot het gangbare gebruiks- dan wel bestedingspatroon van de persoon als aanvrager". Met andere woorden: de aanvrager was in staat om deze zelf te betalen.

In twee met die van 9 december 2014 vergelijkbare uitspraken van de Rechtbank Gelderland²⁹ had een gemeente bepaald dat de eerste drie uren HH in de week met ingang van 1 januari 2015 werden beschouwd als algemeen gebruikelijke voorziening. De eerste drie uren HH moesten de inwoners van die gemeente voortaan zelf betalen. De voorzieningenrechter kwam in deze zaken tot het oordeel dat die voorziening niet zonder onderzoek naar de individuele (waaronder financiële) omstandigheden van de hulpbehoevenden kan worden beschouwd als een algemeen gebruikelijke voorziening. De vraag is vervolgens of een voorziening die betrokkene wel zelf kan betalen dan als algemeen gebruikelijk kan worden beoordeeld. Indien de Raad van Beroep zijn eerdere lijn handhaaft (bovengenoemde uitspraak van 17 november 2009), dan kan daartoe worden geconcludeerd.

Vervanging individuele door collectieve maatwerkvoorziening

Vervanging van een individuele door een collectieve maatwerkvoorziening is volgens de rechtbank Midden-Nederland in zijn uitspraak van 9 maart 2015³⁰ mogelijk nu de norm voor de collectieve voorziening die de gemeente

24 ECLI:NL:RBMNE:2015:4057

25 TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 148

26 Zie de memorie van toelichting bij dit artikellid

27 Zie noot 10

28 ECLI:NL:CRVB:2009:BK5657

29 ECLI:NL:RBGEL:2015:1490 en 1494

30 ECLI:NL:RBMNE:2015:1394

hanteert voor huishoudelijke hulp in redelijkheid is vastgesteld³¹. Dit betrof een zaak waarbij een gemeente een collectieve maatwerkvoorziening voor HH had vastgesteld op maximaal 78 uur per jaar (gemiddeld 1,5 uur per week). In het geval deze collectieve maatwerkvoorziening onvoldoende ondersteuning biedt, kunnen maatwerkmodules worden ingezet, aldus de gemeente. Wel vond de rechtbank dat de gemeente in de twee voorliggende situaties nader onderzoek had moeten doen naar het inzetten van aanvullende maatwerkvoorzieningen.

Stopzetting maatwerkvoorziening met verwijzing naar particuliere markt

Een gemeente had een doorlopende indicatie HH van 1 uur per week op grond van de Wmo (2007) stopgezet met verwijzing naar de gemeentelijke regeling op grond waarvan betrokkene een financiële compensatie kon krijgen van € 12,50 per uur als zij gebruik maakte van (private) schoonmaakondersteuning. Deze laatste gold, aldus de gemeente, zelf niet als algemene voorziening. De Rechtbank Gelderland oordeelde op 23 april 2015³² dat de financiële regeling van de gemeente niet als een algemene voorziening kan worden gekwalificeerd. Uit het bepaalde in de artikelen 2.1.2, tweede lid, onder e en 2.2.3 van de Wmo 2015 vloeit immers voort dat pas van een algemene voorziening kan worden gesproken wanneer het een voorziening betreft die door of in opdracht van de gemeentelijke overheid is getroffen en die voorziet in activiteiten of leveren van diensten gericht op maatschappelijke ondersteuning. Het louter bieden van een beperkte financiële compensatie als hier aan de orde voldoet daar niet aan. Daar kwam nog bij dat de financiële lasten voor betrokkene hierdoor meer dan verdubbeld waren. De gemeente had onvoldoende de compensatieplicht in acht genomen, zoals die ook uitgangspunt is van de Wmo 2015, aldus de voorzieningenrechter. Hiermee had de gemeente in strijd gehandeld met de uit de Wmo 2015 voortvloeiende verplichting om verzoekster maatschappelijke ondersteuning te verlenen.

Dit is een interessante uitspraak die grote gevolgen kan hebben voor gemeenten. Indien deze lijn wordt gevolgd door de Centrale Raad van Beroep zullen gemeenten geen maatschappelijke ondersteuning meer kunnen bieden door te verwijzen naar producten in de markt zoals boodschappendiensten en maaltijdvoorzieningen omdat deze voorzieningen niet zijn getroffen door of in opdracht van de gemeentelijke overheid.

Gebruikelijke hulp

Onder 'gebruikelijke hulp' wordt op grond van in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015, verstaan hulp die redelijkerwijs van huisgenoten mag worden verlangd. Als iemand over gebruikelijke hulp beschikt, hoeft de gemeente geen maatschappelijke ondersteuning te verlenen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de inzet van kinderen niet ten koste mag gaan van hun welbevinden en ontwikkeling, waaronder het omgaan met leeftijdgenoten, het doen aan vrijetijdsbesteding en de schoolprestaties³³. Deze nota heeft echter betrekking op de Wmo 2015. Voor besluiten die zijn gebaseerd op de Wmo (2007) kunnen andere beleidsregels gelden, waaruit kan volgen dat een gezonde inwonende zoon van 18 gebruikelijke zorg geacht wordt te verlenen³⁴.

