



Grenzen van de beleidsvrijheid bij de algemene en maatwerkvoorzieningen in de Wmo 2015

**Een jurisprudentieonderzoek naar onrechtmatig vastgesteld
beleidsinvullingen door Nederlandse gemeenten**

Module: HBR-4-AS17-AS

Hogeschool Leiden	Opleiding HBO-Rechten
Justin Burghardt 1059370	Janneke van de Vorstenbosch
18-06-2019	Reguliere kans
Klas 4H	2018/2019

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport beschrijft de problemen omtrent de beleidsvrijheid bij de algemene en maatwerkvoorzieningen, waar de Nederlandse gemeentes tegenaan liepen vanaf het moment dat de Wmo 2015 in werking is getreden. Het adviseert de gemeente hoe zij om moeten gaan met de fouten die de andere gemeenten in Nederland hebben gemaakt. Het onderzoeksrapport is geschreven op basis van een afstudeeronderzoek, en afgeleverd als een scriptie. Ik heb het schrijven van deze scriptie als zeer leerzaam ervaren. Niet alleen heb ik veel geleerd over de inhoud van de Wmo 2015, ook heb ik geleerd over de sociale problemen van mijn medemens, en de rechtvaardigheid die voortvloeit vanuit de rechterlijke macht.

Vooraf wil ik graag een aantal mensen bedanken voor alle steun die zij mij hebben gegeven tijdens het afstuderen. Als eerst wil ik de gemeente Bodegraven-Reeuwijk bedanken dat zij mij weer een kans hebben gegeven om een afstudeeronderzoek te doen voor hen. In het bijzonder wil ik Esther Starreveld bedanken dat zij mij wilde begeleiden, zelfs terwijl zij zelf geen specialist was op het gebied van de Wmo 2015. Door de hulp van Esther heb ik het onderwerp van het onderzoek kunnen kaderen, waardoor het onderzoek het juiste formaat kreeg. Als laatste ben ik erg blij met alle feedback en de informatievoorziening die zij mij heeft gegeven zowel tijdens het voorstadium als het onderzoek.

Als tweede wil ik graag mijn docenten Ingrid van Mierlo en Janneke van de Vorstenbosch bedanken voor al hun hulp en feedback. Zij hebben alles en meer gedaan om mij zo ver te krijgen dat ik een gedegen onderzoek kon verrichten. Ik ben erg blij met het geduld dat zij met mij hebben gehad. Daarbij wil ik Janneke specifiek bedanken dat zij zo veel rekening heeft gehouden met mijn ADHD, door mij te voorzien van een goed georganiseerde tijdlijn en alle hulp te bieden op de manier die voor mij zo belangrijk was.

Als laatste wil ik mijn vriendin, moeder en zus bedanken voor alle steun die zij mij hebben gegeven tijdens het schrijven van deze scriptie. Vooral mijn vriendin Melanie is een grote steun voor mij geweest en heeft gediend als bron van motivatie en kennis.

De auteur,

Justin Burghardt, student aan de Hogeschool Leiden

Zoetermeer, 17 juni 2019

Samenvatting

Sinds 2016 zijn er meerdere uitspraken geweest waaruit is gebleken dat sommige gemeenten een verkeerde invulling hebben gegeven aan de beleidsvrijheid met betrekking tot de algemene en maatwerkvoorziening die aan hen is gegeven op basis van de Wmo 2015. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk, die ook een zaak bij de Centrale Raad van Beroep verloor, Vond dit een aanleiding om uit te zoeken welke beleidsinvullingen door de rechter als onrechtmatig worden bestempeld. Omdat het beleidsplan periodiek moet worden vastgesteld, wilde de gemeente Bodegraven-Reeuwijk weten of hun huidige beleid voldoet aan de rechtspraak en waar zij bij de eerstvolgende periodieke vaststelling aan moeten voldoen, om op de juiste manier algemene en maatwerkvoorzieningen te kunnen toekennen aan personen. De gemeente verlangt een advies over hoe zij nu verder moeten. Het advies zal worden gegeven in de vorm van een checklist, waar alle aandachtspunten op vermeld staan. Deze checklist kan de gemeente gebruiken om gemakkelijk te checken of het beleid dat zij vaststellen niet onrechtmatig is.

Om tot een conclusie te komen is er als eerst onderzoek gedaan naar de beleidsvrijheid met betrekking tot de algemene en maatwerkvoorziening, zoals deze vanuit de Wmo 2015 aan gemeenten zijn toebedeeld. Deze informatie moest duidelijk maken waar de beleidsvrijheid uit bestaat en wat het beoogde resultaat was van de wetgever, volgens de wetsgeschiedenis. Als tweede is er gekeken naar hoe de gemeente Bodegraven-Reeuwijk haar verordening heeft ingedeeld. Uit de verordening zijn de artikelen en bijbehorende toelichtingen uitgelicht, voor zover deze betrekking hadden tot de algemene en maatwerkvoorzieningen. Deze informatie moest duidelijk maken op welke wijze de gemeente invulling heeft gegeven aan de beleidsvrijheid. Als laatste zijn er 20 verschillende jurisprudentie uitspraken onderzocht. Van deze uitspraken waren er 12 van de Centrale Raad van Beroep en 8 van rechtbanken. Uit de uitspraken werden de onrechtmatige beleidsinvullingen uitgelicht, welke uiteindelijk hebben geleid tot de checklist.

Uit het onderzoek is gebleken dat er vier soorten beleidsvrijheid bestaan: Kaders, gelimiteerde vrijheid, kan-bepalingen en inhoudelijke beleidsvrijheid. Uit de verordening is gebleken dat de gemeente de beleidsvrijheid heeft ingevuld in de artikelen: 1a, 3, 6, 7, 8, 8a en 9. Uit de uitspraken is gebleken dat er in totaal 9 verschillende categorieën aan onrechtmatig beleid te onderscheiden zijn, welke per 3 categorieën kunnen worden onderverdeeld in een hoofdcategorie. De categorieën zijn onrechtmatig delegeren bevoegdheden, mantelzorg en gebruik van ongedefinieerd begrip in de categorie algemeen beleid; zorgaanbieder, dienst of activiteit en onderzoek naar cliënt in de categorie algemene voorzieningen en de financiële tegemoetkoming, geen zekerheid passende oplossing en financiële drempel in de categorie maatwerkvoorzieningen. Er is verder gebleken dat de verordening van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk geen onrechtmatig beleid bevatte, waardoor het niet nodig is om nieuw beleid vast te stellen op basis van onrechtmatig beleid. Daarnaast is er geconcludeerd dat de lijst van onrechtmatige beleidsinvullingen misschien niet volledig is, omdat er nieuwe uitspraken bij kunnen zijn gekomen of omdat sommige uitspraken niet zijn gevonden met behulp van de gebruikte criteria. Er is op basis van de conclusie een advies gegeven aan de gemeente om in de gaten te houden welke uitspraken er nog meer zijn, zodat zij de lijst up-to-date kunnen houden. Er is een checklist opgesteld met aandachtspunten voor de gemeente voor de periodieke vaststelling. Als laatste zijn er nog twee voorstellen gedaan aan de gemeente, waarmee de verordening nog beter zou voldoen aan de Wmo 2015.

Inhoud

Leeswijzer.....	1
1. Inleiding.....	2
1.1 Onrechtmatig beleid.....	2
1.2 Doel- en vraagstelling.....	6
1.3 Methoden van onderzoek	7
2. Juridisch kader.....	10
2.1 Beleidsvrijheid in de Wmo 2015	10
2.1.1 Beleidsvrijheid	10
2.1.2 Wmo 2015	10
2.1.3 Deelconclusie.....	14
2.2 Verordening Maatschappelijke ondersteuning B-R 2017	15
3. Onrechtmatig beleid.....	19
3.1 Algemeen beleid over voorzieningen	19
3.2 Beleid bij algemene voorzieningen.....	21
3.3 Beleid bij maatwerkvoorzieningen	23
3.4 Deelconclusie	25
4. Advies aan Bodegraven-Reeuwijk	28
4.1 Conclusie	28
4.2 Aanbeveling.....	30
Bronnenlijst.....	31
Bijlage A.I: Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017	34
Bijlage A.II art. 8 Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 (oplegging)	41
Bijlage B: Jurisprudentie-analyse.....	42
Bijlage C: Checklist beleidsvrijheid algemene en maatwerkvoorzieningen	51

Leeswijzer

In de leeswijzer wordt de structuur van het onderzoeksrapport uitgelicht. Hoofdstuk 1 dient als de inleiding tot het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt als eerste besproken wat de aanleiding is voor het onderzoek; wat is er voorgevallen waardoor het nodig is gebleken dat er onderzoek verricht moest worden? Verder gaat het hoofdstuk in op de doel- en vraagstellingen. Als laatste wordt er in hoofdstuk 1 ingegaan op de methoden van onderzoek, welke per deelvraag wordt behandeld.

In Hoofdstuk 2 wordt de beleidsvrijheid van gemeenten uiteengezet. Welke beleidsvrijheden hebben gemeenten volgens de wetsgeschiedenis? In §1 wordt de algemene beleidsvrijheid behandeld, in §2 wordt de beleidsvrijheid voor de algemene voorziening behandeld en in §3 wordt de beleidsvrijheid omtrent de maatwerkvoorziening behandeld.

In hoofdstuk 3 wordt de verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar hoe de gemeente Bodegraven-Reeuwijk invulling heeft gegeven aan de beleidsvrijheid uit hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 4 worden de conclusie en aanbeveling voor de gemeente gegeven. In §wordt er een conclusie getrokken en antwoord gegeven op de centrale vraag. In §2 is er een aanbeveling gedaan voor de gemeente hoe zij met de resultaten van het onderzoek om moeten gaan.

1. Inleiding

‘Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp.’¹ Zo luidt de headline van de blog van mr. E.A.A. van Andel van KienhuisHoving advocaten en notarissen (hierna: Van Andel). In de blog geeft Van Andel aan dat gemeenten niet zomaar een voorziening voor huishoudelijk hulp mogen beëindigen dan wel weigeren. Dit mogen gemeenten pas besluiten nadat uit zorgvuldig onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden is gebleken dat het aanpassen van een (bestaande) voorziening in huishoudelijk hulp passend is. Echter, het beleid dat de gemeenten hebben opgesteld met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015), leidde bij veel mensen tot ontevredenheid. Dit blijkt uit dat er in 2015 door mensen meer dan 2000 rechtszaken zijn gestart tegen gemeenten, omdat mensen het niet eens waren met de zorg die ze van hun gemeente kregen.² Deze rechtszaken gingen over de Wmo 2015 en ging meestal om huishoudelijk hulp. De gemene deler van de rechtszaken lijkt dan ook de grote mate van beleidsvrijheid te zijn die de Wmo 2015 aan gemeenten biedt bij de invulling van ondersteuning op het gebied van huishoudelijk hulp. Het gevolg hiervan is dat gemeenten op dit terrein aan een zeer uiteenlopend beleid uitvoering geven.³ De hoogste rechter, de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) heeft zich al gebogen over de vele rechtszaken omtrent het Wmo 2015 beleid.

1.1 Onrechtmatig beleid

De CRvB heeft in 2016 in drie zaken uitspraken gedaan over de Wet maatschappelijk ondersteuning beleid van twee verschillende gemeenten, namelijk de gemeente Utrecht (hierna: Utrecht) en de gemeente Aa en Hunze. Deze uitspraken zijn belangrijk geweest voor hoe gemeenten in het algemeen hun beleid omtrent de Wmo 2015 dienen in te vullen.⁴ Een voorbeeld uit één van de zaken tegen de gemeente Utrecht is dat de gemeente Utrecht met haar nieuwe Wmo-beleid flink had gesneden in de huishoudelijke hulp. De CRvB oordeelde in deze zaak dat gemeenten in beleidsregels nadere invulling mogen geven. Echter, de beleidsregels mogen niet willekeurig zijn en dienen op een objectief, deugdelijk en onafhankelijk onderzoek te berusten, hetgeen niet is voorgevallen in deze zaak. Uit deze uitspraak volgde dat de gemeente Utrecht een gedeelte van het beleid moest

¹ ‘Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp’, *kienhuishoving* 29 maart 2015, kienhuishoving.nl (zoek op Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp > het eerste resultaat).

² Ardi Vleugels, *Tweemaal zoveel rechtszaken over zorg*, NOS 24-12-2015.

³ ‘Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp’, *kienhuishoving* 29 maart 2015, kienhuishoving.nl (zoek op Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp > het eerste resultaat).

⁴ 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.

aanpassen.⁵ Een tweede voorbeeld is een andere zaak, namelijk de zaak tegen de gemeente Uden (hierna: Uden). In deze zaak kwam naar voren dat Uden haar beleid moest aanpassen, omdat haar beleid geen financiële tegemoetkoming toestond, terwijl dat volgens de rechter wel moet kunnen.⁶

In een (hoger) beroep is de eiser (of appellant) in het geval van de Wmo 2015 altijd de ingezetene van de gemeente, en de gemeente de verweerder (of geïntimeerde). Eisers zullen in hun bezwaar specifiek tegen een Beschikking op Bezwaar (hierna: BoB) een beroep hebben aangetekend.

Bodegraven-Reeuwijk

Utrecht en Uden zijn niet de enige gemeenten die ongelijk krijgen bij de rechter. Op 10 december 2018 heeft de CRvB een uitspraak gedaan met betrekking tot het Wmo-beleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk (hierna: de gemeente).⁷ De gemeente heeft op basis van deze uitspraak, net als Utrecht haar beleid moeten aanpassen. Een incorrect beleid is ongewenst voor de gemeente, omdat aan de ene kant dit kan leiden tot lange bestuursrechtelijke procedures en aan de andere kant hiermee de aanvragers niet krijgen waar zij recht op hebben.

