



GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

MEI 2013

DE 'GEKANTELTE' GRENZEN VAN DE GEMEENTELIJKE SOLIDARITEIT BIJ HUISHOUDELIJKE HULP

'EEN ONDERZOEK NAAR DE MANIER WAAROP JURIDISCH VERANTWOORD INVULLING
GEGEVEN KAN WORDEN AAN DE BELEIDSVRIJHEID VAN DE GEMEENTE BIJ DE UITVOERING
VAN DE COMPENSATIEPLICHT, OP HET GEBIED VAN HULP BIJ HET HUISHOUDEN, IN HET
WMO-BELEID'

AFSTUDEERSCRIPTIE



RUKIYE DENIZ

2014172

JURIDISCHE HOGESCHOOL AVANS-FONTYS

DE ‘GEKANTELTE’ GRENZEN VAN DE GEMEENTELIJKE SOLIDARITEIT BIJ
HUISHOUDELIJKE HULP

‘EEN ONDERZOEK NAAR DE MANIER WAAROP JURIDISCH VERANTWOORD INVULLING
GEGEVEN KAN WORDEN AAN DE BELEIDSVRIJHEID VAN DE GEMEENTE BIJ DE UITVOERING
VAN DE COMPENSATIEPLICHT, OP HET GEBIED VAN HULP BIJ HET HUISHOUDEN, IN HET
WMO-BELEID’

27 MEI 2013
‘S - HERTOGENBOSCH

RUKIYE DENIZ
2014172

JURIDISCHE HOGESCHOOL AVANS-FONTYS
EERSTE AFSTUDEERDOCENT: DHR. W. STRUIJLAART
TWEDE AFSTUDEERDOCENT: DHR. B. HOOIJDONK

AFSTUDEERMENTOR: MEVR. K. BROBBEL
AFSTUDEERPERIODE: FEBRUARI 2013 - JUNI 2013
AFSTUDEERORGANISATIE: GEMEENTE ‘S-HERTOGENBOSCH
AFDELING: ARBEIDSMARKT EN SOCIALE ZAKEN (AMSZ)

VOORWOORD

Voor u ligt een onderzoeksrapport, tevens mijn afstudeerscriptie, welke het eindproduct is van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Dit rapport is het resultaat van een praktijk gericht juridisch onderzoek verricht in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch tijdens mijn afstudeerstage. Het betreft een onderzoek naar de juridisch verantwoorde manier waarop de gemeente de beleidsvrijheid kan invullen bij het uitvoeren van de compensatieplicht zoals vastgesteld in de Wmo op het gebied van de hulp bij het huishouden.

Al snel tijdens mijn opleiding wist ik dat ik een afstudeerscriptie wilde schrijven in het kader van de Wmo. Tijdens de opleiding zelf zijn we niet diep op de Wmo ingegaan en ik wilde er graag meer over te weten komen. Ook was de Wmo in mijn ogen een geschikt onderwerp, omdat deze wet erg in ontwikkeling is. Hierdoor ben ik gaan solliciteren bij de gemeente 's-Hertogenbosch met de vraag of ik een onderzoek in het kader van de Wmo kan verrichten. Via Eric van Lokven kwam ik in contact met Kim Brobbel, mijn stagementor. Samen hebben we besloten om het onderzoek expliciet te richten op de hulp bij het huishouden. Een gebied waar in de toekomst erg veel op bezuinigd zal moeten worden, meer dan thans gebeurt. Ik heb vol enthousiasme aan dit onderzoek gewerkt. Ik hoop dat dat zich uit in de scriptie zelf.

Graag wil ik ook de mogelijkheid benutten om het volgende ter sprake te brengen: ik heb ten tijde van het onderzoek op vele fronten de wind in de rug gehad. Zo heb ik veel geluk gehad met mijn stagementor, Kim Brobbel. Ze is erg behulpzaam, vriendelijk en oprecht betrokken geweest. Ze heeft mij de vrijheid gegeven die ik nodig had, maar tegelijkertijd waakte ze over de kwaliteit van het onderzoek. Zonder haar had ik niet de scriptie kunnen schrijven zoals die voor u ligt. Ook heeft mijn stagebegeleider, Wim Struijlaart, mij uitstekend begeleid bij het schrijven van de scriptie. Ik ben hem erg dankbaar voor het geduld dat hij heeft getoond, zijn kritische blik, voor de goede tips en voor zijn behulpzaamheid en vriendelijkheid. Tot slot gaan mijn dankbetuigingen ook uit naar: Bart Hooijdonk (tweede afstudeerdocent) voor de goede begeleiding, Ingeborg Lunenburg (auteur en adviseur) voor haar behulpzaamheid en Marianne Matthijssen (teammanager zorg) voor haar steun.

Ik wens u veel leesplezier.

Rukiye Deniz

's-Hertogenbosch, mei 2013

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

Lijst met afkortingen

Terminologieën en begrippen

1	Inleiding	10
----------	------------------------	----

DEEL A: HET JURIDISCH KADER: VERPLICHTINGEN GEMEENTE

2	Wat maatschappelijke ondersteuning: doel en systeem	12
2.1	Inleiding.....	12
2.2	Ontstaansgeschiedenis.....	12
2.3	Aanleiding en doel.....	12
2.3.1	Maatschappelijk doel.....	13
2.3.2	Bestuurlijk doel.....	14
2.3.2.1	Sturingsconstructie.....	14
2.3.2.2	Horizontale verantwoording.....	14
2.3.2.3	Kaderwet.....	14
2.3.2.4	Uitzondering sturingsconstructie.....	14
2.4	Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning'.....	15
2.5	Conclusies.....	15
3	Compensatiebeginsel: verplichtingen	16
3.1	Inleiding.....	16
3.2	Wat houdt de compensatieplicht in?.....	16
3.2.1	Compensatieplicht: een resultaatsverplichting.....	16
3.2.2	Resultaatsgebieden.....	17
3.2.3	Doelgroep.....	17
3.2.4	Doeleinden.....	18
3.3.4.1	Zelfredzaamheid.....	18
3.3.4.2	Maatschappelijke participatie.....	18
3.3	Individuele beoordeling.....	18
3.4	Motiveringsplicht.....	19
3.5	Rol burger.....	19
3.6	Volle toetsing door de rechter.....	19
3.7	Conclusies.....	19
4	Verplichtingen op het gebied van huishoudelijke hulp	20
4.1	Inleiding.....	20
4.2	Hulp bij het huishouden: wat wordt eronder verstaan?.....	20
4.3	Verplichtingen betreffende de vorm, omvang en hoogte.....	20
4.4	Waarborgverplichting kwaliteit.....	21
4.5	Conclusies.....	21

DEEL B: HET JURIDISCH KADER: BEGRENZING VERPLICHTINGEN

5	Begrenzings van het compensatiebeginsel	22
5.1	Inleiding.....	22
5.2	Weigeringsgronden.....	22
5.2.1	Voorliggende voorziening.....	22
5.2.1.1	Voorliggende voorziening: jurisprudentie en verordening.....	23
5.2.2	Algemeen gebruikelijk.....	24
5.2.2.1	Algemeen gebruikelijk: jurisprudentie en verordening.....	25
5.2.3	Gebruikelijke zorg.....	26
5.2.3.1	Gebruikelijke zorg: jurisprudentie en verordening.....	27
5.3	Beperkende voorwaarden.....	28
5.3.1	Gericht op het individu.....	29
5.3.1.1	Gericht op het individu: jurisprudentie en verordening.....	29
5.3.2	Langdurig noodzakelijk.....	29

	5.3.2.1	Langdurig noodzakelijk: jurisprudentie en verordening.....	29
	5.3.3	Goedkoopst compenserend.....	30
	5.3.3.1	Goedkoopst compenserend: jurisprudentie en verordening.....	30
5.4		Inkomenstoets.....	31
5.5		Conclusies.....	32
6		Inzet eigen netwerk: in hoeverre beïnvloedbaar?.....	33
6.1		Inleiding.....	33
6.2		Is informele zorg beïnvloedbaar?.....	33
6.3		Op welke manier kan het eigen netwerk ingezet worden?.....	34
6.4		Weigering inzet eigen netwerk: wat zijn de gevolgen?.....	36
6.5		Conclusies.....	37

DEEL C: HET PRAKTISCH KADER

7		Beleid uit de praktijk als voorbeeld.....	38
7.1		Inleiding.....	38
7.2		Verantwoording methodologie.....	38
	7.2.1	Waarom gemeente Emmen?.....	39
7.3		Wmo-beleid gemeente 's-Hertogenbosch.....	39
	7.3.1	De Nieuwe Aanpak	39
7.4		Wmo-beleid gemeente Emmen.....	40
	7.4.1	Hulp bij het huishouden als algemene voorziening.....	40
	7.4.2	Methode-Emmen: rechterlijke uitspraak.....	41
	7.4.2.1	Herindicatie.....	42
	7.4.2.2	Situatie vanaf 1 januari 2013.....	43
	7.4.2.3	Wat zijn de gevolgen van deze uitspraak?.....	43
	7.4.3	Methode-Emmen: aandachtspunten.....	44
7.5		Conclusies	45
7.6		Aanbevelingen	46

DEEL D: TOEKOMSTPERSPECTIEF

8		Kabinetsplannen.....	47
8.1		Inleiding.....	47
8.2		Verantwoording methodologie.....	47
8.3		Kabinetsvoornemens langdurige zorg.....	47
	8.3.1	Maatregelen op het gebied van hulp bij het huishouden.....	48
8.4		Inzet eigen netwerk.....	48
8.5		Nieuw wetsvoorstel wijziging Wmo.....	48
8.6		De toekomst van de compensatieplicht.....	49
8.7		Opvattingen gemeenten.....	49
8.8		Slotconclusies.....	49

DEEL E: AANBEVELINGEN

9		Conclusies en aanbevelingen.....	50
9.1		Inleiding.....	50
9.2		Conclusies.....	50
9.3		Aanbevelingen.....	53

Evaluatie

Literatuurlijst

Jurisprudentielijst

Lijst van Kamerstukken

Bijlagen:	Bijlage A: schema aantal voorzieningen Wmo 2012 's-Hertogenbosch
	Bijlage B: schema stappenplan verplichtingen bij hulp bij het huishouden
	Bijlage C: verslag interview Ingeborg Lunenburg
	Bijlage D: verslag regiobijeenkomst kennisnetwerk Wmo
	Bijlage E: checklist bevindingen

LIJST MET AFKORTINGEN

Abbb's	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
AmSZ	Arbeidsmarkt en Sociale Zaken
Art(t).	Artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Bmo	Besluit maatschappelijke ondersteuning
CAK	Centraal Administratief Kantoor
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DNA	De Nieuwe Aanpak
FWG	Functiewaardering
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GW	Grondwet
Jo	juncto
MvT	Memorie van Toelichting
Pgb	Persoonsgebonden budget
PHV	Protocol Huishoudelijke Verzorging
R.o.	Rechtsoverweging
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VPT	Volledig Pakket Thuis
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wcpv	Wet collectieve preventie volksgezondheid
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWB	Wet Werk en Bijstand

TERMINOLOGIEËN EN BEGRIPPEN

- **Algemene voorziening**

In art. 1 sub p van de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch is de algemene voorziening gedefinieerd als: een (voorliggende) voorziening die door iedereen op eenvoudige wijze te verkrijgen is en een adequate oplossing biedt voor de beperkingen die een persoon ondervindt.

- **Belanghebbende**

Onder belanghebbende wordt krachtens art. 1:2 Awb verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

- **Compensatieplicht**

De compensatieplicht wordt ook wel het compensatiebeginsel genoemd. Deze plicht is opgenomen in art. 4 lid 1 Wmo. Krachtens dit artikel dient het college voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen die een burger (met een beperking of psychisch probleem) ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie.¹

- **Hulp bij het huishouden**

Het onderzoek richt zich specifiek op het resultaatgebied hulp bij het huishouden. De definiëring van deze resultaatverplichting is gegeven in art. 1 lid 1 sub h Wmo, namelijk: het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort. De gemeenten zijn belast met de operationalisering daarvan.² Krachtens art. 15 van de Wmo-verordening van 's-Hertogenbosch zijn de te bereiken resultaten ten aanzien van het voeren van een huishouden: het kunnen wonen in een huis dat schoon is (woonkamer, slaapkamer(s), keuken en sanitaire ruimte), het voorzien zijn van de dagelijkse benodigde hoeveelheid voedsel voor maaltijden en andere momenten waarop iets genuttigd wordt (evenals toiletartikelen en schoonmaak artikelen), het aanwezig zijn van gewassen, al dan niet gestreken en zo nodig opgevouwen of opgehangen kleding en de dagelijkse gebruikelijke zorg voor in het huishouden aanwezige gezonde minderjarige kinderen.

- **Resultaatsgebied**

Bij het uitvoeren van de compensatieplicht gaat het, blijkt uit de parlementaire geschiedenis, om een resultaatverplichting en niet zozeer om de voorzieningen waarmee het resultaat wordt bereikt.³ De resultaten die het college dient te bereiken door een compensatie te bieden voor een beperking, zoals bedoeld in de Wmo, zijn: een huishouden te voeren, zich lokaal te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoersmiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan (art. 4 lid 1 Wmo).

- **Leefeenheid**

De leefeenheid is in art. 1 sub zz van de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch gedefinieerd als: een eenheid bestaande uit gehuwden die al dan niet tezamen met één of meer ongehuwden duurzaam een huishouden voeren, dan wel bestaande uit een ongehuwde meerderjarige die met één of meer minderjarige ongehuwden duurzaam een huishouden voert.

¹ De definiëring van dit beginsel is opgenomen in art. 1 sub e Wmo-verordening 2012 's-Hertogenbosch.

² Schulinc (Handboek Wmo).

³ EK 2005-2006, 30 131, E, p. 19; ook de CRvB maakt duidelijk dat er een resultaatverplichting geldt in CRvB 10-12-2008, nr. 08/3206 WMO.

SAMENVATTING

De Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) is gedecentraliseerde wetgeving, die op 1 januari 2007 inwerking is getreden. Het belangrijkste oogmerk van de Wmo is: het zorgen voor een samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daartoe goed toegeruste gemeente. De Wmo is slechts in hoofdlijnen geregeld en de gemeente moet daaraan conform art 3 jo 5 Wmo met een beleidsplan en verordening invulling geven. De beleidsvrijheid die de gemeente daarbij heeft, wordt beperkt doordat er in art. 4 Wmo een compensatieplicht is opgenomen. Ingevolge dit artikel dient het college voorzieningen te treffen ter compensatie van beperkingen van de burger met een chronisch psychisch of psychosociaal probleem. Het onderhavige onderzoek richt zich expliciet op de hulp bij het huishouden, een van de vier resultaatsverplichtingen die zijn opgenomen in art. 4. Bij het bereiken van dit resultaat dient het college conform art. 4 lid 2 Wmo maatwerk te leveren bij de beoordeling door de individuele behoefte, persoonskenmerken en capaciteit van de aanvrager in acht te nemen. Gemeenten worden echter steeds vaker geconfronteerd met een groeiend spanningsveld tussen het beschikbaar budget en de wettelijke compensatieplicht. Waar liggen de grenzen van de compensatieplicht? De vraag die centraal staat in het onderhavige onderzoek luidt:

Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente 's-Hertogenbosch worden gedaan over de manier waarop juridisch verantwoord invulling gegeven kan worden aan de beleidsvrijheid bij de uitvoering van de compensatieplicht, op het gebied van het resultaatgebied hulp bij het huishouden, in het Wmo-beleid?

Om antwoord te kunnen geven op deze centrale vraag is het onderhavige onderzoek toegespitst in twee kaders: het juridische en praktische kader. Ook is in het onderzoek aandacht besteed aan de kabinetsplannen op het gebied van hulp bij het huishouden en het gevolg daarvan voor de compensatieplicht. Ten aanzien van het juridisch kader is uitgezocht welke begrenzings van de compensatieplicht voortvloeien uit de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch. Vervolgens is gezocht naar rechtsregels uit de huidige jurisprudentie aan de hand waarvan de gemeenten de uiterste grenzen van de compensatieplicht kunnen opzoeken. De onderzochte begrenzings zijn de volgende: 'voorzienende voorziening', 'algemeen gebruikelijke voorziening', 'gebruikelijke zorg', 'gericht op het individu', 'langdurig noodzakelijk' en 'goedkoopst compenserend'. Ook is stilgestaan bij de recente uitspraken van de CRvB over het hanteren van een inkomenstoets. Deze bevindingen zijn vertaald in een checklist die, in de bijlage is opgenomen als 'bijlage E'. De gemeente is aan te bevelen om deze checklist in praktijk te brengen.

Daarnaast is in het onderzoek nader ingegaan op de inzet van het eigen netwerk. Daarbij is gebleken dat gemeenten burgers in beginsel niet kunnen voorschrijven wat de onderlinge verwachtingen binnen hun eigen sociale netwerk moeten zijn. Van zorgrelaties die ontstaan op basis van vrijwilligheid buiten de leefeenheid van de aanvrager kan de overname van huishoudelijke taken niet worden verlangd. Wel kan de gemeente de informele zorg proberen te stimuleren. Mocht het college zich toch beroepen op de inzet van het eigen netwerk, dan staat voor de belanghebbende de bezwaar- en beroepsprocedure open.

Ten aanzien van het praktisch kader is het Wmo-beleid van de gemeente Emmen besproken. De gemeente Emmen werkt namelijk per 1 januari 2013 met een nieuwe methode bij het toekennen van voorzieningen in de vorm van huishoudelijke hulp. Aan de hand van de uitspraak van Rechtbank Assen is onderzocht of die methode geschikt is om door te voeren in het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. De methode-Emmen werkt als volgt. Bij het bereiken van de resultaten 'wonen in een schoon en leefbaar huis' en 'beschikken over schone en draagbare kleding' worden zorginstellingen aangewezen om de huishoudelijke taken over te nemen als mensen die taken zelf niet kunnen uitvoeren. Deze instelling wordt in beginsel gekwalificeerd als een 'algemene voorziening'. De burger kan na aanmelding voor 2,5 uur in aanmerking komen voor deze algemene voorziening. Voor die

toelating wordt geen beschikking afgegeven. Indien de belanghebbende aangeeft dat hij daarmee niet voldoende wordt gecompenseerd, kan een individuele voorziening worden getroffen. Pas dan wordt een beschikking afgegeven.

Uit het onderzoek is gebleken dat er, ondanks dat Rechtbank Assen zich heeft gebogen over de methode-Emmen, nog vele juridische vragen onbeantwoord zijn gebleven. Hierdoor is het niet mogelijk om duidelijk te stellen dat de gemeente 's-Hertogenbosch de methode-Emmen kan doorvoeren in haar eigen beleid. Eerst zal een rechterlijke uitspraak nadere uitleg moeten geven. Zo is het nog maar de vraag of de huishoudelijke hulp als een algemene voorziening aangemerkt kan worden.

Het bovengenoemde heeft betrekking op de compensatieplicht in zijn huidige vorm. In dit onderzoek is ook nader ingegaan op de plannen van het kabinet op het gebied van de huishoudelijke hulp en de rol die de inzet van het eigen netwerk daarin heeft gekregen. De vraag is welke gevolgen deze plannen hebben voor de compensatieplicht. Het kabinet wil de (huidige) huishoudelijke hulp wordt in 2014 in stand gehouden, maar vraagt wel een bijdrage van de gemeenten voor de financiering daarvan. In 2015 worden de aanspraken op huishoudelijke hulp vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen. De gemeenten behouden in 2015 slechts 60% van het budget. Daarop volgt in het najaar 2013 een nieuw wetsvoorstel rond de wijziging van de Wmo. In de herziene Wmo zal ook de inzet van het eigen netwerk van de burger explicieter worden opgenomen. De compensatieplicht wordt daartoe herijkt, zodat gemeenten de ruimte krijgen om mensen zo nodig te ondersteunen met passende voorzieningen. De Wmo wordt echter niet voorzien van een verplichtend kader. De gemeenten geven aan dat de meest kwetsbaren slechts ondersteund kunnen blijven worden, als gemeenten scherpe keuzes kunnen maken. Gemeenten moeten 'nee' kunnen zeggen.

“Wij moeten niet terug naar de tijd dat participatie afhankelijk was van liefdadigheid. Tegelijkertijd willen we ook geen samenleving, waarin het tegengaan van eenzaamheid afhankelijk is van betaalde en verzekerde zorg”⁴

Martin van Rijn

Iedereen moet kunnen meedoen! Zo luidt de slogan van de Wmo, die in werking is getreden op 1 januari 2007. Het meest significante oogmerk van deze wet is de participatie van burgers met een beperking mogelijk maken en bevorderen. De bestuurslaag die is belast met de uitvoering hiervan, is de gemeente, omdat de gemeente beter kan inspelen op de behoeften van de lokale gemeenschap. In de Wmo is een compensatieplicht opgenomen in art. 4 Wmo op grond waarvan het college voorzieningen dient te treffen ter compensatie van beperkingen van de burger met een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem. Gemeenten worden echter steeds meer geconfronteerd met een groeiend spanningsveld tussen het beschikbaar budget en de wettelijke compensatieplicht. Zo ook de gemeente 's-Hertogenbosch. Deze gemeente heeft alleen al in het jaar 2012 aan 8882 inwoners een Wmo-voorziening toegekend, waarvan 3873 voorzieningen voor huishoudelijke hulp.⁵

Het onderhavige onderzoek is verricht naar aanleiding van het verzoek van de gemeente 's-Hertogenbosch om uit te zoeken op welke manier juridisch verantwoord invulling gegeven kan worden aan het begrip compensatieplicht in de Wmo op het gebied van hulp bij het huishouden. De compensatieplicht is een resultaatsverplichting en 'het kunnen voeren van een huishouden' is een van de resultaatsverplichtingen opgenomen in art. 4 Wmo. Om dit resultaat zo veel mogelijk te kunnen bereiken binnen de eigen kracht van de burger zijn de gemeenten sinds de invoering van de Wmo op een nieuwe wijze uitvoering gaan geven aan de compensatieplicht. Deze nieuwe werkwijze wordt 'de kanteling' genoemd. Nu het kabinet steeds meer bezuinigingen introduceert in het sociale domein, vooral op het gebied van hulp bij het huishouden, is het belangrijk dat gemeenten hun beleid kritisch onder de loep nemen.

Aan de hand van het voorgaande staat in het onderzoek de volgende vraag centraal: 'Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente 's-Hertogenbosch worden gedaan over de manier waarop juridisch verantwoord invulling gegeven kan worden aan de beleidsvrijheid bij de uitvoering van de compensatieplicht, op het gebied van het resultaatgebied hulp bij het huishouden, in het Wmo-beleid?'

De doelstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt luidt: 'Op 27 mei 2013 wordt een afstudeerscriptie overhandigd aan de gemeente 's-Hertogenbosch, die resultaten bevat van een praktijkgericht juridisch onderzoek bestaande uit aanbevelingen over de manieren waarop de gemeente invulling kan geven aan het compensatiebeginsel binnen de Wmo, ten aanzien van het resultaatgebied hulp bij het huishouden, die de gemeente duidelijkheid zullen verschaffen over de juridische kaders bij het uitvoeren van het beleid in zijn huidige vorm en bij het doorvoeren van de kabinetsvoornemens op het gebied van hulp bij het huishouden.'

Om antwoord te kunnen geven op de bovengenoemde centrale vraag is het onderzoek toegespitst in twee kaders: het juridische en praktische kader. Vervolgens wordt in het onderzoek aandacht besteed aan het toekomstperspectief en worden er aanbevelingen gegeven aan de hand van de bevindingen. Ten aanzien van het juridisch kader wordt de uitleg van de begrenzingen van het compensatiebeginsel zoals omschreven in de jurisprudentie worden uiteengezet. Deze begrenzingen zijn opgenomen in de Wmo en de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch. Onderzocht is of de invulling van de begrenzingen van het compensatiebeginsel in de jurisprudentie ruimte bieden om met een

⁴ Brief 'Hervormingen langdurige zorg' 25-04-2013, p. 1.

⁵ Zie bijlage A.

krimpand budget te blijven voldoen aan de compensatieplicht. Vervolgens is in de praktijk gezocht naar gemeenten waarvan het Wmo-beleid als voorbeeld genomen kan worden. Daarvoor is het Wmo-beleid van de gemeente Emmen onder de loep genomen. De gemeente Emmen heeft namelijk naar aanleiding van de gekantelde verordening per 1 januari 2013, waarin het resultaat 'een schoon en leefbaar huis' centraal staat, een methode ontwikkeld bij het toekennen van voorzieningen in de vorm van huishoudelijke hulp. Deze methode vormt een vernieuwende aanpak op één van de grootste budgettaire risico's van de uitvoering van de Wmo (hulp bij het huishouden) en geniet hierdoor landelijke bekendheid. Aan de hand van de uitspraak van Rechtbank Assen is onderzocht of de methode-Emmen geschikt is om door te voeren in het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch.

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt het doel en systeem van de Wmo besproken. In dit hoofdstuk wordt de Wmo en de begrippen en verplichtingen die daaruit voortvloeien geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 wordt de kern van de Wmo en van dit onderzoek, de compensatieplicht, besproken. In hoofdstuk 4 wordt expliciet ingegaan op de verplichtingen op het gebied van de hulp bij het huishouden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 gezocht naar de begrenzingen van die verplichtingen. Daarin wordt gezocht naar de invulling van die begrenzingen, die zijn vastgesteld in de Wmo-verordening en Wmo-beleidsregels van de gemeente 's-Hertogenbosch, in de huidige jurisprudentie. In hoofdstuk 6 wordt de inzet van het eigen netwerk besproken. Zoals gezegd is de toegang tot een individuele voorziening beperkt. Het college zal vanuit de 'gekantelde' werkwijze toetsen of de beperking van de belanghebbende buiten de Wmo opgeheven kan worden. De eigen mogelijkheden van de burger zullen tijdens een 'keukentafelgesprek' voor voren worden gebracht. In hoofdstuk 6 wordt de beïnvloedbaarheid van de inzet van het eigen netwerk van de burger besproken. Ook wordt stilgestaan bij de gevolgen wanneer de burger weigert om huishoudelijke taken over te dragen of als het netwerk daarvan weigert om taken op zich te nemen. Vervolgens komt het Wmo-beleid van de gemeente Emmen aan bod in hoofdstuk 7.

In de hoofdstukken zoals hierboven benoemd wordt uitgegaan van de compensatieplicht in de huidige vorm. Het kabinet heeft echter nieuwe maatregelen aangekondigd. De Wmo zal daartoe worden herijkt. In het najaar van 2013 volgt er een wetsvoorstel waarin die kabinetsvoornemens in verwerkt zullen worden. In hoofdstuk 8 worden deze voornemens uiteengezet. Ook wordt besproken wat deze voornemens zullen betekenen voor de compensatieplicht. Wordt de compensatieplicht ook herijkt? Krijgen de gemeente voldoende instrumenten om de kabinetsplannen te verwezenlijken? Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen zoals die voortvloeien uit het onderzoek besproken in hoofdstuk 9.

2 WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING: DOEL EN SYSTEEM

“Useless laws weaken the necessary laws”

Charles de Montesquieu (1689-1755)

§ 2.1 Inleiding

De Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) is gedecentraliseerde wetgeving, die op 1 januari 2007 in werking is getreden. Wat is het doel van de Wmo? In dit hoofdstuk wordt deze deelvraag behandeld. Om aanbevelingen te kunnen geven over de manier waarop de gemeente haar beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Wmo kan invullen, zoals uit de centrale vraag voortvloeit, is het noodzakelijk om te kijken naar het oogmerk van de wetgever. De gemeente dient bij het vaststellen van een verordening en beleidsplan immers de visie en sturingsfilosofie van de Wmo te volgen.

