

Het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is aangenomen door de Tweede Kamer, zij het niet zonder slag of stoot. Er kwamen 33 amendementen en zes moties aan te pas en de gemeenten krijgen extra budget. Toch zijn er nog steeds onduidelijkheden. Dit artikel duidt de belangrijkste begrippen en zoomt vervolgens in op de nieuwe term maatwerkvoorziening.

DOOR Ingeborg Lunenburg

Tweede Kamer akkoord met de Wmo 2015

# Wmo 2015: van compensatieplicht naar maatwerkvoorziening

De Wmo 2015 is een omvangrijke en ambitieuze wet. De achtergrond en betekenis daarvan is in belangrijke mate gelegen in het beteugelen van de stijgende collectieve uitgaven aan langdurige zorg.<sup>1</sup> Dat komt vooral naar voren in de belangrijkste doelstelling: burgers ondersteunen die er niet op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk in slagen zelfredzaam te zijn of te participeren in de samenleving. Dit met het oog op zo lang mogelijk in de eigen omgeving kunnen blijven wonen. Dat is niet per definitie gelijk aan het eigen huis maar kan ook breder worden opgevat.

## Zorgverzekeraars

De ondersteuning van burgers gebeurt zo nodig in samenwerking met zorgverzekeraars en door hen gecontracteerde aanbieders. Dit omdat de 'lijf gebonden zorg' onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) komt te vallen. Kent u de wijkverpleegkundige nog? Die komt weer terug. Die biedt simpel gezegd verpleging en verzorging. Inherent daaraan is de afbakeningsproblematiek tussen de Zvw en Wmo 2015. Daarom doet het Zorginstituut Nederland daar nog onderzoek naar. Verder moet de dienstverlening aan burgers verbeteren, waarbij een inte-

grale aanpak leidt tot efficiëntere uitvoering. Zijn gemeenten direct aan zet als burgers vragen om ondersteuning? Nee, nadrukkelijk niet.

## Verankerd

Van burgers wordt verwacht dat zij zelf of samen met anderen zorgen voor verbetering van hun zelfredzaamheid en participatie. Dit is niet nieuw, maar nu wel nadrukkelijk verankerd in de wet. Wie zijn die anderen? Feitelijk is dat de (participatie)samenleving. Maar een oordeel daarover begint bij de huisgenoten die gebruikelijke hulp (zie verderop) moeten bieden als dat kan. Het gaat ook om de vraag of personen in het sociale netwerk van de cliënt bij kunnen dragen aan de bedoelde verbetering, en of dat afdwingbaar is. Ik meen van niet. Het bieden van mantelzorg is ook niet afdwingbaar. Gemeenten moeten rekening houden met mogelijkheden maar ook met de grenzen aan de belastbaarheid én de ondersteuningsbehoeften van de mantelzorger. Voor hen bestaat een zelfstandige aanspraak op een maatwerkvoorziening.<sup>2</sup> Tot slot is daar nog het maatschappelijk middenveld; de vrijwilligers. Ook zij kunnen een verschil maken tussen het wel en niet kunnen meedoen in de samenleving.

## Ondersteuning

De Wmo 2015 omvat verschillende opdrachten aan het gemeentebestuur.<sup>3</sup> Zo moet periodiek een plan worden opgesteld, met het te voeren beleid voor maatschappelijke ondersteuning.<sup>4</sup> Maar wat is dat eigenlijk; maatschappelijke ondersteuning? Het wettelijke begrip omvat drie elementen:

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

In dit artikel zoomen we verder in op de maatschappelijke ondersteuning genoemd onder punt 2. Maatschappelijke ondersteuning kan bestaan uit het treffen of specifiek verlenen van voorzieningen. Daaronder worden algemene en maatwerkvoorzie-

ningen verstaan. Eerstgenoemde zijn weliswaar gericht op maatschappelijke ondersteuning, maar zijn toegankelijk zonder diepgaand voorafgaand onderzoek naar de specifieke kenmerken van de cliënt. Het is aan de gemeente dergelijke diensten of activiteiten te treffen. Denk aan algemeen toegankelijke activiteiten voor mensen die anderen willen ontmoeten of een zinvolle invulling willen geven aan de dag. Twee algemene voorzieningen moeten in ieder geval in de gemeente beschikbaar zijn. Dat zijn cliëntondersteuning en het zeven dagen per week en 24 uur per dag bieden van anonieme hulp op afstand. Dit laatste wordt thans landelijk aangeboden door Sensor.<sup>5</sup>

Onder cliëntondersteuning valt informatie & advies en algemene (tijdelijke) ondersteuning die bijdraagt aan het versterken of bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van cliënten. Dat kan van alles omvatten, ook hulp bij de toegang tot dienstverlening. Cliëntondersteuning is gratis en moet een onafhankelijk karakter hebben.<sup>6</sup> Een deel van de cliëntondersteuning wordt in de Wmo 2007 verleend door MEE. In ieder geval tot en met 2015 bepalen gemeenten welke activiteiten nog bij MEE worden afgenomen.<sup>7</sup>

