Gemeenteraad Meierijstad
14 okt 2021

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Artikel 2.1.2

1. De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.

MvT: In het wetsvoorstel staat voorop dat de gemeente, als dichtst bij de burger staande overheidsorganisatie, niet alleen de verantwoordelijkheid moet dragen voor de ondersteuning van burgers die het zonder die ondersteuning niet redden, maar ook moet kunnen beschikken over een grote mate van eigen keuzevrijheid wat betreft de daarvoor geschikte middelen. Dat geldt te meer waar de regering het van groot belang acht dat oplossingen op maat van het probleem van de burger worden geboden. Tegelijk moet worden gewaarborgd dat de burgers van de gemeente optimaal worden betrokken bij het te voeren beleid en de vaststelling van de regels over de ondersteuning (zie ook de toelichting op artikel 2.1.3).

Daarom zet het eerste lid voorop dat de gemeenteraad periodiek (bijv. eens per vier jaar) zijn beleidsvoornemens op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning in een beleidsplan moet vastleggen. Er is afgezien van een vaste termijn voor het plan, omdat zowel denkbaar is dat plannen vaker dan bijvoorbeeld eens in de vier jaren moeten worden aangepast, als minder vaak. Dat beleidsplan moet, op basis van een goede analyse van de bestaande situatie, op hoofdlijnen de beleidsvoornemens bevatten, op basis waarvan het college besluiten kan nemen of handelingen kan verrichten.

TR: De gemeenteraad is met haar beleidsplan aan zet om te bepalen wat maatschappelijke ondersteuning inhoudt en hoe inwoners er gebruik van kunnen maken. Dit plan is nodig om het college de bevoegdheid te geven het beleid uit te voeren. Vaak waren plannen te vaag en te algemeen, wat maakte dat het college niet altijd zijn rol kon pakken. Doelen, resultaten en opgaven waren niet helder en daardoor is ook niet helder welke middelen nodig zijn om die te bereiken. Gevolg is dat maar één variabele overbleef om te ‘meten’: geld. Discussies in het sociaal domein bleven (en blijven) daarom regelmatig hangen op geld. Een goed plan, ook kwalitatief, verandert deze discussie. Afbakening is daarbij noodzaak (wat gaan we doen?).

2. Het plan beschrijft de beleidsvoornemens inzake door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen die erop gericht zijn:

MvT: Op zich is met het eerste lid, in combinatie met de wettelijke begripsomschrijvingen, de taakopdracht aan de gemeente helder geformuleerd. Toch is er met het oog op de duidelijkheid voor de burgers, voor gekozen in het tweede lid meer expliciet aan te geven op welke punten het beleidsplan beleidsvoornemens zal moeten bevatten.

[…]

e. algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven;

MvT: In veel gevallen zal met een algemene voorziening kunnen worden bijgedragen aan de ondersteuningsbehoefte van burgers. In het plan moet daarom worden opgenomen welke algemene voorzieningen de gemeente ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie en opvang zal bieden; grote duidelijkheid daarover zal ertoe kunnen bijdragen dat burgers niet nodeloos een beroep doen op maatwerkvoorzieningen. Daarbij gaat het om een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is, zoals inloopactiviteiten voor mensen die zich eenzaam voelen, voorzieningen die burgers in staat stellen een zinvolle dan wel gestructureerde invulling te geven aan de dag, of een vorm van

vervoer een algemene vervoersvoorziening die mensen met een lichamelijk gebrek in staat stelt om aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen.

Hulp op afstand en cliëntondersteuning zijn door de gemeente op grond van het wetsvoorstel verplicht te bieden algemene voorzieningen. De gemeente heeft wel beleidsvrijheid bij de inrichting daarvan. Ook daaraan moet in het plan aandacht worden besteed.

TR: De raad en niet het college heeft de bevoegdheid en zelfs verplichting om bij verordening te regelen wat algemene voorzieningen zijn. Twee algemene voorzieningen zijn daarbij verplicht op basis van de wet. Dit is ook afbakenen. Wat de raad politiek algemene voorzieningen vindt, landt op die manier in de verordening en daarmee is het voorliggend gemaakt. Hetzelfde geldt overigens voor algemeen gebruikelijke voorzieningen. Ook deze zijn voorliggend (NB. Let op jurisprudentie). Let op: iets een algemene voorziening noemen is onvoldoende. De voorziening moet dan ook bij de uitvoering die kenmerken hebben. Dus toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek. Soms 'smokkelen' gemeenten hier en gaan zij toch onderzoeken laten uitvoeren, wat de voorziening dan een maatwerkvoorziening maakt.

f. maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn;

MvT: De kern van het wetsvoorstel is uiteraard dat de gemeente – om te bevorderen dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven – mensen die op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met andere hulp van personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn tot zelfredzaamheid en participatie, ondersteunt met bij hun situatie passende maatwerkvoorzieningen. In het beleidsplan moet daarom met bijzondere zorgvuldigheid aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de gemeente in individuele gevallen ondersteuning biedt, dat wil zeggen welke maatwerkvoorzieningen zij biedt. In het plan zal in hoofdlijnen moeten zijn aangegeven wat de gemeente onderneemt om betrokkenen met maatwerkvoorzieningen terzijde te staan en hoe zij in een gegeven geval te werk gaat om te onderzoeken wat de persoonskenmerken, de behoeften en de voorkeuren van de betrokkene zijn, met welke problemen hij kampt en wat daarvoor de meest passende oplossing zou zijn.