Dit hoofdstuk is als het ware een kennismaking met de Wmo. Daarbij worden niet alleen de visie en sturingsfilosofie, maar ook de centrale begrippen uit de Wmo geïntroduceerd. Deze wet bestaat namelijk uit een bijzondere (sturings)constructie met een grote beleidsvrijheid voor de gemeenten en bevat vele uiteenlopende begrippen. De introductie in dit hoofdstuk zal duidelijkheid verschaffen bij het lezen van de scriptie, waarin de Wmo centraal staat en de daaruit voortvloeiende begrippen veelvuldig zullen voorkomen.

§ 2.2 Ontstaansgeschiedenis

De verhoudingen tussen individuen, sociale verbanden en de overheid zijn sterk veranderd in de loop van de geschiedenis, zo schrijft Jager-Vreugdenhil in haar proefschrift ‘Nederland participatieland?’.⁶ Zo stond in de jaren tachtig, waarin het economisch minder goed ging, de individuele verantwoordelijkheid steeds meer ter discussie. In de jaren negentig werd vervolgens een aantal ingrepen in de wetgeving gedaan om de overheidskosten op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning te reduceren. Zo werd in 1994 het stelsel van voorzieningen voor mensen met een handicap geherstructureerd en gedecentraliseerd met de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). Deze wet beoogde ‘een betere afstemming binnen en tussen de beleidsterreinen’, ‘een integrale benadering van hulpvragen’ en ‘een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid’ van de belanghebbende door de introductie van de eigen bijdrage.⁷

De Wmo, opvolger van de Wvg 1994, kan gezien worden als een volgende stap in de richting die in jaren tachtig is ingezet: een koers naar een grotere vermaatschappelijking, anders dan de verstatelijking, van de zorg. Een vermaatschappelijking waarbij de zorgzame samenleving de professionele zorg zo veel mogelijk dient te vervangen.⁸ De Wmo is een integratiewet bestaande uit de Wvg, delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), zoals hulp bij het huishouden, delen van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) en de Welzijnswet 1994.⁹

§ 2.3 Aanleiding en doel

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wmo het belangrijkste oogmerk van het wetsvoorstel: ‘Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente’.¹⁰ De aanleiding voor dit beleid was niet het disfunctioneren van de Welzijnswet 1994 en/of de Wvg 1994, maar de sterke groei van het beroep op voorzieningen. Deze toename zou bij ongewijzigd beleid leiden tot aanzienlijk hogere lasten in de uitvoering van

⁶ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 14.

⁷ TK 1992-1993, 22815, nr. 3.

⁸ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 23.

⁹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2-3 en 12; zie ook Jager-Vreugdenhil 2012, p. 24 en Walg 2006, p. 8.

¹⁰ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2.

de AWBZ.¹¹ Hiermee wordt onder andere gerefereerd aan de kostenstijging in verband met de vergrijzing, individualisering en opkomende claimcultuur. De regering had op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning de moeilijke opgave om, ondanks de oplopende kosten, te zorgen voor het behoud van solidariteit van gezonde mensen met beperking(en), zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten. Daarnaast had de regering de taak om te zorgen voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan kwetsbare burgers. Door de lichte zorg, zoals de huishoudelijke hulp, in de Wmo onder te brengen, werd een eerste stap gezet bij het –geleidelijk– terugbrengen van de AWBZ naar een volksverzekering voor risico's die particulier niet te verzekeren zijn, zoals de wetgever heeft beoogd bij de invoering van de AWBZ in 1968. Deze stap was nodig om op lange termijn de zorg van de mensen met een ernstige, zeer langdurige hulpvraag te waarborgen en betaalbaar te houden. Voor de onverzekerbare zorg uit de AWBZ zijn de burgers immers afhankelijk van de nationale financiële solidariteit.¹² De Wmo daarentegen is geen zorgwet, maar een participatiewet. Het doel van de Wmo wordt gesplitst in een maatschappelijk en een bestuurlijk doel.

§ 2.3.1 Maatschappelijk doel¹³

Meedoen! Dat is in één woord het maatschappelijk doel van de Wmo. Het gaat om de ondersteuning van mensen in hun bijdrage in de samenleving, het herstellen van de zelfredzaamheid en het toerusten van mensen om te participeren in de maatschappij.¹⁴ Dit maatschappelijk doel valt uiteen in de volgende vier aspecten:¹⁵

- 1) *Zelfredzaamheid bevorderen*: onder zelfredzaamheid wordt verstaan: 'het lichamelijke verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken'.¹⁶ De zelfredzaamheid kan onderverdeeld worden in de persoonlijke redzaamheid, zoals het voeren van het huishouden en zich verplaatsen in en om de woning en in de sociale redzaamheid, zoals zich buiten de woning verplaatsen en sociale relaties aangaan.¹⁷
- 2) *Participatie vergroten*: de omschrijving van dit aspect werd door de regering aangegeven in de nadere memorie van antwoord. Volgens de regering heeft het begrip 'maatschappelijke participatie' dezelfde betekenis als het begrip 'deelname aan het maatschappelijk verkeer', namelijk: 'de omgang met personen en instanties buiten het directe eigen leefverband'. Dit begrip is erg breed en omvat allerlei activiteiten zoals recreatieve activiteiten en activiteiten die nodig zijn voor het levensonderhoud.¹⁸
- 3) *Actief burgerschap stimuleren*: bij dit aspect gaat het om de inzet met, voor of namens medeburgers.¹⁹ Met andere woorden: het gaat om de actieve burgerschap. Daarbij kan gedacht worden aan het stimuleren van mensen met een beperking om vrijwilligerswerk te verrichten of mee te denken over de beleidsvoering van de gemeente.
- 4) *Sociale samenhang verbeteren*: vaak wordt over 'betrokkenheid' gesproken in plaats van 'sociale samenhang'. Met sociale samenhang wordt dan ook bedoeld: de betrokkenheid van de burger en het gedrag dat daaruit voortvloeit. Dit gedrag zou moeten leiden tot de verbetering van leefomstandigheden en de ondersteuning van hulpbehoevenden.²⁰

¹¹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 6.

¹² Stijtema 2009, p. 33.

¹³ De doelen 'zelfredzaamheid bevorderen' en 'participatie vergroten' zijn expliciet terug te vinden in art. 4 Wmo, waarin het compensatiebeginsel is opgenomen. Dit beginsel wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.

¹⁴ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 7.

¹⁵ Tweede tussenrapportage Wmo-evaluatie 2008, p. 6; zie ook Klerk e.a. 2010, p. 29.

¹⁶ TK 2005-2006, 30 131, nr. 65, p. 1; in lijn met deze toelichting op het amendement Van Miltenburg is deze omschrijving van het begrip 'zelfredzaam' ook in art. 1 sub f van de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch opgenomen.

¹⁷ Klerk e.a. 2010, p. 29.

¹⁸ EK 2005-2006, 30 131, C, p. 59.

¹⁹ Klerk e.a. 2010, p. 29.

²⁰ Klerk e.a. 2010, p. 30.

§ 2.3.2 Bestuurlijk doel

In het kader van de Wmo vervult de gemeente in eerste instantie de rol van 'de overheid'. Om hun verantwoordelijkheid als 'de overheid' daadwerkelijk te kunnen nemen, moeten gemeenten beschikken over de nodige (juridische) middelen. Met de Wmo wordt beoogd deze middelen te verlenen. Daarnaast wordt met de Wmo beoogd de burger zelf de mogelijkheid te geven om ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning op lokaal niveau invloed uit te kunnen oefenen. Dit is het bestuurlijk doel van de Wmo.²¹ Dit doel is er dus op gericht om het maatschappelijk doel te bereiken. Hiervoor is een bepaald sturingsconcept ontwikkeld.

§ 2.3.2.1 Sturingsconcept

Het uitgangspunt voor het sturingsconcept luidt als volgt: 'Regel het lokaal, horizontaal'.²² Dit concept wordt, naast de bundeling van wetten, beschouwd als de grootste verandering van de Wmo.²³ De filosofie achter dit concept is dat het Rijk voor het speelveld zorgt en 'de bal toespeelt' aan de gemeente, zodat zij op lokaal niveau het spel kan spelen. Het Rijk heeft het speelveld waarbinnen de gemeente het spel dient te spelen, gecreëerd door vorm te geven aan de wettelijke kaders.

§ 2.3.2.2 Horizontale verantwoordelijkheid

Het feit dat de gemeente als 'de overheid' op lokaal niveau is aangewezen, brengt een horizontale verantwoordelijkheid met zich mee. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat de gemeente bij de beleidsvoering een beeld moet geven van de lokaal gewenste sociale structuur, problemen moet analyseren en moet inspelen op de behoeften van kleine en grote groepen in de samenleving. De bedoeling is dat de direct betrokkenen, ondanks de grote beleidsvrijheid, een versterkte inbreng hebben. Daarnaast dienen deze betrokkenen voldoende te worden gehoord bij de besluitvoering en dient het genomen besluit voldoende te worden gemotiveerd.²⁴ Door de verantwoording op lokaal niveau is de werkwijze transparant en heeft de burger meer invloed op het gemeentelijk Wmo-beleid.²⁵ Dit werd als noodzakelijk gezien, omdat de Wmo de directe leefomgeving van vaak kwetsbare groepen raakt voor wie de gewenste voorziening van essentieel belang is. Aandacht verdient dat het Rijk slechts verantwoordelijk is voor de effectiviteit van het systeem van de Wmo, zodat het maatschappelijk doel wordt gewaarborgd.²⁶

§ 2.3.2.3 Kaderwet

Gedetailleerde regels waarmee de gemeenten bij het verlenen van voorzieningen rekening dienen te houden passen niet bij de sturingsfilosofie, zoals in paragraaf 2.3.2.2 is besproken. In lijn met deze filosofie heeft de gemeente een grote beleidsvrijheid gekregen zodat nadere invulling gegeven kan worden, afgestemd op het lokaal belang, horizontaal dus. De Wmo is dus slechts in hoofdlijnen geregeld met een aantal definities en terreinen (zie paragraaf 2.4), waarvoor de gemeenteraad krachtens art. 3 Wmo een beleidsplan moet opstellen.²⁷ De MvT spreekt daarbij van 'lokaal maatwerk leveren'.²⁸

§ 2.3.2.4 Uitzondering op het sturingsconcept

Niet op elk terrein is de beleidsvrijheid van de gemeente even groot. In het kader van de rechtszekerheid van de burger is namelijk besloten om in de Wmo een zorgwet op te nemen. Deze plicht, ook wel de 'compensatieplicht', of het 'compensatiebeginsel' genoemd, is

²¹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 7.

²² TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 10.

²³ Tweede tussenrapportage Wmo-evaluatie 2008, p. 6.

²⁴ Art. 3:2 Awb jo art. 26 Wmo.

²⁵ Klerk e.a. 2010, p. 32; krachtens art. 9 Wmo (verantwoordingsplicht) dient de gemeente, in het verlengde van de maximale transparantie waar de wetgever op doelt, de bereikte resultaten jaarlijks te publiceren.

²⁶ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 8.

²⁷ Lunenburg november 2011, p. 21.

²⁸ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 9.

opgenomen in art. 4 Wmo. Ingevolge dit artikel dient het college van burgemeester en wethouders (het college) voor de burger, uit de daarvoor aangewezen doelgroep, voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperking(en) die de burger ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Daarbij is een beperkt aantal voorzieningen opgenomen waarvoor de zwaardere verplichting wordt opgelegd.²⁹ Deze plicht speelt een significante rol in deze scriptie en verdient daarom een uitgebreide uitleg in hoofdstuk 3.

§ 2.4 Het begrip ‘maatschappelijke ondersteuning’

Op basis van het voorgaande is duidelijk dat vanaf de datum dat de Wmo in werking is getreden, gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners.³⁰ De vraag is echter wat precies wordt verstaan onder ‘maatschappelijke ondersteuning’. Dit is namelijk een breed begrip. Het begrip is hierdoor toegespitst op negen prestatievelden waarop de gemeente in overleg met lokale doelgroepen beleid moet maken.³¹ Op deze negen terreinen kan de gemeente door de lokale bevolking en andere belanghebbende partijen worden aangesproken in het gemeentelijke besluitvormingsproces (horizontale verantwoording).³² De prestatievelden zijn opgenomen in de definitie van het begrip ‘maatschappelijke ondersteuning’ in art. 1 lid 1 sub g Wmo. De velden bestrijken een ruim gebied, waaronder het verslavingsbeleid, het ondersteunen van mantelzorgers en het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.

Het onderhavige onderzoek zal zich expliciet richten op het prestatieveld omschreven in art. 1 lid 1 sub g onder 6 Wmo, namelijk: het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Het onderzoek wordt binnen dit veld verricht door expliciet in te gaan op de hulp bij het huishouden. De hulp bij het huishouden wordt in hoofdstuk vier van deze scriptie nader uitgelegd.

§ 2.5 Conclusies

De Wmo, ingevoerd in het jaar 2007, betreft een integratiewet die de Wvg 1994, de Welzijnswet 1994, delen van de Wcpv en delen van de AWBZ bundelt. De aanleiding voor deze wet was de kostenstijging op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning door het toenemende beroep op voorzieningen.

Het belangrijkste oogmerk van deze wet is het creëren van een samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente. Dit oogmerk wordt gesplitst in een maatschappelijk en een bestuurlijk doel. Het maatschappelijk doel is kort gezegd: de burgers stimuleren om ‘mee te doen’. Het bestuurlijk doel is de burger en de gemeente, die de rol van de lokale overheid heeft gekregen, te voorzien van middelen om het maatschappelijk doel daadwerkelijk waar te maken. Hiervoor is een sturingsconcept ontwikkeld. Volgens dit concept, ‘regel het lokaal, horizontaal’, dient de lokale overheid het beleid vorm te geven, rekening houdend met het belang van de lokale inwoners. De Wmo is slechts in hoofdlijnen geregeld. De gemeente moet er invulling aan geven met een beleidsplan en verordening. Bij het invullen van de inhoudelijke normen heeft de gemeente een grote beleidsvrijheid. Deze vrijheid wordt echter beperkt doordat er in art. 4 Wmo een compensatieplicht is opgenomen ten aanzien van een aantal prestatievelden.

²⁹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 10.

³⁰ Noordhuizen e.a 2007, p. 3.

³¹ Geugjes en Heinsius 2011, p. 230.

³² TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 21.

3 COMPENSATIEBEGINSEL: VERPLICHTINGEN

*"The rule and standard for all law-making is the public good. If something isn't useful to the commonwealth then it may not be required by law, however indifferent it is"*³³

John Locke (1632-1704)

§ 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is duidelijkheid verschaft over het doel en systeem van de Wmo. Duidelijk is geworden dat de Wmo een kaderwet is en dat de gemeente als de 'lokale overheid' een grote vrijheid heeft bij de beleidsvorming. In dit hoofdstuk worden de grenzen die de wetgever heeft gesteld aan deze beleidsvrijheid, behandeld. Daarbij staat de volgende vraag centraal: 'Welke verplichtingen van de gemeente vloeien voort uit het compensatiebeginsel?' In het verlengde van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's), in het bijzonder het rechtzekerheidsbeginsel, is namelijk de compensatieplicht van de gemeente in het leven geroepen die de beleidsvrijheid in een zekere mate begrenst. Deze plicht is opgenomen in art. 4 Wmo. Deze vormt een uitzondering op het sturingsconcept: 'Regel het lokaal, horizontaal'.³⁴ Dit artikel is in hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.2.4 al geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt een globale analyse gegeven van dit artikel, waarbij onder andere de volgende aspecten worden uitgelegd: resultaatsgebieden, doelgroep, doeleinden, soorten voorzieningen en individuele beoordeling.

§ 3.2 Wat houdt de compensatieplicht in?

Als het gaat om het verlenen van voorzieningen, is de compensatieplicht het hart van de Wmo.³⁵ Ingevolge art. 4 Wmo waarin de compensatieplicht is opgenomen, heeft het college de wettelijke plicht om voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen, die de in dit artikel aangewezen burger ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Deze plicht is in art. 4 als volgt geformuleerd:³⁶

- 1. Ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°, 5° en 6°, ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen:

- a. een huishouden te voeren;*
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;*
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;*
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.*

- 2. Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonkenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen waaronder verandering van de woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

§ 3.2.1 Compensatieplicht: een resultaatsverplichting

De compensatieplicht houdt in dat de individuele voorzieningen die het college conform art. 4 Wmo verleent, de (aantoonbare) beperkingen van de burger met een chronisch psychisch of psychosociaal probleem dienen te 'compenseren'. Met 'compenseren' wordt bedoeld: zo veel mogelijk opheffen.³⁷ Het is in dit artikel niet limitatief op voorzieningenniveau voorgeschreven op welke manier het college beperkingen moet compenseren. De reden hiervan is dat het

³³ Locke 1689.

³⁴ De compensatieplicht was aanvankelijk bedoeld als een 'tijdelijk zwaardere zorgplicht voor een beperkt aantal voorzieningen' (MvT, p. 4, 10). Met het amendement van Miltenburg werd de plicht echter in de Wmo verankerd als een algemene rechtsplicht.

³⁵ CRvB 10-12-2008, nr. 08/3206 WMO, m. nt. Van Rooij.

³⁶ De definitie 'compensatieplicht' is opgenomen in art. 1 sub e van de Wmo-verordening 's-Hertogenbosch.

³⁷ Geugjes en Heinsius 2011, p. 61.

college een rechtsplicht heeft om in elk concreet geval een resultaat te bereiken dat voldoende compenserend is.³⁸

Aangezien het niet zozeer gaat om de voorzieningen waarmee het resultaat wordt bereikt, is de reikwijdte van deze plicht geen vast gegeven.³⁹ De gemeenten mogen zelf bepalen welke voorziening zij aanbieden en wie op basis van welke criteria in aanmerking komen voor een voorziening.⁴⁰ In artt. 3-12 Wmo zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken daaromtrent opgenomen. Belangrijk zijn de artt. 3 jo 5 Wmo, waarin is geregeld dat de gemeenteraad bij beleidsplan en verordening regels dient vast te stellen. Ingevolge art. 3 lid 1 Wmo dient de gemeenteraad namelijk één of meer beleidsplannen vast te stellen die richting geven aan de door de gemeenteraad (krachtens art. 5 Wmo) en het college (krachtens art. 4 e.v. Wmo) te nemen beslissingen over maatschappelijke ondersteuning. Dit plan wordt opgesteld voor een periode van hooguit vier jaar (lid 2). Ingevolge art. 5 Wmo dient de gemeenteraad bij verordening regels vast te stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en over voorwaarden voor de keuzevrijheid van de betrokkene op grond van art. 6 Wmo. Conform art. 6 heeft de betrokkene namelijk de vrijheid om te kiezen tussen een voorziening in natura, een persoonsgebonden budget (pgb) of financiële tegemoetkoming. Deze vrijheid vloeit voort uit de bestuurlijke (sturings)constructie van de Wmo. Er moet immers op lokaal niveau invulling aan de plicht worden gegeven.⁴¹

§ 3.2.1 Resultaatsgebieden

In art. 4 Wmo zijn vier gebieden gecodificeerd ten aanzien waarvan het college een resultaat moet bereiken door individuele voorzieningen te treffen die gekwalificeerd kunnen worden als voldoende compenserend. De voorzieningen die het college treft, moeten de betrokkene namelijk in staat stellen (lid 1 sub a) een huishouden te voeren, (lid 1 sub b) zich te verplaatsen in en om de woning, (lid 1 sub c) zich lokaal te verplaatsen per vervoersmiddel, (lid 1 sub d) medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Om de betrokkene tegemoet te komen in deze resultaatsgebieden, kan het college alle mogelijke middelen inzetten.⁴² Het individuele karakter van de voorziening staat het college daarbij niet in de weg om het verlenen van voorzieningen, afhankelijk van het concrete geval, op collectieve wijze vorm te geven (bijvoorbeeld door vervoer per taxibusje).⁴³

§ 3.2.2 Doelgroep

De compensatieplicht geldt krachtens art. 4 lid 1 Wmo slechts jegens personen uit de prestatievelden vier (ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers), vijf (het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren) en zes (het verlenen van voorzieningen). Het onderhavige onderzoek beperkt zich tot de plicht van de gemeente op het gebied van prestatieveld zes, opgenomen in art. 1 lid 1 sub g onder 6 Wmo. Voluit staat dit veld in dit artikel gedefinieerd als 'het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer'.

Het aspect doelgroep valt conform de bovengenoemde definitie uiteen in drie groepen: 'mensen met een beperking', 'mensen met een chronisch psychisch probleem' en 'mensen met een psychosociaal probleem'. Hiermee doelt de wetgever volgens de MvT op 'mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke handicap'. Onder

³⁸ CRvB 28-10-2009, nr. 08/1600 WMO.

³⁹ EK 2005-2006, 30 131, E, p. 19, nadere memorie van antwoord; ook de CRvB maakt duidelijk dat er een resultaatsverplichting geldt: CRvB 10-12-2008, nr. 08/3206 WMO. Kluwer Sociale Zaken, Commentaar Wmo artikel 4.

⁴⁰ Praktische informatie over sociale zekerheid, 2011, p. 231.

⁴¹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 1.

⁴² VNG februari 2010, p. 5.

⁴³ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 29.

‘mensen met een beperking’ wordt ook verstaan: personen die als gevolg van problemen in de relatie met anderen aan zelfstandigheid hebben verloren, waardoor ze worden beperkt in hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.⁴⁴ De CRvB heeft geoordeeld dat verordeningbepalingen die een engere definitie geven, in strijd zijn met de Wmo.⁴⁵

§ 3.2.3 Doeleinden

De in art. 4 Wmo benoemde ‘zelfredzaamheid’ en ‘maatschappelijke participatie’ zijn de doeleinden waarop de door het college getroffen voorzieningen georiënteerd moeten zijn.⁴⁶ Als onderdeel van het maatschappelijk doel van de Wmo, zijn deze doeleinden in hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.1 uitgelegd. In de paragrafen hierna wordt de begrippen ‘zelfredzaamheid’ en ‘maatschappelijke participatie’ nader omschreven.

§ 3.2.3.1 Zelfredzaamheid

Onder zelfredzaamheid wordt verstaan: ‘het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen van iemand om zelf voorzieningen te treffen die de deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken’.⁴⁷ De reikwijdte van het begrip is afhankelijk van de individuele behoeften van de belanghebbende en kan in direct verband worden gezien met de ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘eigen mogelijkheden’ ervan.⁴⁸ Het college heeft alleen de plicht om ter compensatie voorzieningen te treffen, indien van de belanghebbende in redelijkheid niet mag worden verwacht om zelf of met hulp van anderen het verlies van zijn zelfstandigheid op te lossen.

§ 3.2.3.2 Maatschappelijke participatie

Het begrip ‘maatschappelijke participatie’ heeft betrekking op het aangaan van sociale verbanden. Deze verbanden kunnen worden aangegaan ten eigen bate of ten gunste van anderen, zoals het geval is bij vrijwilligers en mantelzorgers.⁴⁹ De maatschappelijke participatie kan worden gelijkgesteld aan het begrip ‘deelname aan het maatschappelijk verkeer’, dat wordt gedefinieerd als de omgang met personen en instanties buiten het directe eigen leefverband.⁵⁰

§ 3.3 Individuele beoordeling

De wettelijke aanspraak op maatschappelijke ondersteuning wordt gerelateerd aan de aard en ernst van de beperking(en) van de belanghebbende.⁵¹ Ingevolge het individualiseringsbeginsel vastgesteld in art. 4 lid 2 Wmo dient het college bij het bepalen van de voorzieningen, nadat uit onderzoek is gebleken op welk resultaatgebied de aanvrager beperkingen ondervindt, rekening te houden met het volgende:⁵²

- 1) *Persoonskenmerken van de aanvrager*: deze kenmerken zijn feitelijke gegevens van de aanvrager van de voorzieningen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bewonen van een aangepaste woning en de AWBZ-zorg die door de partner wordt verleend.⁵³
- 2) *Behoeften van de aanvrager, waaronder veranderingen van woning in verband met wijziging van leefsituatie*: deze behoeften kunnen worden gedefinieerd als ‘de wensen van de aanvrager van de

⁴⁴ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 29; in alle gevallen gaat het daarbij om kenmerken van de persoon.

⁴⁵ CRvB 26-11-2009, nr. 09/5702 WMO-VV: hierin is geoordeeld dat verordeningbepalingen die de doelgroep voor hulp bij het huishouden beperken tot personen die als gevolg van een ziekte of gebrek worden beperkt in hun zelfstandigheid strijdig zijn met de definitie in art. 1 lid 1 sub g onder 5 en 6 Wmo.

⁴⁶ CRvB 10-12-2008, nr. 08/3206 WMO.

⁴⁷ TK 2005-2006, 30 131, nr. 65, p. 1; art. 1 sub f Wmo-verordening gemeente 's-Hertogenbosch.

⁴⁸ TK 2005-2006, 30 131, nr. 29, p. 10; Rechtbank Arnhem 18-12-2012, nr. AWB 12/1965.

⁴⁹ TK 2005-2006, 30 131, nr. 29, p. 10.

⁵⁰ EK 2005-2006, 30 131, C, p. 59.

⁵¹ Vermaat 2006, p. 16.

⁵² Kluwer commentaar art. 4 Wmo, p. 1; bij de individuele beoordeling biedt de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments een uniform begrippenkader dat als grondslag kan dienen.

⁵³ Lunenburg februari 2011, p. 38.

voorzieningen of diens activiteiten, gericht op de normale deelname van het maatschappelijk verkeer'. Dit kan bijvoorbeeld zijn: behoefte aan specifieke zorg door een familielid.⁵⁴

- 3) *De capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien*: dit aspect betreft het draagkrachtprincipe. Dit principe is verder gecodificeerd in art. 15 jo 19 Wmo jo art. 41 e.v. Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo). Deze bepalingen vormen het juridische fundament voor het treffen van een inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling.⁵⁵ Een eigen bijdrage is een bedrag dat de aanvrager, van achttien jaar of ouder, betaalt na het verlenen van een voorziening.⁵⁶ Aandacht verdient dat art. 4 lid 2 Wmo geen grondslag biedt voor het heffen van andere financiële heffingen, zoals de besparingsbijdrage, het hanteren van een inkomensgrens (zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.4) of een vermogensbeleid.⁵⁷

Noemenswaardig is dat bij de beoordeling van de persoonskenmerken en de behoeften van de aanvrager in zekere mate ook de gezinssituatie wordt meegewogen.

§ 3.4 Motiveringsplicht

Krachtens art. 26 lid 1 Wmo heeft het college een verzwaarde motiveringsplicht. Bij de motivering van een beschikking op de aanvraag van een individuele voorziening, dient het college namelijk te vermelden op welke wijze de genomen beschikking bijdraagt aan het behouden en het bevorderen van de zelfredzaamheid en de normale maatschappelijke participatie van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem. Het college heeft dus de (verzwaarde) plicht om te bewijzen waarom de aangeboden voorziening voldoende compenserend is.