De genoemde situaties zijn daarom reden voor de gemeente om uit te zoeken op welke punten de rechter het beleid van andere gemeenten als onrechtmatig beoordeelt. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak in de zaak tegen Uden, waarbij een financiële tegemoetkoming als voorziening moet worden toegestaan in de definitie van ‘andere middelen’ uit art. 1.1.1 Wmo 2015.⁸ Dit werd door Uden niet gedaan en dit schept mogelijk een belangrijk kader voor de beleidsvrijheid binnen de Wmo 2015 van Uden én de andere Nederlandse gemeenten. Het is belangrijk om de onrechtmatige invullingen van beleid in kaart te brengen, zodat de gemeente met deze onrechtmatige beleidsinvullingen rekening kan houden bij de volgende periodieke vaststelling van hun beleid. Voorts is de gemeente benieuwd hoe haar huidige beleid zich verhoudt tot de genoemde punten.

Het beleid van de gemeente staat opgesteld in de *Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017* (hierna: de verordening). Zoals de naam doet vermoeden is dit beleid vrij recent herzien (2017). Ondanks dat er geen periodieke vaststelling op de agenda staat, is het, vooral met het oog op de uitspraak van 12 december 2018,⁹ belangrijk om dit beleid te controleren op zwakke punten. Uit deze uitspraak kwam naar voren dat de gemeente de Wmo-huishoudhulp niet mocht baseren op nieuwe normtijden. Ondanks dat het onderzoek deugdelijk en onafhankelijk was,

⁵ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.

⁶ CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:396.

⁷ CRvB 10 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3838.

⁸ CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:396.

⁹ CRvB 10 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3838.

vond de rechter dat de gemeente andere beleidskeuzes had gemaakt dan waarop het onderzoek was gebaseerd. Conclusie: de gemeente moest haar beleid aanpassen om te voldoen aan de uitspraak.

Zorgplicht en beleidsvrijheid

In art. 2.1.1 Wmo 2015 worden gemeenten verplicht om te zorgen dat burgers die binnen haar gebied wonen, zijn voorzien van maatschappelijke ondersteuning. Deze zorgplicht bestaat uit een drietal “elementen”:

1. Het bevorderen van o.a. sociale samenhang en mantelzorg;
2. Ondersteuning voor zelfredzaamheid bieden en participatie van personen met een beperking;
3. Het verzorgen van een mogelijkheid van beschermde opvang en/of wonen.¹⁰

De zorgplicht wordt in de Wmo 2015 verder uitgewerkt in de beleidsvrijheid die aan de gemeenten is toegekend. In de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 Wmo 2015 wordt de beleidsvrijheid van gemeenten beschreven. Art. 2.1.2 lid 1 Wmo 2015 stelt dat gemeenten periodiek het beleid omtrent de Wmo 2015 moeten vaststellen. Belangrijk hierbij is dat de wetgever hierbij bewust geen specifieke periode heeft genoemd. De wetgever vond een periode van 4 jaar wenselijk, maar vond het tevens aannemelijk dat in bepaalde gevallen het beleid juist eerder of later moet worden vastgesteld. Er is daarom bewust besloten om gemeenten zelf een periode te laten uitzoeken.¹¹ In art. 2.1.3 Wmo 2015 wordt vastgesteld dat elke gemeente een verordening moet hebben waarmee de regels uit art. 2.1.2 ten uitvoer gelegd kunnen worden en waarin de plannen van de gemeente staan over de uitvoering van de Wmo 2015.

In art. 2.1.2 lid 2 Wmo 2015 worden de gemeenten verplicht om in hun beleid zowel maatwerkvoorzieningen als algemene voorzieningen (hierna: voorzieningen) te bieden aan hun ingezetenen, voor wanneer zij daar behoefte aan hebben.¹² De voorzieningen zijn bedoeld voor iedereen die hulp nodig heeft om zelfredzaam te blijven, of om mee te kunnen blijven komen in de maatschappij. De maatwerkvoorziening is nadrukkelijk geen medische zorg, maar kan bijvoorbeeld bestaan uit individuele begeleiding, of huishoudelijke hulp. Een algemene voorziening is een voorziening waarbij geen individueel onderzoek nodig is, zoals een boodschappendienst of een bijeenkomstplaats voor eenzame ouderen.¹³ De voorzieningen kunnen op 2 manieren worden

¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *factsheet algemene voorziening in de Wmo*, september 2015, P.1

¹¹ *Kamerstukken II 2013/2014*, 33 841, nr. 3, p. 130, (Mvt)

¹² Van der Ham e.a. 2018, p. 26

¹³ www.rijksoverheid.nl, klik op onderwerpen > Zorg en ondersteuning thuis (onder het kopje familie, zorg en gezondheid) > vraag en antwoord > Welke hulp kan ik krijgen van de gemeente vanuit de Wmo?, geraadpleegd op 9-4-2019

gegeven: in de vorm van een Persoonsgebonden budget (hierna: Pgb) of zorg in natura (hierna: natura). Het verschil tussen de Pgb en de natura, is de persoon die de zorg inkoopt. Een gemeente kan bepalen dat een persoon natura krijgt, om vervolgens een instantie in te schakelen waarvan zij vindt dat deze het beste geschikt is om de taak uit te voeren. Er zijn situaties denkbaar waarbij het aan de aanvrager van de voorziening kan worden overgelaten om te bepalen door wie die geholpen wilt worden. In die gevallen zal de gemeente een Pgb kunnen uitdelen. De aanvrager is dan zelf verantwoordelijk voor de inkoop van de zorg¹⁴.

Niet alleen de artikelen van de Wmo 2015 verplichten de gemeenten om een goed beleid te voeren. Art. 3:2 Awb staat bekend als het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit beginsel (bekend als één van de beginselen van behoorlijk bestuur) verplicht bestuursorganen om elk besluit op een deugdelijk onderzoek te baseren.¹⁵ Het zorgvuldigheidsbeginsel is daarom van groot belang bij zowel het behandelen van de aanvraag voor een voorziening uit de Wmo 2015, als het schrijven van het beleid. Daarbij moet er in het beleid al vast staan hoe de zorgvuldigheid van besluiten over de Wmo 2015 kan worden gewaarborgd (bijvoorbeeld door het verplichten van deskundig onderzoek). Het belang van het doen van zorgvuldig onderzoek is meer dan eens benadrukt. Enkele gemeenten hebben de schoonmaakhulp als algemene voorziening aangemerkt, waardoor individueel onderzoek niet werd toegepast. Dit was niet in lijn met de geest van de wet, die vindt dat iedere persoon de hulp moet krijgen die die verdient.¹⁶

Uit art. 8:3 Awb volgt dat er geen beroep kan worden ingesteld tegen een beleidsregel. Een aanvrager voor een voorziening kan niet direct bezwaar dan wel beroep instellen tegen het beleid van een gemeente, dat zou tenslotte een bezwaar tegen een beleidsregel zijn, waardoor het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard zou worden.¹⁷

Kennisprobleem

kortom, de gemeente is op zoek naar een tweetal verschillende soorten kennis.

- 1: Een lijst met onrechtmatige beleidsvormen en de motivering van de rechter hieromtrent;
- 2: Een vergelijking van de bovenstaande punten en het huidige beleid van de gemeente.

De gemeente wil aan de ene kant een duidelijk overzicht ontvangen van de kwetsbare kanten van haar beleid; de onderdelen in het beleid die in strijd zijn met jurisprudentie, of op basis van jurisprudentie verbeterd kunnen worden. Daarnaast wil de gemeente een checklist, aan de hand

¹⁴ www.rijksoverheid.nl, klik op onderwerpen > Zorg en ondersteuning thuis (onder het kopje familie, zorg en gezondheid) > vraag en antwoord > Wat is het verschil tussen een persoonsgebonden budget en zorg in natura?, geraadpleegd op 9-4-2019

¹⁵ Albers 2015, p. 274

¹⁶ Van der Ham e.a. 2018, p. 29

¹⁷ Konijnenbelt en Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer Deventer 2014, p 567 t/m 571

waarvan zij bij de eerstvolgende periodieke vaststelling haar beleid in lijn kan houden met jurisprudentie en de Wmo 2015.

Het beroepsproduct zal bestaan uit een checklist met te voorkomen vormen van onrechtmatig beleid. Elk onderdeel van de checklist is een punt dat aangevinkt moet kunnen worden, waardoor een bepaald aspect van de verordening niet onrechtmatig is. Een voorbeeld van de punten die mogelijk in de checklist kunnen komen is:

1. Art. 1a: De lijst met maatwerkvoorzieningen
 - a. Is niet limitatief
 - b. Erkent dat de lijst niet limitatief is
 - c. Staat in ieder geval een financiële tegemoetkoming toe

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel:

De gemeente moet periodiek het beleid Wmo 2015 vaststellen (datum van volgende vaststelling is tot op heden nog onbekend). Middels jurisprudentieonderzoek zal moeten blijken welk beleid van andere gemeente met betrekking tot deze voorzieningen, als onrechtmatig wordt geacht door de rechter. In het advies aan de gemeente wordt een checklist opgesteld met als eerst een lijst met onrechtmatig bevonden beleid en aan de andere kant een lijst met onrechtmatig beleid in de verordening, zodat de gemeente kan voorkomen dat ze in haar vernieuwde verordening onrechtmatig beleid vaststelt.

Centrale vraag:

Welk advies kan aan de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven voor de periodieke vaststelling van de verordening maatschappelijke ondersteuning 2017 met betrekking tot de algemene- en maatwerkvoorzieningen, blijkens wet- en regelgeving, jurisprudentieonderzoeken literatuuronderzoek?

Deelvragen:

Theoretisch

1: Hoe dient de gemeente Bodegraven-Reeuwijk haar beleidsvrijheid in te vullen bij de totstandkoming van de verordening maatschappelijk ondersteuning, volgens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

2: Wat staat in de huidige verordening maatschappelijke ondersteuning van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk?

3: Onder welke feiten en omstandigheden worden de algemene- en maatwerkvoorzieningen onrechtmatig toegepast door andere gemeentes, blijkens jurisprudentieonderzoek?

1.3 Methoden van onderzoek

Alle deelvragen zijn verantwoord. Per deelvraag wordt uitgelegd welke informatie er gezocht is, hoe die informatie is gevonden en wat de informatie heeft opgeleverd. Er zijn in totaal 20 uitspraken gebruikt. Er is afgeweken van het originele aantal van 24 uitspraken, omdat is gebleken dat een aantal eerder geselecteerde uitspraken geen invloed had op de beleidsvrijheid over de algemene en/of maatwerkvoorziening. De uitspraken zijn uitgezocht op basis van een aantal criteria. De eerste is de hoogste rechter, een uitspraak van de CRvB moet gevolgd worden, daar de CRvB volgens art. 10 bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak de hoogste rechter is in zaken met betrekking tot de Wmo 2015. De uitspraken van de rechtbanken zijn uitgezocht op één van de volgende twee criteria:

- a. De uitspraak van de rechtbank is in lijn met een (eerdere) uitspraak van de CRvB
- b. De zaak is niet in hoger beroep uitgevochten, waardoor de uitspraak in eerste aanleg de hoogst beschikbare uitspraak is.

Daarbij is elke uitspraak uitgekozen op basis van het jaar van de uitspraak. Omdat de eerste grote uitspraken zijn gedaan in 2016 en aangezien de Wmo 2015 pas in 2015 is ingegaan, is er besloten om enkel uitspraken van het jaar 2016 en verder te bekijken. De uitspraken zijn allen gegrond. Dit moet omdat er alleen sprake kan zijn van onrechtmatig beleid, wanneer de cliënt gelijk krijgt en de gemeente dus in het ongelijk wordt gesteld.

1. Deelvraag 1 had als doel om er achter te komen welke bedoelingen de wetgever heeft gehad wanneer het komt tot de beleidsvrijheid omtrent de algemene en maatwerkvoorziening in de Wmo 2015. Zoals uit de uitspraak tegen Uden is gebleken, zijn er grenzen waarbinnen de beleidsvrijheid ingevuld moet worden en mogen bepaalde vormen van ondersteuning blijkbaar niet uitgesloten worden.¹⁸ Het is daarom belangrijk om goed te begrijpen wat de wetgever heeft bedoeld wanneer het komt tot de algemene en maatwerkvoorzieningen. Beter gezegd is het belangrijk om te weten binnen welke grenzen de beleidsvrijheid van gemeenten ligt ten opzichte van de algemene en maatwerkvoorziening.

Om te begrijpen welke grenzen er zijn gesteld met betrekking tot de beleidsvrijheid is er in de Memorie van toelichting (hierna: Mvt) gekeken. De Mvt zal duidelijk maken hoe de

¹⁸ CRvB 12 februari 2018, ECLI:NI:CRVB:2018:396.

wetgever de beleidsvrijheid heeft willen invullen en, meer specifiek, welke grenzen daar aan verbonden zijn. Om makkelijker te kunnen vinden welke onderdelen van de Mvt belangrijk zijn, zal er in literatuur worden gezocht naar uitleg over de beleidsvrijheid omtrent de algemene en maatwerkvoorziening. Hiervoor zijn een aantal publicaties gevonden. Als eerst wordt er gekeken naar *‘De Wmo 2015 in de praktijk’* van Van der Ham.¹⁹ Daarnaast zal er gekeken worden naar de *‘Factsheet algemene voorziening in de Wmo 2015’*²⁰ van De Vereniging van Nederlandse gemeenten (hierna: VNG).²¹

Uit deelvraag 2 is gebleken op welke manier de verordening is opgesteld. Omdat de verordeningen van gemeenten door elke gemeente apart worden opgesteld, bestaan er verschillen tussen de verordeningen. Daarom is het belangrijk om duidelijk in kaart te brengen op welke manier de verordening gestructureerd is, en hoe zij inhoudelijk invulling hebben gegeven aan de algemene en maatwerkvoorziening. Om achter deze informatie te komen wordt er als eerst naar de Verordening gekeken. In de verordening wordt allereerst specifiek gezocht naar artikelen die betrekking hebben tot de aanvraag voor een voorziening, de beoordeling van die aanvraag of de inhoud van een voorziening (denk hierbij aan de mogelijkheid van een taxiservice of een persoonsgebonden budget voor een rolstoel). Een goed voorbeeld hiervan is art. 8 van de verordening:

“Een cliënt is een bijdrage in de kosten verschuldigd voor het gebruik van huishoudelijke hulp op grond van de huishoudelijke hulp toelage en de in dit kader benoemde doelgroep van Wmo-cliënten met een indicatie voor de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden en mantelzorgers ter hoogte van een bedrag van € 10,00 per afgenomen uur”.