### Maatwerkvoorziening

De huidige term individuele voorziening wordt vervangen door maatwerkvoorzie-

ning. In tegenstelling tot de algemene voorziening is de maatwerkvoorziening wel specifiek afgestemd op de kenmerken, mogelijkheden en behoeften van de cliënt. Maar niet alleen verandert de term, ook de strekking wijzigt, die wordt ruimer. De maatwerkvoorziening moet breder worden gezien dan de vier taakvelden van de huidige compensatieplicht. Het is namelijk gericht op 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. Naast de maatwerkvoorziening in natura kan ook een persoonsgebonden budget worden verstrekt. Dat is een principieel recht.<sup>8</sup>

### Ruimte?

De regering beoogt gemeenten veel vrijheid te bieden bij de uitvoering van de wet. Dit brengt ook mee dat er verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan; dat hoort nu eenmaal bij decentralisatie van regels. Hoe ver reikt die vrijheid dan? Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig. Strikt genomen weten we dat pas als de hoogste bestuursrechter zich uitlaat over geschillen. Naast het eerder genoemde beleidsplan is het opstellen van een Verordening verplicht.<sup>9</sup> Dit om burgers – meer nog dan in het beleidsplan – duidelijkheid te geven over de prestaties en de rechtszekerheid die zij van de gemeente kunnen verwachten.

De verordening gaat in ieder geval over hoe wordt vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Gemeenten zijn vrij in de procedure daarover. Ook moeten criteria worden opgenomen die bepalen of iemand voldoet voor de aanspraak. Het spiegelbeeld kan ook; wanneer voldoet iemand niet. Bijvoorbeeld: wanneer kan gebruikelijke hulp worden verlangd?<sup>10</sup> De regering acht het wenselijk dat gemeenten beleid ontwikkelen op het punt van gebruikelijke hulp. Het gaat om hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten. Over hulp bij het huishouden is vernietigende jurisprudentie of gebruikelijke zorg (hulp) door huisgenoten kan worden geboden.<sup>11</sup> Maar hoe ligt dat in de Wmo 2015 voor andere ondersteuning? Kun je van inwonende (meerderjarige) kinderen verwachten dat zij hun ouders dagelijks aansporen tot het gaan douchen of eten? Of dat ze hen structureel begeleiden bij andere activiteiten die zij altijd gewend waren te doen? Verder bepaalt de gemeenteraad hoe de hoogte van het persoonsgebonden budget wordt vastgesteld en of een bijdrage in de kosten voor het gebruik van algemene en/of maatwerkvoorzieningen dan wel persoonsgebonden budget wordt gevraagd.<sup>12</sup>

### Beoordelingsvrijheid

In de Wmo 2015 wordt op verschillende plekken gesproken van 'naar oordeel van het college'. Bijvoorbeeld bij de beslissing op de aanvraag (zie verderop). De wetgever clauseleert hiermee de toetsingsruimte van de bestuursrechter omdat blijkbaar beoordelingsvrijheid is gegeven aan de gemeente bij de invulling. Gemeenten hebben echter geen vrijheid bij het nader invullen van de wettelijke begrippen zoals zelfredzaamheid en participatie.

Onder zelfredzaamheid wordt verstaan het in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) en het voeren van een gestructureerd huishouden. ADL zijn handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten. Voorbeelden zijn: in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, lopen, gaan zitten en weer opstaan, ontspanning,

sociaal contact, et cetera. Hulp bij een gestructureerd huishouden kan bestaan uit het leren zelfstandig te wonen of omgaan met geld.

Participatie gaat over deelnemen aan het maatschappelijke verkeer. Ook als iemand lichamelijke of geestelijke beperkingen heeft, moet hij in redelijke mate – op gelijke voet met anderen – mensen kunnen ontmoeten, contacten kunnen onderhouden, boodschappen kunnen doen en aan maatschappelijke activiteiten kunnen deelnemen. Daarvoor is het ook een vereiste dat iemand zich kan verplaatsen.

Uit deze begrippen kan worden afgeleid of iemand, en zo ja, in welke mate hij zelfredzaam is of op een zodanig niveau kan participeren dat er voor de gemeente geen reden bestaat om daarin nog ondersteuning te bieden.

### Onderzoek

Hoe gaat het in 2015 als een burger ondersteuning wenst? Een cliënt kan geen aanvraag doen zonder dat een onderzoek heeft plaatsgevonden. Dat gebeurt na de melding van de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. De cliënt dient zichzelf te melden, samen met zijn mantelzorger of vertegenwoordiger.<sup>13</sup> De gemeente moet onderzoek (laten) doen waaraan de cliënt zijn medewerking moet verlenen.