§ 3.5 Rol burger

Bij het bewerkstelligen van het uitgangspunt van de Wmo, het bevorderen van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie, heeft de wetgever de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop gesteld. Volgens de vangnetgedachte zijn activiteiten als zelf hulp regelen, regelen van mantelzorg en vrijwilligers voorliggend op de publieke bemoeienis. Het primaat ligt dus bij de burger.⁵⁸

§ 3.6 Volle toetsing door de rechter

Zoals in paragraaf 3.2.1 is besproken is de reikwijdte van de compensatieplicht geen vast gegeven. De CRvB heeft echter wel aangegeven op welke manier de rechter moet toetsen. Geoordeeld is namelijk dat er geen plaats is voor een terughoudende (marginale) toetsing van een besluit ter uitvoering van de compensatieplicht. Door deze 'volle' toetsing maakt het in wezen niet uit of het Wmo-beleid geformuleerd is in voorzieningen of resultaten.⁵⁹

§ 3.7 Conclusies

De compensatieplicht is wat betreft het verlenen van voorzieningen het hart van de Wmo. Deze plicht is opgenomen in art. 4 Wmo waarin is bepaald dat het college voorzieningen treft ter compensatie van (aantoonbare) beperkingen van de burger met een chronisch psychisch of psychosociaal probleem. De wetgever heeft er niet voor gekozen om een limitatieve opsomming van voorzieningen in art. 4 op te nemen. De plicht om te compenseren betreft namelijk een resultaatsverplichting. Hierdoor is de reikwijdte van de plicht geen vast gegeven. De gemeenteraad dient krachtens art. 3 jo 5 Wmo in een beleidsplan en verordening te regelen welke voorzieningen hij, aan wie en op basis van welke criteria, verleent. Wel is in art. 4 lid 2 bepaald dat het college bij het nemen van een beslissing op een hulpaanvraag maatwerk dient te leveren door rekening te houden met de individuele behoefte, persoonskenmerken en capaciteit van de aanvrager.

⁵⁴ Lunenburg februari 2011, p. 38.

⁵⁵ TK 2005-2006, 30 131, nr. 29, p. 6.

⁵⁶ Geugjes en Heinsius 2011, p. 67; CRvB 19-12-2011, LJN: BU7262.

⁵⁷ CRvB 09-01-2012, nr. 11/6738-VV (inkomens- en vermogensbeleid); CRvB 19-12-2011, LJN: BU7263 (besparingsbijdrage).

⁵⁸ Geugjes en Heinsius 2011, p. 58.

⁵⁹ CRvB 10-12-2008, nr. 08/3206 WMO; Lunenburg februari 2011, p. 38.

4 VERPLICHTINGEN OP HET GEBIED VAN HUISHOUDELIJKE HULP

“Nederland is zo ongeveer het enige land in Europa en de wereld dat het schoonmaken van huizen financiert uit collectieve middelen. In de rest van de wereld is het gewoon markt”⁶⁰

Hans Hoogervorst

§ 4.1 Inleiding

In het onderzoek staat de invulling van de beleidsvrijheid bij de uitvoering van de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden centraal. In hoofdstuk 3 zijn de algemene verplichtingen van de gemeente, die voortvloeien uit het compensatiebeginsel uiteengezet. In dit hoofdstuk worden die verplichtingen gespecificeerd voor wat betreft het resultaatsgebied hulp bij het huishouden. Daarbij wordt de volgende vraag beantwoord: ‘Welke verplichtingen van de gemeente vloeien voort uit het compensatiebeginsel op het gebied van hulp bij het huishouden?’ Aan de hand van het antwoord op deze vraag wordt duidelijk wat precies onder hulp bij het huishouden wordt verstaan, ten aanzien van welke aspecten de gemeente beleid dient te vormen en wat de wettelijke kaders daarvoor zijn.

§ 4.2 Hulp bij het huishouden: wat wordt eronder verstaan?

Art. 1 lid 1 sub h Wmo definieert ‘huishoudelijke verzorging’ als: ‘het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid (hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.3.1) waartoe een persoon behoort’.⁶¹ Het ziet op het eerste resultaatsgebied van de compensatieplicht. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de operationalisering van het begrip ‘hulp bij het huishouden’.

§ 4.3 Verplichtingen betreffende de vorm, omvang en hoogte

In het verlengde van de vraag die in deze scriptie centraal staat kunnen de verplichtingen voor de vorm, omvang en hoogte van de te nemen maatregel van het college ter compensatie niet achterwege worden gelaten. Deze luiden als volgt (zie ook bijlage D):

- **Vorm:** indien de burger, op basis van zijn keuzevrijheid (tenzij daartoe overwegende bezwaren bestaan), conform art. 6 lid 1 Wmo kiest voor een naturavoorziening, betekent dit dat het college ervoor verantwoordelijk is dat de gecontracteerde dienstverlener deze voorziening ook daadwerkelijk levert. Het college dient er conform art. 6 lid 2 Wmo voor te zorgen dat op de burger geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen komen te rusten. Indien de burger kiest voor een persoonsgebonden budget, dient de gemeente dit ingevolge art. 6 lid 3 Wmo te verstrekken aan de persoon die aanspraak heeft op het budget.⁶² Daarnaast heeft het college een informatie- en vergewisplicht (art. 6a Wmo). Dit houdt in dat de belanghebbende zich bewust moet zijn van de rechten en plichten en dat het college de voor- en nadelen en consequenties van de gemaakte keuze kenbaar dient te maken.⁶³ Op welke manier de gemeente de keuzevrijheid biedt, wordt ingevolge art. 3 lid 4 sub e Wmo in het beleidsplan vastgesteld.
- **Omvang:** een belangrijk gevolg van de overheveling van huishoudelijke hulp is dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) geen besluit meer neemt over de indicatiestelling op het gebied van hulp bij het huishouden, maar het college adviseert.⁶⁴ De gemeenten zijn nu zelf verantwoordelijk voor de indicatiestelling en de beheersing van het toegewezen budget. De indicatiestelling dient transparant, klantgericht en onafhankelijk te zijn.⁶⁵ Vele gemeenten hanteren bij het vaststellen van de omvang van de hulp bij het huishouden standaardnormeringen (normtijden). Deze normeringen mogen worden gehanteerd, mits er altijd conform art. 4 lid 2 Wmo een individuele afweging wordt gemaakt waarbij, indien nodig, wordt afgeweken van de gehanteerde normtijden.⁶⁶

⁶⁰ Hoogervorst, 2007.

⁶¹ De term ‘huishoudelijke verzorging’, overgenomen van de AWBZ, wordt in dit onderzoek niet gebruikt. Door de terminologie te veranderen in ‘huishoudelijke hulp’, is het zorgelement uit de term namelijk verdwenen.

⁶² Onder pgb valt ook de vergoeding voor de alfa-hulp (arbeidsverhouding conform art. 5 lid 1 Wet op de loonbelasting 1964).

⁶³ TK 2008-2009, 31 795, nr. 8, p. 19; zie ook Schulinc (Handboek Wmo).

⁶⁴ Vermaat e.a., 9-2006, p. 23.

⁶⁵ Deelstra 2008, p. 35.

⁶⁶ Rb Almelo 04-03-2009, nr. 08/299 Wmo A1 A.

De gemeente heeft dan ook een plicht om te onderzoeken of in het individueel geval extra tijd toegekend kan worden.⁶⁷ Het Protocol Huishoudelijke Verzorging 2005 (PHV), opgesteld door het CIZ, biedt de gemeente normkaders waarbinnen de indicatiestelling kan plaatsvinden.

- *Hoogte*: wanneer de burger kiest voor een financiële tegemoetkoming of een pgb, bepaalt de gemeente de hoogte daarvan. Volgens art. 6 lid 1 Wmo dient de hoogte van het pgb *toereikend* en *vergelijkbaar* te zijn met een voorziening in natura. De hoogte is toereikend indien het minimum uurloon als minimum wordt genomen. Om de vergelijkbare waarde te kunnen bepalen, wordt vervolgens onderscheid gemaakt in twee gevallen: de inzet van een hulp die wel en een hulp die niet werkzaam is voor een zorginstelling. Indien wordt gekozen voor een hulp die werkzaam is voor een zorginstelling, geldt het uurtarief waarvoor de gemeente de huishoudelijke hulp heeft gecontracteerd.⁶⁸ Indien een hulp niet werkzaam is bij een zorginstelling, kan worden afgeweken van het gecontracteerde uurloon. De CRvB heeft op 25 juli 2012 namelijk geoordeeld dat indien het gaat om een hulp die niet werkzaam is bij een zorginstelling, *uitsluitend* voor besluiten die genomen zijn voor de datum van inwerkingtreding van art. 21a Wmo op 1 september 2012, het redelijk is dat voor het bepalen van de hoogte van het pgb-tarief een lager bedrag dan het gecontracteerde uurtarief als uitgangspunt wordt genomen. De hoogte van het budget dient dan wel minimaal het uurloon behorende bij functiegroep (FWG) 15 van de CAO Thuiszorg te bedragen, te vermeerderen met de vakantietoeslag en de tegenwaarde van verlofuren. Het feit dat de CRvB de inwerkingtreding van art. 21a Wmo heeft meegewogen in haar oordeel, waarin basistarieven zijn vastgesteld waaronder zorgaanbieders zich niet mogen inschrijven, *kan* betekenen dat na 1 september 2012 niet meer mag wordt afgeweken van het gecontracteerde uurloon.⁶⁹

§ 4.4 Waarborgverplichting kwaliteit

Op grond van art. 9a Wmo heeft het college een waarborgverplichting ten aanzien van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning, waaronder hulp bij het huishouden. Lid 1 regelt namelijk dat het college voortdurend zorg draagt voor de kwaliteit en continuïteit ervan. Ook als de hulp, zoals bij hulp bij het huishouden vaak het geval is, door derden wordt verleend (lid 2).⁷⁰ Dit kan het college doen door bijvoorbeeld afdwingbare voorwaarden te stellen aan de zorgaanbieder over de kennis en vaardigheid die nodig zijn bij het verlenen van huishoudelijke hulp. Het Kwaliteitsdocument hulp bij het huishouden, opgesteld door onder andere het ministerie van VWS en de VNG, kan bij het stellen van voorwaarden als leidraad gelden.⁷¹

§ 4.5 Conclusies

Huishoudelijke hulp wordt in de Wmo gedefinieerd als: 'het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort'. Hulp bij het huishouden is een resultaatverplichting van de gemeente conform art. 4 lid 1 sub a Wmo. De burger heeft de vrijheid om te kiezen tussen drie compensatievormen: een financiële tegemoetkoming, een pgb en een naturavoorziening. Het college moet ervoor zorgen dat de burger bij het maken van deze keuze op de hoogte is van de voor- en nadelen en consequenties van zijn keuze. Als de burger kiest voor de naturavoorziening, is de gemeente verantwoordelijk voor de indicatiestelling. Daarbij mogen normtijden gehanteerd worden, mits maatwerk wordt geleverd. Het college heeft namelijk een plicht om te onderzoeken of in het individuele geval afgeweken kan worden van de vastgestelde normtijden. Indien de burger voor een financiële tegemoetkoming of een pgb kiest, dient het college ervoor te zorgen dat het te verlenen bedrag toereikend en vergelijkbaar is met de naturavoorziening. Ook heeft het college een waarborgverplichting voor de kwaliteit en continuïteit van de huishoudelijke hulp.

⁶⁷ CRvB 18-04-2012, nrs. 10/3386 Wmo-T

⁶⁸ CRvB 17-11-2009, nrs. 08/3786 Wmo; zie ook Schulincx (Handboek Wmo).

⁶⁹ CRvB 25-07-2012, nrs. 09/4485 Wmo m. nt. Willem Bruggeman en Van Rooij; zie ook Schulincx (Handboek Wmo).

⁷⁰ De zorgaanbieder moet voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in de Kwaliteitswet zorginstellingen (KZi). Hulp bij het huishouden valt namelijk onder de KZi conform art. 1 lid 2 KZi jo art. 1 sub f Uitvoeringsbesluit KZi.

⁷¹ Schulincx (Handboek Wmo)

5 BEGRENZINGEN VAN HET COMPENSATIEBEGINSEL

*"There is a kind of reciprocity between government and the citizen with respect to the observance of rules (...) When this bond of reciprocity is finally and completely ruptured by the government, nothing is left on which to ground the citizen's duty to observe the rules"*⁷²

Lon Luvois Fuller (1902-1978)

§ 5.1 Inleiding

Vanuit het oogpunt dat een schoon en geordend huishouden door hygiënische en representatieve overwegingen een primaire en sociale behoefte is van de mens, rijst de vraag in hoeverre het college de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden kan beperken.⁷³ In de voorgaande hoofdstukken is het doel van de Wmo en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de gemeente geschetst. In dit hoofdstuk worden vervolgens de (juridisch verantwoorde) begrenzingen die de gemeente kan hanteren bij de invulling van het beginsel besproken. Daarvoor zullen de volgende twee deelvragen worden behandeld:

- Welke begrenzingen van het compensatiebeginsel vloeien voort uit de Wmo en de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch?
- Welke rechtsregels met betrekking tot de mate waarin de gemeente het compensatiebeginsel, op het gebied van hulp bij het huishouden, kan begrenzen vloeien voort uit de huidige jurisprudentie?

De begrenzingen die onder de loep worden genomen, zijn: 'voorliggende voorziening', 'langdurig noodzakelijk', 'goedkoopst compenserend', 'gericht op het individu', 'gebruikelijke zorg' en 'algemeen gebruikelijk'. Ook wordt stilgestaan bij recente uitspraken met betrekking tot de toepassing van een inkomenstoets.

Opgemerkt moet worden dat in dit onderzoek geen limitatieve of uitputtende opsomming wordt gegeven van de gevallen waarin de gemeente de compensatieplicht kan begrenzen. Wel wordt met het onderzoek getracht door middel van rechtsregels zoveel mogelijk de grenzen van de compensatieplicht op te zoeken. Bij die zoektocht wordt in dit hoofdstuk het onderscheid gemaakt in art. 9 van de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch is aangehouden namelijk: de in art. 9 lid 2 opgenomen weigeringsgronden en de in art. 9 lid 1 opgenomen (beperkende) voorwaarden.

§ 5.2 Weigeringsgronden

Nadat iemand een hulpaanvraag heeft ingediend, zal de gemeente eerst toetsen of de aanvrager toegang heeft tot een Wmo-aanspraak. Getoetst zal worden of er sprake is van de in art. 9 lid 2 van de Wmo-verordening opgenomen weigeringsgronden: een voorliggende voorziening (paragraaf 5.2.1), algemeen gebruikelijke voorziening (paragraaf 5.2.2) of dat de beperkingen van de aanvrager opgeheven kunnen worden door middel van gebruikelijke zorg (paragraaf 5.2.3). Met andere woorden: voordat de aanspraak inhoudelijk wordt beoordeeld, zal de gemeente toetsen of de beperkingen van de aanvrager opgeheven kunnen worden buiten de Wmo om.⁷⁴ Dit wordt ook wel 'de schilconstructie' genoemd. Hierna wordt besproken in welke gevallen de gemeente de toegang tot een Wmo-aanspraak op het gebied van hulp bij het huishouden kan begrenzen.

§ 5.2.1 Voorliggende voorziening

Er zijn bepaalde terreinen waarvoor de overheid heeft gekozen om specifieke wettelijke maatregelen te treffen die op die terreinen voorrang op een Wmo-aanspraak hebben.⁷⁵ Op

⁷² Fuller 1969, p.39-40.

⁷³ Deelstra 2008, p. 8-9.

⁷⁴ Zie ook art. 1 sub i jo art. 5 lid 2 sub f jo 8 jo 17 lid 2 Wmo-verordening 's-Hertogenbosch.

⁷⁵ TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 30.

grond van art. 2 Wmo bestaat er dan ook geen aanspraak op maatschappelijke ondersteuning voor zover met betrekking tot de problematiek die in het gegeven geval aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning, een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat. Een dergelijke maatregel wordt een (wettelijk) voorliggende voorziening genoemd. De wetgever heeft niet gekozen voor een limitatieve opsomming van de wetten die voorgaan op de Wmo (zoals de AWBZ, Zorgverzekeringswet en Wet op de Jeugdzorg), omdat die steeds kunnen veranderen. Wel is aangegeven in de MvT bij de Wmo dat onder deze wetten de Wet Werk en Bijstand (WWB) niet valt. De Wmo is ten aanzien van de WWB namelijk een toereikende en passende voorliggende voorziening.⁷⁶ Met andere woorden: de Wmo is voorliggend op de WWB.

§ 5.2.1.1 Voorliggende voorziening: jurisprudentie en verordening

Met behulp van de jurisprudentie kan verder ingevuld worden welke wetten in welke situaties bij hulp bij het huishouden voorgaan op de Wmo. Om de deelvraag 'Welke rechtsregel(s) vloeit(en) voort uit de huidige jurisprudentie over de invulling van de begrenzing voorliggende voorziening?' adequaat te kunnen beantwoorden, moet dus een jurisprudentieonderzoek worden verricht. Hieronder worden rechtsregels besproken die duidelijker maken wanneer er sprake is van een 'voorlopige voorziening'.

- *Aanspraak op een voorliggende voorziening:* een voorwaarde voor een afwijzing op grond van de aanwezigheid van een voorliggende voorziening is dat de belanghebbende aanspraak moet hebben op een andere voorziening dan een Wmo-voorziening. De belanghebbende hoeft de voorziening niet feitelijk te hebben. Slechts een aanspraak daarop is voldoende. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in de uitspraak van 19 april 2010 geoordeeld dat als vast komt te staan dat de belanghebbende niet in aanmerking komt voor een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling, de belanghebbende toegelaten moet worden tot de maatschappelijke opvang.⁷⁷ In de uitspraak van 3 augustus 2011 heeft de CRvB vervolgens geoordeeld dat er ook geen sprake is van een voorliggende voorziening indien de aanspraak op een dergelijke voorziening is afgewezen.⁷⁸ Concreet is in die zaak geoordeeld dat de afwijzing van begeleiding ten behoeve van het ontmoeten van mensen en het aangaan van sociale verbanden op grond van de AWBZ geen voorliggende voorziening is conform art. 2 Wmo als de belanghebbende geen aanspraak daarop kan maken.⁷⁹
- *De aanwezigheid van behandelmogelijkheden:* in lijn met het voorgaande over de voorwaarde dat de belanghebbende aanspraak moet hebben op een voorliggende voorziening verdient de uitspraak van de CRvB van 28 september 2011 aandacht.⁸⁰ De CRvB is in deze zaak van oordeel dat voor de belanghebbende wel voorliggende voorzieningen openstaan conform art. 2 Wmo. Het college heeft volgens de Raad namelijk aan de hand van de beschikbare informatie kunnen aantonen dat er mogelijkheden zijn voor behandeling van de belanghebbende (die voor vergoeding in aanmerking komt op grond van de Zorgverzekeringswet). De verstrekking van een Wmo-voorziening heeft dan een 'anti-revaliderend effect'.⁸¹ Als gevolg van de behandeling kunnen de beperkingen van belanghebbende immers opgeheven worden. Als daar sprake van is mag van de belanghebbende worden verwacht dat hij van deze behandelmogelijkheden gebruik maakt. De belanghebbende heeft daarbij een volledige inspanningsplicht om de behandeling zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Wel moet een kanttekening worden geplaatst bij het feit dat in deze uitspraak niet wordt benoemd om welke behandeling het gaat. Aangezien de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam is vastgesteld in art. 11 Grondwet (GW) is het raadzaam dat de gemeente zich bij ingrijpende medische behandelingen (zoals bij een operatie) terughoudend opstelt.⁸²

⁷⁶ TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 30.

⁷⁷ CRvB 19-04-2010, nr. 09/1082 Wmo.

⁷⁸ CRvB 03-08-2011, nr. 11/517 Wmo.

⁷⁹ Schulink (Handboek Wmo).

⁸⁰ CRvB 28-09-2011, nr. 10/2587 Wmo.

⁸¹ CRvB 06-06-2007, nr. 05/5696 WVG; vzr. Rb Haarlem 30-06-2008 BF0035 (zie ook annotatie door Lunenburg).

⁸² Schulink (Handboek Wmo).

- *Geen wettelijke resultaatverplichting gericht op 'begeleiding'*: de compensatieplicht bevat geen wettelijk resultaatgebied dat is gericht op 'begeleiding'. Hulp bij het huishouden bestaat immers slechts uit het ondersteunen of overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden.⁸³ Zo valt volgens het oordeel van Rechtbank Amsterdam ook de begeleiding bij het innemen van medicatie niet onder de reikwijdte van de Wmo. De AWBZ-functie begeleiding is voorliggend.⁸⁴
Opgemerkt moet worden dat onder activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden tevens activiteiten met betrekking tot de regie over het huishouden vallen. Daarbij kan gedacht worden aan de aansturing van en controle op personen, die zijn belast met de feitelijke huishoudelijke werkzaamheden.⁸⁵ Het ondersteunen bij het aanbrengen van structuur of het voeren van regie kan echter ook onder de AWBZ-functie begeleiding vallen.⁸⁶ Het is dan ook de vraag in welke gevallen de regie in dan wel organisatie van het huishouden onder het domein van de AWBZ valt. Rechtbank Arnhem heeft zich over deze vraag gebogen en oordeelde dat geen recht op een Wmo-voorziening bestaat indien de belanghebbende met een bepaalde mate van ondersteuning (zoals het op- of bijstellen van een planning voor de dagelijkse routine, initiëren en organiseren van activiteiten) de huishoudelijke taken zelfstandig kan uitvoeren.⁸⁷ Het doel van de hulp vanuit de AWBZ-functie begeleiding is namelijk het bieden van ondersteuning die de belanghebbende in staat stelt activiteiten zelfstandig uit te voeren en aldus de zelfredzaamheid te bevorderen of te behouden. Als het niet kunnen uitvoeren van de huishoudelijke taken enkel het gevolg is van beperkingen in het structureren en organiseren van het huishouden (regie), is de belanghebbende tevens op de AWBZ aangewezen.⁸⁸
- *Zorgzwaartepakket op grond van de AWBZ*: de CRvB heeft op 27 februari 2013 in twee uitspraken een oordeel gegeven over het Volledig Pakket Thuis (VPT) op grond van de AWBZ, waarbij zorg in natura wordt geleverd.⁸⁹ Beide zaken betroffen belanghebbenden die een zorgovereenkomst hadden afgesloten met een AWBZ-instelling waarin was overeengekomen dat zij volledig aanspraak hadden op de uit ZZP 5 voortvloeiende zorg. Met deze zorg wordt bedoeld: zorg met inbegrip van huishoudelijke verzorging en exclusief de component wonen. Volgens de CRvB is in dat geval sprake van een voorliggende voorziening conform art. 2 Wmo.

§ 5.2.2 Algemeen gebruikelijk

Uit de Wvg-jurisprudentie volgt dat de weigeringsgrond 'algemeen gebruikelijk' binnen de grenzen van de gemeentelijke zorgplicht in het kader van de Wvg viel.⁹⁰ Deze opvatting brengt de CRvB ook onder het domein van de Wmo. De Raad oordeelt namelijk dat het niet strijdig is met de Wmo om in de Wmo-verordening te bepalen dat geen voorziening wordt toegekend indien de aangevraagde voorziening voor een persoon als de aanvrager algemeen gebruikelijk is.⁹¹ Volgens Boersma dienen de volgende twee vragen in het individuele geval beantwoord te worden:⁹²

- 1) Is de voorziening op zich algemeen gebruikelijk?
- 2) Is de voorziening, die op zich algemeen gebruikelijk is, ook voor de persoon als aanvrager algemeen gebruikelijk?

Het college heeft dus een onderzoeksplicht voor de vraag of een voorziening ook algemeen gebruikelijk is voor de persoon als aanvrager.⁹³ Het betreft hier voorzieningen waarover de belanghebbende ook los van zijn beperkingen zou kunnen beschikken, omdat deze ook door

⁸³ Lunenburg november 2012.

⁸⁴ Rb Amsterdam 29-02-2012, nr. AWB 101/3109 Wmo. Aandacht verdient hier dat de AWBZ-functie begeleiding in 2015 wordt overgeheveld naar de Wmo (zie hoofdstuk 8).

⁸⁵ CRvB 24-11-2010, nr. 10/78 Wmo.

⁸⁶ Lunenburg januari 2012.

⁸⁷ Rb Arnhem 21-12-2010, nr. AWB 09/2365.

⁸⁸ Rb Roermond 26-06-2012, nr. AWB 12/150.

⁸⁹ CRvB 27-02-2013, nr. 10/6501 Wmo en CRvB 27-02-2013, nr. 10/6502 Wmo.

⁹⁰ CRvB 28-05-1999, nr. 98/5258 WVG.

⁹¹ CRvB 04-05-2011, nr. 10/6824 Wmo.

⁹² Rb Arnhem 16-08-2012, nr. AWB 11/5564 m. nt. Erik Boersma.

⁹³ CRvB 17-11-2009, nr. 08/3352 Wmo.

anderen worden gebruikt, niet speciaal zijn bedoeld voor mensen met een beperking, normaal in de handel verkrijgbaar zijn, niet duurder zijn dan vergelijkbare producten en voor mensen zonder beperkingen in een financieel vergelijkbare positie tot hun normale aanschafpatroon kunnen worden gerekend.⁹⁴ Door een dergelijke bepaling op te nemen wordt het volgende beoogd: het voorkomen dat het college voorzieningen verstrekt waarvan, gelet op de omstandigheden van betrokken gehandicapte, aannemelijk is te achten dat deze daarover, ook als deze persoon niet gehandicapt was, de beschikking zou (kunnen) hebben.⁹⁵ Ten aanzien van de huishoudelijke hulp betreft het doorgaans de volgende voorzieningen: kinderopvang, boodschappendienst en maaltijdservice.

§ 5.2.2.1 Algemeen gebruikelijk: jurisprudentie en verordening

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft deze begrenzing vastgesteld in art. 9 lid 2 Wmo-verordening en in hoofdstuk 3 van de Wmo-beleidsregels. Maar wat zijn de uiterste juridische grenzen van deze begrenzing bij hulp bij het huishouden? Opgemerkt moet worden dat wettelijk voorliggende voorzieningen, zoals in paragraaf 5.2.1 besproken, afdwingbaar zijn. Terwijl bij de algemeen gebruikelijke voorziening steeds afgegaan moet worden of deze werkelijk beschikbaar en adequaat is ingeval van de hulpvraag.⁹⁶ In deze paragraaf wordt de deelvraag 'Welke rechtsregel(s) vloeit(en) voort uit de huidige jurisprudentie over de invulling van de begrenzing 'algemeen gebruikelijk'?' behandeld. Hieronder is een opsomming van deze rechtsregels te vinden.