Stopzetting maatwerkvoorziening met verwijzing naar deels algemene voorziening en deels maatwerkvoorziening

De voorzieningenrechter oordeelde op 13 maart 2015³⁵ dat, in tegenstelling tot de Wmo (2007)³⁶, op grond van de Wmo 2015 in de behoefte aan HH kan worden voorzien middels een algemene voorziening van bijvoorbeeld

31 Deze norm was tot stand gekomen in overleg met veertien (kleine, middelgrote en grote) zorginstanties, waarna de cliëntenraad zich erover heeft mogen uitspreken. Er waren bovendien vijftien zorginstanties die inmiddels contracten hadden gesloten met de gemeente om met die norm van 78 uur per jaar HH te verlenen. Gemeentelijk beleid dient door de rechtbank terughoudend te worden getoetst hetgeen leidde tot het oordeel dat de gemeente dit beleid in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

32 ECLI:NL:RBGEL:2015:2775

33 Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer 2013/2014, 33841, nr. 34, blz. 116

34 ECLI:NL:RBMNE:2015:4875

35 ECLI:NL:RBNNE:2015:1134

36 ECLI:NL:RBNNE:2013:8103

3 uur, en dat, voor zover de behoefte aan HH de 3 uur per week overstijgt, dit via een maatwerkvoorziening kan worden aangevuld. Betrokkene behield weliswaar hetzelfde aantal uren als zij had onder de Wmo 2007, maar omdat zij nu voor 3 uren HH als algemene voorziening een bijdrage van € 8,50 per uur moest betalen, hetgeen voor haar onmogelijk was, en daar bovendien geen onderzoek naar was gedaan, had de gemeente onvoldoende de compensatieplicht in acht heeft genomen. Het beleid van de gemeente voldeed niet aan de compensatieplicht, nu de algemene voorziening tot hogere kosten leidde voor de belanghebbende die zij niet kon betalen. De gemeente had weliswaar een regeling getroffen om de kosten voor minima te compenseren, maar betrokkene kwam hier niet voor in aanmerking.

Ook de Rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat een maatwerkvoorziening ook kan bestaan uit een collectieve voorziening HH, aangevuld met maatwerkmodules.³⁷

Indiceren in aandachtsgebieden

De Rechtbank Rotterdam oordeelde op 7 oktober 2014³⁸ dat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning die slechts gebaseerd is op resultaatsgebieden en een aan de zorgverlener gestuurd overzicht met daarop het vermelde budget, geen duidelijke maatstaf geeft, en niet voldoende compensatie biedt voor de beperkingen van betrokkene op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.

Op grond van de uitspraken van 13 maart 2015 en 22 juni van de Rechtbank Oost-Brabant³⁹ is dit wel het geval indien de indicatie in aandachtsgebieden (zwaar huishoudelijk werk, licht huishoudelijk werk, de was doen en strijken en de organisatie van het huishouden), zoals opgenomen in de verordening, wordt uitgewerkt in een specifiek plan waarbij wordt uitgewerkt wat in het individuele geval nodig is om tot compensatie te komen.

Onverbindende regelgeving als resultaat van voorziening onvoldoende objectief bepaalbaar is

Op 24 maart 2015 oordeelde de rechtbank Gelderland dat het bestreden besluit is gebaseerd op onverbindende regelgeving nu de Wmo-verordening enkel vermeldt dat een – in het kader van de HH – te treffen voorziening een “schoon en leefbaar huis garandeert. Aan de hand van deze omschrijving is het resultaat onvoldoende objectief bepaalbaar. Daarmee is niet dan wel in onvoldoende mate vast te stellen of de gemeente een voorziening treft die zich kwalificeert als afdoende compensatie. Tot hetzelfde oordeel kwam de Rechtbank Oost-Brabant op 2 juni 2015⁴⁰.

De rechtbank Midden-Nederland oordeelde op 7 juli 2015⁴¹ daarentegen dat de vaststelling van een norm van 78 uur HH op jaarbasis met als resultaat een schoon huis voldoende door de gemeente was onderbouwd.

Verschoonbare termijnoverschrijding door verlengde besluitvorming

In diverse uitspraken waarbij niet binnen de bezwaartermijn van zes weken bezwaar werd gemaakt, maar pas binnen zes weken na het vaststellen van het ondersteuningsplan, oordeelde de voorzieningenrechter dat de termijnoverschrijding verschoonbaar was en eiser toch tijdig bezwaar had gemaakt⁴². Pas na de vaststelling van het ondersteuningsplan kon immers de concrete uitwerking van de in het primaire besluit vervatte indicatie voor betrokkene duidelijk zijn, zodat het primaire besluit en het ondersteuningsplan in samenhang moeten worden gezien; er is in die zin sprake van verlengde besluitvorming.