2. Wanneer de verordening in kaart is gebracht kan er een advies worden gegeven welk van de relevante artikelen onrechtmatig zijn. Tevens kan blijken uit de toelichting behorende bij die artikelen, dat de artikelen soepeler zouden kunnen.
3. Deelvraag 3 had als doel om er achter te komen welke argumenten partijen hebben ingebracht tijdens het beroepsproces en wat het oordeel is van de rechter. Er is met betrekking tot de argumenten van partijen specifiek gezocht naar de volgende informatie:
 - a. Wat is het voorwerp van geschil?
 - b. Wat zijn de argumenten van de cliënt?
 - c. Wat zijn de argumenten van het College?
 - d. Wat is het oordeel van de rechter met betrekking tot de beleidsvrijheid omtrent de algemene en maatwerkvoorzieningen?

¹⁹ Van der Ham e.a. 2018

²⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *factsheet algemene voorziening in de Wmo*, september 2015

²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Wmo 2015 in uitvoering*, oktober 2016

De gevonden informatie verduidelijkt de situaties waarin de rechter het beleid Wmo 2015 van gemeenten als onrechtmatig beoordeeld en wordt gebruikt om te begrijpen waarom de rechter bepaalde beleidsregels afkeurt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de verweerder de wet anders geïnterpreteerd heeft dan door de wetgever dat bedoelde. De rechter zal in een dergelijk geval misschien de verweerder opdragen het beleid aan te passen naar een specifieke richting, onder uitleg van de geest van de wet. Uiteindelijk dient deze informatie het begrijpelijk te maken waarom de gemeente het herhalen van (door andere gemeente geschreven) onrechtmatige beleidsvormen moet voorkomen. Niet relevante onderdelen van het oordeel, bijvoorbeeld of 5 uur volstaat als passende ondersteuning in plaats van 7 uur, worden niet behandeld en daarom in het onderzoek ook niet benoemd.

Operationaliseren

Voor het onderzoek worden er in totaal twee begrippen geoperationaliseerd, om duidelijkheid te creëren over de betekenis ervan in dit onderzoek.

- Cliënt: voor de term cliënt wordt de betekenis ervan uit art. 1.1.1 Wmo 2015 gebruikt: *‘persoon die gebruik maakt van een algemene voorziening of aan wie een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget is verstrekt of door of namens wie een melding is gedaan als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid’*
- College: het College van Burgemeester en wethouders van de gemeente, waar de cliënt een aanvraag voor een voorziening heeft gedaan.

De eerder gebruikte subtopics zijn verwijderd uit deze methodes, omdat is gebleken dat niet alle uitspraken een goede duidelijke vermelding hadden van de in de subtopics gevraagde informatie. Er is gebleken dat kon worden volstaan met de hoofdtokens, wat om die reden als uitgangspunt is genomen.

2. Juridisch kader

2.1 Beleidsvrijheid in de Wmo 2015

De Wmo 2015 staat in het teken van de beleidsvrijheid. Hoe meer gemeenten zelf kunnen bepalen, hoe beter de zorg is die zij aan cliënten kunnen verlenen. Voordat er ingegaan kan worden op welke invullingen van de beleidsvrijheid onrechtmatig zijn, is het belangrijk om te weten wat beleidsvrijheid inhoudt en hoe dit in de Wmo 2015 is verankerd. Deze paragraaf behandelt eerst het algemene begrip Beleidsvrijheid en zal daarna de beleidsvrijheid zoals deze in de Wmo 2015 is verankerd, in kaart brengen. In deze paragraaf zal de beantwoording van deelvraag 1 centraal staan.

2.1.1 Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is de vrijheid voor een decentrale overheidsinstantie om een eigen invulling te geven aan bepaalde wetgeving. De wetgever kan er voor kiezen om gebruik te maken van beleidsvrijheid om verschillende redenen. Zo kan de inwonersamenstelling van een kleine gemeente een andere behoefte hebben dan die van een grote gemeente. In zulke gevallen kan het voor de burger beter zijn als de lokale overheid, die dichterbij de burger staat, de regels maakt. Beleidsvrijheid is niet onbeperkt en is in wetgeving vaak begrensd. De wetgever geeft dan aan wat er bijvoorbeeld minimaal in het beleid zal moeten staan, wat er niet in het beleid mag worden opgenomen of waartussen een overheidsinstantie mag kiezen tussen twee of meerdere opties. Tevens is een belangrijk kenmerk van beleidsvrijheid dat de belangen van de burger tegen het algemeen belang moet worden afgewogen, om zo een evenwichtig beleid te kunnen vaststellen.²²

Er zijn meerdere manieren om beleidsvrijheid te herkennen. Als eerst kan er in de wettelijke bepaling worden aangegeven dat de decentrale overheid bepaalde vrijheden krijgt. Deze bepalingen worden vaak gevolgd door bepalingen die de grenzen van de gegeven beleidsvrijheid aangeven. Daarbij kan de wetgever ook kiezen voor een bepaling waarbij er nadruk wordt gelegd op het woord 'kan'. Wanneer een instantie 'kan bepalen dat', houdt dat in dat de instantie de keuze krijgt om de bepaling toe te passen, maar mag evengoed beslissen om dat niet te doen.²³

2.1.2 Wmo 2015

Zoals eerder besproken moet de Gemeente op grond van art. 2.1.2 Wmo 2015 periodiek WMO 2015 een beleidsplan vaststellen. De mate van vrijheid om dit beleid vast te stellen is niet onbeperkt, de beleidsvrijheid verhoudt zich alleen op hoe de maatschappelijke ondersteuning wordt ingevuld, maar

²² Albers 2017, p. 130-131

²³ Albers 2017, p. 128 t/m 133

niet of er ondersteuning geboden zou moeten worden.²⁴ In de Wmo 2015 worden grenzen aangegeven waarbinnen de Gemeente haar beleid mag invullen. De mate van beleidsvrijheid die de Gemeente geniet is te vinden in de paragrafen §2.1, 2.2, en 2.3 Wmo 2015. Elke paragraaf beschrijft een apart onderdeel van de beleidsvrijheid die de gemeente heeft.

Kaders van de beleidsvrijheid

In 2.1.2 staat genoemd dat gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015 periodiek een eigen beleidsplan moeten opstellen. Dit is de eerste echte vrijheid die gemeenten hebben. Ondanks dat de wetgever heeft aangegeven dat een periodieke vaststelling van ongeveer vier jaar wenselijk is, houdt de wetgever de keuze hiervoor bij de gemeente. Uit de Mvt blijkt dat de wetgever het aannemelijk heeft geacht dat het voor een gemeente handig kan zijn om soms eerder dan wel later het nieuwe beleidsplan vast te stellen.²⁵ Verder worden er in het artikel specifieke onderwerpen genoemd die in waar het beleidsplan op gericht moet zijn, zoals sociale samenhang en de het doel om mensen zo lang mogelijk zelfredzaam te laten zijn. Uit de Mvt blijkt vooral dat de wetgever de onderwerpen ter verduidelijking voor de burger in de wet heeft opgenomen.²⁶ Uit de bewoording van het lid kan worden opgemaakt dat er sprake is van een limitatieve lijst, wat inhoudt dat enkel de genoemde onderwerpen van toepassing mogen zijn. In lid 3 wordt de beleidsvrijheid licht gestuurd, doordat het beleidsplan gericht moet zijn op een zo lang mogelijke zelfstandigheid van cliënten en de opvang van hen die opvang behoeven.²⁷ In lid 4 worden er nog meer grenzen gesteld. Dit lid verplicht gemeenten om bijzondere aandacht te geven aan bepaalde onderwerpen. Het lid bepaalt niet zozeer welke voorzieningen getroffen moeten kunnen worden, maar meer dat er een waarborg is voor de speciale aandacht voor de genoemde onderwerpen.²⁸ Als laatste wordt er nog één verplichting opgelegd met betrekking tot het beleidsplan in lid vijf. Hierin staat dat er in het plan moet worden aangegeven of art. 2.1.7 wordt toegepast en, indien er niet voor wordt gekozen, waarom niet (hierover later meer).²⁹ Al met al moet er worden gezegd dat art. 2.1.2 een belangrijk artikel is tot het stellen van de grenzen waarbinnen het vast te stellen beleidsplan zich zal moeten begeven. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat er nergens staat aangegeven wat er precies moet worden vastgesteld. Binnen de grenzen van dit artikel is niet bepaald hoe de gemeente deze onderwerpen mag invullen, hier staat (binnen de grenzen) de beleidsvrijheid open.

²⁴ M. Vermaat en C. Bruggeman, H&R 2016 nr.1, p.30

²⁵ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 130*

²⁶ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 130*

²⁷ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 132*

²⁸ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 132*

²⁹ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 133*

Art. 2.1.3 stelt wederom grenzen. In dit geval gaat het niet meer om het beleidsplan, maar om de verplichting om een verordening vast te stellen. Net als in het voorgaande artikel worden er in dit artikel grenzen gesteld waarbinnen de verordening zal moeten liggen. Uit dit artikel blijkt des te meer dat de wetgever hier gemeentelijke vrijheid voor elke onderdeel heeft willen houden. De behoeften van de inwoners van een gemeente en de sociale en fysieke infrastructuur kunnen per gemeente dusdanig verschillen dat een uniforme regeling niet in het belang van de cliënten zou zijn.³⁰ Uit de bewoording van het artikel blijkt dan ook dat, buiten welke onderwerpen er in de verordening genoemd moeten staan, er voor de invulling van deze onderwerpen geen grenzen. Beter gezegd, de gemeente is verder vrij om de inhoud er van zelf te bepalen. In lid 3 wordt de verplichting tot het mogelijk maken van participatie opgelegd. Als laatste wordt er in lid 4 een verplichting opgelegd om misbruik van de maatschappelijke ondersteuning. Met dit artikel wordt het opstellen van grenzen, voor zover deze betrekking hebben op de algemene en maatwerkvoorzieningen, beëindigd.

Gelimiteerde beleidsvrijheid

Er zijn ook een aantal punten waarop de gemeente slechts een gelimiteerde beleidsvrijheid heeft. Gelimiteerde beleidsvrijheid wil zeggen dat er door de regering een verplichting is opgelicht, om een genoemde regeling te treffen aan het beleidsplan, maar dat de inhoud daarvan ingevuld mag worden naar eigen inzicht. Dit blijkt voornamelijk uit art. 2.1.6 Wmo 2015. Hierin heeft de wetgever de hulp van mantelzorgers als dusdanig belangrijk bestempeld, dat de Gemeente verplicht is om elk jaar een blijk van waardering te geven aan mantelzorgers van cliënten. Ondanks dat er niet wordt gezegd waaruit de blijk van waardering moet bestaan (dit mag een geldbedrag zijn, maar dat laat de wetgever open aan de Gemeente) is de Gemeente toch verplicht om een specifieke handeling te verrichten. Er is in dit geval geen sprake van een kader of een grens waarbinnen het beleid valt, er is een duidelijk aangegeven handeling, waarbij de inhoud in ieder geval een blijk van waardering moet zijn.³¹ Ook valt hieronder de verplichting tot het doen van onderzoek bij de toekenning van een maatwerkvoorziening.

Keuze bepalingen

In de Wmo staan een aantal bepalingen die de gemeente een keuze geven. Dit zijn de artikelen 2.1.4, 2.1.5, 2.1.7 en 2.3.5 lid 6. In art. 2.1.4 krijgt de gemeente de vrijheid om te bepalen of cliënten een eigen bijdrage zijn verschuldigd in de kosten van de maatschappelijke ondersteuning is verschuldigd. Dit is mogelijk voor zowel de algemene voorziening als de maatwerkvoorziening. Deze eigen bijdrage kan echter alleen bij een algemene voorziening worden opgelegd indien er geen sprake is van cliëntondersteuning. De hoogte van de bijdrage kan per voorziening apart worden vastgesteld en een

³⁰ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 134, onder onderdeel a*

³¹ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 140*

eventuele korting kan gegeven worden aan bepaalde groepen cliënten. Wel worden voor de toepassing hiervan weer nieuwe grenzen gesteld. Bij een maatwerkvoorziening kan er voor worden gekozen om de hoogte van de bijdrage afhankelijk te stellen van het inkomen.³² Redenen om de bijdragen wel of niet toe te passen worden er niet gegeven in de Mvt, waardoor geconcludeerd kan worden dat de gemeente hiervoor een volledige beleidsvrijheid krijgt. In art. 2.1.5 is de mogelijkheid tot het opleggen van een eigen bijdrage aan de ouders van een minderjarige cliënt, die een woningaanpassing behoeft, neergelegd. In de voorganger van de Wmo 2015 was het niet mogelijk om een eigen bijdrage te vragen aan een persoon die niet de eigenaar was van de woning. Met dit artikel is die mogelijkheid opengesteld aan gemeenten.³³ Het laatste artikel dat nog een keuze laat aan de gemeente is art. 2.1.7. De gemeente krijgt hier de optie om mensen met een chronische beperking een tegemoetkoming te verstrekken om de zelfredzaamheid te bevorderen. Op basis van art. 2.3.5 lid 6 van de Wmo 2015 kan een maatwerkvoorziening worden geweigerd, wanneer de cliënt aanspraak kan maken op een verblijf en zorg in een daarvoor bestemde instelling op grond van de wet langdurige zorg.