- *Hoogte van het inkomen:* bij de beoordeling of er sprake is van een algemeen gebruikelijke voorziening voor de persoon als aanvrager, worden aspecten als verkrijgbaarheid, prijs en doelgroep van het product meegewogen. Daarnaast wordt in lijn met de hiervoor genoemde onderzoeksplicht (paragraaf 5.2.2) van het college beoordeeld of de aanvrager, indien gezond, over de voorziening had kunnen beschikken. Daarbij worden individuele omstandigheden van de aanvrager, zoals de leeftijd, meegewogen.⁹⁷ Noemenswaardig is dat in art. 17 lid 2 sub c Wmo-verordening 2012 van de gemeente 's-Hertogenbosch is geregeld dat de aanvrager onder andere in aanmerking kan komen voor hulp bij het huishouden als op grond van het inkomen van de aanvrager de aangevraagde voorziening niet als algemeen gebruikelijk moet worden beschouwd. In het jaar 2012 is echter door de CRvB geoordeeld dat in het kader van de Wmo geen ruimte is voor een inkomensstoets. Rechtbank Arnhem heeft als gevolg daarop geoordeeld dat het stellen van een inkomensgrens bij de beoordeling of er sprake is van een algemeen gebruikelijke voorziening ingevolge art. 15 jo 19 Wmo niet is toegestaan.⁹⁸ Zie hierover meer in paragraaf 5.5. Ten tijde van dit onderzoek heeft de onderzoeker een aantekening over de hiervoor genoemde constatering gemaakt. De Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch zal daarop worden aangepast.
- *Begeleiding bij diverse activiteiten:* Rechtbank Amsterdam heeft op 29 februari 2012 een uitspraak gedaan over de weigering van een indicatie om begeleiding bij onder meer het doen van boodschappen en administratie, het koken en het bezoek aan artsen.⁹⁹ Het oordeel luidt dat het college terecht heeft aangenomen dat bij hulp bij de administratie de hulp van instanties als Humanitas en het Loket Zorg algemeen gebruikelijk zijn. Naar het oordeel van de Rechtbank is er geen aanleiding om te twijfelen aan de geschiktheid en beschikbaarheid ervan. Voor de begeleiding bij het koken zijn kant-en-klare maaltijden algemeen gebruikelijk. Voor begeleiding bij het doen van boodschappen zijn vrijwilligersorganisaties of een boodschappendienst algemeen gebruikelijk.¹⁰⁰ Het college heeft, in het geval dat de boodschappendienst alleen op bestelling via

⁹⁴ Rb Arnhem 16-08-2012, nr. AWB 11 /5564 m. nt. Erik Boersma; art. 1 sub o Wmo-verordening en hoofdstuk 3 Wmo-beleidsregels 's-Hertogenbosch.

⁹⁵ CRvB 03-07-2001, nr. 00/764 WVG; zie ook Hoofdstuk 3 Wmo-beleidsregels gemeente 's-Hertogenbosch.

⁹⁶ Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005, p.11.

⁹⁷ Rb Arnhem 09-02-2012, nr. AWB 11/3598.

⁹⁸ Rb Arnhem 16-08-2012, nr. AWB 11/5564; zie ook Rb Arnhem 18-12-2012, nr. AWB 12/2100 waarin het volgende is geoordeeld: 'Immers, door een voorziening op basis van inkomen en vermogen algemeen gebruikelijk te achten heeft het college, impliciet, een inkomens- en vermogenstoets aangelegd bij de beoordeling van het recht op een Wmo voorziening'.

⁹⁹ Rb Amsterdam 29-02-2012, nr. AWB 101/3109 Wmo.

¹⁰⁰ Zie ook: CRvB 14-11-2012, nr. 10/3927 Wmo en CRvB 31-10-2012, nr. 10/1210 Wmo.

het internet levert, de plicht om te onderzoeken of de belanghebbende dit daadwerkelijk kan.¹⁰¹ In deze casus is geoordeeld dat de indicatie hulp bij het huishouden, zoals de belanghebbende door het college toe is gekend, ook ziet op de organisatie van het huishouden. Met die hulp kan de belanghebbende via internet maaltijden of boodschappen bestellen. De Rechtbank maakt ook duidelijk dat de begeleiding bij een doktersbezoek niet onder huishoudelijke hulp valt.

- *Kosten maaltijden- en boodschappendienst:* in 2012 heeft de CRvB een uitspraak gedaan waarin de Raad een oordeel heeft gegeven over de hoogte van de kosten van de maaltijden- en boodschappendienst. De Raad is van oordeel dat wanneer de boodschappendienst een bedrag hanteert waaronder geen bestellingen kunnen worden geplaatst, dit onverlet laat dat het een algemeen gebruikelijke voorziening betreft. Indien de belanghebbende meent het bedrag niet te kunnen betalen, kan de belanghebbende de zware boodschappen opsparen om deze eens per zoveel tijd te laten bezorgen. Daarnaast heeft de Raad geoordeeld dat het feit dat de belanghebbende de maaltijddienst te duur vindt, niet zonder meer kan leiden tot een indicatie voor maaltijdbereiding.¹⁰²
- *Kinderopvang:* de noodzakelijke verzorging en oppas van thuiswonende gezonde kinderen wordt in principe niet toegekend: daarvoor zijn andere algemeen gebruikelijke voorzieningen voorhanden, zoals de kinderopvang (in de vorm van gastouderschap aan huis). Rechtbank Arnhem heeft geoordeeld dat bij de beoordeling van een dergelijk hulpaanvraag het Protocol Gebruikelijke Zorg (PGZ) en het PHV als beleid gehanteerd mogen worden, mits het nodige maatwerk wordt geleverd.¹⁰³ Er moet rekening gehouden worden met de voor de aanvrager noodzakelijke omvang en duur van de kinderopvang, met inachtneming van de zeer jonge leeftijd van de kinderen en de (on)mogelijkheden van de partner van de aanvrager om te zorgen voor de kinderen.¹⁰⁴ In lijn met de PGZ geldt het volgende: indien de indicatiesteller heeft vastgesteld dat algemeen gebruikelijke voorzieningen niet toepasbaar zijn en indien beide ouders beperkingen ondervinden of in eenoudergezin de ouder beperkingen ondervindt in de opvang of verzorging van hun kind(eren), is voor de opvang ervan een indicatie voor huishoudelijke hulp mogelijk tot 40 uur per week (zie onderdeel 4 van het PHV).¹⁰⁵ In beginsel geldt hiervoor een maximale duur van drie maanden.
- *Wasdroger/condensdroger:* de CRvB heeft in 2005 geoordeeld over de aanvraag voor de bekostiging van een traplift (op grond van de Wvg) voor het doen van de was: een essentiële huishoudelijke werkzaamheid.¹⁰⁶ De Raad heeft geoordeeld dat het treffen van een woonvoorziening in de vorm van een traplift niet noodzakelijk is om de belemmeringen van de aanvrager bij het drogen, strijken en opbergen van de was weg te nemen of te verminderen. De was kan op de begane grond worden gedroogd, gestreken en opgeborgen en voor het twee maal per jaar verhuizen van zomer- en winterkleding kan een beroep worden gedaan op de thuiszorg. Het beschikken over een condensdroger is in deze zaak volgens de Raad algemeen gebruikelijk. Daarbij is in het oordeel meegenomen dat een condensdroger niet speciaal voor mensen met een beperking is ontwikkeld.

§ 5.2.3 Gebruikelijke zorg

Vele gemeenten hebben een verordeningsbepaling opgenomen waaruit blijkt dat bij de beoordeling van een hulpaanvraag rekening wordt gehouden met de zorg die (in het individuele geval) gebruikelijk is voor huisgenoten binnen de leefeenheid ten opzichte van elkaar.¹⁰⁷ Deze zorg wordt de 'gebruikelijke zorg' genoemd. In het PGZ wordt het begrip 'gebruikelijke zorg' als volgt gedefinieerd: 'Het is de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen geacht worden elkaar onderling te bieden, omdat ze als leefeenheid een gezamenlijk huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden'.¹⁰⁸ Het uitgangspunt

¹⁰¹ Rb Alkmaar 25-09-2009, nr. AWB 08/2050 Wmo.

¹⁰² CRvB 31-10-2012, nr. 10/1210 WMO.

¹⁰³ Rb Arnhem 29-08-2008, nr. AWB 07/4915

¹⁰⁴ Rb Roermond 31-05-2007, nr. 07/584 Wmo V1.

¹⁰⁵ Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005, p.16.

¹⁰⁶ CRvB 07-06-2005, nr. 03/4336 Wvg.

¹⁰⁷ Lunenburg november 2012.

¹⁰⁸ Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005, p.6.

dat uit dit Protocol volgt is: de volwassen huisgenoot, die met de aanvrager duurzaam gezamenlijk een woning bewoont, dient de huishoudelijke taken op zich te nemen voor zover hij niet overbelast raakt. De CRvB heeft geoordeeld dat dit beleid niet strijdig is met enig geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel.¹⁰⁹ De volgende vragen zullen worden beantwoord bij de boordeling of er sprake is van gebruikelijke zorg:¹¹⁰

- 1) Van welke huisgenoot wordt de overname van huishoudelijke taken verwacht?
- 2) Om welke huishoudelijke taken gaat het?
- 3) In welke gevallen kan de overname niet worden geleverd van de (desbetreffende) huisgenoot?

§ 5.2.3.1 Gebruikelijke zorg: jurisprudentie en verordening

Zoals vele gemeenten heeft ook de gemeente 's-Hertogenbosch de begrenzing 'gebruikelijke zorg' in haar Wmo-verordening vastgesteld. Krachtens art. 1 sub zz jo art. 17 lid 2 sub b jo art.18 van de verordening is namelijk geregeld dat een aanvrager niet in aanmerking voor hulp bij het huishouden komt, als tot de leefeenheid waar deze persoon deel van uitmaakt één of meer huisgenoten behoren die beschikbaar en in staat zijn het huishoudelijke werk te verrichten.¹¹¹ Een leefeenheid wordt uitgelegd als: 'een eenheid bestaande uit gehuwden (onder wie ongehuwd samenwonenden) die al dan niet tezamen met één of meer ongehuwden duurzaam een huishouden voeren, dan wel bestaande uit een ongehuwde meerderjarige die met één of meer minderjarige ongehuwden duurzaam een huishouden voert'.

Zoals Lunenburg schrijft in het artikel 'Wet maatschappelijke ondersteuning, sluitstuk van participatie', is de vraag interessant of de gemeente het begrip 'leefeenheid' ruimer in de verordening mag uitleggen dan thans gebeurt. Gedacht kan worden aan ouders die naast hun kind(eren) wonen in een aangrenzende woning.¹¹² Hieronder wordt deze en de vraag onder welke voorwaarden de leden van die leefeenheid huishoudelijke taken kunnen overnemen behandeld aan de hand van de deelvraag 'Welke rechtsregel(s) vloeit(en) voort uit de huidige jurisprudentie over de invulling van de begrenzing 'gebruikelijke zorg'?'.

- *Met het zorgappartement verbonden gezinswoning:* Rechtbank Arnhem heeft op 2 december 2010 een oordeel uitgesproken over de vraag of de ouders die wonen in een aan het zorgappartement, waar de belanghebbende verblijft, verbonden gezinswoning deel uitmaken van de leefeenheid. Het betreft in dit geval een woonvorm waarbij mantelzorg wordt gecombineerd met betaalde zorg. Het zorgappartement wordt door middel van een verbindingsgang verbonden met aan één zijde de ouderlijke woning en aan de andere zijde de gemeenschappelijke faciliteiten. De belanghebbende heeft een eigen huurovereenkomst en adres. Belangrijk is dat de ouders de regie over de zorg van de belanghebbende behouden. De Rechtbank heeft in deze zaak geoordeeld dat door de gekozen bouwkundige indeling van de woning waarbij de ouders de regie behouden over de zorg van de belanghebbende niet anders geconcludeerd kan worden dan dat de ouders en de belanghebbende samen een leefeenheid vormen. De ouders zijn in dat geval verantwoordelijk voor het functioneren van het huishouden. Dat de belanghebbende doordeweeks zijn maaltijden onder begeleiding bereidt en nuttigt in de gemeenschappelijke ruimte, doet daar niet aan af.¹¹³
- *Onderzoeksplicht college:* de huisgenoot heeft een inspanningsverplichting tot het bevorderen en in stand houden van gezondheid, levensstijl en de wijze waarop het huishouden wordt verricht. Indien één van de leden van de leefeenheid uitvalt, moet in beginsel een herverdeling van taken plaatsvinden.¹¹⁴ Dat een huisgenoot gezond is, brengt echter niet per definitie met zich mee dat van die huisgenoot gebruikelijke zorg kan worden geleverd.¹¹⁵ Rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld dat het college een onderzoeksplicht heeft om uit te zoeken wat het effect is van het

¹⁰⁹ CRvB 03-03-2010, nr. 08/6562 Wmo.

¹¹⁰ Schulinck (Handboek Wmo).

¹¹¹ CRvB 14-05-2012, nr. 11/7400 Wmo; in deze uitspraak is benadrukt dat het college is op basis van art. 5 Wmo niet bevoegd om voorbij te gaan aan de verordening en in afwijking van de uitdrukkelijke bepalingen daarvan zelfstandig regels vast te stellen die de reikwijdte daarvan beperken.

¹¹² Lunenburg november 2012.

¹¹³ Rb Arnhem 02-12-2012, nr. AWB 10/2936.

¹¹⁴ Rb Middelburg 08-11-2012, nr. AWB 12/82 Wmo.

¹¹⁵ Rb Oost-Brabant 21-02-2013, nr. AWB 12/3467.

toepassen van gebruikelijke zorg op de thuissituatie van een belanghebbende en de leefeenheid. Volgens de Rechtbank spelen bij de vaststelling van de draagkracht naast de lichamelijke conditie ook andere factoren een rol. Het is aan het college om daar onderzoek naar te doen. Het standpunt dat de huisgenoot geen beperkingen of dreigende overbelasting zal ondervinden bij de overname van huishoudelijke taken, omdat deze huisgenoot gezond is, slaagt niet.

- *Medewerkingsplicht belanghebbende:* volgens de CRvB wordt van de huisgenoot niet alleen verwacht dat hij gebruikelijke zorg biedt, maar dat hij tevens medeverantwoordelijk is voor de indicering van de mate van huishoudelijke hulp die een huisgenoot toegekend krijgt.¹¹⁶ De Raad heeft op 17 oktober 2012 uitspraak gedaan over de medewerkingsplicht van de belanghebbende bij het onderzoek of en in welke mate de huisgenoot gebruikelijke zorg kan krijgen.¹¹⁷ De belanghebbende dient het standpunt te onderbouwen dat de huisgenoot niet in staat is om de (zware) gebruikelijke zorg te verlenen met medische contra-expertise. De raad oordeelt dat indien deze onderbouwing ontbreekt en de belanghebbende en de huisgenoten weigeren om mee te werken aan een medisch onderzoek en/of huisbezoek, kan niet worden vastgesteld of de belanghebbende in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp. Zoals Vermaat in de noot bij deze uitspraak omschrijft ligt de medewerkingsplicht van de belanghebbende in het verlengde van de inlichtingenplicht en is de medewerking noodzakelijk om op de aanvraag te kunnen beslissen.¹¹⁸
- *(Dreigende) overbelasting:* het PGZ geeft aan dat het college altijd moet onderzoeken of in het individuele geval een uitzondering moet worden gemaakt op algemene regels, zoals bij het overbelast raken van de persoon van wie de gebruikelijke zorg wordt verwacht.¹¹⁹ Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de deze persoon ook AWBZ-zorg verleent aan de belanghebbende. Volgens de CRvB kan het college in dat geval niet verwachten dat iemand anders wordt aangewezen voor de AWBZ-zorg.¹²⁰ Het is aan het college om te onderzoeken of de huishoudelijke taken naast andere werkzaamheden verricht kunnen worden zonder overbelast te raken. Ook kan niet worden verwacht dat het pgb, bedoeld voor de AWBZ-zorg, wordt aangewend voor het inkopen van huishoudelijke hulp.¹²¹

Naast het bovengenoemde verdient ook het volgende aandacht: kan een kind de was doen? Hoe wordt bepaald bij in hoeverre minderjarige huisgenoten huishoudelijke taken kunnen verrichten? Waar ligt de grens tussen de 'eigen boterhammen smeren' en het 'verlenen van mantelzorg'?¹²² De gemeente 's-Hertogenbosch heeft het volgende in de Wmo-beleidsregels opgenomen: huisgenoten tot 5 jaar leveren geen bijdrage aan het huishouden. Huisgenoten van 5 tot 12 worden naar eigen mogelijkheden betrokken bij lichte huishoudelijke werkzaamheden (zoals opruimen en afwassen/afdrogen). Huisgenoten van 13 tot 18 jaar kunnen ook helpen bij lichte huishoudelijk werkzaamheden (naast het opruimen en dergelijke kunnen zij ook taken verrichten als het stofzuigen en het bed verschonen).¹²³

§ 5.3 Beperkende voorwaarden

Wanneer is vastgesteld dat er geen sprake is van de hiervoor genoemde wettelijke voorliggende voorziening, algemeen gebruikelijke voorziening of gebruikelijke zorg, wordt door het college beoordeeld in hoeverre de belanghebbende in aanmerking komt voor een huishoudelijke voorziening op grond van de Wmo. Met andere woorden: er wordt gekeken of er sprake is van beperkende voorwaarden bij de toetsing van de hulpaanvraag binnen de Wmo. De toegang tot een (individuele) voorziening is immers beperkt.¹²⁴ Hierna komen de beperkingen 'gericht op het individu' (paragraaf 5.3.1), 'langdurig noodzakelijk' (paragraaf 5.3.2) en 'goedkoopst compenserend' (paragraaf 5.3.3) aan bod.

¹¹⁶ CRvB 15-07-2011, nr. 11/3714 Wmo-VV.

¹¹⁷ CRvB 17-10-2012, nr. 10/5275 Wmo.

¹¹⁸ CRvB 15-07-2011, nr. 11/3714 Wmo-VV m. nt. Vermaat.

¹¹⁹ Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005, p. 24.

¹²⁰ CRvB 21-09-2011, nr. 09/2640 Wmo-T.

¹²¹ CRvB 29-09-2010, nr. 09/1607 Wmo.

¹²² TK brief 2010Z14935, 22 november 2011, pag. 2; zie ook Jager-Vreugdenhil 2012, p. 164.

¹²³ Wmo-beleidsregels 2012 's-Hertogenbosch, p.13.

¹²⁴ Lunenburg november 2012.

§ 5.3.1 Gericht op het individu

De gemeenteraad kan ervoor kiezen om in de Wmo-verordening vast te stellen dat de te treffen voorziening in overwegende mate gericht op het individu moet zijn. Zo wordt de Wmo-voorziening alleen verstrekt voor zover het de persoon betreft die aanspraak heeft op de voorziening.¹²⁵ Krachtens art. 4 lid 1 Wmo geldt de compensatieplicht immers jegens ‘de persoon’ die de beperkingen in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie ondervindt. Een veel voorkomend voorbeeld is een aanvraag voor automatische deuropener in een voorportaal van een flat ter beschikking van een rolstoelgebruiker.

§ 5.3.1.1 Gericht op het individu: jurisprudentie en verordening

Ook de gemeente 's-Hertogenbosch heeft de bedoelde beperking in de verordening opgenomen, in art. 9 lid 1 sub c. Hieronder wordt de deelvraag ‘Welke rechtsregel(s) vloeit(en) voort uit de huidige jurisprudentie over de invulling van de begrenzing ‘gericht op het individu’ behandeld.

- *Geen aanvraag voor gemeenschappelijke voorzieningen:* op 7 april 2010 heeft Rechtbank Maastricht geoordeeld dat een aanvraag voor gemeenschappelijke Wmo-voorzieningen niet mogelijk is.¹²⁶ De onderhavige zaak betreft het geval waarin het college preventief voorzieningen heeft toegekend, waarvan de verwachting bestond dat deze later na individuele aanvragen van de bewoners van het gebouw in een groot aantal woningen aangebracht zouden moeten worden. De Rechtbank oordeelt echter dat er, als de beperking ‘gericht op het individu’ is vastgesteld in de verordening, altijd één individuele aanvrager dient te zijn voor wie de aangevraagde voorziening ook een noodzaak is. Met andere woorden: de voorziening moet op die persoon zijn gericht.
- *Inachtneming gezinssituatie(art. 4 lid 2 Wmo):* zoals gezegd is de toegang tot de individuele voorziening beperkt. Deze is uitsluitend bedoeld voor diegene die onder de compensatieplicht van het college valt conform art. 4 Wmo.¹²⁷ Ingevolge het individualiseringsbeginsel opgenomen in art. 4 lid 2 Wmo moet het college de individuele omstandigheden van de aanvrager altijd meenemen in het besluit (zie ook hoofdstuk 3 paragraaf 3.3). Aandacht verdient dat de gezinssituatie van de belanghebbende volgens het oordeel van Rechtbank Arnhem in een zekere mate behoort tot die individuele omstandigheden die bij de beoordeling van de aanvraag dienen te worden betrokken.¹²⁸

§ 5.3.2 Langdurig noodzakelijk

De verordeningsbepaling waarin de beperking ‘langdurig noodzakelijk’ is vastgesteld is niet in strijd met de compensatieplicht van het college. Rechtbank Alkmaar oordeelt dat uit de WVG-jurisprudentie volgt dat de langdurige noodzakelijkheid als criterium is aanvaard.¹²⁹ Dit criterium kan echter niet worden ingezet bij hulp bij het huishouden, omdat een voorziening voor kortdurende hulp bij het huishouden een uitzondering vormt op het uitgangspunt dat de voorziening langdurig noodzakelijk dient te zijn.¹³⁰

§ 5.3.2.1 Langdurig noodzakelijk: jurisprudentie en verordening

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft de hoofdregel dat de aangevraagde voorziening langdurige noodzakelijk dient te zijn vastgesteld in art. 9 lid 1 sub a Wmo-verordening en in hoofdstuk 3 van de Wmo-beleidsregels. De Wmo-verordening van 's-Hertogenbosch is, net als vele andere gemeentelijke verordeningen, ook voorzien van de uitzondering ten aanzien van de kortdurende voorziening voor de huishoudelijke hulp (art. 9 lid 1 sub a). Blijkens deze verordeningsbepaling is dus expliciet voorzien in een uitzondering de gevallen dat voor een kortere, afzienbare periode hulp bij het huishouden is geboden.¹³¹

¹²⁵ Schulinc (Handboek Wmo).

¹²⁶ Rb Maastricht 07-02-2010, nr. 99/379 WVG Z BUC.

¹²⁷ VNG toelichting op modelverordening Wmo 2010, p. 8.

¹²⁸ Rb Arnhem 09-02-2010, nr. AWB 09/2537.

¹²⁹ Rb. Alkmaar 22-08-2007, nr. AWB 07/1565.

¹³⁰ EK 2005-2006, 30 131, C, p. 45.

¹³¹ V.zr. Rb Haarlem 30-06-2008 BF0035.

De bewuste begrenzing geeft een tijdsgrens aan. Het is echter niet exact aan te geven waar de grens van langdurigheid gelegd moet worden. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in de Wmo-beleidsregels een termijn van zes maanden vastgesteld: de termijn die geldt voor hulpmiddelendepots op grond van de AWBZ.¹³² Vloei uit de prognose voort dat de belanghebbende na enige tijd zonder hulpmiddelen kan functioneren, dan kan uitgegaan worden van een kortdurende noodzaak.¹³³ Hieronder wordt een aantal rechtsregels over de kortdurende huishoudelijke voorziening behandeld.

- *Uitzondering op de beperking 'langdurige noodzaak'*: hiervoor is al besproken dat de kortdurende huishoudelijke voorzieningen wel onder de Wmo vallen. Gedacht kan worden aan huishoudelijke hulp na een ziekenhuisopname.¹³⁴ Wanneer het college het besluit om een hulpaanvraag te weigeren, uitsluitend baseert op het ontbreken van de langdurige noodzaak, is dit besluit niet voldoende is gemotiveerd zoals bedoeld in art. 4 Wmo.¹³⁵ Daarnaast is noemenswaardig dat Rechtbank Almelo heeft geoordeeld dat het standpunt dat een indicatie voor hulp van het huishouden per definitie tijdelijk is niet slaagt, omdat dit standpunt de doelstelling van de Wmo ondergraaft. Het per definitie tijdelijk verklaren van een indicatie is namelijk in strijd met het individualiseringsbeginsel conform art. 4 lid 2 Wmo en doet geen recht aan de noodzaak om de individuele beperkingen te compenseren.¹³⁶

§ 5.3.3 Goedkoopst compenserend

Om de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden te kunnen beperken kan de gemeenteraad ervoor kiezen om in de verordening naast de hiervoor genoemde beperkingen op te nemen dat een voorziening slechts wordt toegekend voor zover deze kan worden aangemerkt als 'goedkoopst compenserend'.¹³⁷ Opgemerkt moet worden dat de begrippen 'goedkoop' en 'compenserend' in onderlinge samenhang afgewogen moeten worden. Dit houdt in dat de voorziening te allen tijde compenserend moet zijn. Het begrip 'goedkoop' komt pas aan de orde indien meerdere compenserende voorzieningen mogelijk zijn. Dit begrip moet niet te eng worden geïnterpreteerd. Een duurdere voorziening kan bijvoorbeeld een langere levensduur hebben en daardoor uiteindelijk goedkoper zijn dan de voorziening die goedkoper is in de aanschaf.¹³⁸ Bij de beoordeling of er sprake is van de begrenzing 'goedkoopst compenserend', dienen de volgende vragen, in de gegeven volgorde, te worden beantwoord:

- 1) Is de voorziening in het geval van de belanghebbende aan te merken als voldoende compenserend?
- 2) Zijn er meerdere voorzieningen die voldoende compenserend zijn?
- 3) Welke van deze voorzieningen is het goedkoopst (met inachtneming van de levensduur)?

§ 5.3.3.1 Goedkoopst compenserend: jurisprudentie en verordening

De onderhavige beperking is vastgesteld in art. 9 lid 1 sub b Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch. De definitie van de begrenzing wordt in hoofdstuk 3 van de Wmo-beleidsregels toegelicht. Daaruit blijkt dat voorzieningen die onnodig een kostenverhogend effect hebben, in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komen.¹³⁹ Hieronder wordt getracht de volgende deelvraag te beantwoorden: 'Welke rechtsregel(s) vloeit(en) voort uit de huidige jurisprudentie over de invulling van de begrenzing 'goedkoopst compenserend'?'

- *De beperking 'goedkoopst adequaat' strookt niet met art. 4 Wmo*: in veel verordeningen werden voorheen de beperking 'goedkoopst adequaat' gehanteerd. De CRvB heeft echter geoordeeld dat

¹³² Zie hoofdstuk 3 Wmo-beleidsregels 's-Hertogenbosch, p.5.

¹³³ Schulinc (Handboek Wmo).

¹³⁴ EK 2005-2006, 30 131, C, p. 45.

¹³⁵ V.zr. Rb Haarlem 30-06-2008 BF0035.

¹³⁶ Rechtbank Almelo 28-04-2011, nr. 09/604 Wmo TI A.

¹³⁷ CRvB 28-10-2009, nr. 08/1600 Wmo.

¹³⁸ CRvB 08-10-2003, nr. 02/1128 WVG.

¹³⁹ Wmo-beleidsregels 's-Hertogenbosch, p. 6.

een dergelijke bepaling krachtens art. 4 Wmo niet is toegestaan.¹⁴⁰ Het oordeel luidt dat een onderzoek van het college of een voorziening goedkoopst adequaat is, ten onrechte niet is gericht op de vraag of de voorziening voldoende compensatie biedt in het individuele geval. Een dergelijke verordeningsbepaling strookt dus niet met het compensatiebeginsel conform art. 4 Wmo. De gemeenten kunnen deze beperking wel hanteren als door het college wordt getoetst of de voorziening 'goedkoopst compenserend' is.