Ook de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant oordeelde in zijn uitspraak van 12 juni 2015⁴³ dat pas met het door de zorginstelling vastgestelde ondersteuningsplan (vastgesteld op 8 juli 2014) concrete invulling wordt gegeven aan het besluit en dat pas op die sprake was van het vastleggen van de concrete (rechts)gevolgen

37 ECLI:NL:RBMNE:2015:5027

38 ECLI:NL:RBROT:2014:8133

39 ECLI:NL:RBOBR:2015:1272 en 3498

40 ECLI:NL:RBOB:2015: 3181

41 ECLI:NL:RBMNE:2015:5027

42 ECLI:NL:RBROT:2015:2196 en ECLI:NL:RBOBR:2015:4313

43 ECLI:NL:RBOBR:2015:3340

van de beschikking van 13 februari 2014. Maar hij was niet van oordeel dat sprake was van een verlengde besluitvorming maar van een tijdig ingediend bezwaarschrift.

“Hoewel de zorginstelling niet krachtens publiekrecht met enig openbaar gezag is bekleed en ook op grond van de zogenaamde publieketaakjurisprudentie niet is te beschouwen als een privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan geen publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend maar die toch moeten worden aangemerkt als een bestuursorgaan⁴⁴, is de rechtbank van oordeel dat het met het oog op een effectieve rechtsbescherming noodzakelijk is het ondersteuningsplan te beschouwen als deel uitmakend van het primaire besluit van 13 februari 2014.” Daarbij speelde ook mee dat de gemeente de inhoud van het ondersteuningsplan expliciet voor zijn rekening had genomen en ter zitting had toegelicht dat zij ten aanzien van de concrete invulling van de beschikkingen volledig vertrouwde op wat de zorginstelling noodzakelijk achtte. Het bestreden besluit, waarin concrete publiekrechtelijke rechtsgevolgen in het leven zijn geroepen, was daarmee dus pas (volledig) genomen op 8 juli 2014. Een en ander betekende naar het oordeel van de rechtbank dat er geen sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, maar van een tijdig ingediend bezwaarschrift. Het bezwaarschrift was door de gemeente derhalve terecht ontvankelijk geacht, zij het op een andere grond.

6 Samenvatting

Uit deze uitspraken kan nog geen eenduidige conclusie worden getrokken over wanneer een lopende indicatie voor een maatwerkvoorziening kan worden omgezet in een algemene voorziening. Wel blijkt dat het stopzetten van de maatwerkvoorziening en het verwijzen naar een algemene voorziening, feitelijk neerkomt op het beëindigen van een lopend recht. En dat betekent dat de onderzoeksplicht met alle zorgvuldigheidseisen bij de gemeente ligt.

Voorts kunnen de volgende (voorlopige) conclusies worden getrokken:

1. Een stopzetting van een voorziening in verband met gewijzigd beleid, die niet is afgestemd op de individuele omstandigheden, is niet mogelijk.
2. Een besluit tot verlaging van een doorlopende indicatie is slechts mogelijk bij gewijzigde omstandigheden van de cliënt en dient zorgvuldig te worden onderbouwd door de gemeente.
3. Stopzetting van een voorziening met verwijzing naar producten of diensten in de markt is slechts mogelijk indien deze producten of diensten op enige wijze door of in opdracht van de gemeente zijn getroffen. Ook het louter bieden van financiële compensatie voor producten of diensten in de markt kan niet worden beschouwd als het treffen van een algemene voorziening.
4. Gemeenten mogen in zijn algemeenheid niet stellen dat een voorziening zoals HH, algemeen gebruikelijk is. Er is altijd onderzoek nodig naar de vraag of de voorziening is aan te merken als ‘een voor de persoon van de aanvrager gebruikelijke voorziening’, mede gelet op diens financiële omstandigheden. Indien betrokkene de voorziening zelf kan betalen is deze mogelijk wel als algemeen gebruikelijk te beschouwen.
5. De jurisprudentie geeft nog geen duidelijkheid over de normen die gemeenten kunnen hanteren om te bepalen of een cliënt de eigen bijdrage voor de algemene voorziening zelf kan betalen.
6. Resultaatgericht of in aandachtsgebieden indiceren binnen de maatwerkvoorziening kan, als het resultaat voldoende is ingevuld en objectief te bepalen is. Een zorgvuldig onderzoek naar individuele omstandigheden is altijd vereist.
7. De bezwaartermijn van zes weken op een beschikking die wordt gevolgd door een ondersteuningsplan (veelal opgesteld door een zorginstantie) met daarin de concrete uitwerking van de in de beschikking opgenomen indicatie gaat pas in op de datum van vaststelling van het ondersteuningsplan (verlengde besluitvorming)

44 Vgl. de conclusie van A.G. Widdershoven van 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260