Inhoudelijke vrijheid

Echte beleidsvrijheid krijgt de Gemeente bij de invulling van de algemene en maatwerkvoorzieningen. In paragraaf 2.2 Wmo 2015 staat beschreven hoeveel beleidsvrijheid de gemeente heeft met betrekking tot de algemene voorziening. In deze artikelen is vastgelegd dat de gemeente algemene maatregelen treft om te voldoen aan de behoeftes van de cliënten. Wat voor maatregelen dat zijn en hoe die moeten worden ingevuld heeft de wetgever geheel aan de gemeente overgelaten. Wel blijkt uit de Mvt dat de algemene voorzieningen op zo'n wijze moet zijn ingericht, dat het de leefbaarheid in de gemeente ten goede komt.³⁴ De Gemeente is dus niet verplicht om bijvoorbeeld een boodschappenservice in haar algemene maatregelen op te nemen, als zij dat niet nodig acht dan wel een andere maatregel wil gebruiken om haar cliënten te ondersteunen. De enige algemene maatregelen die, in zekere zin, verplicht zijn, zijn de verplichting tot het bieden van cliëntondersteuning en het bieden van hulp op afstand in art. 2.2.4 Wmo 2015.³⁵

Deze vrijheid is minder open in de maatwerkvoorziening. Ondanks dat er in paragraaf 2.3 Wmo 2015, net als bij de algemene voorziening, geen verplichtingen zijn over welke maatwerkvoorzieningen er moeten worden aangeboden, zijn er nog een aantal verplichte punten waar de Gemeente op moet letten bij de maatwerkvoorziening. De grenzen die worden aangegeven bij de maatwerkvoorziening zien er vooral op toe dat er op een juiste manier onderzoek wordt gedaan naar de situatie van een

³² *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 136-137*

³³ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 139*

³⁴ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 141*

³⁵ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 141*

cliënt. Hier komt bij dat de beleidsvrijheid dusdanig open is gelaten, dat gemeenten naast de PGB en de zorg in natura ook kan besluiten om een financiële tegemoetkoming beschikbaar te stellen (let hier op het gebruik van het woord 'kan' door de wetgever).³⁶ Wel moet de Gemeente gemotiveerd aangeven of zij dit wel of niet in haar plan opneemt. Het is aan de Gemeente om te bepalen of zij dit wil opnemen in haar beleid, er is dus geen bepaling die de gemeente dwingt tot het gebruiken van een financiële tegemoetkoming (terwijl dat wel zo is voor de zorg in natura en het PGB).³⁷ Daarbij wordt de beleidsvrijheid zo open gelaten, dat er niet in de verordening kan worden opgenomen welke maatwerkvoorzieningen verstrekt zouden kunnen worden.³⁸ Met andere woorden: het beleid van de Gemeente mag zichzelf geen beperkingen opleggen met betrekking tot de maatwerkvoorziening en moet alle opties open houden. Hiermee lijkt dit beleid ook deel gelimiteerd te zijn.

2.1.3 Deelconclusie

Er is gebleken dat er een viertal soorten beleidsvrijheid in de Wmo 2015 kunnen worden onderscheid: de kaders, gelimiteerde vrijheid, kan-bepalingen en inhoudelijke vrijheid. De beleidsvrijheid van de gemeente blijkt al te beginnen met de keuze wanneer zij het huidige beleid wil aanpassen. Er is gebleken dat de gemeente de volledige vrijheid heeft om te oordelen wanneer het nodig is om de periodieke vaststelling te herzien. Er zijn een aantal punten in de beleidsvrijheid van de Wmo 2015 waar de gemeente rekening mee dient te houden. Deze punten zijn belangrijke onderdelen van de beleidsvrijheid en hier dient door de gemeente goed rekening mee gehouden te worden. Er is gebleken dat er vier soorten beleidsvrijheid bestaan voor de gemeente. Er is sprake van kaders, gelimiteerde beleidsvrijheid, keuze (kan) bepalingen en volledige inhoudelijke vrijheid. Er is gebleken dat de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 belangrijke grenzen stellen waarbinnen het beleid moet worden vastgesteld. Deze kaders zijn de onderwerpen die minimaal in het beleidsplan van de gemeente moeten worden vastgesteld. Dit betekent dat de gemeente een aantal verplichtingen heeft met betrekking tot het vaststellen van het beleid.

De gemeente moet er rekening mee houden dat ze niet te snel ondersteuning uitsluiten. Uit paragraaf 2.1 is gebleken dat de wetgever vooral bedoelt heeft dat de maatschappelijke ondersteuning moet gaan steunen op de eigen verantwoordelijkheid en participatie, maar dat houdt niet in dat daarmee bepaalde wegen worden afgesloten. De Gemeente moet vooral letten op wat de wetgever heeft gewild met betrekking tot de maatwerkvoorzieningen. Ondanks dat de financiële

³⁶ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 17*

³⁷ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 18*

³⁸ *Vereniging van Nederlandse Gemeenten, factsheet algemene voorziening in de Wmo, september 2015, P.3*

tegemoetkoming niet in de Wmo 2015 is opgenomen, betekent dat niet dat deze dan ook niet kan worden toegepast (zie ook hoofdstuk 3.3).

Als laatste is gebleken dat de Gemeente veel zelf mag bepalen met betrekking tot de inhoud van algemene en maatwerkvoorzieningen, al moet voor veel keuzes wel goed gemotiveerd worden waarom die keuze gemaakt is. De keuze om een kan-bepaling wel of niet toe te passen en het delegeren van bevoegdheden van de Gemeente aan het College is niet dienen goed te worden onderbouwd.

2.2 Verordening Maatschappelijke ondersteuning B-R 2017

Voordat een advies gegeven kan worden over de staat van de verordening ten opzichte van de onrechtmatige beleidsvormen, moet de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 in kaart worden gebracht zoals dat met de beleidsvrijheid is gedaan. In deze paragraaf wordt besproken hoe de Gemeente de beleidsvrijheid heeft ingevuld en waarom zij hiervoor hebben gekozen. De verordening bestaat uit de artikelen 1 t/m 18. Er is gebleken dat er maar een aantal artikelen uit de verordening relevant zijn voor het onderzoek. Dit zijn de artikelen 1a, 3, 6, 7, 8, 8a en 9. De artikelen worden behandeld op basis van het onderwerp waar zij betrekking op hebben: de algemene beleidsvrijheid, de algemene voorziening of de maatwerkvoorziening. De Verordening is opgenomen in de bijlage A.I, waarbij een oplegging voor art. 8 is opgenomen in bijlage A.II. In deze paragraaf zal de beantwoording van deelvraag 2 centraal staan.

Algemene beleidsvrijheid

Een aantal artikelen zijn niet specifiek toegepast op de algemene en/of maatwerkvoorzieningen. Dit kan betekenen dat het geen directe invloed heeft op de algemene of maatwerkvoorziening, of juist op beide tegelijk invloed heeft. Deze artikelen zien toe op de ‘algemene’ beleidsvrijheid van de gemeente. De eerste invulling van de algemene beleidsvrijheid heeft betrekking op de aanvraag voor een maatwerkvoorziening. Art. 3 van de verordening bevat de regels en inhoud van het onderzoek dat moet worden gedaan wanneer een cliënt een aanvraag voor een maatwerkvoorziening heeft gedaan. De extra inhoud die in het onderzoek behandeld zullen moeten worden, zijn: het gewenste resultaat van het verzoek, of een algemeen gebruikelijke voorziening kan worden gebruikt, of er voorzieningen zijn die eerder zijn toegekend, of er andere voorzieningen mogelijk zijn dan de aangevraagde voorziening en de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening te verstrekken. Deze bepaling is op deze wijze ingevuld om een zorgvuldige procedure te waarborgen en is gebaseerd op de verplichting van art. 2.1.3 Wmo 2015. De onderzoeksgesprekken zullen, indien mogelijk,

plaatsvinden bij de cliënten thuis. Wanneer er sprake is van een aanvraag voor een woningaanpassing kan het essentieel zijn dat het gesprek plaatsvindt in de woning van de cliënt.³⁹

Art. 7 stelt de regels over het pgb. In de verordening is vastgesteld dat de hoogte van het pgb van een cliënt afhangt van het persoonlijke bestedingsplan van de cliënt. Uit de toelichting is gebleken dat hiervoor is gekozen om te zien of de cliënt in staat is om verantwoord met het pgb om te gaan. De gemeente noemt verslavingen, schulden en/of manische buien mogelijk niet in staat zullen zijn om een pgb op de juiste manier te besteden.⁴⁰ De hoogte wordt gebaseerd op een tarief waarmee redelijkerwijs goede diensten kunnen worden ingekocht, maar mag niet hoger zijn dan de kosten. Dit heeft de gemeente gebaseerd op de Mvt (zie: Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 39).⁴¹ Voor elke vorm van maatwerkvoorziening is door de gemeente een specifieke berekening opgesteld waarop het pgb wordt gebaseerd. Als laatste is er bepaald dat het pgb moet kunnen worden gebruikt voor de sociale omgeving (lees: mantelzorgers en vrijwilligers) voor zover hun hulp de gebruikelijke hulp overstijgt en de sociale omgeving een effectievere ondersteuning kan geven dan de gebruikelijke hulp.⁴²

Algemene voorzieningen

Uit art. 8 van de verordening blijkt dat er bij de Gemeente slechts één algemene voorziening bestaat. De gemeente heeft vastgesteld dat de enige regeling die het karakter heeft van een algemene voorziening bestaat uit huishoudelijke hulp toelage. Hierbij staat gelijk aangegeven dat er voor gekozen is om de eigen bijdrage voor cliënten die gebruik willen maken van deze regeling €5,- per uur bedragen. Verder is er geen sprake van enige andere algemene voorziening binnen de verordening.⁴³

Maatwerkvoorzieningen

Het eerste artikel dat invulling geeft over de maatwerkvoorziening is art. 1a. Dit artikel stelt vast welke vormen van maatwerkvoorzieningen er verstrekt kunnen worden aan cliënten. De beschikbare maatwerkvoorzieningen zijn hulp in de huishouding, individuele begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf, rolstoelvoorziening, vervoersvoorziening en woonvoorziening. Waarom er expliciet voor deze voorzieningen is gekozen wordt in de toelichting niet genoemd.

In art. 6 heeft de Gemeente de criteria opgenomen voor het verstrekken van een maatwerkvoorziening. In lid 2 is bepaald dat, naast de verplichte criteria van art. 2.3.5 Wmo 2015 er

³⁹ *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)*, nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 9-10

⁴⁰ *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)*, nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 13

⁴¹ *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)*, nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 13

⁴² *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)*, nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 14

⁴³ *Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)*, nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 14

nog een aantal specifieke criteria worden toegevoegd. Allereerst wordt er bij een onderzoek gekeken of de cliënt met een algemeen gebruikelijke voorziening een passende bijdrage aan het realiseren van de zelfredzaamheid kan bijdragen. Een algemeen gebruikelijke voorziening wordt in art. 1 van de verordening gedefinieerd als: *“een voorziening die niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking en die algemeen verkrijgbaar is en niet veel duurder is dan vergelijkbare producten”*. Volgens de toelichting bij de verordening zijn dit producten die ‘gewoon’ te koop zijn, geen buitengewone bedragen kosten en niet specifiek zijn ontworpen voor een beperking.⁴⁴ Hierbij kan onder andere worden gedacht aan producten als rollators. Verder wordt er vastgesteld dat de voorziening langdurig noodzakelijk moet zijn voor de cliënt. Hierbij verwijst de Gemeente naar de mogelijkheid om bij kortdurende beperkingen een beroep te doen op de zorgverzekeringswet, waardoor die regeling als eerste.⁴⁵ Er wordt ook nog gekeken naar de afschrijvingstermijn van de voorziening. De Gemeente gaat rekening houden met de eerder verstrekte voorzieningen en de afschrijving er van. Als de eerdere voorziening nog niet aan de levensduur zit, zal de cliënt een bedrag moeten bijdragen voor de maatwerkvoorziening.⁴⁶ Het laatste toegevoegde criterium is de *“goedkoopst adequaat”*. De Gemeente zal een voorziening toekennen die volstaat aan de behoefte van de cliënt, maar zal met het oog op kosten de voorziening toekennen die voor de Gemeente het minst kost. Hier moet nadrukkelijk gezegd worden dat de kosten bij de beoordeling absoluut niet voorop mogen staan, alleen als er na het onderzoek blijkt dat er meerdere adequate voorzieningen bestaan, mag er gekeken worden naar de kosten.⁴⁷

Uit art. 8a van de verordening blijkt dat de gemeente ervoor heeft gekozen om de eigen bijdrage bij een maatwerkvoorziening toe te voegen. De gemeente heeft de hoogte van de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening laten afhangen van het inkomen van de cliënt en diens echtgeno(o)t(e) (een geregistreerd partner wordt hier niet genoemd en wordt ook niet in de verordening dan wel de Wmo 2015 gelijkgesteld aan een echtgenoot). Onduidelijk is dus of deze regeling ook geldt voor geregistreerde partners). Deze bijdrage zal niet meer zijn dan de kostprijs, welke per maatwerkvoorziening door het College van B&W (hierna: het College) zal moeten worden vastgesteld.⁴⁸

Als laatste blijkt uit art. 9 dat de Gemeente een aantal weigeringsgronden voor de maatwerkvoorziening heeft toegevoegd. Zo wordt bepaald dat alleen een inwoner van de Gemeente een beroep mag doen op een voorziening. Daarnaast worden er meer criteria gesteld op basis

⁴⁴ Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 8

⁴⁵ Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 11

⁴⁶ Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 12

⁴⁷ Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 13

⁴⁸ Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3, 31 december 2018, p. 14

waarvan een maatwerkvoorziening door het College mag worden geweigerd, bijvoorbeeld wanneer een voorziening niet langdurig noodzakelijk is, of wanneer er een gebruikelijke voorziening de cliënt al voldoende kan ondersteunen. De gemeente heeft in art. 9 lid 1 onder f aangegeven dat er geen toepassing wordt gegeven aan art. 2.3.5 Wmo 2015

Deelconclusie

Er is gebleken welke artikelen uit de verordening betrekking hebben tot de beleidsvrijheid met betrekking tot de algemene en maatwerkvoorzieningen. De artikelen 1a tot en met 8a zijn de artikelen waarin de in de vorige paragraaf behandelde beleidsvrijheid is ingevuld. De algemene beleidsvrijheid is ingevuld in de artikelen 3 en 7 en bestaat uit beleid dat niet specifiek enkel is gericht op één van de voorzieningen. Er blijkt maar één algemene voorziening mogelijk te zijn binnen de Gemeente, welke in artikel 8 is opgenomen. De maatwerkvoorziening is ingevuld allereerst in artikel 1a. In dit artikel zijn de beschikbare maatwerkvoorzieningen opgesteld. In art. 6 zijn de criteria voor het kunnen verkrijgen van een maatwerkvoorziening aangescherpt, in art. 8a staan de regels omtrent de eigen bijdrage in de kosten van een maatwerkvoorziening opgesteld en als laatste zijn in art. 9 de weigeringsgronden voor een maatwerkvoorziening opgenomen.