- *Het is toegestaan om slechts één compenserende voorziening treffen:* Rechtbank Zwolle heeft geoordeeld dat, in het geval waarin meerdere compenserende voorzieningen van toepassing zijn, het college slechts één van die voorzieningen kan toekennen.¹⁴¹ Het oordeel luidt dat als met die voorziening de beperking van de belanghebbende wordt gecompenseerd, er ook geen aanleiding is voor de stelling dat de algemene keuze van de gemeente bij de uitvoering van de artt. 3, 4, 5 en 6 Wmo niet kunnen worden toegepast wegens de strijdigheid daarvan met art. 4 Wmo.
- *Kosten gemaakt voorafgaand aan het aanvragen of beschikken:* zoals vele gemeenten heeft ook de gemeente 's-Hertogenbosch in het Wmo-beleid vastgesteld dat de kosten die de belanghebbende heeft gemaakt, voorafgaand aan het moment van aanvragen van of beschikken over de voorziening, waarvan het college niet kan toetsen of deze voorziening noodzakelijk (zie paragraaf 5.3.2) of goedkoopst compenserend is, niet onder de Wmo vallen. Dit staat zo omschreven in art. 9 lid 2 sub d Wmo-verordening (zie ook hoofdstuk 3 Wmo-beleidsregels 's-Hertogenbosch). De CRvB heeft twee criteria gegeven waaraan het college moet voldoen om een juridisch verantwoorde invulling te kunnen geven aan deze begrenzing. De Raad oordeelt namelijk dat het college deze begrenzing niet aan de aanvrager kan tegenwerpen indien 1) het college vooraf schriftelijk toestemming heeft gegeven of 2) indien het college nog de mogelijkheid heeft om de noodzaak, adequaatheid en passendheid van de voorziening en de gemaakte kosten achteraf te beoordelen.¹⁴²

§ 5.4 Inkomenstoets

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.3, is al gesteld dat de gemeente ingevolge het individualiseringsbeginsel conform art. 4 lid 2 Wmo, bij het verlenen van voorzieningen onder meer rekening moet houden met de capaciteit van de aanvrager om uit het oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.¹⁴³ De vraag is hoe ver het begrip 'capaciteit' reikt.

Het antwoord op die vraag heeft de CRvB gegeven in twee uitspraken.¹⁴⁴ Uit die uitspraken vloeit voort dat de gemeente bij de poort van de Wmo geen regels mag stellen over het inkomen of vermogen van de aanvrager. Het oordeel van de Raad luidt dat uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de bedoeling van de wetgever is geweest om art. 4 lid 2 Wmo, mede in verband met inkomenseffecten, te interpreteren in het licht van de artikelen 15 en 19 Wmo.¹⁴⁵ Met andere woorden: slechts nadat is gebleken dat de aanvrager aanspraak heeft op een Wmo-voorziening en deze voorziening is toegekend mag het inkomen in acht worden genomen door middel van een inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling conform art. 15 jo 16 Wmo jo 41 Bmo.¹⁴⁶

De hiervoor genoemde benadering van de CRvB is ook terug te vinden in een aantal recente uitspraken van Rechtbank Leeuwarden.¹⁴⁷ Zo heeft deze Rechtbank geoordeeld dat ingeval het college de aanvraag voor hulp bij het huishouden afwijst, omdat de belanghebbende over voldoende financiële middelen beschikt om zelf hulp in te kopen, het college een inkomenstoets hanteert. De Rechtbank oordeelt in lijn met de CRvB dat een dergelijke inkomenstoets getuigt van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot art. 4 lid 2 Wmo.¹⁴⁸

¹⁴⁰ CRvB 28-10-2009, nr. 08/1600 Wmo.

¹⁴¹ Rb Zwolle-Lelystad 29-04-2010, nr. AWB 09/1660.

¹⁴² CRvB 11-05-2011, nr. 09/4037 Wmo-T.

¹⁴³ Lunenburg maart 2012.

¹⁴⁴ CRvB 19-12-2011, nr. 09/5990 Wmo en CRvB 18-01-2012, nr. 10/4441 Wmo.

¹⁴⁵ CRvB 18-01-2012, nr. 10/4441 Wmo.

¹⁴⁶ Lunenburg maart 2012.

¹⁴⁷ Rb Leeuwarden 27-12-2012, nr. 12/1631 Wmo en Rb Leeuwarden 18-12-2012, nr. AWB 11/1370, LJN: BY6831.

¹⁴⁸ Rb Leeuwarden 18-12-2012, nr. AWB 11/1370, LJN: BY6831 m. nt. Bohnen.

§ 5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de beperkingen van het compensatiebeginsel besproken. Het betreft geen limitatieve of uitputtende opsomming van de gevallen waarin het college de compensatieplicht kan begrenzen. Wel zijn per begrenzing rechtsregels weergegeven die een beeld geven van de uiterste grenzen van de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden. Daarbij is onderscheid gemaakt in de begrenzingen ten aanzien van de toegang tot een hulpaanspraak op grond van de Wmo (voorliggende voorziening, algemeen gebruikelijke voorziening en gebruikelijke zorg) en de begrenzingen ten aanzien van de beoordeling van die hulpaanspraak (gericht op het individu, langdurig noodzakelijk en goedkoopst compenserend).

Het is duidelijk geworden dat er sprake is van een (wettelijk) voorliggende voorziening indien er een aanspraak op maatschappelijke ondersteuning bestaat op grond van een andere wettelijke bepaling. De aanvrager hoeft niet feitelijk over die voorziening te beschikken. Daarnaast bestaat er geen aanspraak op hulp bij het huishouden op grond van de Wmo als die anti-revaliderend werkt of gericht is op begeleiding. De VPT op grond van de AWBZ is tevens een voorliggende voorziening.

Ten aanzien van de algemeen gebruikelijke voorziening valt het volgende op te merken. Er is sprake van een dergelijke voorziening wanneer de belanghebbende ook los van zijn beperkingen over de voorziening kon beschikken, de voorziening niet duurder is dan vergelijkbare producten en deze voorziening normaal in de handel verkrijgbaar is. Belangrijk is dat het college altijd onderzoekt of een algemeen gebruikelijke voorziening ook voor de persoon als aanvraag algemeen gebruikelijk is. Daarbij speelt de hoogte van het inkomen geen rol. Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn bij hulp bij het huishouden doorgaans de boodschappen- en maaltijdsdienst en de kinderopvang. Daarnaast kan het college de toegang tot de hulpaanspraak begrenzen als de gemeenteraad de gebruikelijke zorg in de verordening vaststelt. Deze begrenzing heeft betrekking op de zorg die gebruikelijk is voor huisgenoten binnen een leefeenheid ten opzichte van elkaar, voor zover er geen (dreiging voor) overbelasting ontstaat. Het college heeft de plicht om te onderzoeken wat het effect van de overname van huishoudelijke taken is. De belanghebbende heeft, naast de inlichtingenplicht, de plicht om mee te werken aan het onderzoek dat het college verricht.

Wanneer is vastgesteld dat de belanghebbende aanspraak heeft op de voorziening, wordt deze aanspraak getoetst op de beperkende voorwaarden. Gekeken wordt of de aanvraag gericht is op de persoon die de beperkingen in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie ondervindt en voor wie de voorziening ook noodzakelijk is. Ingeval er meerdere compenserende voorzieningen toegekend kunnen worden, toetst het college of de aangevraagde voorziening goedkoopst compenserend is. Het toekennen van één compenserende voorziening is daarbij toegestaan. Noemenswaardig is dat de begrenzing 'langdurig noodzakelijk' bij hulp bij het huishouden niet van toepassing is. In vele verordeningen, zoals die van de gemeente 's-Hertogenbosch, is de kortdurende huishoudelijke voorzieningen namelijk als uitzondering gegeven voor het uitgangspunt dat de voorziening langdurig noodzakelijk dient te zijn.

Tot slot is besproken dat de CRvB heeft geoordeeld dat de gemeenten bij de poort van de Wmo conform art. 4 lid 2 Wmo geen regels mogen stellen over het inkomen of vermogen van de aanvrager. Het begrip 'capaciteit' reikt daar niet toe. Slechts een inkomensafhankelijke eigenbijdrageregeling op grond van art. 15 jo 19 jo 41 Bmo mag worden gehanteerd.

§ 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is duidelijk geworden dat de toegang tot een (individuele) voorziening beperkt is en dat het college eerst zal toetsen of de beperking van een belanghebbende buiten de Wmo om opgeheven kan worden. Zo wordt, nadat iemand zich heeft aangemeld voor hulp bij het huishouden, een gesprek gehouden met diegene: het zogenaamde 'keukentafelgesprek' (zie art. 4 Wmo-verordening 's-Hertogenbosch).¹⁵⁰ Een van de voorwaarden die tijdens dat gesprek wordt gesteld, is dat de oplossing voor de beperking die de belanghebbende ondervindt, niet gevonden kan worden binnen de eigen omgeving.¹⁵¹

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inzet van het eigen netwerk (waaronder ook wordt verstaan de buurt of wijk waar men woont).¹⁵² Gekeken wordt of er naast de begrenzing 'gebruikelijk zorg' (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.3) ook andere mogelijkheden zijn om het eigen netwerk in te zetten en welke gevolgen deze mogelijkheden kunnen hebben voor de gemeente, de hulpaanvrager en het sociaal netwerk van de aanvrager. Met andere woorden: in hoeverre kan het college de het eigen netwerk van de aanvrager beïnvloeden? Wat gebeurt er als de belanghebbende weigert? Het kan ook zo zijn dat de belanghebbende wil meewerken, maar het eigen netwerk weigert om huishoudelijke taken op zich te nemen. De twee deelvragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn:

- Wat zijn de juridische gevolgen wanneer een Wmo-aanvrager op het gebied van hulp bij het huishouden weigert om het eigen netwerk in te zetten?
- Wat zijn de juridische gevolgen wanneer het sociale netwerk van de Wmo-aanvrager op het gebied van hulp bij het huishouden niet bereid is om ondersteuning te bieden?

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden, moet eerst worden stilgestaan bij de beïnvloedbaarheid van de informele zorg (zie paragraaf 6.2). Vervolgens wordt een aantal manieren geschetst waarop het eigen netwerk ingezet kan worden (zie paragraaf 6.3). Tot slot worden de gevolgen van de weigering ervan besproken in paragraaf 6.4.

§ 6.2 Is informele zorg beïnvloedbaar?

Tot aan het begin van de twintigste eeuw speelde de overheid een bescheiden rol op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. De burger was afhankelijk van de lokale sociale verbanden om de individuele risico's te kunnen beperken.¹⁵³ Het was een kwestie van 'vandaag u, morgen ik'. Dit veranderde in de loop van de geschiedenis. De meest fysiek nabije potentiële zorgnetwerken van mensen werden kleiner.¹⁵⁴ Steeds vaker werden professionals ingezet om de zorg voor de zwakkeren op zich te nemen.¹⁵⁵ Met andere woorden: de solidariteit verzakelijkt. Het is dan ook de vraag of voldoende rek in de informele zorg zit om de terugtrekkende bewegingen van professionele zorg op te vangen.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Twigg 1989, p. 56-57.

¹⁵⁰ VNG juni 2010, p. 5.

¹⁵¹ Wmo-beleidsregels 's-Hertogenbosch, Hoofdstuk 2, p. 2.

¹⁵² Klerk e.a. 2010, p. 23.

¹⁵³ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 14

¹⁵⁴ Linders 2010, p. 24.

¹⁵⁵ Lohman en Raaff 2012, p. 135.

¹⁵⁶ Linders 2010, p. 13: interessant bij deze vraag is dat de VNG stelt dat een gezonde *civil society* dé basis is voor een veerkrachtige lokale samenleving (VNG 2006, p.1). Hoe veerkrachtig is die samenleving?

Zoals Jager-Vreugdenhil omschrijft, gaat de wetgever met de Wmo uit van de ‘crowding out-hypothese’. Deze hypothese gaat ervan uit dat er, wanneer de verzorgingsstaat terugtreedt, andere structuren zijn waarin mensen voor elkaar gaan zorgen: de ‘civil society’.¹⁵⁷ De inzet van de *civil society* vloeit voort uit een van de uitgangspunten van de Wmo: de ‘eigen verantwoordelijkheid’.¹⁵⁸ Zo staat in de MvT: ‘De dagelijkse inrichting van de samenleving is het primaat van de burgers en de door hen zelf gekozen sociale verbanden’.¹⁵⁹ Interessant is de opvatting van Twigg dat lokale beleidsmakers geen invloed hebben op informele zorg, omdat het aanbod van informele zorg meer afhankelijk is van emotionele factoren zoals de oorspronkelijke relatie tussen het eigen netwerk en de zorgontvanger.¹⁶⁰ De vermaatschappelijking van informele zorg is dus weinig ‘maakbaar’. Het is dan nog maar de vraag hoe het lokaal sociaal beleid de informele zorg moet stimuleren. De solidariteit is immers verzakelijkt. Hierover staat in de contourennota het volgende:¹⁶¹

‘De beperkte maakbaarheid van de samenleving is voor het kabinet geen vrijbrief om lijdzaam toe te zien. Met het ondersteunen van goede initiatieven is veel te bereiken. Maar het kabinet stelt de eigen verantwoordelijkheid van mensen (weer) meer centraal...’

Daarnaast is noemenswaardig dat over de Wmo het volgende in het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) wordt vermeld:

*‘De wet moet de gemeenten opdragen burgerschap te activeren, gemeenschapszin te mobiliseren en de verantwoordelijkheid voor welzijn en gezondheid, ook van anderen, te bevorderen. De gemeente moet dit ondersteunen. Het is de enige manier om community care te realiseren’.*¹⁶²

Men kan zich echter afvragen of de gemeenten hiervoor voldoende instrumenten hebben gekregen of dat bij de ontwikkeling van de Wmo, zoals Stayaert stelt, te weinig aandacht is besteed aan de noodzaak om zorgbehoeften op te vangen met informele zorg.¹⁶³ Verder in dit hoofdstuk wordt besproken op welke manier invulling gegeven kan worden aan het toepassingsbereik van de inzet van het eigen netwerk en wat de mogelijke juridische gevolgen daarvan zijn.

§ 6.3 Op welke manier kan het eigen netwerk ingezet worden?

De begrippen ‘maatschappelijke binding’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ komen voor in de parlementaire geschiedenis, maar zijn niet expliciet opgenomen in de tekst van de Wmo. Daarnaast geeft de parlementaire geschiedenis niet concreet aan wat de reikwijdte van deze begrippen is.¹⁶⁴ Ondanks de hiaat in de kennis over hoe informele zorg gestimuleerd moet worden, is de opvatting die de wetgever (voor de Wmo) over de *civil society* hanteert, duidelijk.¹⁶⁵ Zo beschrijft de contourennota de volgende sociale structuren: familie, vrienden, sociale verbanden (de buurt, het werk, de geloofsgemeenschap et cetera) en organisaties waar burgers aan meedoen (de sportvereniging, de scouting et cetera).¹⁶⁶ Het belang van mantelzorgers en vrijwilligers wordt ook uitdrukkelijk benoemd in de MvT.¹⁶⁷

De *civil society* is in de opvatting van de wetgever dus: het deel van de samenleving dat niet door de overheid, maar door burgers en hun organisaties wordt ingericht.¹⁶⁸ Dit begrip

¹⁵⁷ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 81. Het begrip ‘civil society’ wordt in paragraaf 6.3 toegelicht.

¹⁵⁸ Jeukens april 2012.

¹⁵⁹ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2.

¹⁶⁰ Twigg 1989, p. 56-57; zie ook Jager-Vreugdenhil 2012, p. 165.

¹⁶¹ TK 2003-2004, 29538, nr. 1.

¹⁶² RVZ-advies 2005, p. 2.

¹⁶³ Stayaert 2006.

¹⁶⁴ Jeukens april 2012.

¹⁶⁵ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 81.

¹⁶⁶ TK 2003-2004, 29538, nr. 1, p. 9.

¹⁶⁷ TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2.

¹⁶⁸ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 81.

bestrijkt een breder terrein dan alleen 'het eigen netwerk' van de burger. Zo valt erover te discussiëren in hoeverre bijvoorbeeld een beroep op de *civil society* gedaan kan worden door middel van de plicht tot tegenprestatie op grond van de WWB of door middel van proefplaatsingen door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Hieronder wordt een opsomming gegeven van enkele manieren waarop de *civil society* ingezet kan worden, voor zover het 'het eigen netwerk' betreft, om de beperking van de aanvrager bij het voeren van het huishouden te kunnen opheffen:

- *Mantelzorg*: in art. 1 lid 1 sub b Wmo staat de volgende definitie van mantelzorg: *'langdurige zorg die niet in het kader van hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.3 overstijgt'*. De wetgever heeft hiermee gekozen voor een brede definitie, zonder een kwantitatieve begrenzing.¹⁶⁹ Meestal is bij een mantelzorgrelatie sprake van een familieverband (bloedverwantschap of een huwelijk), maar de relatie kan ook tussen vrienden, buren of geloofsgenoten bestaan.¹⁷⁰ Is het voor de gemeenten mogelijk om via de Wmo mantelzorgrelaties te beïnvloeden om meer participatie te bewerkstelligen? De mantelzorgers worden al beloond met het mantelzorgcompliment.¹⁷¹ Uit het onderzoek van Jager-Vreugdenhil blijkt het volgende: gemeenten dienen daarvoor binnen de indicatiestelling de emotionele omstandigheden (*framing rules*) waarin de aanvrager zich bevindt, expliciet ter discussie te stellen. Daarmee moeten zij proberen om calculerende gedragingen van burgers om te buigen. De gemeenten moeten dus normerend optreden en invloed uitoefenen op de gehanteerde regels van burgers. De indicatiesteller moet meer zijn dan slechts een protocolvolgende ambtenaar, hij moet ook in staat zijn om mensen te overtuigen, te motiveren en te empoweren.¹⁷²
- *De buurt*: niet alle bewoners zien 'de buurt' in eerste instantie als een sociale eenheid.¹⁷³ Daarom is het niet vanzelfsprekend dat 'de buurt' behoort tot een sociale structuur binnen de *civil society*, waarbinnen mensen de zorg voor elkaar overnemen. Desondanks is in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Vertrouwen in de buurt' geconcludeerd dat de buurt wel degelijk meerwaarde kan hebben bij de stimulering van informele zorg. Het is echter niet de geografische buurt die voor een meerwaarde kan zorgen, maar de nieuwe participatiecontext die in die buurt ontstaat.¹⁷⁴ Die participatiecontext kan ten aanzien van de huishoudelijke hulp bijvoorbeeld ontstaan door middel van schoonmaakacties en door de sociale infrastructuur te verbeteren in de buurt met behulp van bijvoorbeeld buurtcentra en klussendiensten.¹⁷⁵
- *De geloofsgemeenschap*: leden van geloofsgemeenschappen zetten zich over het algemeen vaker in voor vrijwilligerswerk dan andere Nederlanders.¹⁷⁶ Deze gemeenschappen, zoals kerken en moskeeën, worden dan ook hoofdzakelijk door vrijwilligers bestuurd.¹⁷⁷ Zij zijn vaak (binnen hun eigen gemeenschap) op de hoogte van wie hulp nodig heeft en wie die hulp zou kunnen en willen geven.¹⁷⁸ Christelijke vrijwilligers die werken in zorginstellingen, kunnen bijvoorbeeld ingezet worden om mensen in hun omgeving te helpen in het huishouden. Ook zijn er kerkelijke vrijwilligers die regelmatig huisbezoeken afleggen aan oudere leden van de eigen kerkgemeente. Daarnaast hebben moskeeën meestal ouderenwerkers aangewezen die ouderen helpen met bijvoorbeeld de administratie.¹⁷⁹ Bij het benaderen van een geloofsgemeenschap moet wel in acht

¹⁶⁹ Het verschil tussen mantelzorg en gebruikelijke zorg is dat de mantelzorg meer dan 8 uur per week of langer dan 3 maanden duurt: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz/vraag-en-antwoord/welke-zorg-valt-onder-de-algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz.html> 29-4-2013.

¹⁷⁰ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 134, 146.

¹⁷¹ Dit is een uitkering waarmee de mantelzorger jaarlijks in aanmerking kan komen als waardering voor het werk conform art. 19a Wmo. De ondersteuning van mantelzorger is opgenomen in art. 1 lid 1 sub g 4° Wmo. Het betreft het vierde prestatieveld.

¹⁷² Jager-Vreugdenhil 2012, p. 171-172.

¹⁷³ De Wmo-ambitie om de sociale samenhang in dorpen, buurten en wijken te bevorderen is vastgesteld in art. 1 lid 1 sub g 1° Wmo. Het betreft het eerste prestatieveld.

¹⁷⁴ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 91.

¹⁷⁵ WRR-rapport 2005, p. 55, 219.

¹⁷⁶ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 200.

¹⁷⁷ DSP-groep 2007, p. 29.

¹⁷⁸ Linders 2010, p. 215.

¹⁷⁹ DSP-groep 2007, p. 11.

worden genomen dat de normen en waarden binnen de verschillende gemeenschappen kunnen verschillen. Zij kunnen verschillende opvattingen hebben over het bieden van hulp. De leden van moskeeën bijvoorbeeld beschouwen de zorg aan ouderen vaak meer als de taak van de familie.¹⁸⁰

§ 6.4 Weigering inzet eigen netwerk: wat zijn de gevolgen?

De gemeente kan burgers in beginsel niet voorschrijven wat de onderlinge verwachtingen binnen hun eigen sociale netwerk moeten zijn. Aan de andere kant is de Wmo wel afhankelijk van de veranderingen in een niet-overheidsdomein: de informele zorg.¹⁸¹ Zoals in de voorgaande paragrafen is besproken, kan de gemeente dit domein beperkt beïnvloeden. Wel kan het college beroepen op het eigen netwerk van de aanvrager wanneer is vastgesteld dat er sprake is van de begrenzing 'gebruikelijke zorg' (hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.3).¹⁸² Deze begrenzing heeft betrekking op de zorg die de huisgenoten die behoren tot dezelfde leefeenheid van elkaar mogen verwachten. Aandacht verdient dat de overname van huishoudelijke taken niet kan worden gevergd van zorgrelaties die ontstaan op basis van vrijwilligheid buiten de leefeenheid (zoals de sociale structuren die zijn besproken in paragraaf 6.3). In deze relaties bepaalt de zorgverlener immers uitsluitend zelf (in overleg met de zorgbehoevende) welke taken worden overgenomen en in welke omvang.¹⁸³

In deze paragraaf worden de juridische gevolgen besproken wanneer de overdracht of overname van huishoudelijke taken binnen het netwerk van de aanvrager dat geen deel uitmaakt van de leefeenheid, wordt geweigerd. Zo kunnen het eigen netwerk van de hulpaanvrager én de aanvrager zelf weigeren om een onderlinge zorgrelatie aan te gaan. Tegen het besluit van het college in de zin van art. 1:3 Awb staat voor de belanghebbende ingevolge art. 7:1 jo art. 8:1 Awb de bezwaar- en beroepsprocedure open. Voor de duidelijkheid: de belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken conform art. 1:2 lid 1 Awb. Een voorbeeld van een uitspraak waartoe een dergelijk bezwaar (in dit geval door de aanvrager) kan leiden is een uitspraak van Rechtbank Leeuwarden.¹⁸⁴ De casus in deze zaak luidt als volgt:

De eiseres heeft een aanvraag ingediend voor een woonvoorziening, in de vorm van een tweede toilet op de bovenverdieping van haar woning. De eiseres en haar echtgenoot hebben op die verdieping tot dusver moeten gebruikmaken van een campingtoilettemmer. De eiseres voert aan dat zij niet (meer) in staat zijn om die emmer te legen. Het college wijst de aanvraag af. Vervolgens wordt het bezwaar dat de eiseres indient tegen het besluit van het college door de commissie bezwaarschriften als ongegrond verklaard. De commissie is van mening dat: het uitgangspunt is dat een losse toiletstoel met verwisselbare toilettemmer, en niet een tweede toilet, beschouwd kan worden als een adequate, verantwoorde voorziening ten behoeve van de nachtelijke mictie. De commissie wil daarop in het geval van de eiseres geen uitzondering maken, omdat na onderzoek is gebleken dat enkelen van haar familieleden in dezelfde gemeente wonen en in de gelegenheid zijn om de toilettemmer te tillen, legen en reinigen. Ook zou de eiseres daarvoor de hulp van een thuiszorginstelling kunnen aanvragen.

In de bovengenoemde zaak is door Rechtbank Leeuwarden geoordeeld dat de hulp van het eigen netwerk (in het huishouden) niet altijd kan worden ingeschakeld. Ten aanzien van de stelling van de gemeente dat in het geval van de eiseres volstaan zou kunnen worden met een toilettemmer, waarbij familieleden zorgen voor het legen en reinigen van de emmer heeft de Rechtbank het volgende overwogen: in het onderhavige geval kan uitsluitend rekening worden gehouden met de hulp van personen die deel uitmaken van de huishouding van de aanvrager of anderszins reeds beschikbare hulp. Het college kan niet van de eiseres verlangen dat zij niet-inwonende familieleden inzet.

¹⁸⁰ DSP-groep 2007, p. 28.

¹⁸¹ Jager-Vreugdenhil 2012, p. 172.

¹⁸² CRvB 03-03-2010, nr. 08/6562 Wmo.

¹⁸³ Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005, p.6.

¹⁸⁴ Rb Leeuwarden 28-05-2005, nt. 04/619 Wvg; deze jurisprudentie die tot stand is gekomen ten tijde van de Wvg is van overeenkomstige toepassing op de Wmo (Schulinck Handboek Wmo).

§ 6.5 Conclusies

De wetgever gaat met de Wmo uit van de ‘*crowding-out*-hypothese’. Deze hypothese gaat ervan uit dat wanneer de verzorgingsstaat terugtreedt, de *civil society* de zorg overneemt. De *civil society* is in de opvatting van de wetgever: het deel van de samenleving dat niet door de overheid, maar door burgers en hun organisaties wordt ingericht. De vraag is echter of er voldoende rek in de informele zorg zit om de terugtrekkende bewegingen van professionele zorg op te vangen. In de Wmo is niet geregeld welke reikwijdte ‘eigen verantwoordelijkheid’ en de ‘maatschappelijke binding’ hebben. Aandacht verdient dat de gemeente de burgers in beginsel niet kan voorschrijven, wat de onderlinge verwachtingen binnen hun eigen sociale netwerk moeten zijn. De gemeenten kunnen de informele zorg wel proberen te stimuleren. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen ten aanzien van de mantelzorg, vrijwilligers in buurten en vrijwilligers in de geloofsgemeenschap. Het stimuleren van de burgers om mantelzorgrelaties aan te gaan, kan worden gerealiseerd door de emotionele omstandigheden waarin de aanvrager zich bevindt, expliciet ter discussie te stellen. De gemeenten dienen calculerende gedragingen om te buigen en dienen zich normatief op te stellen. Het verwerven van meer vrijwilligers in buurten kan worden gerealiseerd door de participatiecontext in die buurt te veranderen door de sociale infrastructuur te verbeteren. Daarnaast kunnen bestaande vrijwilligersorganisaties worden ingezet, zoals geloofsgemeenschappen. Deze gemeenschappen weten meestal goed wie binnen hun gemeenschap hulp nodig heeft en wie die hulp zou kunnen en willen bieden.

Mocht het college zich toch beroepen op de inzet van het sociaal netwerk van de aanvrager, dan staat voor de aanvrager of het netwerk daarvan als belanghebbende de bezwaar- en beroepsprocedure open. Uit het oordeel van Rechtbank Leeuwarden blijkt dat het college zich slechts op het sociaal netwerk van de aanvrager kan beroepen als dat netwerk behoort tot de leefeenheid van de aanvrager, zoals bij de ‘gebruikelijke zorg’ het geval is, en anderszins wanneer de hulp reeds beschikbaar is.

7 BELEID UIT DE PRAKTIJK ALS VOORBEELD

"You can fool some of the people all of the time, and all of the people some of the time, but you can not fool all of the people all of the time"

Abraham Lincoln (1905-1965)

§ 7.1 Inleiding

Het onderhavige onderzoek is verdeeld in twee kaders: het juridisch kader en het praktisch kader. In de voorgaande hoofdstukken zijn de juridische kaders naar voren gebracht. In die hoofdstukken zijn de volgende aspecten besproken: het doel en de structuur van de Wmo, de verplichtingen van de gemeente die uit dat doel voortvloeien - in het bijzonder op het gebied van hulp bij het huishouden - en de manieren waarop die verplichtingen begrensd kunnen worden.