TR: De raad bepaalt welke maatwerkvoorzieningen er zijn. Dit is ook afbakenen. Aangezien sprake is van maatwerk, is het wel nodig om in de verordening 'tenzij'-clausules op te nemen. Als bepaalde voorzieningen niet beschikbaar zijn, dan moet de gemeente deze beschikbaar maken op het moment dat inwoners de tenzij-clausule terecht inroepen. Belangrijk aandachtspunt is dat hoe duidelijke de voorziening is gedefinieerd en afgebakend, hoe duidelijker ook is welke maatwerkvoorzieningen de gemeente verstrekt. Ook de toegang kan dan het onderzoek veel effectiever afronden omdat ook daar natuurlijk uiteindelijk in de meeste gevallen bestaande maatwerkvoorzieningen gewoon voldoen. De 'tenzij'-clausule is dan inzetbaar in die gevallen dat echt andere maatwerkvoorzieningen nodig zijn.

g. maatwerkvoorzieningen te bieden aan personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en beschermd wonen of opvang behoeven in verband met psychische of psychosociale problemen of omdat zij de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld;

MvT: In het plan zal ook moeten worden beschreven hoe de gemeente voorziet in passende maatwerkvoorzieningen op het gebied van beschermd wonen en opvang aan mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

[…]

TR: Idem als hiervoor.

4. In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan:

[…]
b. de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet met het oog op een zo integraal mogelijke dienstverlening;
[…]
e. de wijze waarop de continuïteit van hulp wordt gewaarborgd, in het bijzonder ten aanzien van de persoon die door het bereiken van een bepaalde leeftijd geen jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet meer kan ontvangen;
[…]

MvT: Dit lid benoemt enige onderwerpen die in het plan bijzondere aandacht behoeven.

Dit betreft niet zozeer de te treffen voorzieningen of maatregelen, als wel de wijze waarop wordt gewaarborgd dat daarbij voldoende aandacht wordt besteed aan zaken die van groot belang zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening. […]

In de tweede plaats zal de gemeente moeten aangeven welke mogelijkheden zij ziet om deze integrale dienstverlening door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw te bereiken. Met het oog op een goede ondersteuning van de burger moeten gemeenten in voorkomend geval de totale problematiek van betrokkene in kaart brengen om een zo goed mogelijk bij zijn probleem passende oplossing te kunnen bieden (artikel 2.3.2). Dat betekent niet dat de gemeente op grond van deze wet ook gehouden zou zijn problemen op te lossen waarvoor betrokkene een beroep kan doen op andere partijen. Maar waar mogelijk moet de dienstverlening van de verschillende partijen wel optimaal worden afgestemd. Daarom moet de gemeente met die partijen overleggen en afspraken maken over de mogelijkheden om door middel van samenwerking te komen tot een zo integraal mogelijke dienstverlening. Wat de gemeente op dit vlak onderneemt, moet in het beleidsplan worden aangegeven. […]

TR: Ook hier is de raad aan zet. Wat kwaliteit is, bepaalt de raad. Dit is naast het expliciteren wat algemene en maatwerkvoorzieningen zijn, een ander belangrijk afbakeningsmiddel. Als de raad vastlegt aan welke kwalitatieve voorwaarden een aanbieder moet voldoen (in het plan en daarna in de verordening), dan gelden deze voorwaarden voor aanbieders in natura maar ook voor pgb. Daarnaast kan in de inkoop regionaal bijvoorbeeld een lager kwaliteitsniveau zijn gecontracteerd, die aanbieders moeten dan toch aan het hogere niveau voldoen om te mogen leveren in de gemeente.

Artikel 2.1.3

1. De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het in artikel 2.1.2 bedoelde plan en de door het college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten of te verrichten handelingen.

MvT: Het beleidsplan is het document waarin het gemeentelijke beleid wordt vastgelegd en periodiek wordt bijgesteld op basis van de veranderende ontwikkelingen en de ervaringen. Daarnaast zal de gemeenteraad – mede met het oog op duidelijkheid voor de burger over de van de overheid te verwachten prestaties en de rechtszekerheid – bij verordening een aantal zaken moeten regelen die noodzakelijk zijn om de wet en het beleidsplan goed uit te voeren.