3. Onrechtmatig beleid

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op deelvraag 3, namelijk de vraag welke feiten en omstandigheden er voor gezorgd hebben dat rechters hebben geoordeeld dat een bepaalde vorm van beleid van een bepaalde gemeente onrechtmatig is. De gebruikte uitspraken zijn te vinden in bijlage B. De uitspraken zijn genummerd van 1 t/m 20 op basis van chronologische volgorde en rechtsprekende instantie, waarbij de CRvB als eerste behandeld wordt. In de tekst zullen de gevonden uitspraken worden behandeld in volgorde van algemeen naar bijzonder (op volgorde van het betreffende artikel in de Wmo 2015). Daarbij zullen eerst de onrechtmatige beleidsvormen worden behandeld die op zowel de algemene als de maatwerkvoorziening van toepassing zijn, daarna worden de onrechtmatige beleidsvormen per voorziening behandeld. Sommige uitspraken worden vaker behandeld, omdat er meerdere belangrijke oordelen in één uitspraak te vinden zijn.

3.1 Algemeen beleid over voorzieningen

Er zijn een aantal uitspraken die niet specifiek zijn gericht op enkel de algemene of maatwerkvoorziening. Wel hebben ze te maken met beide. De uitspraken waarin algemeen beleid wordt behandeld, zijn de nummers 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14 en 19. Uit de geanalyseerde uitspraken zijn er 3 subcategorieën ontstaan: Onrechtmatig delegeren, mantelzorg en gebruik van ongedefinieerd begrip.

Onrechtmatig delegeren bevoegdheden

De meest voorkomende onrechtmatige beleidsinvulling is het onrechtmatig delegeren van de bevoegdheden van de gemeenteraad aan het College. Dit is gebeurd in de uitspraken 2, 4, 10, 12 en 19. In uitspraak 4 oordeelt de rechter dat aan het College in de plaatselijke verordening onrechtmatig de bevoegdheid om de hoogte van een pgb vast te stellen bij een voorziening is toegekend. Hier valt op dat de betreffende gemeente in de veronderstelling was dat de bevoegdheid van de gemeente om zelf de hoogte van de pgb vast te kunnen stellen, ook betekende dat zij die bevoegdheid mochten delegeren. De CRvB was het hier niet mee eens en heeft dan ook een belangrijke uitleg gegeven het delegeren van bevoegdheden. De CRvB verwijst naar de nota naar aanleiding van het verslag, waaruit blijkt dat gemeenten slechts terughoudend mogen zijn met het delegeren van haar bevoegdheden aan het College, omdat de regering waarde hecht aan de rol van de gemeenteraden om de kaderstellende rol ten volle te benutten.⁴⁹ De CRvB is hier dan ook van oordeel dat het college niet bevoegd was om de hoogte van de pgb vast te stellen (en in de verlenging daarvan de tariefdifferentiatie).

⁴⁹ *Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 34, p. 16*

Deze uitspraak wordt bevestigd in de uitspraken 10, 12 en 19. In zowel de uitspraken 12 en 19 volstaat de rechter met een verwijzing naar uitspraak 4 als argument.⁵⁰ Uit uitspraak 10 blijkt dat dit overigens niet alleen geldt voor de hoogte van een pgb, maar dat het delegeren van de bevoegdheden met betrekking tot het tarief van de Huishoudelijke hulp toelage ook niet is toegestaan.⁵¹

Uit uitspraak 2 blijkt dat niet alleen de door de gemeente beschikbaar gestelde gelden, maar ook dat de eigen bijdrage van cliënten bij een voorziening vooraf in de verordening moeten worden vastgesteld.⁵² Het onrechtmatig delegeren van het vaststellen van de hoogte van de pgb, toelage of eigen bijdrage heeft dus uiteindelijk tot gevolg dat elk besluit genomen op basis van de delegatie, onrechtmatig tot stand is gekomen, op grond van de onbevoegdheid van het College.

Mantelzorg

In uitspraak 3 oordeelt de rechter dat een College er nooit van uit mag gaan dat een persoon een mantelzorger kan en zal zijn, enkel op basis van de sociale relatie tussen beiden. Mantelzorg wordt gedefinieerd in art. 1.1.1 Wmo 2015. De CRvB verwijst hierbij naar de Mvt voor een duidelijke uitleg. In de Mvt wordt nadrukkelijk gezegd dat mantelzorg *'(...)gaat om hulp die voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie.'*⁵³ De CRvB houdt er hier rekening mee dat, ondanks dat de zorgverlener de dochter van de cliënt is, er enkel sprake kan zijn van mantelzorg wanneer die zorg dan ook uit vrijwillige bijdrage wordt geleverd. Uit deze uitspraak blijkt verder dat wanneer een persoon een tegenprestatie verwacht voor de te verlenen zorg, nooit de zorg verleent op basis van de sociale relatie tussen beiden, maar altijd op grond van de (mondelinge) overeenkomst die tussen beide over de zorg is afgesloten.⁵⁴ Deze uitspraak is door de CRvB bevestigd in uitspraak 9.

In uitspraak 9 kreeg de cliënt geen pgb toegekend omdat het College er van uit ging dat de huisgenoot van de cliënt de zorg ook kon verlenen zonder daarvoor betaald te worden uit een pgb. In deze zaak ging het College voorbij aan de vraag wat de wensen waren van de zorgverlener. Uit beide uitspraken moet dus geconcludeerd worden dat de gemeente bij de vraag of een persoon een mantelzorger is, eerst zal moeten nagaan of de persoon die een sociale relatie heeft met een cliënt, ook daadwerkelijk bereid is om zorg als zijnde een mantelzorger te verlenen.⁵⁵ Het verwachten dat

⁵⁰ CRvB 7 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:467; Rechtbank Noord-Nederland 28 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1093

⁵¹ CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3139

⁵² CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404

⁵³ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 121

⁵⁴ CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17

⁵⁵ CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3139

een persoon zorg in de vorm van mantelzorg op basis van een sociale relatie kan verlenen, is dus niet toegestaan.

Gebruik van ongedefinieerd begrip

Dit beleid komt als eerst voor in uitspraak 1. In deze uitspraak heeft de CRvB geoordeeld dat er door de betreffende gemeente niet inzichtelijk was gemaakt wanneer er sprake is van een 'schoon en leefbaar huis'. Hierbij valt het op dat het College van mening was dat met het aantal vastgestelde uren voor huishoudelijke hulp, een schoon en leefbaar huis verkregen kon worden.⁵⁶ Ditzelfde wordt geconcludeerd door de rechtbank Overijssel in uitspraak 14.⁵⁷ Voor beide uitspraken geldt dat het ontbreken van een definitie aan de term 'schoon huis' tot resultaat had dat er sprake was van een onzorgvuldig voorbereid besluit. Volgens de CRvB in uitspraak 1 kan dit niet anders leiden dan tot een schending van art. 3:2 Awb (zorgvuldigheidsbeginsel).

Uit uitspraak 11 blijkt dat het voorgaande niet alleen geldt voor het begrip 'schoon en leefbaar huis'.⁵⁸ Uit uitspraak 11 blijkt dat het gebruik van 'gebruikelijke hulp' onder dezelfde voorwaarden valt als 'schoon en leefbaar huis'. Omdat het niet per definitie duidelijk is wat een gemeente specifiek verstaat onder 'gebruikelijke hulp', kan het College zich ook niet beroepen op dit begrip bij de afwijzing van een voorziening. Uit beide uitspraken kan dan ook worden begrepen dat het aan de gemeenteraden is om onduidelijke begrippen als 'schoon en leefbaar huis' en 'gebruikelijke hulp' zelf te definiëren voordat zij dit in hun beleid kunnen opnemen dan wel als afwijzingsgrond kunnen gebruiken.

3.2 Beleid bij algemene voorzieningen

De algemene voorziening blijkt bij uitstek het grootste punt van discussie te zijn voor de rechtbanken. De algemene voorziening is onderwerp van geschil in de zaken 2, 10, 13, 14, 15 en 20. Er zijn in totaal 3 subcategorieën samengesteld: De zorgaanbieder, dienst of activiteit en onderzoek naar cliënt.

De zorgaanbieder

Uit de uitspraken 2 en 10 blijkt dat de betreffende gemeenten een algemene voorziening hadden vastgesteld waarbij de cliënten zelf een overeenkomst diende aan te gaan met een zorgverlener. De CRvB en de rechtbank waren het hier niet mee eens en hebben geoordeeld dat er in dit geval geen sprake kon zijn van een algemene voorziening. De CRvB oordeelt in uitspraak 2, met verwijzing naar de Mvt, dat er geen sprake kan zijn van een aanbieder in de zin van de Wmo 2015 wanneer de cliënt

⁵⁶ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402

⁵⁷ Rechtbank Overijssel 2 juni 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1962

⁵⁸ CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3243

zelf een contract aan dient te gaan met de zorgaanbieder.⁵⁹ Uit art. 1.1.1 Wmo 2015 en de bijbehorende tekst en toelichting blijkt dat er sprake is van een aanbieder wanneer een zorgverlener *“jegens het college gehouden is”* om een overeenkomst uit te voeren, dan wel een subsidie van verstrekt krijgt om een algemene voorziening uit te voeren. Daarbij blijkt uit de Mvt dat de wetgever specifiek heeft geformuleerd dat een derde die zich aan de cliënt verbindt, niet als een aanbieder kan worden aangemerkt.⁶⁰ De Rechtbank heeft in uitspraak 10 de uitspraak van de CRvB gevolgd en de algemene voorziening op vergelijkbare gronden als uitspraak 2, afgekeurd.⁶¹

In uitspraak 15 wordt er door de rechtbank geoordeeld dat, naast het bovenstaande, er ook geen sprake is van een algemene voorziening, wanneer de gemeente geen invloed heeft op de voorwaarde van de overeenkomst. Om dit te begrijpen moet er weer worden gekeken naar de Mvt: *“(...)en daaraan een voorwaarde is verbonden welke voor de aanbieder een verplichting tot het leveren van die diensten of activiteiten impliceert”*. De wetgever heeft dus duidelijk beoogd dat de gemeentelijke instanties de touwtjes in handen houden met betrekking tot de uitvoering van een algemene voorziening.⁶²

Dienst of activiteit

Niet alleen moet een activiteit in een algemene voorziening worden overeengekomen tussen de aanbieder en de gemeente, er moet ook daadwerkelijk sprake zijn van een activiteit. De rechtbank heeft in uitspraak 13 een algemene voorziening als onrechtmatig beoordeeld op het feit dat de hele algemene voorziening een dienstenbon was, waarmee diensten ingekocht konden worden bij zorgverleners.

De rechtbank heeft geoordeeld dat er nooit sprake kan zijn van een algemene voorziening als er geen daadwerkelijke dienst of activiteit wordt geleverd door de gemeente.⁶³ Uit de Mvt blijkt dat een algemene voorziening moet bestaan uit een dienst, activiteit of zaak, gericht op de zelfredzaamheid etc.⁶⁴ Uit het oordeel van de rechtbank kan dus geconcludeerd worden dat het aanbieden van alleen een bon (die recht geeft op een dienst of activiteit), op zichzelf geen dienst of activiteit is in de zin van de Wmo 2015.

In uitspraak 14 wordt het begrip activiteit verder gedefinieerd. Opvallend is dat hier een beleidsinvulling niet onrechtmatig was, maar juist een bevestiging van de mening van de gemeente. In deze zaak had de gemeente een Huishoudelijke hulp toelage (HHT) als algemene voorziening

⁵⁹ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 110

⁶¹ CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3139

⁶² Rechtbank Midden-Nederland 25 april 2016 ECLI:NL:RBMNE:2016:2565

⁶³ Rechtbank Overijssel 8 januari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:51

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 111

ingesteld. Volgens de cliënt kon er geen sprake zijn van een algemene voorziening, omdat er enkel een financiële toelage werd verstrekt. De rechtbank oordeelde daarentegen dat er wel sprake was van een dienst, omdat in dit geval de gemeente zelf afspraken had gemaakt met de aanbieder. De combinatie van de afspraken en de geboden toelage aan de cliënt wordt door de rechtbank als activiteit gekwalificeerd. Uit deze uitspraak moet worden geconcludeerd dat het enkel aanbieden van een toelage, zonder het maken van afspraken met aanbieders, niet als algemene voorziening kan worden gekwalificeerd.⁶⁵

Onderzoek naar de cliënt

Als er dan bij een algemene voorziening sprake is van een aanbieder, en een dienst of activiteit, moet er ook nog rekening worden gehouden met de voorwaarden van de voorziening. Uit uitspraak 20 blijkt dat het mogelijk is dat een algemene voorziening niet als zodanig kan worden gekwalificeerd, wanneer uit omstandigheden blijkt dat de voorziening als een maatwerkvoorziening kwalificeert. Het College heeft in deze zaak een uitvoerig onderzoek gedaan naar de situatie van de cliënt, om te bepalen welke graad van de algemene voorziening moet worden toegepast (met graad wordt bedoeld basis of aanvullend). Om dit goed te begrijpen moet er wederom gekeken worden naar de Mvt. Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever met een algemene voorziening specifiek een voorziening wilde opzetten die in beginsel vrij toegankelijk moest zijn *“zonder dat eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers”* wordt gedaan.⁶⁶ Dat er door de gemeente in deze zaak een deskundige is ingeschakeld wijst erop dat de algemene voorziening niet vrij toegankelijk is zoals de wetgever dat heeft bedoeld. Omdat de voorwaarden om toegang te krijgen tot de algemene voorziening een grondig onderzoek naar de cliënt vereiste kwam de rechtbank tot oordeel dat de voorziening niet een algemene voorziening was, maar een maatwerkvoorziening.⁶⁷

3.3 Beleid bij maatwerkvoorzieningen

Als laatste zijn er nog uitspraken over de maatwerkvoorziening. Een aantal uitspraken over de maatwerkvoorzieningen zijn gedeeld met het algemene beleid en met de algemene voorzieningen. De uitspraken waarbij er een oordeel is gegeven over de maatwerkvoorzieningen, zijn 5, 6, 7, 16, 17 en 18.