In dit hoofdstuk komt het praktisch kader aan bod. Bij het beantwoorden van de centrale vraag over de invulling van de beleidsvrijheid ten aanzien van de uitvoering van de compensatieplicht, kan het praktisch kader niet achterwege blijven. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken is de gemeente als de 'lokale overheid' aangewezen en is de Wmo op basis daarvan slechts in hoofdlijnen geregeld met een aantal definities en terreinen waarvoor de gemeente beleid moet opstellen. De operationalisering van die hoofdlijnen, waarbij de gemeente een regisserende rol heeft, leidt in de praktijk tot diverse lokale beleidsnota's. Hieruit volgt de vraag of het beleid van een andere gemeente op het gebied van hulp bij het huishouden als voorbeeld genomen kan worden door de gemeente 's-Hertogenbosch. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd antwoord op die vraag te geven. Daarvoor is het beleid van de gemeente Emmen geselecteerd en geanalyseerd. De zoektocht naar het beleid dat als voorbeeld genomen zou kunnen worden en waarom de keuze juist op het beleid van de gemeente Emmen is gevallen, wordt besproken in paragraaf 7.2. Alvorens het beleid van de gemeente Emmen wordt besproken, moet het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch onder de loep worden genomen. Dat wordt gedaan in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 wordt het beleid van de gemeente Emmen behandeld en in paragraaf 7.6 worden aan de hand van die bevindingen aanbevelingen gedaan. De deelvragen die centraal staan in dit hoofdstuk, luiden als volgt:

- Hoe ziet het Wmo-beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch eruit op het gebied van het resultaatgebied hulp bij het huishouden?
- Kan de gemeente 's-Hertogenbosch de manier waarop de gemeente Emmen in haar Wmo-beleid invulling heeft gegeven aan het compensatiebeginsel, op het gebied van hulp bij het huishouden, als voorbeeld nemen?

§ 7.2 Verantwoording methodologie

Er valt veel te leren van beleidsstukken van andere gemeenten. Door deze beleidsstukken te bestuderen kunnen beleidsmakers op goede ideeën komen. Waarom zou men immers wat betreft tijd, geld en personele inspanning een dure weg volgen indien een goedkopere weg van beleidsconstructie mogelijk is? Beleidsontwikkeling door intelligent te kopiëren dus, ook wel bekend als 'de Japanse methode' of '*smart practices research*'. Bij deze manier van beleidsontwikkeling is het wel belangrijk dat niet blindelings complete voorbeelden worden gekopieerd. Dat is niet effectief aangezien de behoeften en omstandigheden in gemeenten op lokaal niveau verschillen. Die verschillen vormen ook de basis voor het sturingsconcept van de Wmo met het uitgangspunt 'Regel het lokaal, horizontaal' (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2.1). Wel is het mogelijk om onderdelen en elementen uit een beleidsstuk als voorbeeld te nemen en door te voeren in het eigen beleid. Dat kan gedaan worden door onderdelen van dat beleid te kopiëren, door het beleid te modificeren of als inspiratiebron te

gebruiken.¹⁸⁵ Ook kan een beleidsstuk als voorbeeld worden genomen voor de manier waarop het beleid op het gebied van hulp bij het huishouden beter *niet* kan worden ingevuld.

§ 7.2.1 Waarom gemeente Emmen?

Tijdens een interview met Ingeborg Lunenburg, deskundige op het gebied van de Wmo, is de gemeente Emmen naar voren gekomen (zie bijlage C). Aan de hand van het advies van Lunenburg is gekozen om het beleidsplan en de verordening van de gemeente Emmen te analyseren. De keuze is op het Wmo-beleid van de gemeente Emmen, omdat de gemeente Emmen beleid heeft ontwikkeld op het gebied van hulp bij het huishouden dat erg actueel is geweest ten tijde van het onderhavige onderzoek. De gemeente Emmen geniet daarnaast landelijke bekendheid met dit beleid dat een vernieuwende aanpak vormt op één van de grootste budgettaire risico's van de uitvoering van de Wmo: de hulp bij het huishouden.¹⁸⁶ Ook is de keuze op dit beleid gevallen, omdat vele gemeenten pas recentelijk werken met een gekanteld Wmo-beleid dat is aangepast aan de hand van de aangekondigde bezuinigingen op het gebied van de hulp bij het huishouden vanuit het Rijk (zie hoofdstuk 8), waardoor een rechterlijke uitspraak daarover niet te vinden is. Wel heeft de Rechtbank Assen een oordeel over het beleid van de gemeente Emmen gegeven. Dit oordeel draagt bij aan de validiteit van het onderzoek en geeft het onderzoek enige houvast. Deze uitspraak en het beleid zullen in dit hoofdstuk worden behandeld. Al met al is de casus-Emmen een interessant voorproefje van wat de burgers te wachten staat en van de vraag hoeveel beleidsvrijheid de gemeente is gegund.¹⁸⁷

§ 7.3 Wmo-beleid gemeente 's-Hertogenbosch

In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 is het Wmo-beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch al ter sprake gekomen. Daartoe zijn de Wmo-beleidsregels 2012 en de Wmo-verordening 2012 op inhoud geanalyseerd. In hoofdstuk 5 zijn de uiterste grenzen van de compensatieplicht die in het Wmo-beleid zijn vastgesteld uiteengezet. In hoofdstuk 6 bleek dat in het Wmo-beleid is geregeld dat het college de oplossing voor de beperking(en) eerst zoekt in de eigen omgeving van de aanvrager. In dit hoofdstuk wordt het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch nader geanalyseerd. Of het beleid van de gemeente Emmen is door te voeren in het eigen beleid, kan immers pas worden bepaald als eerst het eigen beleid onder de loep is genomen. Daarvoor zijn ook de volgende stukken geanalyseerd:

- 1) Raadsvoorstel gemeente 's-Hertogenbosch 'De sociale kracht van de stad' (28 februari 2012);
- 2) Raadsinformatiebrief gemeente 's-Hertogenbosch 'De Nieuwe Aanpak' (20 maart 2012);

§ 7.3.1 De Nieuwe Aanpak

Op 28 februari 2012 heeft de gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch 'de sociale kracht van de stad 2012-2016' vastgesteld. Het betreft het beleidskader voor de ontwikkeling van het sociale domein. Volgens dit beleidskader moeten de burgers meer beroep doen op het organiserende vermogen in de samenleving en minder op een organiserend overheid. Stimuleren en faciliteren is de kern van de overheidsrol en wederkerigheid is een principieel uitgangspunt, dat is: 'De Nieuwe Aanpak' (DNA).¹⁸⁸ Stadskracht. Daar draait het om.

In het hiervoor genoemde beleidskader is 'De Nieuwe Aanpak' vertaald naar een denkmodel, ook wel de 'schilconstructie' genoemd. Volgens dit model moet er zoveel mogelijk een verschuiving plaatsvinden naar de 0^{de} lijn. Dit model bestaat uit de 0^{de} lijn, de 1^{ste} lijn en de

¹⁸⁵ Geul 2005, p. 59-62.

¹⁸⁶ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647, LJN: BZ4141 m. nt. mr. Kees-Willem Bruggeman en mr. Hans van Rooij.

¹⁸⁷ Trouw 18-3-2013.

¹⁸⁸ Raadsvoorstel februari 2012, p. 1-4.

2^{de} lijn.¹⁸⁹ De 0^{de} lijn heeft betrekking op het gewone leven. In het gewone leven zorgen burgers, het maatschappelijke middenveld en bedrijven –deels met de overheid- voor basisvoorzieningen (scholen, sportclubs, bedrijven en kerken). Indien de burger niet over de middelen beschikt of de mogelijkheid heeft om voor zichzelf te zorgen, komt hij in aanmerking voor de lichte, tijdelijke professionele ondersteuning uit de 1^{ste} lijn. Deze ondersteuning is gericht op het benutten van de mogelijkheden van de mensen zelf en hun netwerk. Indien het probleem van de burger te complex en/of te langdurig van aard is voor de 1^{ste} lijn, komt deze burger in aanmerking voor een maatwerkoplossing (individuele voorziening) uit de 2^{de} lijn. Met andere woorden: eerst wordt naar andere mogelijkheden gezocht, voordat de hulp bij het huishouden in de vorm van een individuele voorziening wordt verstrekt. Dit bleek al uit de Wmo-verordening en Wmo-beleidsregels die zijn besproken in de hoofdstukken 5 en 6 van deze scriptie.

§ 7.4 Wmo-beleid gemeente Emmen

‘De proeftuin van de Wmo’: zo wordt de gemeente Emmen in de media ook wel genoemd.¹⁹⁰ Met ingang van 1 januari 2013 heeft de gemeente Emmen namelijk (met terugwerkende kracht) een nieuwe methode ingevoerd voor de hulp bij het huishouden op basis van het beleidsplan 2012-2016 ‘Van Zorg naar Participatie’. Vanaf die datum heeft deze gemeente de algemene voorziening ‘schoonmaakondersteuning’ in het leven geroepen, waarvan de burgers met een beperking bij het voeren van een huishouden gebruik kunnen maken. Wel blijft, aldus het beleidsplan, de mogelijkheid van een individuele aanvraag voor schoonmaakondersteuning bestaan, voor gevallen waarin de algemene voorziening geen adequate oplossing biedt.¹⁹¹ Wat houdt de algemene voorziening ‘schoonmaakondersteuning’ precies in? In de volgende subparagraaf wordt de ‘methode-Emmen’ toegelicht. Daartoe zijn de volgende stukken geanalyseerd:

- 1) Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016 ‘Van Zorg naar Participatie’;
- 2) Beleidsregels Wmo 2013 gemeente Emmen;
- 3) Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2012.

§ 7.4.1 Hulp bij het huishouden als algemene voorziening

Zoals vele gemeenten werkt ook de gemeente Emmen met een gekantelde verordening.¹⁹² Vanuit de gekantelde werkwijze wordt gekeken naar de eigen kracht van de inwoners en worden hulpvragen op een individuele manier vertaald in te behalen resultaten. Zo is, in het geval iemand zelf geen huishoudelijke taken kan uitvoeren, de aanspraak op een voorziening geformuleerd in de volgende resultaten: ‘wonen in een schoon en leefbaar huis’ en ‘beschikken over schone en draagbare kleding’. De methode-Emmen is in het leven geroepen om deze resultaten te kunnen bereiken.¹⁹³

Bij deze methode gaat het niet om zorg, maar om schoonmaakondersteuning die kan worden ingekocht.¹⁹⁴ Waar het op neer komt is dat een zorginstelling wordt aangewezen om de huishoudelijke taken uit te voeren als mensen dat zelf niet (meer) kunnen. De aangewezen zorginstelling wordt in beginsel gekwalificeerd als een algemene voorziening, waarvan wordt aangenomen dat de burger zich daarvoor niet hoeft te wenden tot het Wmo-loket.¹⁹⁵ Daarbij staan de te bereiken resultaten centraal, niet het aantal uren hulp per week.¹⁹⁶ Noemenswaardig is dat dit beleid, naast de nieuwe gevallen na 1 januari 2013, door middel van een herindicatie ook geldt voor degene aan wie huishoudelijke hulp al is

¹⁸⁹ Raadsvoorstel februari 2012 p. 19.

¹⁹⁰ Trouw 18-3-2013.

¹⁹¹ Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016, p. 43.

¹⁹² Het VNG project ‘De Kanteling’ is uitgelegd in hoofdstuk 1.

¹⁹³ Art. 2 sub a jo b jo art. 9 lid 2 Wmo-Verordening 2012 Emmen en p. 2; zie ook Lunenburg maart 2013.

¹⁹⁴ Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016, p. 44.

¹⁹⁵ De definitie van de ‘algemene voorziening’ wordt in paragraaf 7.4.3 nader besproken.

¹⁹⁶ Lunenburg maart 2013.

toegekend. Om meer inzicht te krijgen over hoe deze methode werkt, kan een onderverdeling in de volgende drie fasen worden gemaakt:¹⁹⁷

- *Fase 1 (melden voor 'schoonmaakondersteuning')*: om in aanmerking te kunnen komen voor schoonmaakondersteuning dient de burger zich te *melden* bij de gemeente of bij de aanbieder van ondersteuning. Nadat hij zich heeft gemeld, wordt aan de hand van een (nieuwe) eenvoudige toekenningsprotocol vastgesteld of en in hoeverre deze burger beperkingen ondervindt bij het voeren van een huishouden en of er gecompenseerd dient te worden. Op basis van dit protocol kan de burger in aanmerking komen voor 2,5 uur schoonmaakondersteuning per week. Voor deze ondersteuning wordt geen beschikking afgegeven, met als gevolg dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is.¹⁹⁸
- *Fase 2 (gesprek met een Wmo-consulent)*: wanneer de toegekende ondersteuning niet voldoende compenserend is, moet de burger dit aangeven bij de gemeente. Ook kan het zo zijn dat tijdens de inzet van de schoonmaakondersteuning is gebleken dat de beperkingen groter zijn dan gedacht. In deze gevallen wordt een gesprek met de Wmo-consulent gevoerd (het 'keukentafelgesprek'). Tijdens dat gesprek wordt geprobeerd om de beperkingen en de mogelijke oplossingen daarvoor (op maat) zoveel mogelijk te achterhalen. Er wordt dus maatwerk geleverd.
- *Fase 3 (mogelijkheid om een individuele aanvraag in te dienen)*: pas als tijdens het gesprek met de Wmo-consulent is aangetoond dat de schoonmaakondersteuning niet voldoende is en/of er behoefte is aan regie, kan de burger in aanmerking komen voor een individuele voorziening (zie art. 9 lid 2 Wmo-Verordening 2^e volzin).¹⁹⁹ Dat kan door een individuele toekenning van extra uren schoonmaakondersteuning en/of regie aan de hand van het gemeentelijk indicatieprotocol (zie ook paragraaf 7.4.3.1). Pas dan wordt door het college een beschikking afgegeven.

Zoals eerder is aangegeven heeft Rechtbank Assen zich gebogen over de methode-Emmen. De aanleiding daarvoor was de rechtszaak die Wmo-klanten tegen de gemeente Emmen aanspanden. In vier van de in totaal achtenvijftig beroepszaken is uitspraak gedaan. De zaken die de vierenvijftig Wmo-klanten aanspanden in navolging van de eerste vier heeft de rechter aangehouden.²⁰⁰ De uitspraak van de Rechtbank worden in de volgende paragraaf behandeld.

§ 7.4.2 Methode-Emmen: rechterlijke uitspraak

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland heeft op 29 januari 2013 geoordeeld over het verzoek van de belanghebbende om een voorlopige voorziening te treffen in het kader van de methode-Emmen.²⁰¹ Het oordeel luidt dat de vraag of de door de gemeente ingerichte besluitvorming (de methode-Emmen) rechtmatig is of voldoet aan de Wmo, niet geschikt is in het kader van de voorlopige voorzieningenprocedure. Ook blijkt uit het oordeel dat voorafgaand aan de vraag of de besluitvorming rechtmatig is en voldoet aan de Wmo nog de vraag moeten worden beantwoord of er überhaupt sprake is van een 'besluit' in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb met betrekking tot de indicatie vanaf het jaar 2013.

Op basis van het voorgaande en omdat op korte termijn een zitting zou worden gehouden bij Rechtbank Assen, heeft de voorzieningenrechter besloten om de behandeling van en de uitspraak op het beroep aan te houden in afwachting van de uitspraak hiervan. Het college moet het eerder toegekende pgb hierdoor voortzetten tot de uitspraak in beroep. Op 14 maart 2013 heeft Rechtbank Assen (de meervoudige Kamer voor bestuursrechtelijke zaken van de Rechtbank Noord-Nederland), zoals verwacht, een oordeel gegeven over het Wmo-

¹⁹⁷ Deze fasen kunnen gezien worden als de schilconstructie die de gemeente Emmen hanteert (zie ook paragraaf 7.3.1).

¹⁹⁸ Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016, p. 44.

¹⁹⁹ Zie ook Beleidsregels Wmo 2013 gemeente Emmen, p. 9.

²⁰⁰ Nieuwsbrief Wmo gemeente Emmen april 2013.

²⁰¹ Rb Noord-Nederland 29-01-2013, nr. ASS 12/917; ook is er een voorlopige voorziening getroffen in het kader van de methode-Emmen in de zaak Rb Noord-Nederland 14-02-2013, nr. AWB 12/916 op 14 februari 2013.

beleid van de gemeente Emmen.²⁰² De vraag is of in die uitspraak duidelijkheid is verschaft over de volgende vragen:

- 1) Is een schriftelijke beslissing van het college dat iemand toegang tot een algemene voorziening heeft aan te merken is als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb?
- 2) Wat is algemene voorziening en valt de schoonmaakondersteuning onder dat begrip?
- 3) Volgens welke criteria kan een algemene voorziening als voldoende compenserend worden gekwalificeerd?²⁰³

Om te achterhalen of duidelijkheid is verschaft over deze drie vragen wordt hieronder de desbetreffende uitspraak uiteengezet. De feiten in deze zaak luiden als volgt:

De belanghebbende is beperkt in alle huishoudelijke taken. Zij is bekend met hoge bloeddruk, artrose aan de rug, voeten en handen, cara, incontinentie, fysiologische verouderingsverschijnselen en aandoeningen aan de nieren. De verwachting is dat deze beperkingen zullen toenemen. Het college heeft in het bestreden besluit van 20 november 2012 op grond van een herindicatie hulp bij het huishouden als individuele voorziening toegekend voor 4 uur en 35 minuten per week. Door het college is besloten dat deze individuele voorziening vervalt op 31 december 2012, waarna belanghebbende gebruik kan maken van de algemene voorziening schoonmaakondersteuning van 2,5 uur. Het geschil in beroep richt zich op de volgende twee aspecten: de herindicatie (zie paragraaf 7.4.2.1) en de situatie vanaf 1 januari 2013 (zie paragraaf 7.4.2.2).

§ 7.4.2.1 Herindicatie

De Rechtbank heeft ten aanzien van de herindicatie op twee punten een oordeel gegeven: de overgangstermijn van drie maanden en het gemeentelijke indicatieprotocol. Het oordeel van de Rechtbank luidt als volgt:

- 1) *Overgangstermijn:* ingevolge art. 31 Wmo-Verordening geldt er een termijn van drie maanden vanaf de beschikkingsdatum na herindicatie voor bestaande Wmo-klanten voor 1 januari 2013. De belanghebbende voert aan dat deze overgangstermijn onredelijk is. De Rechtbank oordeelt echter dat de vastgelegde termijn niet onredelijk is, omdat de meeste besluiten binnen een periode van twee maanden zijn genomen waardoor het verschil in ingangsdatum gering is. Daarnaast zijn alle betrokkenen vooraf geïnformeerd door middel van een beleidsbrief zodat deze betrokkenen zich op de beleidswijziging hebben kunnen voorbereiden.²⁰⁴
- 2) *Indicatieprotocol:* de gemeente Emmen hanteert een gemeentelijk indicatieprotocol dat is gebaseerd op de systematiek die tot 2007 onder de AWBZ werd gehanteerd (zie ook paragraaf 7.4.1).²⁰⁵ De belanghebbende betoogt dat dit protocol buiten beschouwing gelaten moet worden, omdat het protocol afwijkt van de normen zoals vastgesteld in het PHV. De Rechtbank is van mening dat het indicatieprotocol niet onrechtmatig is, omdat het PHV de gemeente een normkader biedt waarbinnen de indicatiestelling *kan* plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 4 paragraaf 4.3). Ingevolge art. 3 jo 5 Wmo heeft de gemeente de vrijheid om een eigen invulling te geven aan de compensatieplicht.²⁰⁶ Niet is aangetoond dat met deze normen de resultaten niet kunnen worden behaald. Wel benadrukt de Rechtbank dat de gemeente ook met het nieuwe protocol in het individuele geval maatwerk moet leveren krachtens art. 4 lid 2 Wmo.²⁰⁷ De Rechtbank acht niet onderbouwd waarom de toegekende ondersteuning in het geval van de belanghebbende niet voldoende compenserend is.

²⁰² Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647.

²⁰³ annotatie Lunenburg bij Rb Noord-Nederland 29-01-2013, nr. ASS 12/917.

²⁰⁴ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. (rechtsoverweging) 10.3.

²⁰⁵ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. 7.

²⁰⁶ Zie ook vaste jurisprudentie als: CRvB 17-02-2011, nr. 09/1172 Wmo.

²⁰⁷ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. 11.3.

§ 7.4.2.2 Situatie vanaf 1 januari 2013

De herindicatie, zoals besproken in de voorgaande paragraaf, heeft betrekking op de situatie vóór 1 januari 2013. Deze paragraaf gaat over de situatie na 1 januari 2013, voor wanneer de algemene voorziening schoonmaakondersteuning is toegekend. Aan de hand van deze paragraaf wordt duidelijk of Rechtbank Assen antwoord heeft gegeven op de vragen in paragraaf 7.4.1.

In lijn met het besprokene in paragraaf 7.4.1 ziet de Rechtbank zich in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de beroepsgronden voor de situatie na 1 januari 2013 bij de beoordeling van het beroep betrokken kunnen worden. Met andere woorden: is de schriftelijke beslissing van het college dat de belanghebbende toegang tot een algemene voorziening heeft, aan te merken is als een besluit in de zin van de Awb?

Het bestreden besluit geeft volgens het college tevens toegang tot de algemene voorziening schoonmaakondersteuning, zoals deze vanaf 1 januari 2013 bestaat. Over het al dan niet toekennen van de algemene voorziening wordt geen beschikking afgegeven. De Rechtbank oordeelt echter dat een schriftelijke beslissing dat iemand toegang heeft tot een voorziening, ook als het een algemene voorziening betreft, aangemerkt moet worden als een besluit. Het bieden van schoonmaakondersteuning is immers een op art. 4 Wmo berustende publieke taak en de beslissing om iemand tot die ondersteuning toe te laten, is gericht op het rechtsgevolg dat de persoon die daartoe toegelaten wenst te worden, er recht op heeft.²⁰⁸

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van een besluit, heeft de Rechtbank ook een oordeel gegeven over de beroepsgronden die zijn gericht op de situatie na 1 januari 2013. Met betrekking tot de met de methode-Emmen gevolgde procedure (zie paragraaf 7.4.1) oordeelt de Rechtbank dat de gemeente in het onderhavige geval onvoldoende voldoet aan de compensatieplicht van de Wmo. Volgens de Rechtbank valt namelijk niet in te zien dat, nadat eerder een individuele voorziening is toegekend, de belanghebbende op basis van een herindicatie daarvoor een nieuwe aanvraag moet indienen.²⁰⁹ Daarnaast neemt de Rechtbank in overweging dat de belanghebbende door de gevolgde procedure een (algemene) voorziening toegekend heeft gekregen, tot op het moment dat op de aanvraag om een individuele voorziening wordt besloten, zonder dat aan die toekenning maatwerk is voorafgegaan. Er wordt immers pas nadat een aanvraag om een individuele voorziening is gedaan, onderzoek verricht naar de persoonskenmerken, de behoeften en de capaciteit van de belanghebbende conform art. 4 lid 2 Wmo. Daarbij acht de Rechtbank van belang dat de herindicatie is gegeven voor lichte en zware huishoudelijke taken waaronder wasverzorging. Aangezien de schoonmaakondersteuning slechts wordt toegekend voor het resultaatsgebied 'een schoon en leefbaar huis', blijkt nergens uit in hoeverre wordt voorzien in de indicatie die belanghebbende heeft voor wasverzorging. De gemeente zal de besluitvorming volgens de Rechtbank moeten herinrichten.

§ 7.4.2.3 Wat zijn de gevolgen van deze uitspraak?

Wat voor gevolgen heeft de hiervoor besproken uitspraak van Rechtbank Assen op de methode-Emmen? De Rechtbank heeft geoordeeld dat in het onderhavige geval het college niet voldoende uitvoering aan de compensatieplicht heeft gegeven. Wat houdt dit in voor de methode zelf? Zegt de uitspraak iets over de rechtmatigheid van de methode-Emmen?

Staatssecretaris Van Rijn geeft bij het beantwoorden van de Kamervragen van Kamerlid Leijten (SP) aan dat de Rechtbank geen oordeel heeft gegeven over de inhoud van het beleid met betrekking tot huishoudelijke hulp, maar wel over de wijze waarop de gemeente dit in de specifieke situatie tot uitvoering heeft gebracht.²¹⁰ Volgens Van Rijn is het primair

²⁰⁸ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. 13.3.

²⁰⁹ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. 14.3.

²¹⁰ Kv-TK-2013Z05777 9-4-2013.

aan Emmen om de uitspraak te analyseren en de noodzakelijke vervolgacties, zowel in de concrete situatie als voor het Wmo-beleid en de uitvoering daarvan te bepalen. De gemeente Emmen heeft Van Rijn geïnformeerd om de consequenties van de uitspraak voor de klanten zorgvuldig in kaart te brengen en op eigen initiatief corrigerende acties te ondernemen. Zo laat de gemeente Emmen weten dat het Wmo-beleid gehandhaafd mag worden. In de 'Nieuwsbrief Wmo' van de gemeente Emmen staat dat de methode-Emmen voor iedereen blijft gelden.²¹¹ De rechter zou hebben geoordeeld dat er procedurele fouten zijn gemaakt. In de nieuwsbrief wordt het volgende vermeld: 'We hebben een administratieve fout gemaakt'. Deze fout kan volgens Emmen worden opgelost door een individuele beschikking af te geven. De gemeente neemt de volgende stappen:

- *Bestaande klanten:* de achteventig klanten die beroep hebben ingesteld krijgen een persoonlijke brief met daarin een nieuw besluit.
- *Klanten vanaf 1 januari 2013:* alle nieuwe klanten die vanaf 1 januari worden toegelaten tot de algemene voorziening schoonmaakondersteuning krijgen daarover een brief met het besluit.

De vraag is echter of de gemeente Emmen het oordeel van de rechter op de juiste manier interpreteert. Trouw schrijft dat de rechter een streep door de methode-Emmen heeft gehaald, maar dat Emmen het vonnis met andere ogen leest en dat wethouder Henk Jumelet (CDA) meent dat de rechter de methode-Emmen niet goed heeft begrepen.²¹² De regels uit het gemeentelijk normkader en de overgangstermijn van drie maanden zijn volgens Emmen immers niet onredelijk (zie paragraaf 7.4.2.1).²¹³ De gemeente Emmen zet de gekozen aanpak dus door. Het vervolg laat zich raden.

§ 7.4.3 Methode-Emmen: aandachtspunten

Zoals in de voorgaande paragrafen is gebleken zijn er nog altijd onduidelikheden over de rechtmatigheid van de methode-Emmen.²¹⁴ Op de vragen in paragraaf 7.4.1 heeft de rechter niet volledig duidelijke antwoorden gegeven. Hieronder worden de juridische vragen die de methode-Emmen en de uitspraak daarover met zich mee brengen besproken. Met andere woorden: de juridische aandachtspunten worden uiteengezet. Deze zijn als volgt:

- *Definitie algemene voorziening:* in de uitspraak van Rechtbank Assen staat dat de Rechtbank in het midden laat of de schoonmaakondersteuning als een algemene voorziening aangemerkt kan worden.²¹⁵ De Rechtbank laat zich daarover niet uit, omdat zij dit niet nodig acht om de zaak af te doen.²¹⁶ Wat is een algemene voorziening eigenlijk? De Wmo zelf geeft daar geen definitie van. Dit begrip is door de VNG geïntroduceerd in de eerste Wmo-modelverordening.²¹⁷ De CRvB is van mening dat geen er sprake is van een individuele voorziening als de voorziening collectief wordt aangeboden en voor iedereen toegankelijk is via een beperkte toelatingsbeoordeling aan de hand van een beperkt aantal algemeen geformuleerde maatstaven. Daarbij is in aanmerking genomen dat bij die toelatingsbeoordeling geen acht wordt geslagen op de specifieke persoonskenmerken van de aanvrager en dat deze voorziening naar zijn aard niet is afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager.²¹⁸

²¹¹ Nieuwsbrief Wmo gemeente Emmen april 2013; hierin staat: '...voor iedereen blijft gelden: als uw persoonlijke omstandigheden veranderen of u vindt dat u geen passende ondersteuning krijgt, kunt u altijd een keukentafelgesprek aanvragen. Samen met de zorgaanbieder en de Wmo-consulent gaat u op zoek naar een goede oplossing'.