Het onderzoek moet gericht zijn op het totaalbeeld van de cliënt en welke mogelijkheden hij heeft om op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, of met andere personen uit het sociale netwerk; dan wel met een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren.<sup>14</sup> Met het oog daarop kan integrale dienstverlening ook een rol spelen. Dat gaat over de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Verder komt aan bod welke bijdrage(n) in de kosten de cliënt verschuldigd zal zijn.

Aangenomen wordt dat de gemeente in hoge mate een inspanningsverplichting van cliënten mag vergen om dat aan te wenden wat binnen het eigen bereik ligt om zelf in de behoefte op het gebied van maatschappelijke ondersteuning te

voorzien. Of daar tenminste verslag van te doen. Het sluitstuk van het onderzoek is de schriftelijke weergave van de uitkomsten daarvan. De cliënt kan zich dan beraden om wel of geen aanvraag voor een maatwerkvoorziening in te dienen.

### Adagium

Maatwerk is het adagium in deze nieuwe wet. De uitkomsten van het hiervoor genoemde onderzoek vormen de basis voor de beslissing op de aanvraag.<sup>15</sup> Wat kan de cliënt zelf doen – al dan niet met hulp van anderen – om tot verbetering te komen van zijn zelfredzaamheid en participatie? Wordt dat bereikt met een algemene voorziening? Is de cliënt volgens de gemeente aangewezen op een maatwerkvoorziening omdat dat niet of onvoldoende mogelijk is, dan volgt nogmaals een genormeerd oordeel over welke ondersteuning een passende bijdrage levert. In wat een passende bijdrage is heeft de gemeente volgens mij enige beoordelingsruimte qua normering. Ik adviseer dat (ook) vast te leggen in de Verordening. Voor zover daar aanleiding voor is, stemt de gemeente de maatwerkvoorziening af op de omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt en op de eerder genoemde dienstverlening. Bij amendement is daar aan toegevoegd de godsdienstige gezindheid, de levenswijze en de culturele achtergrond.<sup>16</sup> Wat passend is gaat niet zo ver dat de cliënt in dezelfde of zelfs betere positie wordt gebracht dan waarin hij verkeerde voordat ondersteuning nodig was. Het moet in een redelijke verhouding staan tot hoe zijn situatie was voor hij ondersteuning nodig had.

### Tot slot

Aan het einde van de behandeling in de Tweede Kamer stelde Lid Dik-Faber (CU) dat juridisering de grootste bedreiging voor het welslagen van deze wet is. Dat onderschrijf ik. De regering moet daarom zorgen dat voorbeelden van regionale geschillenbeslechting onder de aandacht van gemeenten worden gebracht.<sup>17</sup> Zal de Wmo 2015 juridische procedures doen verminderen? Ik waag dat te betwijfelen. De compensatieplicht is beperkt tot vier taakvelden. De Wmo 2015 gaat over alle gevallen waarin iemand problemen heeft met zelfredzaamheid en participatie: het is

## HOEEVEEL POLITICI HELPEN IN HUN WIJK DE BEJAARDEN MET BOODSCHAPPEN DOEN

Loesje

Postbus 1045

6801 BA Arnhem

www.loesje.nl

www.loesje.nl

maatwerk. Wordt een maatwerkvoorziening toegekend, dan moet deze worden afgestemd op de situatie van de cliënt. De betrokken professionals moeten dan ook alle zeilen bijzetten bij de motivering van wat in het individuele geval een passende bijdrage is. ■

**Ingeborg Lunenburg** is zelfstandig opleider, auteur en adviseur. [www.ingeborglunenburg.nl](http://www.ingeborglunenburg.nl) en [uitvoeringwmo2015.nl](mailto:uitvoeringwmo2015.nl).

### Noten

1. TK 2013/14, 33 841, nr. 4
2. TK 2013/14, 33 841, nr. 87 (amendement)
3. gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders
4. art. 2.1.2 Wmo 2015
5. [www.sensoor.nl](http://www.sensoor.nl)
6. TK 2013/14, 33 841, nr. 68 (amendement)
7. TK 2013/14, 33 841 nr. 21
8. art. 2.3.6 Wmo 2015
9. art. 2.1.3 Wmo 2015
10. TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 23
11. zie bijvoorbeeld CRVB:2014:1483-T
12. Niet limitatief opgenomen, zie ook artikelen 2.1.4, 2.6.6, 2.1.6, 2.3.6, 2.1.5 en 2.1.7 Wmo 2015
13. art. 1.1.1 lid 2 Wmo 2015 bepaalt wie vertegenwoordiger kan zijn
14. Het verrichten maatschappelijk nuttige activiteiten is niet verplicht maar kan bijdragen aan de verbetering van iemands participatie (TK 33 841, nr. 3, p. 129)
15. art. 2.3.5 Wmo 2015
16. TK 2013/14, 33 841, nr. 24 (amendement)
17. TK 2013/14, 33 841, nr. 143 (motie)