Financiële tegemoetkoming

In paragraaf 2.1.2 is al besproken over dat de beleidsvrijheid met betrekking tot de voorzieningen zo

⁶⁵ Rechtbank Overijssel 2 juni 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1962

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 841, nr. 3, p. 111

⁶⁷ Rechtbank Limburg 18 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4613

ver open ligt, dat een financiële tegemoetkoming niet kan worden uitgesloten. Ditzelfde heeft de CRvB geoordeeld in de uitspraken 5 en 6. Deze twee uitspraken zijn vrijwel tegelijk genomen (te zien aan de opvolgende ECLI-nummers) en hebben in feite hetzelfde oordeel. In beide gevallen werd er een financiële tegemoetkoming door de gemeente geweigerd, omdat er volgens het College in de Wmo 2015 geen ruimte zou zijn om een financiële tegemoetkoming toe te kennen. De CRvB was het hier helemaal niet mee eens en oordeelde dat, ondanks dat de financiële tegemoetkoming niet expliciet in de Wmo 2015 wordt genoemd, een financiële tegemoetkoming niet geweigerd mag worden, indien dat de passende oplossing is. Voor dit oordeel verwijst de CRvB als eerst naar de definitie van de maatwerkvoorziening in de Wmo 2015. In de definitie in art. 1.1.1 Wmo 2015 wordt er gesteld dat een maatwerkvoorziening kan bestaan uit ‘andere middelen’, dan de in de definitie genoemde middelen. Onder verwijzing naar de Mvt (zie ook §2.1.2) wijst de CRvB erop dat de wetgever de financiële tegemoetkoming absoluut niet wilde laten verdwijnen uit de Wmo 2015. Een gemeente dient dus, naast de in art. 1.1.1 Wmo 2015 genoemde middelen voor een maatwerkvoorziening, ook de financiële tegemoetkoming toe te kennen wanneer de situatie er om vraagt.⁶⁸

Geen zekerheid passende oplossing

Bij maatwerkvoorzieningen is het belangrijk om goed onderzoek te doen naar de behoeften van een cliënt. Wanneer een oplossing passend is, ligt binnen de beleidsvrijheid van de gemeente om te bepalen. Wel moet het College kunnen aantonen dat, wanneer zij een maatwerkvoorziening toekennen, er ook sprake is van een passende oplossing. Uit de uitspraken 17 en 7 blijkt dat er niet zomaar aangenomen kan worden dat er sprake is van een passende oplossing. In uitspraak 17 heeft de gemeente een maatwerkvoorziening toegekend op basis van een protocol (lees: beleid) dat zij met andere partijen heeft opgesteld. Er zou nergens uit blijken dat de gekozen voorziening voor de cliënt een passende oplossing zou zijn.⁶⁹ Uit uitspraak 7 blijkt iets soortgelijks. In deze uitspraak heeft de cliënt een maatwerkvoorziening ontvangen gebaseerd op de AWBZ-indicatie, die eerder aan de cliënt was toegekend. Uit deze maatwerkvoorziening zou niet blijken dat het een passende oplossing zou zijn voor de cliënt.⁷⁰ Wat opvalt, is dat in beide uitspraken de CRvB/rechtbank tot oordeel waren dat de gebruikte onderzoeken/protocollen waren gebaseerd op een gemiddelde behoefte. In beide gevallen is de gemeente uitgegaan van de gedachte dat de cliënt voldoende geholpen zou zijn met een maatwerkvoorziening die volstaat in een gemiddelde situatie. Op grond van deze uitspraken moet dus gezegd worden dat een gemeente niet uit kan gaan van een gemiddelde situatie bij de toekenning van een maatwerkvoorziening, als zij daarmee niet kunnen aangeven waarom die

⁶⁸ CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:395; CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:396

⁶⁹ Rechtbank Limburg 24 februari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1696

⁷⁰ CRvB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819

voorziening dé passende oplossing is. Hieruit volgt dat er dan sprake zou zijn met het motivatiebeginsel van art. 3:46 Awb.

Financiële drempel

De Wmo 2015 berust vooral op de gedachte dat mensen meer voor zichzelf moeten doen en zelf meer verantwoordelijkheid hebben. Een aantal gemeenten hebben dit opgemerkt als een kans om een financiële drempel op te werpen voor de cliënt. Uit de uitspraken 16 en 18 blijkt dat gemeenten de financiële situatie heeft gebruikt om een maatwerkvoorziening af te wijzen. In uitspraak 16 werd een maatwerkvoorziening afgewezen, omdat de cliënt het vermogen zou hebben om zelf te voorzien in de aanpassing voor diens auto. De rechtbank was het daar niet mee eens en heeft gesteld dat de financiële situatie van een cliënt niet een voorwaarde mag zijn voor het wel of niet toekennen van een maatwerkvoorziening.⁷¹ Dit werd later in uitspraak 18 bevestigd. In deze uitspraak werd een maatwerkvoorziening afgewezen, omdat een cliënt een reserveringsplicht zou hebben ten opzichte van haar (pas ontdekte) beperking.^{72,73}

Daarnaast valt op dat de gemeente in uitspraak 18 het standpunt had ingenomen dat een persoon die ouder wordt, reserveringen moet treffen om eventuele beperkingen, die zij zou kunnen krijgen door ouderdom, te kunnen betalen. De gemeente oordeelde dat de badkamer al afgeschreven was omdat deze 20 jaar oud was, waardoor het vervangen van de badkamer een 'gebruikelijke voorziening' was. Zo'n zelfde situatie gold voor de autoaanpassing voor de cliënt in uitspraak 16. In beide gevallen bleek de door de gemeente als gebruikelijke voorziening benoemde ondersteuning, alsnog geen 'gebruikelijke voorziening' te zijn. De rechtbanken hebben op basis van de Mvt geoordeeld dat een financiële drempel nergens in de Mvt genoemd wordt, waardoor er volgens de rechters geen bevoegdheid bestaat om een dergelijke drempel in het leven te roepen. Er moet dus gezegd worden dat het voor gemeenten niet mogelijk is om een maatwerkvoorziening af te wijzen op basis van de financiële verantwoordelijkheden van de cliënten, indien er geen sprake is van een 'gebruikelijke voorziening'.

3.4 Deelconclusie

Door middel van jurisprudentieonderzoek naar 20 uitspraken is gebleken dat er in totaal negen categorieën onrechtmatige beleidsinvullingen kunnen worden onderscheid, welke zijn ondergebracht in 3 hoofdcategorieën. Dit zijn:

⁷¹ Rechtbank Noord-Holland 19 augustus 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:6839

⁷² Rechtbank Oost-Brabant 1 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3070

⁷³ Hierbij moet wel aangegeven worden dat de beperking van de cliënt in zaak 16 al bestond, waardoor hij in zekere zin rekening had kunnen houden met de afschrijving van de maatwerkvoorziening, terwijl de cliënt in uitspraak 18 dat niet kon.

- **Algemeen beleid:** onrechtmatig delegeren bevoegdheden, mantelzorg en gebruik van ongedefinieerd begrip
- **Algemene voorzieningen:** zorgaanbieder, dienst of activiteit en onderzoek naar cliënt
- **Maatwerkvoorziening:** financiële tegemoetkoming, geen zekerheid passende oplossing en financiële drempel

Gebleken is dat er voor zowel het algemene beleid, de algemene voorzieningen als de maatwerkvoorziening er drie subcategorieën zijn. Ten aanzien van het algemene beleid is er gebleken dat gemeentes hun bevoegdheid tot het vaststellen van de hoogtes van de eigen bijdrage, de hoogte van de toelages en de hoogte van het pgb, niet mogen delegeren aan het College. Tevens is gebleken dat er door het College niet van uit kan worden gegaan dat een persoon, welke een sociale relatie is van de cliënt, zorg als mantelzorger wil verlenen, zonder onderzoek te doen naar de wensen en eisen van de zorgverlener. Het blijkt niet toegestaan om er van uit te gaan dat iemand op basis van de sociale relatie zonder meer de zorg voor de cliënt als mantelzorger moet kunnen verrichten. Als laatste is er bij de algemene beleidsvrijheid gebleken dat het gebruik van de begrippen 'gebruikelijke hulp' en 'schoon en leefbaar huis' alleen kan worden gerechtvaardigd, wanneer deze zijn gedefinieerd in de verordening van de Gemeente.

Ten aanzien van de algemene voorzieningen is er als eerst gebleken dat er enkel sprake kan zijn van een algemene voorziening, wanneer de gemeente afspraken maakt met de zorgaanbieder, en het contracteren van de algemene voorziening niet over laat aan de cliënt. Wanneer de zorgaanbieder en de cliënt wel zelf de overeenkomst dan wel voorwaarden van de overeenkomst moeten samenstellen, kan er geen sprake zijn van een zorgaanbieder in de zin van art. 1.1.1 Wmo 2015. Daarnaast is gebleken dat er ook geen sprake kan zijn van een algemene voorziening, indien er geen dienst of activiteit wordt geleverd. Een dienstenbon, waarmee cliënten zorg kunnen inkopen, kan in ieder geval niet kwalificeren als een dienst. Een huishoudelijke hulp toelage kan worden aangemerkt als een activiteit, mits de gemeente zelf afspraken heeft gemaakt met de zorgaanbieders die de algemene voorziening tot uitvoer moeten brengen. Als laatste is gebleken dat er ook geen sprake kan zijn van een algemene voorziening, wanneer er meer dan enkel globaal onderzoek wordt gedaan naar de situatie van cliënt. Het meer dan globaal onderzoeken van de situatie heeft tot gevolg dat er automatisch sprake is van een maatwerkvoorziening.

In de laatste categorie, maatwerkvoorzieningen, is gebleken dat een gemeente een aanvraag voor een financiële tegemoetkoming niet mag weigeren op grond van de gedachte dat de Wmo 2015 de financiële tegemoetkoming niet toestaat. Uit de wetsgeschiedenis moet worden opgemaakt dat de financiële tegemoetkoming als een 'ander middel' moet worden aangemerkt. Dit neemt niet weg dat

de financiële tegemoetkoming wel geweigerd mag worden indien er een andere, beter passende voorziening kan worden getroffen. Als tweede is gebleken dat het niet volledig onderzoeken van de cliënt, omdat deze in een gemiddelde situatie zou passen, niet is toegestaan. In andere woorden, het gebruik van een algemeen protocol of een algemene indicatie kunnen op zichzelf niet volstaan als een deugdelijk onderzoek, het beleid van de gemeente dient dan ook rekening te houden met meer dan een gemiddelde of eerder geïndiceerde situatie. Als laatste is gebleken dat een gemeente nooit een financiële drempel mag gebruiken als afwijzingsgrond. Of een persoon nu vooraf geld opzij had moeten zetten voor een beperking die zij nog niet had, of dat het vermogen van de cliënt toereikend genoeg is om de voorziening uit eigen zak te betalen, er mag nooit een maatwerkvoorziening worden geweigerd, enkel op grond van de financiële situatie van de cliënt.

4. Advies aan Bodegraven-Reeuwijk

In dit hoofdstuk zal het advies worden gegeven aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over de beleidsvrijheid rond de algemene en maatwerkvoorziening in de Wmo 2015. Dit gebeurt door het beantwoorden van de centrale vraag: *‘Welk advies kan aan de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven voor de periodieke vaststelling van de verordening maatschappelijke ondersteuning 2017 met betrekking tot de algemene- en maatwerkvoorzieningen?’* In de eerste paragraaf wordt er een conclusie getrokken uit het onderzoek en worden de resultaten besproken. In de tweede paragraaf zal Bodegraven-Reeuwijk geadviseerd worden over de volgende periodieke vaststelling van het beleidsplan maatschappelijke ondersteuning.

4.1 Conclusie

Om antwoord te geven op de centrale vraag, wordt er gekeken naar de deelconclusies van de hoofdstukken 2 en 3. De deelconclusies samen leiden tot het antwoord wat er aan de gemeente geadviseerd kan worden.

Beleidsvrijheid

Er zijn een viertal verschillende soorten beleidsvrijheid, de kaders, gelimiteerde vrijheid, kan-bepalingen en inhoudelijke vrijheid. De grenzen van de beleidsvrijheid blijken vooral in de artikelen 2.1.1 tot en met 2.1.3 te worden aangegeven. Gemeentes moeten dus binnen deze kaders blijven wanneer zij hun beleid vaststellen. Gebleken is dat er één specifiek artikel is dat slechts een gelimiteerde beleidsvrijheid geeft, artikel 2.1.6 Wmo 2015. Daarbij is er bij de maatwerkvoorziening een (deels) gelimiteerde beleidsvrijheid om geen beperkingen op te leggen in de beschikbare maatwerkvoorzieningen. Er is een drietal aan keuzebepalingen waar de gemeente op basis van een ‘kan’-bepaling de keuze krijgt om wel of niet toepassing te bieden aan een bepaalde regeling, welke zijn terug te vinden in de artikelen 2.1.4, 2.1.5 en 2.1.7 Wmo 2015. Als laatste is gebleken dat er veel inhoudelijke vrijheid ligt bij de algemene en maatwerkvoorzieningen. Er is geen minimale hoeveelheid voorzieningen vereist en tevens is er geen bepaling die gemeenten verplicht om een specifieke voorziening aan te bieden.