TR: Dit is een bepaling die het plan koppelt aan de verordening. Ook hier geen delegatiebevoegdheid voor deze elementen aan het college. Het is politiek en aan de raad om hier besluiten te nemen.

2. In de verordening wordt in ieder geval bepaald:

MvT: Het tweede lid schrijft voor welke onderwerpen in de verordening moeten worden geregeld.

a. op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang in aanmerking komt;

MvT: Bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening komt het op maatwerk aan. Gemeentelijke vrijheid is nodig omdat de behoeften van inwoners per gemeente kunnen verschillen en de sociale en fysieke infrastructuur per gemeente anders is. Ook het aanbod van algemene voorzieningen is niet in iedere gemeente gelijk. Algemeen gebruikelijke zaken kunnen daarbij worden uitgesloten (zie toelichting bij artikel 2.3.5, derde en vierde lid). Het is daarom niet mogelijk of wenselijk dat in de verordening limitatief wordt geregeld welke maatwerkvoorzieningen zullen worden verstrekt. In artikel 1.2.1 is in algemene termen omschreven in welke gevallen iemand in aanmerking komt voor de verschillende maatwerkvoorzieningen. In de verordening zal de gemeente aan de hand van geschikte en toepasbare criteria meer in detail en concreet nader moeten afbakenen in welke gevallen iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Het ligt in de rede ervan uit te gaan dat deze criteria zullen kunnen en moeten verschillen naar gelang van de verschillende denkbare maatwerkvoorzieningen, zoals hulp bij het verrichten van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen, hulp bij het voeren van een gestructureerd huishouden, hulp bij het deelnemen aan het maatschappelijke verkeer of het leveren van beschermd wonen of opvang.

Ook moet worden geregeld op welke wijze wordt vastgesteld of iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. In het wetsvoorstel zijn de zaken benoemd (zie artikel 2.3.2) die in kaart moeten worden gebracht. De gemeente is verder vrij in de keuze van de procedure die leidt tot de vaststelling dat iemand wel of niet voor ondersteuning in aanmerking komt. Zij kan dat doen door zelf te onderzoeken wat de ondersteuningsbehoefte van betrokkene is, maar kan dit ook door een derde laten doen. Voorop staat dat de Awb (artikel 3:2) het college verplicht om bij de voorbereiding van een besluit (op een aanvraag om ondersteuning) de nodige kennis te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen.

TR: Hier lijkt een tegenstelling te staan tussen plan en verordening. Het plan moet namelijk wél voorschrijven welke voorzieningen er zijn en in de verordening zou dat dan niet mogelijk en wenselijk zijn. De wetgever lijkt zich hier tegen te spreken. De praktijk heeft geleerd dat het niet concreet opnemen welke voorzieningen er zijn leidt tot willekeur en ongebreidelde groei van maatwerkvoorzieningen waarvan niet duidelijk is of ze werkelijk waarde toevoegen. Om het doel van de wet te bereiken is daarom tocht het advies om de maatwerkvoorzieningen af te bakenen bij verordening óók en juist om het werk in de toegang (het onderzoek) effectiever te maken. Door duidelijk afgebakende voorzieningen snel in te zetten voor de grootste groep inwoners met de eenvoudigere problematiek, kan de toegang de ‘tenzij’-clausules inzetten voor inwoners met complexere problematiek.

[…]

c. welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen;

MvT: Op individuele voorzieningen die op grond van de Wmo werden verleend, was de Kwaliteitswet zorginstellingen van toepassing, met inbegrip van de in die wet voor de Minister en de IGZ opgenomen toezicht- en handhavingsbevoegdheden. Dit wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voorzieningen bij de gemeente en de aanbieder.

Het is aan de gemeente om in de verordening te bepalen welke kwaliteitseisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen. Die eisen zullen ook betrekking kunnen hebben op de deskundigheid van het in te schakelen personeel. Daarbij zijn de kwaliteitseisen die zijn vervat in de artikelen 3.1 en volgende en die zich rechtstreeks tot aanbieders richten, uitgangspunt. De eis dat een voorziening van goede kwaliteit wordt verleend biedt veel ruimte voor de gemeenten om in overleg met organisaties van cliënten en aanbieders te werken aan kwaliteitsstandaarden voor de ondersteuning.

Het ligt overigens in de rede deze regels, net als die waarop de onderdelen d en e betrekking hebben, in breder verband af te stemmen op die welke andere gemeenten hanteren, omdat de aanbieders veelal voor meerdere gemeenten werkzaam zullen zijn.

[…]

TR: Dit is de bepaling die regelt dat wat in het plan komt te staan aan gewenste kwaliteit, verder concrete uitwerking krijgt bij verordening. Daarmee krijgt het een formeel-juridische status en kan de gemeente er toezicht op (laten) uitoefenen.