²¹² Trouw 18-3-2013.

²¹³ Wmo-magazine 27-3-2013.

²¹⁴ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647, LJN: BZ4141 m. nt. mr. Kees-Willem Bruggeman en mr. Hans van Rooij: Rechtbank Assen richt zich op de zorgvuldigheid van de uitvoering in de concrete situatie en niet op de juridische (on)mogelijkheden van het aanbieden van hulp bij het huishouden als algemene voorziening.

²¹⁵ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647 r.o. 13.3.

²¹⁶ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647, LJN: BZ4141 m. nt. mr. Kees-Willem Bruggeman en mr. Hans van Rooij.

²¹⁷ Lunenburg maart 2013.

²¹⁸ CRvB 19-10-2010, LJN BM0956 Wmo.

Het is nog maar de vraag of de schoonmaakondersteuning van de methode Emmen als een algemene voorziening aangemerkt kan worden, aangezien de Rechtbank heeft geoordeeld dat in het concrete geval wel maatwerk geleverd dient te worden conform art. 4 lid 2 Wmo.

- *Voldoende compensatie:* de toets of de voorziening compenserend is, moet worden gedaan op basis van art. 4 Wmo. De zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie zijn daarbij de doeleinden. Zoals gezegd betreft het een resultaatsverplichting. De vraag is: kan het college er zonder meer van uitgaan dat de resultaten ('een schoon en leefbaar huis' en 'schone en draagbare kleding') kunnen worden bereikt door middel van 2,5 uur schoonmaakondersteuning? Aan de hand van de uitspraak van Rechtbank Assen kan gesteld worden dat het college (ook al is sprake van een algemene voorziening) daar niet zonder meer vanuit mag gaan. De gemeente Emmen kiest er echter voor de gevolgdte procedure voort te zetten.
- *Pgb of natura-voorziening: keuzevrijheid:* in de uitspraak van Rechtbank Assen is naast de vraag of sprake is van een algemene voorziening, ook de vraag of de belanghebbende de keuzevrijheid dient te krijgen niet behandeld. Volgens de methode-Emmen wordt de algemene voorziening schoonmaakondersteuning slechts in natura aangeboden. Moet die keuzevrijheid gegeven worden? Of de belanghebbende de keuzevrijheid moet krijgen, conform art. 6 Wmo, hangt sterk af van de mate waarin de schoonmaakondersteuning als algemene voorziening valt aan te merken. Dit artikel geldt immers alleen voor de individuele voorziening.²¹⁹
- *Omgekeerde bewijslast:* zoals gezegd kan de belanghebbende pas een beroep doen op een individuele voorziening, als de belanghebbende aangeeft dat de schoonmaakondersteuning van 2,5 uur niet voldoende is. Hierdoor lijkt de bewijslast bij de belanghebbende te liggen.²²⁰ Uit vaste jurisprudentie vloeit echter voort dat deze bewijslast bij het college ligt.²²¹
- *De (juridische) rol van de leverancier:* met de methode-Emmen speelt de zorgleverancier een grote rol in het gehele proces van behandeling: de taak van het college als bestuursorgaan. De vraag is of de leverancier van de ondersteuning of het college zelf in eerste instantie een besluit neemt. Als de leverancier dit doet: heeft de leverancier daartoe een juridisch correct mandaat gekregen? Welk moment moet gezien worden als aanvraag in de zin van de Awb?²²²

§ 7.5 Conclusies

De gemeente is als de lokale overheid aangewezen, waardoor de Wmo slechts in hoofdlijnen is geregeld met een aantal definities en terreinen. De gemeente dient daarvoor beleid op te stellen. Dit leidt in de praktijk tot diverse lokale beleidsnota's. Zo werkt de gemeente Emmen, ook wel 'de proeftuin van de Wmo' genoemd, op het gebied van hulp bij het huishouden vanuit de gekantelde werkwijze met een nieuwe methode: de methode-Emmen. In dit hoofdstuk is de vraag behandeld of deze methode in het kader van de kostenbeheersing op het gebied van hulp bij het huishouden door de gemeente 's-Hertogenbosch als voorbeeld genomen kan worden.

De methode-Emmen werkt als volgt. Bij het bereiken van de resultaten 'wonen in een schoon en leefbaar huis' en 'beschikken over schone en draagbare kleding' gaat het niet om de zorg, maar om het bieden van schoonmaakondersteuning, die als zodanig ingekocht kan worden. Zorginstellingen worden aangewezen om de huishoudelijke taken over te nemen als mensen die taken zelf niet kunnen uitvoeren. Deze instellingen worden in beginsel gekwalificeerd als 'algemene voorzieningen'. Aan de hand van een (eenvoudig) toekenningsprotocol kan deze persoon in aanmerking komen voor 2,5 uur schoonmaakondersteuning. Indien de belanghebbende daarmee niet voldoende wordt gecompenseerd kan een individuele voorziening worden getroffen. Daarvoor dient de belanghebbende een keukentafelgesprek aan te vragen met een Wmo-consulent. Pas dan wordt een beschikking afgegeven.

Rechtbank Assen heeft op 14 maart 2013 een oordeel gegeven over de methode-Emmen. Het oordeel van de Rechtbank luidt dat een schriftelijke beslissing dat iemand toegang heeft

²¹⁹ Lunenburg maart 2013..

²²⁰ Annotatie Lunenburg bij Rb Noord-Nederland 29-01-2013, nr. ASS 12/917.

²²¹ Zie bijvoorbeeld: CRvB 10-12-2008, BG6612 Wmo.

²²² Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647, LJN: BZ4141 m. nt. mr. Kees-Willem Bruggeman en mr. Hans van Rooij.

tot een voorziening, ook als het een algemene voorziening betreft, wel degelijk aangemerkt moet worden als een besluit. Met betrekking tot de met de methode-Emmen gevolgde procedure heeft de Rechtbank geoordeeld dat daarmee in het concrete geval niet voldoende is voldaan aan de compensatieplicht. Volgens de rechter valt niet in te zien dat de belanghebbende na een recente herindicatie opnieuw een aanvraag zou moeten doen voor een individuele voorziening. Daarnaast neemt de Rechtbank in overweging dat de algemene voorziening, tot de toekenning van een individuele voorziening, wordt toegekend zonder dat aan die toekenning maatwerk is voorafgegaan conform art. 4 lid 2 Wmo. De gemeente moet het beleid naar het oordeel van de rechter herinrichten.

De gemeente Emmen heeft ervoor gekozen om de methode door te zetten. Emmen meent dat er vooral procedurele fouten zijn gemaakt die opgelost kunnen worden door een individuele beschikking af te geven wanneer de belanghebbende is toegelaten tot de algemene voorziening. Het is nog maar de vraag of de methode-Emmen rechtmatig is. Rechtbank Assen heeft immers geen definitief oordeel gegeven over de vraag of de methode-Emmen aan de Wmo voldoet. Zo zijn er juridische vraagstukken (zie paragraaf 7.4.3) die onbeantwoord zijn gebleven. Zo is het nog maar de vraag of de schoonmaakondersteuning als een algemene voorziening kan worden aangemerkt waarbij bij de toelatingsbeoordeling geen acht hoeft te worden geslagen op de specifieke persoonskenmerken en de ondersteuning naar zijn aard niet hoeft te worden afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager.

§ 7.6 Aanbevelingen

De vraag die in dit hoofdstuk is behandeld is of het Wmo-beleid van de gemeente Emmen op het gebied van de hulp bij het huishouden in het Wmo-beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch doorgevoerd zou kunnen worden. Kan de schoonmaakondersteuning als algemene voorziening doorgevoerd worden in het denkmodel, ofwel de schilconstructie (zie paragraaf 7.3.1) zoals de gemeente 's-Hertogenbosch in het Wmo-beleid hanteert?

Beide gemeenten staan voor hetzelfde doel: kostenbeheersing op het gebied van hulp bij het huishouden. Dat doel stelt de gemeenten voor dezelfde opgave: meer ondersteuning bij het huishouden organiseren met een krimpend budget. De aanleiding om de methode-Emmen in het leven te roepen was dan ook de financiële noodzaak. Het nieuwe beleid was noodzakelijk om de ondersteuning op lange termijn betaalbaar te kunnen houden.²²³ Wel geldt uiteraard dat de beleidsvorming binnen de juridische kaders moet plaatsvinden. Over de rechtmatigheid van de methode-Emmen zijn er zoals in dit hoofdstuk bleek nog veel onduidelijkheden. Er zijn veel vragen onbeantwoord gebleven.²²⁴ Hierdoor is het (nog) niet mogelijk om de afweging te maken of de gemeente 's-Hertogenbosch de methode-Emmen kan doorvoeren in haar eigen beleid. Daartoe zal eerst een rechterlijke uitspraak nadere uitleg over de juridische kaders moeten geven. Anderzijds is het te vroeg om überhaupt een conclusie te kunnen trekken over de effectiviteit van de methode. Wel is de methode een interessant voor de vraag hoeveel beleidsvrijheid de gemeente is gegund bij het doorvoeren van de bezuinigingen vanuit het Rijk (zie ook hoofdstuk 8). De gemeente 's-Hertogenbosch doet er goed aan om in de komende tijd de ontwikkelingen van de methode-Emmen op de voet te volgen.

²²³ Nieuwsbrief Wmo gemeente Emmen april 2013.

²²⁴ Rb Noord-Nederland 14-03-2013, nr. ASS 12/647, LJN: BZ4141 m. nt. mr. Kees-Willem Bruggeman en mr. Hans van Rooij.

8 KABINETSPANNEN

“Give me a place to stand, and I will move the earth”

Archimedes van Syracuse (287 v.Chr. – 212 v.Chr.)

§ 8.1 Inleiding

Het kabinet vertrouwt meer taken toe aan gemeenten in het sociale domein en introduceert steeds meer bezuinigingen. Met het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ bleek hoe drastisch en ingrijpend de maatregelen (voornamelijk) op het gebied van hulp bij het huishouden zijn.²²⁵ De gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om die maatregelen te realiseren. Daarbij worden zij geconfronteerd met een groeiend spanningsveld tussen het beschikbare budget en de wettelijke compensatieplicht. De vragen die de gemeenten stellen, zijn: wat betekenen deze maatregelen voor de compensatieplicht? Wordt de compensatieplicht daartoe herijkt?

In de voorgaande hoofdstukken van dit onderzoeksrapport is uitgegaan van de betekenis en de reikwijdte van de compensatieplicht in zijn huidige vorm. Daarin is in lijn met de centrale vraag gezocht naar de juridische kaders waarbinnen de gemeente invulling kan geven aan de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de kabinetsplannen en de vraag wat die plannen betekenen voor de compensatieplicht. In het kader van dit onderzoek kunnen deze plannen immers niet achterwege worden gelaten. De deelvraag die centraal staat in dit hoofdstuk, luidt: ‘Hoe luiden de kabinetsplannen op het gebied van hulp bij het huishouden?’.

§ 8.2 Verantwoording methodologie

Om de kabinetsplannen op het gebied van hulp bij het huishouden in dit hoofdstuk te kunnen uiteenzetten, zijn de volgende stukken op inhoud geanalyseerd: het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ (29 oktober 2012), de decentralisatiebrief (19 februari 2013) en de Kamerbrief en notitie ‘Hervormingen langdurige zorg’ (25 april 2013).

Ook zijn de ervaringen en ideeën verwerkt die naar voren zijn gekomen tijdens de ‘Regiobijeenkomst Kennisnetwerk Wmo’ in paragraaf 8.7 (zie bijlage D).²²⁶ Dit netwerk is in het leven geroepen, opdat gemeenten en het VWS via dit netwerk informatie kunnen uitwisselen om veranderingen in het sociale domein zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

§ 8.3 Kabinetsvoornemens langdurige zorg

De Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA bereikten in oktober 2012 het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’. Dit akkoord vormt de leidraad voor het beleid van kabinet-Rutte-Asscher.²²⁷ In dit akkoord is onder andere aangekondigd dat de extramurale AWBZ-functie ‘begeleiding’ en de AWBZ-functie ‘persoonlijke verzorging’ worden overgeheveld naar de Wmo. Op het gebied van hulp bij het huishouden staat in het akkoord het volgende: ‘Het beroep op de bestaande huishoudelijke hulp in de Wmo wordt voor nieuwe cliënten in 2014 beëindigd. Voor bestaande cliënten gaat de maatregel een jaar later in. Gemeenten behouden 25% van het budget voor een maatwerkvoorziening.’²²⁸ Door deze maatregelen heeft het kabinet de gemeenten geconfronteerd met een grote opgave. Hoe krijgen de gemeenten dat allemaal binnen twee jaar geregeld en georganiseerd?²²⁹ Ook bleek uit de gesprekken die het VWS heeft gevoerd met onder andere het zorgveld, gemeenten (bijvoorbeeld door middel van het Kennisnetwerk) en politieke partijen, dat in de uitwerking van voorgenomen maatregelen uit het akkoord aanpassingen wenselijk zijn. De omvang van het beschikbare budget voor

²²⁵ Robbe februari 2013.

²²⁶ Deze bijeenkomst vond plaats op 4 maart 2013 in Eindhoven en is door de onderzoeker bijgewoond samen met beleidsmedewerkers van verschillende gemeenten en beleidsmedewerkers vanuit het Ministerie van VWS.

²²⁷ Ook wel kabinet-Rutte II genoemd; zie <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord> (18-5-2013).

²²⁸ Regeerakkoord ‘Bruggen slaan’, p. 60.

²²⁹ Robbe februari 2013.

huishoudelijke hulp bleek daarbij ook een knelpunt te zijn.²³⁰ Hierdoor zijn de plannen in het akkoord ‘verzacht’. Met de brief ‘hervormingen langdurige zorg’ heeft staatssecretaris Van Rijn de Tweede Kamer op 25 april 2013 geïnformeerd over deze (verzachte) kabinetsvoornemens in de langdurige zorg. De notitie bij die brief beschrijft de uitwerking daarvan. Hierna worden de in het kader van dit onderzoek belangrijkste punten besproken.

§ 8.3.1 Maatregelen op het gebied van hulp bij het huishouden

De kabinetsplannen in de langdurige zorg betreffen onderwerpen als: strengere regels voor het pgb, meer aandacht voor cliëntondersteuning en het in 2014 op grond van de AWBZ beschikbaar blijven van de dagbesteding en de persoonlijke verzorging. Op het gebied van hulp bij het huishouden zijn de maatregelen, samen met vele andere maatregelen, verzacht. Wel blijft het kabinet snijden in het budget daarvoor. De maatregelen zijn:

- Nieuwe klanten kunnen in **2014** vooralsnog een beroep doen op huishoudelijke zorg. Van de gemeenten wordt in 2014 een bijdrage voor de dekking hiervan gevraagd;
- In **2015** is het beschikbare budget van de gemeenten voor hulp bij het huishouden 60% van het huidige budget in plaats van de voorgenomen 25%;
- De aanspraken op huishoudelijke hulp worden in **2015** vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen.

§ 8.4 De inzet van het eigen netwerk

In de notitie ‘Hervormingen langdurige zorg’ is te lezen dat het kabinet met de omschreven voornemens de werkwijze van de ‘kanteling’ beoogt voort te zetten. Vanuit deze werkwijze is er een ontwikkeling in gang gezet die beoogt eerst de eigen mogelijkheden en die van de sociale omgeving na te gaan, voordat een beroep gedaan kan worden op de publiek gefinancierde ondersteuning. Te lezen is dat dit uitgangspunt in de herziene Wmo explicieter zal worden vastgelegd. Zo wordt benadrukt wat de verwachtingen van de burger en de gemeente mogen zijn. Daarmee is het ook de bedoeling dat de gedachte dat een familielid, buur of vrijwilliger zou kunnen bijdragen tot het oplossen van een problematiek, wordt verankerd.

In hoofdstuk 6 is al gebleken dat de gemeente de burger met de huidige Wmo niet kan voorschrijven wat de onderlinge verwachtingen moeten zijn binnen het eigen netwerk. Ook de herziene Wmo wordt niet voorzien van een dergelijke bepaling. In de notitie vermeldt de staatssecretaris namelijk dat het ‘expliciteer opnemen van de inzet van het eigen netwerk’ niet betekent dat de wet wordt voorzien van een verplichtend kader. De notitie luidt:²³¹

“Het is nadrukkelijk niet de bedoeling een verplichtend kader in de wet op te nemen. Het is juist de bedoeling om aan te sluiten bij de gebruikelijke sociale verhoudingen tussen mensen. Het idee dat mensen voor elkaar willen zorgen, wordt gedragen door de notie van wederkerigheid.”

§ 8.5 Nieuw wetsvoorstel wijziging Wmo

Het voorliggende wetsvoorstel rond de wijziging van de Wmo zal worden ingetrokken.²³² Voor het najaar van 2013 zal er een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo worden ingediend bij het Tweede Kamer, waarin de aangepaste maatregelen die zijn geschetst in de brief en notitie ‘hervormingen langdurige zorg’, zullen worden verwerkt. Zodra het voorstel voor een nieuwe Wmo wordt aanvaard door het parlement, volgt de publicatie van eventuele noodzakelijke wijzigingen van de Bmo in het Staatsblad. De herziene Wmo en Bmo zullen in 2015 in werking treden.²³³

²³⁰ Brief hervormingen langdurige zorg 24-4-2013, p.2.

²³¹ Notitie ‘Hervormingen langdurige zorg’ 25-4-2012, p. 9-10.

²³² Het huidige wetsvoorstel: TK 2011-2012, 33 127, nr. 2, 3 en 63.

²³³ Notitie ‘Hervormingen langdurige zorg’ 25-4-2012, p. 20.

§ 8.6 De toekomst van de compensatieplicht

De compensatieplicht wordt samen met de Wmo herijkt, staat in de notitie 'Hervormingen langdurige zorg'. Gemeenten moeten namelijk meer ruimte krijgen om mensen te ondersteunen met passende voorzieningen als de hulp in eigen kring ontoereikend is. Volgens de staatssecretaris mag van de burger worden verwacht dat hij alles doet om te kunnen participeren, zowel sociaal als financieel.²³⁴ Maar hoe wordt daaraan in de nieuwe Wmo vorm gegeven? Tijdens het bestuurlijk overleg van de VNG met het VWS is overeengekomen dat mensen die het zelf niet kunnen, moeten kunnen rekenen op ondersteuning. Aan de andere kant moeten de gemeenten voldoende ruimte krijgen om kwaliteit te bieden, bezuinigingen te realiseren en evenwicht hierin te vinden.²³⁵

§ 8.7 Opvattingen gemeenten

Tijdens de bijeenkomst van het Kennisnetwerk in maart 2013 hebben de gemeenten hun zorgen geuit over de maatregelen die zijn aangekondigd in het regeerakkoord (zie bijlage D). De gemeenten willen meer ruimte voor het verrichten van maatwerk. Verder merkten de gemeenten op dat ze het vervelend vinden dat de inkomenstoets niet is toegestaan in de Wmo. De enige oplossing die zij zien om de plannen van het kabinet te kunnen verwezenlijken, is door een balans te vinden tussen 'solidariteit' en 'betaalbaarheid'. De vraag is of die balans is gevonden door de verzachting van die maatregelen.

De VNG laat in een reactie op de brief van de staatssecretaris weten dat de verzachting van de bezuinigingen een belangrijk winstpunt is.²³⁶ Zo staat te lezen dat het in stand houden van het beroep op de huidige hulp bij het huishouden in 2014 positief is. De manier waarop vindt de VNG echter zeer discutabel. De rekening (89 mln.) wordt immers doorgeschoven naar de gemeenten. De grote vraag is of de staatssecretaris gemeenten instrumenten geeft om de hervormingen door te voeren. Alleen als scherpe keuzes gemaakt kunnen worden, zullen de meest kwetsbaren ondersteund kunnen blijven worden. De gemeenten moeten 'nee' kunnen zeggen. Omdat er geen verplichtend karakter wordt gegeven aan de inzet van het eigen netwerk, vrezen de gemeenten dat de gewenste veranderingen niet gerealiseerd kunnen worden. Daarvoor is de nodige doorzettingskracht nodig.

§ 8.8 Slotconclusies

In de voorgaande hoofdstukken is gezocht naar de manier waarop de gemeente invulling kan geven aan de beleidsvrijheid bij de uitvoering van de compensatieplicht op het gebied van hulp bij het huishouden. Bij die zoektocht is uitgegaan van de compensatieplicht in de huidige vorm. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden wat de kabinetsvoornemens zijn en wat voor gevolgen die voornemens hebben voor de compensatieplicht, zoals is onderzocht in de voorgaande hoofdstukken. Daarbij is expliciet ingegaan op de huishoudelijke hulp en de rol die de inzet van het eigen netwerk daarin heeft gekregen. Deze voornemens zijn als volgt. De (huidige) huishoudelijke hulp wordt in 2014 in stand gehouden. Wel wordt van de gemeenten een bijdrage gevraagd voor de financiering daarvan. In 2015 worden de aanspraken op huishoudelijke hulp vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen. De gemeenten behouden in 2015 slechts 60% van het budget. Daarop volgt in najaar 2013 een nieuw wetsvoorstel voor de wijziging van de Wmo. In de herziene Wmo zal ook de inzet van het eigen netwerk van de burger explicieter worden opgenomen. De compensatieplicht wordt daartoe herijkt, opdat gemeenten de ruimte krijgen om mensen te ondersteunen met passende voorzieningen als de hulp in eigen kring ontoereikend is. De Wmo wordt echter niet voorzien van een verplichtend kader. De gemeenten laten weten dat zij de nodige instrumenten nodig hebben om de plannen te verwezenlijken.

²³⁴ Notitie 'Hervormingen langdurige zorg' 25-4-2012, p. 9.

²³⁵ <http://www.vng.nl/onderwerpen/index/maatschappelijke-ondersteuning/van-awbz-naar-wmo/nieuws/overleg-vng-en-stas-van-rijn-over-nieuwe-wmo> (19-5-2013).

²³⁶ VNG-reactie 7-5-2013, p.1-2.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

“A good decision is based on knowledge and not on numbers”

Plato (circa 427 v. Chr.–347 v. Chr.)

§ 9.1 Inleiding

Het onderhavige onderzoek is verricht naar aanleiding van het verzoek van de gemeente 's-Hertogenbosch om uit te zoeken op welke manier juridisch verantwoord uitvoering gegeven kan worden aan de compensatieplicht van de Wmo bij hulp bij het huishouden. Kennis van juridische kaders is immers van groot belang, vooral nu het Wmo-beleid en de uitvoering ervan kritisch onder de loep moeten worden genomen vanwege het krimpend budget voor maatschappelijke ondersteuning. Het onderzoek heeft geresulteerd in de conclusies en aanbevelingen die in dit hoofdstuk beschreven. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente 's-Hertogenbosch worden gedaan over de manier waarop juridisch verantwoord invulling gegeven kan worden aan de beleidsvrijheid bij de uitvoering van de compensatieplicht, op het gebied van het resultaatgebied hulp bij het huishouden, in het Wmo-beleid?

§ 9.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies weergegeven die voortvloeien uit de bevindingen die zijn gepresenteerd in het onderhavige onderzoeksrapport.

Wat is het doel van de Wmo en welke verplichtingen vloeien daaruit?

Het belangrijkste oogmerk van de Wmo is: zorgen voor een samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daartoe goed toegeruste gemeente. Dit oogmerk is gesplitst in een maatschappelijk doel (de burgers stimuleren om mee te doen) en een bestuurlijk doel (de gemeenten en burgers voorzien van middelen om het maatschappelijk doel te kunnen realiseren). Vanuit het sturingsconcept, 'Regel het lokaal horizontaal', is de Wmo slechts in hoofdlijnen geregeld en moeten gemeenten conform art 3 jo 5 Wmo, met een beleidsplan en verordening, invulling daaraan geven. De beleidsvrijheid die de gemeente daarbij heeft, wordt echter beperkt doordat er in art. 4 Wmo een compensatieplicht is opgenomen. Het college dient naar aanleiding van deze plicht voorzieningen te treffen ter compensatie van de beperkingen die een burger met een chronisch psychisch of psychosociaal probleem ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Het betreft een resultaatsverplichting. De wetgever heeft er namelijk niet voor gekozen om een limitatieve opsomming van voorzieningen op te nemen.

Wat zijn de verplichtingen op het gebied van de hulp bij het huishouden?

Het onderhavige onderzoek richt zich expliciet op een van de vier resultaatsverplichtingen in art. 4 namelijk: 'in staat stellen een huishouden te voeren'. Bij het bereiken van dat resultaat dient het college ingevolge art. 4 lid 2 Wmo maatwerk te leveren door rekening te houden met de individuele behoefte, de persoonskenmerken en de capaciteit van de aanvrager.²³⁷ De verplichtingen van de gemeente op het gebied van hulp bij het huishouden, betreffende de vorm, omvang en hoogte van de voorziening, luiden als volgt:²³⁸

- 1) *Vorm*: het college heeft de verplichting om ervoor te zorgen dat de aanvrager bij het maken van de keuze tussen een financiële tegemoetkoming, een pgb of een naturavoorziening (conform art. 6 Wmo) op de hoogte wordt gesteld van de voor- en nadelen en consequenties van zijn keuze.

²³⁷ Huishoudelijke hulp wordt in art. 1 lid 1 sub h Wmo gedefinieerd als: 'het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort'.

²³⁸ Zie ook bijlage B.

Het college dient ook voortdurend te letten op de kwaliteit en continuïteit van de huishoudelijke hulp, ook als die hulp, zoals vaak het geval is, door een derde wordt verleend.

- 2) *Omvang*: wanneer de aanvrager kiest voor de naturavoorziening, is de gemeente verantwoordelijk voor de indicatiestelling. Normtijden mogen daarbij wel worden gehanteerd, mits maatwerk wordt geleverd.
- 3) *Hoogte*: kiest de belanghebbende voor een financiële tegemoetkoming of een pgb, dan dient het college ervoor te zorgen dat het te verlenen bedrag toereikend en vergelijkbaar is met de naturavoorziening.

Wat zijn de uiterste grenzen van de compensatieplicht?

Er kunnen in dit rapport geen limitatieve of uitputtende opsommingen gegeven worden van de gevallen waarin het college de compensatieplicht kan begrenzen. Wel zijn per begrenzing de rechtsregels daarvan opgezocht die zijn gegeven in jurisprudentie en in de Wmo-verordening van gemeente 's-Hertogenbosch, die op het gebied van hulp bij het huishouden een beeld geven van de uiterste grenzen van de compensatieplicht. De onderzochte begrenzingen zijn: 'voorliggende voorziening', 'algemeen gebruikelijke zorg', 'gebruikelijke zorg', 'goedkoopst compenserend', 'gericht op het individu' en 'langdurig noodzakelijk'. Daarnaast is stilgestaan bij recente rechtsregels over het hanteren van een inkomenstoets. Om de bevindingen in de praktijk zo bruikbaar mogelijk te maken, zijn de rechtsregels verwerkt in een checklist. Deze checklist is in de bijlage opgenomen als 'bijlage E'.