De verordening

Uit de verordening is gebleken hoe de gemeente invulling heeft gegeven aan de maatschappelijke ondersteuning. In de artikelen 1a tot en met 9 heeft de gemeente in art. 1a heeft de gemeente een lijst van maatwerkvoorzieningen opgesteld. Zoals hiervoor gesteld, is een limitatieve lijst niet toegestaan, indien er geen rekening gehouden kan worden met andere mogelijkheden. De gemeente

heeft de lijst dan ook niet als limitatief bedoeld, waardoor de invulling rechtmatig is. Verder heeft de gemeente extra regels ingevuld voor de maatwerkvoorziening in art. 6. In art. 7 heeft de Gemeente de regels voor het verstrekken van de pgb bij maatwerkvoorzieningen ingevuld. De hoogte van de pgb wordt per maatwerkvoorziening verstrekt door het College, op basis van de in de verordening genoemde voorwaarden. In art. 8 heeft de gemeente de hoogte van de eigen bijdrage voor de algemene voorziening vastgesteld. De algemene voorziening bestaat uit een huishoudelijke hulp toelage. In art. 8a heeft de gemeente de hoogte van de eigen bijdrage ingevuld. Exacte bedragen worden niet genoemd, maar zijn duidelijk genoeg gespecificeerd om te voldoen aan de eisen zoals die in de Wmo 2015 zijn gesteld. Uiteindelijk heeft de gemeente in art. 9 de weigeringsgronden opgesteld, op basis waarvan de gemeente een maatwerkvoorziening zal afwijzen.

Onrechtmatige beleidsinvullingen

Middels jurisprudentieonderzoek is er onderzoek gedaan naar de feiten en omstandigheden waaronder rechters beleidsinvullingen van gemeenten onrechtmatig hebben verklaard. Er zijn in totaal 20 uitspraken van de CRvB en verschillende rechtbanken onderzocht. Er zijn 9 categorieën met onrechtmatig beleid vastgesteld: onrechtmatig delegeren bevoegdheden, mantelzorg en gebruik van ongedefinieerd begrip (algemeen beleid); zorgaanbieder, dienst of activiteit en onderzoek naar cliënt (algemene voorzieningen); financiële tegemoetkoming, geen zekerheid passende oplossing en financiële drempel (maatwerkvoorzieningen). Elk van de categorieën kan één of meerdere onrechtmatige beleidsinvullingen bevatten, waar de gemeente rekening mee dient te houden.

Beantwoording centrale vraag

Het onderzoek is succesvol afgerond en heeft positieve resultaten opgeleverd. Ten aanzien van de verordening kan geconcludeerd worden dat er geen onrechtmatige bepalingen zijn vastgesteld. De Gemeente heeft voldaan aan de kaders van de beleidsvrijheid, en heeft geen vergelijkbare bepalingen opgesteld, zoals deze zijn ontdekt in de behandelde uitspraken. Er kan dus een positief advies worden gegeven over de verordening, waaruit blijkt dat er geen bepalingen onrechtmatig zijn. Daarbij kan er in het advies wel een mogelijke aanpassing voor verduidelijking worden gegeven. Hierbij moet wel geconcludeerd worden dat er een aantal uitspraken van de rechtbanken nog behandeld zouden kunnen worden door de CRvB, waardoor de uitspraken 18,19 en 20 nog zouden kunnen veranderen. Voor de andere uitspraken geldt dit niet, daar er geen rechtsmiddel meer openstaat tegen die uitspraken. Er moet wel nog gesteld worden dat de lijst van uitspraken geen uitputtende lijst is. Het blijft mogelijk dat er meer uitspraken zijn waarin onrechtmatig beleid wordt behandeld, die nog niet bestonden ten tijde van dit onderzoek dan wel niet zijn gevonden bij het opstellen van de lijst met uitspraken.

4.2 Aanbeveling

Hiervoor is al gebleken dat er geen onrechtmatig beleid is vastgesteld in de verordening. Dit betekent echter niet dat er geen aanpassingen voor de verordening kunnen worden voorgesteld. Er zijn twee verbetermogelijkheden voor de verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017. Daarbij is er een checklist opgesteld met aandachtspunten, op hiërarchische volgorde, waar de gemeenteraad rekening mee moet houden bij de eerstvolgende periodieke vaststelling van het beleidsplan. Deze checklist is opgenomen in bijlage C.

Checklist

De checklist bestaat uit een aantal verschillende punten, welke per artikel in de verordening zijn geordend. De gemeente wordt geadviseerd om de checklist te gebruiken om zeker te zijn dat zij bij het vaststellen van andere bepalingen dan de al bestaande bepalingen, voor zover deze betrekking hebben tot de algemene en maatwerkvoorziening, geen onrechtmatig beleid vaststellen. Verder moet gesteld worden dat deze lijst geen zekerheid biedt dat er niet nog meer onrechtmatige invullingen bestaan. De gemeente wordt daarom ook geadviseerd om regelmatig te controleren of er uitspraken toe te voegen zijn of dat de uitspraken (van onder andere rechtbanken) van deze uitspraak genuanceerd zijn dan wel tegengesproken zijn door een hogere instantie. Hier moet in ieder geval rekening mee worden gehouden tot het moment dat het beleidsplan opnieuw zal worden vastgesteld.

Bronnenlijst

Boeken:

Albers 2017

C.L.G.F.H. Albers, *'Bestuursrecht begrepen'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers

Van der Ham e.a. 2017

L. van der Ham e.a., *'De Wmo 2015 in de praktijk'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Konijnenbelt en van Male 2014

W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *'Hoofdstukken van Bestuursrecht'*, Deventer: Wolters Kluwer

Tijdschriften

Vermaat en Bruggeman, H&R 2016 nr. 1

M.F. Vermaat en C.W.C.A Bruggeman, *'Grote schoonmaak ten aanzien van de poetsplicht?'*, H&R 2016 nr. 1, P. 28-33

Andere media

Vleugels 2015

A. Vleugels, *Tweemaal zoveel rechtszaken over zorg*, NOS 24-12-2015

Regelgeving en parlementaire stukken (hiërarchisch gerangschikt)

Regelgeving

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York 13 december 2006

Algemene wet bestuursrecht

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 3 (Memorie van toelichting)

Kamerstukken II 2013/2014, 33 841, nr. 34 (Nota naar aanleiding van het verslag)

Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), nr. CVDR456301_3 (toelichting bij de verordening)

Jurisprudentie

Centrale Raad van Beroep

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
CRvB 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17
CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803
CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:395
CRvB 12 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:396.
CRvB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819
CRvB 22 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2603
CRvB 3 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3108
CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3139
CRvB 10 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3243
CRvB 10 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3838.
CRvB 7 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:467

Rechtbanken

Rechtbank Overijssel 8 januari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:51
Rechtbank Midden-Nederland 25 april 2016 ECLI:NL:RBMNE:2016:2565
Rechtbank Overijssel 2 juni 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1962
Rechtbank Noord-Holland 19 augustus 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:6839
Rechtbank Limburg 24 februari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1696
Rechtbank Oost-Brabant 1 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3070
Rechtbank Noord-Nederland 28 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:1093
Rechtbank Limburg 18 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4613

Internetbronnen

KienhuisHoving

‘Gemeenten opgepast; grote zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp’,
kienhuishoving 29 maart 2015, kienhuishoving.nl (zoek op Gemeenten opgepast; grote
zorgvuldigheid vereist bij de voorziening huishoudelijke hulp > het eerste resultaat).

Rijksoverheid

www.rijksoverheid.nl, klik op onderwerpen > Zorg en ondersteuning thuis (onder het kopje familie,
zorg en gezondheid) > vraag en antwoord > Wat is het verschil tussen een persoonsgebonden budget
en zorg in natura?, geraadpleegd op 9-4-2019

www.rijksoverheid.nl, klik op onderwerpen > Zorg en ondersteuning thuis (onder het kopje familie, zorg en gezondheid) > vraag en antwoord > Welke hulp kan ik krijgen van de gemeente vanuit de Wmo?, geraadpleegd op 9-4-2019

Bijlage A.I: Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017

Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- Algemene voorziening: een voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 van de wet;
- Algemeen gebruikelijke voorziening: 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;
- Andere voorziening: voorziening op basis van een andere wet dan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
- cliënt: persoon die gebruik maakt van een algemene voorziening of aan wie een maatwerkvoorziening of pgb is verstrekt of door of namens wie een melding is gedaan als bedoeld in artikel 2 van deze verordening;
- Eigen bijdrage: bijdrage als bedoeld in artikel 2.1.4 van de wet;
- Gesprek: gesprek als bedoeld in artikel 3 van deze verordening;
- hulpvraag: behoefte aan maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid, van de wet;
- Melding: de mededeling aan het college door of namens een persoon dat deze behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning;
- Nadere regels: regels die door het college zijn vastgesteld die een nadere uitwerking zijn van de verordening;
- Pgb: persoonsgebonden budget als bedoeld in artikel 1.1.1. van de wet;
- Voorliggende voorziening: een andere voorziening die vergelijkbaar is met een voorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, waardoor geen voorziening op grond van deze verordening hoeft te worden verleend; - Wet: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Artikel 1a. vormen van maatwerkvoorzieningen

In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn de volgende maatwerkvoorzieningen te onderscheiden:

- Hulp bij het huishouden
- Individuele begeleiding
- Dagbesteding
- Kortdurend verblijf
- Rolstoelvoorziening
- Vervoersvoorziening
- Woonvoorziening

Artikel 2. Melding hulpvraag , cliëntondersteuning en indienen persoonlijk plan

1. De cliënt, of iemand anders namens de cliënt, kan een hulpvraag melden bij het college.
2. Het college bevestigt de ontvangst van een melding schriftelijk.

3. het college wijst de cliënt en zijn mantelzorger voor het onderzoek, zoals bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid, van de wet, op de mogelijkheid gebruik te maken van gratis cliëntondersteuning en op de mogelijkheden conform artikel 2.3.2, tweede lid een persoonlijk plan in te dienen.

Artikel 3. Onderzoek

1. Zo spoedig mogelijk en zover nodig voert het college na de melding een gesprek met de cliënt, zijn vertegenwoordiger, waar mogelijk met de mantelzorger(s) en voor zover nodig de familie, om te komen tot een onderzoek conform artikel 2.3.2 lid 4, 5 en 6 van de wet om de zelfredzaamheid of de participatie te handhaven of te verbeteren, of te voorkomen dat hij een beroep moet doen op een maatwerkvoorziening.
2. In aanvulling op hetgeen is bepaald in artikel 2.3.2 lid 4, 5 en 6 van de wet betreft het college de volgende aspecten in het onderzoek:
 - a. het gewenste resultaat van het verzoek om ondersteuning;
 - b. algemeen gebruikelijke voorzieningen;
 - c. voorliggende voorzieningen;
 - d. andere voorzieningen en
 - e. de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening te verstrekken.

Artikel 4. Verslag

1. Het college zorgt middels een ondersteuningsplan voor een schriftelijke verslaglegging aan de cliënt van het onderzoek en voegt daar, indien aanwezig, het persoonlijk plan aan toe.
2. Opmerkingen of latere aanvullingen van de cliënt worden aan het ondersteuningsplan toegevoegd en meegenomen in de besluitvorming.
3. Als de cliënt in aanmerking wil komen voor een maatwerkvoorziening wordt dit opgenomen in het ondersteuningsplan.

Artikel 5. Aanvraag

1. Een cliënt kan een aanvraag om een maatwerkvoorziening schriftelijk indienen bij het college.
2. De aanvraag wordt ingediend op een door het college vastgesteld formulier.

Artikel 6. Criteria voor een maatwerkvoorziening

1. Bij het beoordelen van de aanvraag om een maatwerkvoorziening neemt het college de melding, het ondersteuningsplan en eventuele opmerkingen en latere aanvulling van de cliënt als uitgangspunt.
2. In aanvulling op hetgeen is bepaald in artikel 2.3.5 van de wet betreft het college de volgende criteria bij een beoordeling tot verstrekking van een maatwerkvoorziening:
 - a. alle mogelijkheden van de cliënt om met algemeen gebruikelijke, voorliggende of andere voorzieningen te komen tot een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie;
 - b. de langdurige noodzaak tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang;
 - c. de normale afschrijvingstermijn van eerder verstrekte gelijkwaardige hulpmiddelen, tenzij de eerder vergoede of verstrekte voorziening verloren is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen;
 - d. de goedkoopst adequate voorziening.