Jeugdwet

Artikel 2.9

De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels:

a. over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;
b. over de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen;

[…]

MvT: Dit artikel geeft de gemeente de opdracht om een aantal zaken te regelen bij verordening. Allereerst dient de gemeente regels te stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen. Het gaat dan om regels omtrent het aanbod, de voorwaarden voor toekenning van een individuele voorziening, de wijze van beoordeling van en de afwegingsfactoren bij de verlening van een individuele voorziening. Op deze manier wordt het voor de burger niet alleen inzichtelijk welke vormen van jeugdhulp door de gemeente worden geboden aan eenieder en welke vormen alleen na een besluit van de gemeente toegankelijk zijn, maar ook hoe hij deze vormen van ondersteuning, hulp en zorg kan verkrijgen. Ook kan er op deze wijze horizontale verantwoording plaatsvinden. Het verdient natuurlijk aanbeveling als gemeenten de door hen geboden vormen van jeugdhulp in onderlinge afstemming zoveel mogelijk uniform zouden regelen. Op die manier kunnen alle jeugdigen ervan uit gaan dat ze kunnen rekenen op dezelfde vormen van jeugdhulp, bij gelijkluidende opgroei- en opvoedproblemen, binnen de verschillende gemeenten. De burger kan hier rechtszekerheid aan ontlenen en willekeur wordt hierdoor vermeden. Dit wil overigens niet zeggen dat elke gemeente hetzelfde aanbod in stand hoeft te houden, de behoefte aan bepaalde vormen van jeugdhulp zal immers per gemeente verschillen en zelfs binnen een gemeente in de tijd kunnen variëren. Het gaat dus niet om het standaard «in huis hebben» van een bepaald aanbod, maar het kunnen bieden van bepaalde vormen van jeugdhulp bij gelijkluidende problemen. Hierdoor wordt rechtsongelijkheid voorkomen.

De gemeente dient op grond van onderdeel b in haar verordening de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening plaatsvindt, af te stemmen met andere voorzieningen op het gebied van zorg (curatieve en langdurige zorg), onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. Te denken valt hierbij aan een voorziening die een jeugdige ontvangt op grond van de AWBZ of de Zvw en een voorziening op het gebied van passend onderwijs. Ook hiermee wordt de burger rechtszekerheid geboden.

TR: De bepaling in de Jeugdwet is vrijwel gelijk aan die in de Wmo 2015. Ook hier is sprake van bepalingen die de raad opdragen voorzieningen (voorliggend algemeen en individueel (=maatwerkvoorziening in de Jeugdwet) af te bakenen, onderzoek in te regelen en duidelijke kwaliteitseisen op te stellen. Ook hier een duidelijk opdracht om in toegang tot voorzieningen de samenwerking op te zoeken met andere partijen en de werkwijze bij verordening te regelen.

Van belang hier nog te melden: er is jurisprudentie op het gebied van dyslexie die bepaalt dat de gemeente niet méér hoeft toe te kennen dan is toegekend in wetgeving die aan de Jeugdwet vooraf is gegaan. Als dit ook geld voor andere individuele voorzieningen is een duidelijke ‘minimum’ aan voorzieningen mogelijk dat de gemeenteraad kan vastleggen in de verordening. De geschiedenis leert dat ook hier echter dit niet is gedaan en een wildgroei is

ontstaan aan voorzieningen waarvan niet duidelijk is of zij meerwaarde hebben. Ook hier dus dan het advies: baken af, maar neem een ‘tenzij’-clausule op. Dit maakt de inzet van jeugdhulp effectiever en ook het werk van toegang makkelijker.

Voor de medische verwijsroute geldt nog specifiek het volgende. Medische verwijzers bepalen vaak niet welke voorziening moet ingezet. Dat doen jeugdhulpaanbieders na verwijzing. Deze bevoegdheid mag niet door de gemeente beknot, ook niet bij verordening door de raad. Wat wél mag en ook in de MvT is opgenomen, is de eis dat jeugdhulpaanbieders bij het bepalen welke voorziening moet ingezet – kort gezegd – dezelfde werkwijze inzetten als de gemeentelijke toegang. Veel gemeenten deden dit nog niet en richtten hun aandacht vooral op betere ‘samenwerking’ met huisartsen en jeugdhulpaanbieders. Loopt dat goed, dan loopt het goed. Maar als het niet goed loopt en de verordening verder ook qua voorzieningen onvoldoende is afgebakend, dan is in theorie alles in te zetten door jeugdhulpaanbieders mits voldoende gemotiveerd. Het politieke besluit wat jeugdhulp is verplaatst zich dan naar het puur inhoudelijke besluit bij de uitvoering van jeugdhulpaanbieders. Advies is dan ook de medische verwijsroute bij verordening te conditioneren.