In hoeverre kan het eigen netwerk worden beïnvloed?

Gemeenten kunnen burgers in beginsel niet voorschrijven wat de onderlinge verwachtingen moeten zijn binnen hun eigen sociale netwerk. De overname van huishoudelijke taken kan niet worden gevegd van zorgrelaties die ontstaan op basis van vrijwilligheid buiten de 'leefeenheid'. Aan de andere kant is de Wmo wel afhankelijk van de veranderingen in de informele zorg. De wetgever gaat met de Wmo uit van de 'crowding-out-hypothese'. Deze hypothese gaat ervan uit dat wanneer de verzorgingsstaat terugtreedt, er andere structuren (civil society) zijn waarin mensen voor elkaar gaan zorgen. Noemenswaardig is dat het aangaan van zorgrelaties op basis van vrijwilligheid wel beïnvloedbaar is door de gemeente. De gemeente kan voor die beïnvloeding zorgen door bijvoorbeeld de stimulering van: mantelzorg, vrijwilligers in buurten en vrijwilligers in de geloofsgemeenschap.

Wat zijn de juridische gevolgen van de weigering van het eigen netwerk?

Mocht het college zich toch beroepen op de inzet van het sociaal netwerk van de aanvrager, dan staat voor de aanvrager of het netwerk daarvan als belanghebbende de bezwaar- en beroepsprocedure open. Een voorbeeld van een uitspraak waartoe een dergelijk bezwaar kan leiden, is die van Rechtbank Leeuwarden. Het oordeel van de Rechtbank luidt, in lijn met het hiervoor besprokene, dat het college zich slechts op het sociaal netwerk van de aanvrager kan beroepen als dat netwerk behoort tot de leefeenheid van de aanvrager, zoals bij de 'gebruikelijke zorg' het geval is, en anderszins wanneer de hulp al beschikbaar is.

Kan het Wmo-beleid van de gemeente Emmen als voorbeeld worden genomen?

De gemeente Emmen, ook wel de proeftuin van de Wmo genoemd, werkt op het gebied van hulp bij het huishouden vanuit de gekantelde werkwijze per 1 januari 2013 met een nieuwe methode: 'de methode-Emmen'. De methode-Emmen werkt als volgt. Bij het bereiken van de resultaten 'wonen in een schoon en leefbaar huis' en 'beschikken over schone en draagbare kleding' wordt de schoonmaakondersteuning ingezet. Zorginstellingen worden aangewezen om die schoonmaakondersteuning te verlenen wanneer mensen zelf hun huishoudelijke taken niet meer kunnen verrichten. Deze instelling wordt in beginsel gekwalificeerd als een 'algemene voorziening'. De burger kan na aanmelding aan de hand van een (eenvoudig) toekenningsprotocol voor 2,5 uur in aanmerking komen voor deze algemene voorziening. Voor die toelating wordt geen beschikking afgegeven. Indien de belanghebbende daarmee niet voldoende wordt gecompenseerd kan een individuele voorziening worden getroffen. Daarvoor dient de belanghebbende een 'keukentafelgesprek' met een Wmo-consulent aan te vragen. Pas dan wordt een beschikking afgegeven.

Rechtbank Assen heeft op 14 maart 2013 een uitspraak over deze methode gedaan. Haar oordeel is dat een schriftelijke beslissing dat iemand toegang heeft tot een algemene voorziening wel degelijk aangemerkt moet worden als een besluit in de zin van de Awb. Daarnaast is met de gevolgde procedure in het concrete geval niet voldoende uitvoering gegeven aan de compensatieplicht. Volgens de rechter valt niet in te zien dat een bestaande klant na een herindicatie in 2012 opnieuw een aanvraag zou moeten doen voor een individuele voorziening na 1 januari 2013. Daarnaast neemt de rechtbank in overweging dat de algemene voorziening in het concrete geval wordt toegekend zonder dat aan die toekenning maatwerk is voorafgegaan conform art. 4 lid 2 Wmo. De gemeente moet het beleid naar het oordeel van de rechter herinrichten.

Rechtbank Assen heeft met de bovengenoemde uitspraak geen definitief oordeel gegeven over de vraag of de methode aan de Wmo voldoet. Geoordeeld is dat in het concrete geval niet is voldaan aan de compensatieplicht. Er zijn vragen onbeantwoord gebleven zoals:

- 1) Kan de schoonmaakondersteuning als een algemene voorziening worden aangemerkt waarbij bij de toelatingsbeoordeling geen acht hoeft te worden geslagen op de persoonskenmerken en de ondersteuning naar zijn aard niet hoeft te worden afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager (zoals de CRvB de 'algemene voorziening' definieert)?
- 2) Kan het college er zonder meer van uitgaan dat de resultaten 'een schoon en leefbaar huis' en 'beschikken over schone en draagbare kleding' kunnen worden bereikt door middel van 2,5 uur schoonmaakondersteuning? Aan de hand van de uitspraak van Rechtbank Assen kan gesteld worden dat het college dat niet kan.
- 3) Volgens de methode wordt de 'algemene voorziening schoonmaakondersteuning' slechts in natura aangeboden. In de uitspraak is de vraag of de belanghebbende de keuzevrijheid dient te krijgen, onbeantwoord gebleven.²³⁹
- 4) Door de methode-Emmen lijkt de bewijslast bij de belanghebbende te liggen. Uit vaste jurisprudentie vloeit voort dat deze bewijslast bij het college ligt.
- 5) Wat is precies de juridische rol van de zorgleverancier? De vraag is welk moment gezien moet worden als aanvraag in de zin van de Awb. Neemt het college of de zorgleverancier een besluit? Heeft de leverancier daartoe een juridisch correct mandaat gekregen?

Door deze onduidelijkheden is het (nog) niet mogelijk om de afweging te maken of de gemeente 's-Hertogenbosch de methode-Emmen kan doorvoeren in haar eigen beleid. Eerst zal een rechterlijke uitspraak nadere uitleg moeten geven. Anderzijds is het te vroeg om een conclusie te kunnen trekken over de effectiviteit van de methode.

Hoe luiden de kabinetsplannen op het gebied van hulp bij het huishouden?

De kabinetsvoornemens zoals aangekondigd in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' zijn 'verzacht'. De verzachte voornemens op het gebied van hulp bij het huishouden en de rol die de inzet van het eigen netwerk daarin heeft gekregen zijn: de (huidige) huishoudelijke hulp wordt in 2014 in stand gehouden. Wel wordt van de gemeenten een bijdrage gevraagd voor de financiering daarvan. In 2015 worden de aanspraken op huishoudelijke hulp vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen. De gemeenten behouden in 2015 slechts 60% van het budget. Daarop volgt in het najaar 2013 een nieuw wetsvoorstel rond de wijziging van de Wmo. Daarin zal ook de inzet van het eigen netwerk van de burger explicieter worden opgenomen.

Wat voor gevolgen hebben de kabinetsplannen voor de compensatieplicht?

Staatssecretaris Van Rijn informeert dat de compensatieplicht van de gemeente wordt herijkt naar aanleiding van de herziene Wmo. De gemeenten hebben zo meer ruimte om mensen te ondersteunen als de hulp in eigen kring ontoreikend is. Aan de inzet van het eigen netwerk wordt daarbij, ondanks de nadruk die daarop wordt gelegd, geen verplichtende karakter gegeven. De gemeenten laten in hun reactie op de kabinetsvoornemens weten dat zij

²³⁹ Deze vraag hangt sterk af met de vraag of sprake is van een algemene voorziening. Art. 6 Wmo geldt immers slechts ten opzichte van de individuele voorziening.

instrumenten nodig hebben om de voorgenomen veranderingen te kunnen verwezenlijken. Daarvoor dienen volgens gemeenten scherpe keuzes te worden gemaakt.

§ 9.3 Aanbevelingen

Uit de hiervoor besproken conclusies volgen aanbevelingen aan de gemeente 's-Hertogenbosch. Deze zijn hieronder puntsgewijs uiteengezet:

1) De 'checklist' in praktijk brengen

In het onderzoek is met behulp van rechtsregels uit de huidige jurisprudentie en uit de Wmo-verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch gezocht naar de uiterste grenzen van de compensatieplicht. Deze bevindingen zijn verwerkt in een checklist (zie bijlage E), die op eenvoudige wijze in praktijk gebracht kan worden. Met behulp van deze checklist heeft de gemeente toegang tot een duidelijk overzicht van de meest recente rechtsregels waarbinnen de plicht begrensd kan worden.

2) Art. 17 lid 2 sub c Wmo-verordening aanpassen

In art. 17 lid 2 sub c van de verordening is vastgesteld dat bij de beoordeling of er sprake is van een algemeen gebruikelijke voorziening het inkomen van de aanvrager meegewogen wordt. Rechtbank Arnhem heeft echter het volgende geoordeeld: ingeval het college de hulpaanvraag afwijst, omdat de belanghebbende over voldoende financiële middelen beschikt om zelf hulp in te kopen, hanteert het college een inkomenstoets. De Rechtbank oordeelt in lijn met de CRvB dat een dergelijke inkomenstoets getuigt van een onjuiste rechtsopvatting van art. 4 lid 2 Wmo.²⁴⁰ De regel in art. 17 zou weggelaten moeten worden.

3) De manieren waarop de informele zorg beïnvloed kan worden

Enkele voorbeelden waarop de gemeente de informele zorg kan beïnvloeden zijn:

- *Mantelzorg*: burgers stimuleren om mantelzorgrelaties aan te gaan, kan worden gerealiseerd door de *framing rules* tijdens het keukentafelgesprek expliciet ter discussie te stellen.²⁴¹ De gemeenten dienen daarmee de calculerende gedragingen van burgers meer proberen om te buigen en moeten zich normatief opstellen. De indicatiesteller moet meer zijn dan slechts een protocolvolgende ambtenaar. Hij moet ook in staat zijn om mensen te overtuigen, te motiveren en te empoweren.
- *De buurt*: het verwerven van meer vrijwilligers in buurten kan alleen worden gerealiseerd door de participatiecontext in een buurt te veranderen bijvoorbeeld door de sociale infrastructuur te verbeteren. Buurtactiviteiten leiden tot sociale samenhang, die ertoe bijdraagt dat mensen elkaar eerder helpen.
- *De geloofsgemeenschap*: vrijwilligersorganisaties, zoals geloofsgemeenschappen, kunnen worden ingezet. Deze gemeenschappen weten meestal goed wie binnen hun gemeenschap hulp nodig heeft en wie die hulp zou kunnen en willen bieden.

4) De ontwikkelingen van de methode-Emmen nauw volgen

Zoals bleek is het door de vragen over de rechtmatigheid van de methode-Emmen niet mogelijk om een afweging te maken of de methode als voorbeeld genomen kan worden door de gemeente 's-Hertogenbosch. Wel is en blijft de methode interessant voor de vraag hoeveel beleidsvrijheid de gemeente is gegund bij het doorvoeren van de bezuinigingen. De gemeente 's-Hertogenbosch doet er goed aan om de ontwikkelingen van de methode-Emmen de komende periode op de voet te volgen.

²⁴⁰ Rb Leeuwarden 18-12-2012, nr. AWB 11/1370, LJN: BY6831 m. nt. Bohnen; zie ook CRvB 19-12-2011, nr. 09/5990 Wmo en CRvB 18-01-2012, nr. 10/4441 Wmo.

²⁴¹ De *framing rules* houdt in: de manier waarop de aanvrager en het netwerk daarvan betekenis geven aan hun onderlinge relatie.

EVALUATIE

Hieronder wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek, waarin een waardebeoordeling van het onderzoek een centrale plek vervult. Deze evaluatie geeft weer in hoeverre is afgeweken van het onderzoeksplan en wat de redenen van de afwijkingen zijn geweest.

Op de eerste plaats blijkt dat hulp bij het huishouden erg actueel is geweest ten tijde van het onderzoek. Het kabinet had namelijk kort voor de aanvang van het onderzoek kenbaar gemaakt dat er flink gaat worden bezuinigd. Hierdoor groeide de behoefte voor meer kennis van de juridische kaders bij de uitvoering van het Wmo-beleid. Gemeenten worden geconfronteerd met de ingewikkelde opgave om met een steeds krimpend budget aan de compensatieplicht te voldoen. De gemeenten vragen zich af waar de grenzen van de beleidsvrijheid liggen. Dit onderzoek zal hierdoor bruikbaar zijn in de praktijk. Het onderzoek geeft namelijk een goed beeld van de manieren waarop de gemeente 's-Hertogenbosch het huidige Wmo-beleid kan uitvoeren. Het onderzoek geeft niet alleen duidelijkheid over het juridische kader waarbinnen uitvoering aan de Wmo gegeven dient te worden, maar biedt ook een overzicht van de meest recente rechtsregels uit de jurisprudentie. Daarnaast is het noemenswaardig dat de gemeente 's-Hertogenbosch meer informatie wilde over de mogelijkheden om de 'hulp bij het huishouden als een algemene voorziening' door te voeren in haar eigen beleid. De methode-Emmen was bij de start van dit onderzoek nog niet bekend bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit onderzoek geeft aan de hand van een rechterlijke uitspraak een analyse van de juridische kaders. Het onderzoek voorziet dan ook voldoende in de vraag van de gemeente 's-Hertogenbosch in het kader van de 'algemene voorziening'.

Van het onderzoeksplan is op een aantal punten afgeweken. Zo is een aantal hoofdstukken samengevoegd. Het plan beschreef dat het rapport zou bestaan uit twaalf hoofdstukken. Om het onderzoek zo overzichtelijk mogelijk te houden, heeft de onderzoeker besloten om bepaalde hoofdstukken samen te voegen. Daarnaast wordt in het onderzoeksplan vermeld dat er een interview met een beleidsmedewerker van de gemeente Emmen gehouden zal worden, omdat die informant allerlei informatie relatief snel kan verschaffen. De gemeente Emmen heeft echter besloten om geen gehoor te geven aan een telefonisch en schriftelijk verzoek van de onderzoeker om mee te werken aan het onderzoek. Het kan zijn dat de gemeente Emmen door alle (ook negatieve) aandacht heeft besloten om niet mee te werken. Aan de andere kant is door die aandacht in de media veel informatie verschenen die in dit onderzoek verwerkt kon worden. Ook moet opgemerkt worden dat het geplande interview niet van essentiële waarde was voor het onderzoek. Het had alleen kunnen bijdragen aan het inzichtelijker maken van het proces tijdens het onderzoek, zodat de bronnen beter bestudeerd zouden kunnen worden. Het Wmo-beleid zelf en de uitspraak van Rechtbank Assen geven immers voldoende informatie om het juridisch kader uiteen te zetten. Ook staat in het plan dat de naam van de gemeente Emmen niet benoemd zal worden in het rapport. Omdat deze gemeente vaak in de media is en wordt benoemd, heeft de onderzoeker besloten om de gemeente niet te anonimiseren.

Tot slot verdient het opmerking dat ten tijde van het onderzoek staatssecretaris Van Rijn meer duidelijkheid heeft verschaft over de kabinetsvoornemens. Vele maatregelen die in het regeerakkoord werden aangekondigd, zijn 'verzacht'. Hierdoor zijn ook deelvraag 9 (uitgewerkt in hoofdstuk 8 van dit rapport) en de doelstelling die in het onderzoeksplan is omschreven daarop aangepast. In deelvraag 9 en in de doelstelling werd het regeerakkoord 'Bruggen slaan' namelijk expliciet benoemd. Dit akkoord is echter niet meer 'leidend'.

LITERATUURLIJST

Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016

Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2012-2016. Van Zorg naar Participatie. Gemeente Emmen.

Beleidsregels Wmo 2013 Emmen

Beleidsregels Wmo 2013 Emmen. Gemeente Emmen.

Brief Hervormingen langdurige zorg 25-4-2013

M. Van Rijn, *Hervormingen in de langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst*, Ministerie van VWS 25 april 2013.

Decentralisatiebrief 19-2-2013

R.H.A. Plasterk, *Decentralisatiebrief. Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning participatie en jeugd*, BZK 19 februari 2013.

Deelstra 2008

W.F. Deelstra, *Huishoudelijke verzorging en de Wmo*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2008.

DSP-groep 2007

M. Dautzenberg en M. Westerlaak, *Kerken en moskeeën onder de Wmo. Een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen* (DSP-groep), Amsterdam 2007.

Fuller 1969

L.L. Fuller, *Morality of law*, Virginia: New Haven and London Yale University Press 1969.

Geugjes en Heinsius 2011

H.C. Geugjes en J. Heinsius, *Socialezekerheidsrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Geul 2005

A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Utrecht: Lemma 2005.

Hoogervorst 2007

Afscheidsinterview met minister Hoogervorst, Zorgvisie jaargang 3, 7 maart 2007.

Jager-Vreugdenhil 2012

M. Jager-Vreugdenhil, *Nederland participatieland?. De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, matelzorgrelaties en kerken*, Vossiuspers UvA – Amsterdam University Press 2012.

Jeukens 2012

P. Jeukens, 'Hoe ver gaat eigen verantwoordelijkheid?', *Wmo magazine* 2012-4, p.12-14.

Klerk e.a. 2010

M. de Klerk e.a., *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-)publicatie: Den Haag 2010.

Linders 2010

E. A. H. M. Linders, *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*, Proefschrift. Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

Locke 1689

J. Locke, *A Letter Concerning Toleration*, London Amen-corner 1689.

Lohman en Raaff 2012

J. de Savornin Lohman en H. Raaff, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum 2012.

Lunenburg februari 2011

I. Lunenburg, 'Wmo: voorzieningen of resultaat voorop?', *Sociaal Bestek* 2011-2, p. 37-40.

Lunenburg maart 2012

I. Lunenburg, 'Wmo en inkomenspolitiek, wie is aan zet?', *Sociaal Bestek* 2012-3, p. 14-16.

Lunenburg november 2012

I. Lunenburg, 'Wet maatschappelijke ondersteuning, sluitstuk van participatie?', *Sociaal Bestek* 2012-11, p. 21-23.

Lunenburg maart 2013

I. Lunenburg, 'Hulp bij het huishouden als algemene voorziening?', *Sociaal Bestek* 2013-3, p. 17-18.

Nieuwsbrief Wmo gemeente Emmen april 2013

'De uitspraak van de rechter en de gevolgen daarvan', *Nieuwsbrief Wmo* Jaargang 4, nr. 2 2013-4.

Noordhuizen e.a. 2007

B. Noordhuizen e.a., *Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden. Eindrapport*, Ministerie van VWS Leiden 2007.

Notitie Hervormingen langdurige zorg 25-04-2013

M. Van Rijn, *Hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg*, Ministerie van VWS 25 april 2013.

Praktische informatie over sociale zekerheid, 2011

Stimulansz, *Praktische informatie over sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 2011.

Protocol Gebruikelijke Zorg CIZ 2005

CIZ, *Protocol Gebruikelijke Zorg*. Driebergen: Centrum Indicatiestelling Zorg 2005.

Raadsinformatiebrief maart 2012

De sociale kracht van de stad. De Nieuwe Aanpak, Raadsinformatiebrief 20 maart 2013. Gemeente 's-Hertogenbosch.

Raadsvoorstel februari 2012

De sociale kracht van de stad, Raadsvoorstel 28 februari 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch.

Regeerakkoord VVD-PvdA 29-10-2012

Regeerakkoord VVD- PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012.

RVZ-advies 2005

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Briefadvies Wmo. Brief aan de Staatssecretaris van VWS*, Zoetermeer 2005.

Schulinck (Handboek Wmo)

Schulinck Grip op Wmo, *Handboek Wet maatschappelijke ondersteuning*, Kluwer 2013.

Steyaert 2006

J. Stayaert, 'De Wmo en de 'fallacy of misplaced concreteness'', *Elsevier* 2006.

Stijtema 2009

T.B. Stijtema, *Wet maatschappelijke ondersteuning*, Deventer: Kluwer 2009.

Trouw maart 2013

J. den Blijker, 'Emmen blijft snijden in huishoudelijke hulp', *Trouw* 18-3-2013.

Tweede tussenrapportage Wmo-evaluatie 2008

A. Marangos e.a., *Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking. Een jaar na invoering van de Wmo*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-)publicatie: Den Haag 2008.

Twigg 1989

J. Twigg, *Models of Carers. How Do Social Care Agencies Conceptualize Their Relationship with Informal Carers?*, *Journal of Social Policy* 18, (01), 53.

Vermaat 2006

M.F. Vermaat, 'Wet maatschappelijke ondersteuning: alles mag, niets moet?', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2006, p. 12-20.

Vermaat e.a. 2006

M.F. Vermaat e.a., 'Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)', *Zorg en Financiën* 9-2006, p. 11-35.

VNG 2006

Een bloeiende civil society voor een veerkrachtige samenleving, VNG 2006/10-020.

VNG februari 2010

Denken in resultaten, bouwstenen voor een nieuwe modelverordening Wmo, Den Haag: Excelsior februari 2010.

VNG juni 2010

Het gesprek, Deel I: bouwstenen voor de nieuwe modelverordening Wmo, Den Haag: Excelsior juni 2010.

VNG september 2010

Kantelen in de Wmo, handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering, Den Haag: Excelsior september 2010.

Walg 2006

C.B. Walg, *Relatie tussen de Wcpv en de Wmo. Kansen voor de openbare gezondheidszorg!*, Deventer: GGD 2006.

Wmo-Beleidsregels 2012 's-Hertogenbosch.

Gewijzigde beleidsregels individuele verstrekkingen Wmo gemeente 's-Hertogenbosch 2012 Gemeente 's-Hertogenbosch

Wmo-magazine 27-3-2013

'Emmen voert rechterlijke uitspraak uit', *nieuwsbrief Wmo-magazine* 2013-3.

Wmo-Verordening 2012 Emmen

Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2012. Gemeente Emmen.

Wmo-Verordening 2012 's-Hertogenbosch

Gewijzigde Verordening individuele verstrekkingen Wmo gemeente 's-Hertogenbosch 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch.

WRR-rapport 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, WRR-rapport 72. Amsterdam: Amsterdam University Press 2005.

JURISPRUDENTIELIJST

CRvB 28 mei 1999, nr. 98/5258 Wvg
CRvB 03 juli 2001, nr. 00/764 Wvg
CRvB 08 oktober 2003, nr. 02/1128 Wvg
CRvB 07 juni 2005, nr. 03/4336 Wvg
CRvB 06 juni 2007, nr. 05/5696 Wvg
CRvB 10 december 2008, nr. 08/3206 Wmo
CRvB 28 oktober 2009, nr. 08/1600 Wmo
CRvB 17 november 2009, nr. 08/3786 Wmo
CRvB 17 november 2009, nr. 08/3352 Wmo
CRvB 26 november 2009, nr. 09/5702 Wmo-VV
CRvB 03 maart 2010, nr. 08/6562 Wmo
CRvB 19 april 2010, nr. 09/1082 Wmo.
CRvB 29 september 2010, nr. 09/1607 Wmo
CRvB 19 oktober 2010, LJN BM0956 Wmo
CRvB 24 november 2010, nr. 10/78 Wmo
CRvB 17 februari 2011, nr. 09/1172 Wmo
CRvB 04 mei 2011, nr. 10/6824 Wmo
CRvB 11 mei 2011, nr. 09/4037 Wmo-T
CRvB 15 juli 2011, nr. 11/3714 Wmo-VV
CRvB 03 augustus 2011, nr. 11/517 Wmo
CRvB 21 september 2011, nr. 09/2640 Wmo-T
CRvB 28 september 2011, nr. 10/2587 Wmo
CRvB 19 december 2011, LJN: BU7263
CRvB 09 januari 2012, nr. 11/6738-VV
CRvB 18 januari 2012, nr. 10/4441 Wmo
CRvB 18 april 2012, nr. 10/3386 Wmo-T
CRvB 14 mei 2012, nr. 11/7400 Wmo
CRvB 25 juli 2012, nr. 09/4485 Wmo
CRvB 17 oktober 2012, nr. 10/5275 Wmo
CRvB 31 oktober 2012, nr. 10/1210 Wmo
CRvB 14 november 2012, nr. 10/3927 Wmo
CRvB 27 februari 2013, nr. 10/6501 Wmo
CRvB 27 februari 2013, nr. 10/6502 Wmo
Rb Leeuwarden 28 mei 2005, nt. 04/619 Wvg
Rb Roermond 31 mei 2007, nr. 07/584 Wmo V1
Rb. Alkmaar 22 augustus 2007, nr. Awb 07/1565
Rb Arnhem 29 augustus 2008, nr. Awb 07/4915
Rb Haarlem (vzr.) 30 juni 2008, LJN: BF0035
Rb Almelo 04 maart 2009, nr. 08/299 Wmo A1 A
Rb Alkmaar 25 september 2009, nr. Awb 08/2050 Wmo
Rb Arnhem 21 december 2010, nr. Awb 09/2365.
Rb Maastricht 07 februari 2010, nr. 99/379 Wvg Z BUC
Rb Arnhem 09 februari 2010, nr. Awb 09/2537
Rb Zwolle-Lelystad 29 april 2010, nr. Awb 09/1660
Rb Almelo 28 april 2011, nr. 09/604 Wmo TI A.
Rb Arnhem 09 februari 2012, nr. Awb 11/3598
Rb Amsterdam 29 februari 2012, nr. Awb 101/3109 Wmo
Rb Roermond 26 juni 2012, nr. Awb 12/150
Rb Arnhem 16 augustus 2012, nr. Awb 11/5564
Rb Middelburg 08 november 2012, nr. Awb 12/82 Wmo
Rb Arnhem 02 december 2012, nr. Awb 10/2936.
Rb Arnhem 18 december 2012, nr. Awb 12/2100
Rb Leeuwarden 18 december 2012, nr. AWB 11/1370
Rb Leeuwarden 27 december 2012, nr. 12/1631 Wmo
Rb Noord-Nederland 14 februari 2013, nr. AWB 12/916
Rb Oost-Brabant 21 februari 2013, nr. Awb 12/3467
Rb Noord-Nederland 29 januari 2013, nr. ASS 12/917
Rb Noord-Nederland 14 maart 2013, nr. ASS 12/647

LIJST VAN KAMERSTUKKEN

EK 2005-2006, 30 131, C

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning, Memorie van antwoord (21 april 2006). Kamerstukken I 2005/06, 30131C.

TK 2003-2004, 29538, nr. 1

Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 23 april 2004. Kamerstukken II 2003/04, 29538, nr. 1.

TK 2004-2005, 30131, nr. 3

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning. Memorie van Toelichting. Kamerstukken II 2004/05, 30131, nr. 3.

TK 2005-2006, 30 131, nr. 65

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Amendement van het lid Van Miltenburg (25 januari 2006). Kamerstukken II 2005/06, 30131, nr. 65.

TK 2008-2009, 31 795, nr. 8

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen. Nota naar aanleiding van het verslag (10 maart 2009). Kamerstukken II 2008/09, 31795, nr.8.

TK 2011-2012, 33 127, nr. 2

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Wetsvoorstel. Kamerstukken II 2011/12, 33127, nr. 2.

Kv-TK-2013Z05777 9-4-2013

Antwoorden van staatssecretaris Van Rijn op de vragen van het Kamerlid Leijten (SP) over de rechterlijke uitspraak dat de uitvoering van de huishoudelijke zorg in de gemeente Emmen niet aan de wet voldoet (9 april 2013).