Artikel 7. Regels pgb

1. Het college verstrekt een pgb in overeenstemming met artikel 2.3.6 van de wet.
2. Onverminderd artikel 2.3.6, tweede en vijfde lid, van de wet verstrekt het college geen pgb voor zover de aanvraag betrekking heeft op kosten die de belanghebbende voorafgaand aan de indiening van de aanvraag heeft gemaakt en niet meer is na te gaan of de ingekochte voorziening noodzakelijk was.
3. De hoogte van een pgb:
 - a. wordt vastgesteld aan de hand van een door de cliënt opgesteld plan over hoe hij het pgb gaat besteden;
 - b. wordt berekend op basis van een prijs of tarief waarmee redelijkerwijs is verzekerd dat het pgb toereikend is om veilige, doeltreffende en kwalitatief goede diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken, en wordt indien nodig aangevuld met een vergoeding voor onderhoud en verzekering, en
 - c. bedraagt niet meer dan de kostprijs van de in de betreffende situatie goedkoopst adequate voorziening van de in de gemeente beschikbare maatwerkvoorziening in natura.
4. De hoogte van een pgb voor:
 - a. Een zaak: wordt vastgesteld op basis van de kostprijs van de zaak die de cliënt zou hebben ontvangen als de zaak in natura zou zijn verstrekt en rekening houdende met een reële termijn voor de technische afschrijving en de onderhouds- en verzekeringskosten;
 - b. Huishoudelijke hulp door een daartoe opgeleid persoon of waarvoor bijzondere deskundigheden zijn vereist: wordt vastgesteld op basis van het laagste toepasselijke tarief per uur of resultaat dat hiervoor zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
 - c. Individuele begeleiding uitgevoerd door een daartoe opgeleid persoon of waarvoor bijzondere deskundigheden zijn vereist: wordt vastgesteld op basis van het laagste toepasselijke tarief per uur of resultaat dat voor dergelijke hulp zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
 - d. Dagbesteding uitgevoerd door een professionele organisatie of waarvoor bijzondere deskundigheden zijn vereist: wordt vastgesteld op basis van het laagste toepasselijke tarief dat voor dergelijk begeleiding zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
 - e. Kortdurend verblijf- en respijtzorg: wordt vastgesteld op basis van het laagste toepasselijke tarief dat voor dergelijke begeleiding zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
 - f. Vervoer van en naar de dagbesteding: wordt vastgesteld op basis van het laagste toepasselijke tarief dat voor vervoer zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
 - g. Taxi- en rolstoeltaxivervoer: wordt vastgesteld op basis van het tarief voor maximaal 2000 kilometers per jaar dat hiervoor wordt gehanteerd bij de uitvoering van de beleidsregeling normbedragen voorzieningen UWV;
 - h. Een autoaanpassing wordt vastgesteld op basis van het programma van eisen voor de aanpassing;
 - i. Verhuiskosten, een sportvoorziening en het bezoekbaar maken van een woning op basis van door het college bij nadere regels vast te stellen maximaal bedrag.
5. Een cliënt aan wie een pgb wordt verstrekt, kan diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk onder de voorwaarden dat:
 - a. deze persoon een tarief betaald krijgt voor zijn diensten vergelijkbaar met een afgeleide van het bruto uurloon conform de Wet minimumloon, 120% voor hulp bij het huishouden

- en 200% voor begeleiding met dien verstande dat dit tarief niet meer bedraagt dan het bij de uitvoering van de Wet langdurige zorg gangbare tarief voor informele hulpverleners;
- b. tussenpersonen of belangenbehartigers niet uit het pgb worden betaald,

Artikel 8. Bijdrage in de kosten van een algemene voorziening

Een cliënt is een bijdrage in de kosten verschuldigd voor het gebruik van huishoudelijke hulp op grond van de huishoudelijke hulp toelage en de in dit kader benoemde doelgroep van Wmo-cliënten met een indicatie voor de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden en mantelzorgers ter hoogte van een bedrag van € 5,00 per afgenomen uur.

Artikel 8a. Bijdrage in de kosten van maatwerkvoorzieningen en pgb's

1. Een cliënt is een eigen bijdrage in de kosten verschuldigd voor een maatwerkvoorziening dan wel pgb, zolang de cliënt van de maatwerkvoorziening gebruik maakt of gedurende de periode waarvoor het pgb wordt verstrekt, en afhankelijk van het inkomen en vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot.
2. De eigen bijdrage, dan wel het totaal van de bijdragen, is gelijk aan de kostprijs, tenzij overeenkomstig hoofdstuk 3 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 een lagere bijdrage is verschuldigd;
3. De kostprijs van een maatwerkvoorziening en pgb wordt bepaald door een aanbesteding of is gelijk aan het toegekende bedrag;
4. Het college stel nadere regels vast met betrekking tot de maximale kostprijs van de voorzieningen en de normatieve bedragen per product per eenheid;
5. Het college regelt door welke instantie de bijdrage voor een maatwerkvoorziening dan wel een persoonsgebonden budget voor opvang wordt vastgesteld en geïnd;
6. De bijdrage voor een maatwerkvoorziening of pgb ten behoeve van een woningaanpassing voor een minderjarige cliënt is verschuldigd door de onderhoudsplichtige ouders, daaronder begrepen degene tegen wie een op artikel 394 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek gegrond verzoek is toegewezen, en degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag uitoefent over een cliënt.

Artikel 9. Weigeringsgronden

1. Het college verstrekt geen maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget:
 - a. indien de cliënt geen ingezetene is van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk;
 - b. voor zover de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociaal netwerk in staat is tot zelfredzaamheid of participatie, of met gebruikmaking van algemene, algemeen gebruikelijke voorzieningen of andere voorzieningen de beperkingen kan wegnemen;
 - c. indien de voorziening voor een persoon als cliënt algemeen gebruikelijk is;
 - d. indien de voorziening niet langdurig noodzakelijk is;
 - e. indien de situatie van de cliënt niet (goed) kan worden beoordeeld doordat hij niet voldoet aan de medewerkingsplicht, bedoeld in artikel 2.3.8, derde lid, van de wet;
 - f. in de gevallen, bedoeld in artikel 2.3.5, zesde lid, en 2.3.6, vijfde lid, van de wet;
 - g. indien deze 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;
 - h. voor zover een voorziening als die waarop de aanvraag betrekking heeft reeds eerder 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 vergoede

of verstrekte voorziening verloren is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen, of tenzij de cliënt geheel of gedeeltelijk tegemoetkomt in de veroorzaakte kosten.

2. Het college verstrekt geen woonvoorziening:
 - a. voor zover de beperkingen voortvloeien uit de aard van de in de woning gebruikte materialen;
 - b. ten behoeve van hotels/pensions, trekkerswoonwagens, kloosters, tweede woningen, vakantie- en recreatiewoningen, ADL-clusterwoningen en gehuurde kamers, met uitzondering van een voorziening voor verhuizing en inrichting;
 - c. voor zover het voorzieningen in gemeenschappelijke ruimten betreft, anders dan automatische deuropeners, hellingbanen, het verbreden van gemeenschappelijke toegangsdeuren, het aanbrengen van drempelhulpen of vlonders of het aanbrengen van een opstelplaats bij de toegangsdeur van de gemeenschappelijke ruimte, met uitzondering van een voorziening voor verhuizing en inrichting;
 - d. indien de noodzaak het gevolg is van een verhuizing waarvoor geen aanleiding bestaat op grond van beperkingen bij de zelfredzaamheid of participatie en er geen belangrijke reden voor verhuizing aanwezig is;
 - e. indien de cliënt niet is verhuisd naar de voor zijn beperkingen op dat moment meest geschikte woning, tenzij daar vooraf schriftelijk toestemming is verleend door het college.

Artikel 10. Kwaliteitseisen maatschappelijke ondersteuning

1. Aanbieders zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen, door:
 - a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie en de eigen mogelijkheden van de cliënt;
 - b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van ondersteuning en zorg, specifiek de inzet van mantelzorg en het sociaal netwerk van de cliënt;
 - 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;
 - d. voor zover van toepassing, erop toe te zien dat de kwaliteit van de voorzieningen en de deskundigheid van beroepskrachten tenminste voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in de toepasselijke sector erkende keurmerken.
2. Onverminderd andere handhavingsbevoegdheden ziet het college toe op de naleving van deze eisen door periodieke overleggen met de aanbieders, een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek, en het zo nodig in overleg met de cliënt ter plaatse controleren van de geleverde voorzieningen.

Artikel 11. Voorkoming en bestrijding ten onrechte ontvangen maatwerkvoorzieningen en pgb's en misbruik of oneigenlijk gebruik van de Wmo 2015

1. Het college informeert cliënten of hun vertegenwoordiger in begrijpelijke bewoordingen over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een maatwerkvoorziening of pgb zijn verbonden en over de mogelijke gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.
2. Een beslissing tot verlenging van een pgb kan worden ingetrokken als blijkt dat het pgb binnen 3 maanden na toekenning niet is aangewend voor de bekostiging van de voorziening waarvoor de verlening heeft plaatsgevonden.
3. Als het college een beslissing op grond van artikel 2.3.10 van de wet heeft ingetrokken en de verstrekking van de onjuiste of onvolledige gegevens door de cliënt opzettelijk heeft plaatsgevonden, kan het college van de cliënt en degene die daaraan opzettelijk zijn

medewerking heeft verleend, geheel of gedeeltelijk de geldswaarde vorderen van de ten onechte genoten maatwerkvoorziening of het ten onrechte genoten pgb.

4. Als het recht op een in eigendom of in bruikleen verstrekte voorziening is ingetrokken, kan deze voorziening worden teruggevorderd.

Artikel 12. Jaarlijkse waardering mantelzorgers

Het college stelt bij nadere regeling vast waaruit de jaarlijkse blijk van waardering voor mantelzorgers van cliënten in de gemeente bestaat.

Artikel 13. Tegemoetkoming meerkosten personen met een beperking of chronische problemen

Het college bepaalt bij nadere regeling, en in overeenstemming met het beleidsplan, bedoeld in artikel 2.1.2 van de wet, aan welke personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen, die daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten hebben, een tegemoetkoming kan worden verstrekt ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en de participatie.

Artikel 14. Verhouding prijs en kwaliteit levering dienst door derden

1. Ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een dienst door een derde als bedoeld in artikel 2.6.4 van de wet en de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van de dienst stelt het college vast:
 - a. een vaste prijs, die geldt voor een inschrijving als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012 en het aangaan overeenkomst met derde; of
 - b. een reële prijs die geldt als ondergrens voor:
 - 1°. een inschrijving en het aangaan overeenkomst met de derde, en
 - 2°. de vaste prijs, bedoeld in onderdeel a.
2. Het college stelt de prijzen, bedoeld in het eerste lid, vast:
 - a. overeenkomstig de eisen aan de kwaliteit van die dienst, waaronder de eisen aan de deskundigheid van de beroepskracht, bedoeld in artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, van de wet, en
 - b. rekening houdend met de continuïteit in de hulpverlening, bedoeld in artikel 2.6.5, tweede lid, van de wet, tussen degenen aan wie de dienst wordt verstrekt en de betrokken hulpverleners.
3. Het college baseert de vaste prijs of de reële prijs op de volgende kostprijscomponenten:
 - a. de kosten van de beroepskracht;
 - b. redelijke overheadkosten;
 - c. kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg;
 - d. reis en opleidingskosten;
 - e. indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst en
 - f. overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

Artikel 15. Klachtregeling

Aanbieders die maatschappelijke ondersteuning verlenen, beschikken over een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten ten aanzien van maatwerkvoorzieningen.

Artikel 16. Medezeggenschap bij aanbieders van maatschappelijke ondersteuning

Aanbieders dienen te beschikken over een regeling voor medezeggenschap van cliënten over voorgenomen besluiten die voor de gebruikers van belang zijn ten aanzien van maatwerkvoorzieningen.

Artikel 17. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2015 wordt ingetrokken.
2. Een cliënt houdt recht op een lopende voorziening verstrekt op grond van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2015 totdat het college het besluit waarmee deze voorziening is verstrekt heeft ingetrokken.
3. Aanvragen die zijn ingediend onder de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2015 maar waarop nog niet is beslist bij het in werking treden van deze verordening, worden afgehandeld krachtens deze verordening.
4. Op bezwaarschriften tegen een besluit op grond van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2015 wordt beslist met in achtneming van die verordening.

Artikel 18. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 juli 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, gehouden op 28 juni 2017.

Bijlage A.II art. 8 Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 (oplegging)

Verordening van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, houdende wijziging van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 (2e wijziging)

De raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 november 2018;

gelet op artikel 2.1.4, tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;

besluit:

vast te stellen de volgende verordening:

Verordening tot wijziging van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 (2^e wijziging)

Artikel I

De Verordening maatschappelijke ondersteuning Bodegraven-Reeuwijk 2017 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8. Bijdrage in de kosten van een algemene voorziening

Een cliënt is een bijdrage in de kosten verschuldigd voor het gebruik van huishoudelijke hulp op grond van de huishoudelijke hulp toelage en de in dit kader benoemde doelgroep van Wmo-cliënten met een indicatie voor de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden en mantelzorgers ter hoogte van een bedrag van € 10,00 per afgenomen uur.

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op 25 maart 2019.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, gehouden op 19 december 2018

Bijlage B: Jurisprudentie-analyse

Legenda:	
	Uitspraak van de CRvB
	Uitspraak van een rechtbank
*	deels achterhaald door latere uitspraak CRvB
#	eigen interpretatie, argument College niet duidelijk in uitspraak
	kleuren geven verschillende uitspraken aan, verbetert leesbaarheid
1	verwijzingsnummer voor het onderzoeksrapport
(x)	verwijzing naar bron in uitspraak, behandeld onder genoemd nummer

Bijlage C: Checklist beleidsvrijheid algemene en maatwerkvoorzieningen

Checklist voorkomen onrechtmatig beleid Wmo 2015

1. Art. 1: Alle begrippen die worden gebruikt bij de verstrekking van een voorziening zijn gedefinieerd in de verordening.
2. Art. 1a: De lijst met maatwerkvoorzieningen
 - a. Is niet limitatief
 - b. Erkent dat de lijst niet limitatief is
 - c. Staat in ieder geval een financiële tegemoetkoming toe
3. Art. 6: Er is bepaald dat er altijd zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar de situatie van een cliënt, een eerdere indicatie van een andere instantie wordt niet als uitgangspunt genomen.
4. Art. 7: Het vaststellen van de hoogte van de pgb is niet aan het College van Burgemeester en Wethouders gedelegeerd.
5. Art. 8: Algemene voorziening
 - a. Het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage is niet aan het College van Burgemeester en Wethouders gedelegeerd.
 - b. Het vaststellen van de hoogte van de toelage is niet aan het College van Burgemeester en Wethouders gedelegeerd.
 - c. Er wordt op gelet dat de gemeente de zorgaanbieder contracteert en dat niet de cliënt en de zorgaanbieder zelf verantwoordelijk zijn voor het contracteren of opstellen van de contractuele voorwaarden.
 - d. De vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage van de algemene voorziening is niet gedelegeerd aan het College van Burgemeester en Wethouders.
 - e. Er is sprake van een dienst of activiteit, met dien verstande dat er bij een huishoudelijke hulp toelage pas sprake is van een activiteit, wanneer de gemeente afspraken maakt met de zorgaanbieders.
 - f. Er wordt slechts globaal onderzoek gedaan naar de situatie van de cliënt.
6. Art. 8a: maatwerkvoorziening
 - a. Het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage is niet aan het College van Burgemeester en Wethouders gedelegeerd.
 - b. Een gestandaardiseerde maatwerkvoorziening houdt altijd rekening met de situatie van de cliënt.
7. Art. 9: Er wordt geen financiële drempel opgelegd als afwijzingsgrond.