

Postadres
Postbus 93
9460 AB Gieten

Bezoekadres
Spiekersteeg 1, Gieten
Tel. : 14 0592

Internetadres
www.aaenhunze.nl
gemeente@aaenhunze.nl

Volg ons op
 twitter.com/aaenhunze
 facebook.com/aaenhunze

gemeenteraad

Onderwerp : Zienswijze Algemene Voorziening Schoonmaak

Gieten, 27 september 2017

No. : 170694
Bijlagen : 1

Behandeld door : P. Flap
Doorkiesnummer : (0592) 26 77 20

Uw brief van : -
Uw kenmerk : -

Geachte heer/mevrouw,

Middels ons schrijven van 27 juni 2017 hebben we u geïnformeerd over de vooraankondiging van het ministerie van VWS om een aanwijzingsprocedure te starten voor de Algemene Voorziening Schoonmaak (AVS). In deze brief informeren we u over de ingediende zienswijze. Onze inspanningen zijn er op gericht met het Ministerie te komen tot overeenstemming over de inrichting van de AVS, zodat deze een passende oplossing biedt voor onze inwoners. Hiertoe hebben we op 12 september 2017 ambtelijk overleg gevoerd met het Ministerie van VWS. De uitkomsten zijn verwerkt in de zienswijze.

We hebben ook advies ingewonnen van externe deskundigen. Nysingh-Advocaten en notarissen hebben een analyse gemaakt van onze werkwijze en getoetst of deze past binnen de kaders van de Wmo 2015 en de uitspraken van de CRvB (17 mei 2016). Het advies van professor mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht, gaat in op het doel van de decentralisatie van het Sociaal Domein, de Wmo 2015 in het bijzonder, de wettekst, de parlementaire geschiedenis en recente jurisprudentie. De analyse en het advies vormen mede de basis van de zienswijze. De volgende vraag staat centraal:

Kan de algemene voorziening schoonmaak overeind gehouden worden in onze gemeente?

In haar huidige vorm is een tweetal knelpunten vastgesteld, namelijk:

1. Onduidelijkheid in de interpretatie van de melding en het onderzoek
2. De financiële haalbaarheid van de AVS voor inwoners met een inkomen boven de 120% van het minimumloon

Ad.1. Niet elke vraag aan de gemeente, is een melding in de zin van de Wmo.

In de rapporten van Elzinga en Nysingh wordt gesteld dat de vraag van de inwoner leidend is. Wanneer de burger helder voor ogen heeft dat hij gebruik wil maken van de AVS, dan kan hij zonder onderzoek worden verwezen naar de voorziening. Wanneer er een melding komt met een ondersteuningsvraag, dan is onderzoek noodzakelijk. Afhankelijk van de vraag kan dit onderzoek beperkt dan wel uitgebreid zijn.

Ad. 2. De AVS moet financieel haalbaar zijn voor de Wmo-doelgroep.

De AVS moet financieel laagdrempelig zijn. Zij is voor inkomens tot 120% van het minimumloon gratis en overige inwoners krijgen € 10,- korting op het uurtarief.

Hoewel de Wmo 2015 en de jurisprudentie niet eenduidig zijn, is ons uitgangspunt dat de AVS alleen passend is, als de voorziening voor de inwoner financieel haalbaar is. Dit betekent dat het huidige beleid aangepast wordt en we aansluiten bij de systematiek die ook voor de eigen bijdragen van maatwerkvoorzieningen wordt gehanteerd. Dit betekent dat de inwoner nooit meer betaalt dan de eigen bijdrage van de maatwerkvoorziening. In het geval van cumulatie van eigen bijdragen, vervalt de bijdrage voor de AVS. Tot de beleidswijziging is gerealiseerd wordt aan de inwoner actief gevraagd of de kosten van de AVS een probleem opleveren. Indien dit het geval is, overleggen we met de inwoner of we een maatwerkvoorziening toekennen.

Om een aanwijzing te vermijden hebben wij het ministerie het aanbod gedaan om gezamenlijk een bestuurlijke verkenning te starten om tot een oplossing te komen. Dit aanbod is opgenomen in de zienswijze. De zienswijze is als bijlage opgenomen bij deze brief.

Met vriendelijke groet,

Het college van de gemeente Aa en Hunze,



mevrouw mr. M. Tent
secretaris



de heer P. van Dijk
burgemeester

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Zijne Excellentie de heer M. Van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

VERZONDEN 27 SEP 2017**Onderwerp** : Zienswijze op aankondiging van een aanwijzingsprocedure**Gieten**, 27 september 2017**No.** : 170694
Bijlagen : 3**Behandeld door** : P. Flap
Doorkiesnummer : (0592) 26 77 20**Uw brief van** : 9 juni 2017
Uw kenmerk : 1142857-164667-
DMO

Hooggeachte heer Van Rijn,

Middels uw schrijven d.d. 9 juni 2017 heeft u ons de gelegenheid gegeven een zienswijze in te dienen op uw aankondiging tot het starten van een aanwijzingsprocedure. In deze brief gaf u aan dat de wijze waarop wij de Algemene Voorziening Schoonmaak (AVS) (voornemens zijn te) organiseren, in strijd is met de Wmo 2015. Na het indienen van een pro-forma zienswijze, verleende u ons uitstel tot 30 september 2017. In deze brief geven wij onze zienswijze.

Uw brief is naar drie gemeenten, Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, gestuurd. Wij hebben over dit onderwerp nauw contact met elkaar en stemmen onze reacties en de te nemen stappen met elkaar af. Ook bij het formuleren van onze zienswijze en het vormgeven van de algemene voorziening werken wij nauw samen.

Onze inspanningen zijn er op gericht met uw Ministerie te komen tot overeenstemming over de inrichting van de AVS, zodat deze een passende oplossing biedt voor onze inwoners. Tijdens het ambtelijk overleg d.d. 12 september 2017 met uw ministerie bleek ons dat dit ook uw intentie is. Vanuit deze gezamenlijke intentie hebben we de zienswijze opgesteld.

In onze zienswijze benoemen wij allereerst de punten waarop onze AVS in uw ogen niet voldoet. Vervolgens geven wij onze reactie hierop, hierin gesteund door en verwijzend naar de externe adviezen, die wij hebben ingewonnen. Ook beschrijven we de wijze waarop op dit moment de verstrekking van een Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning en maatwerkvoorziening plaatsvindt. Daarna gaan we in op de wijze waarop we de financiële haalbaarheid van de voorziening willen garanderen. We sluiten af met een beeld op de implementatie hiervan.

De door u geconstateerde tekortkomingen

De eerste tekortkoming die u signaleert, betreft de wijze waarop de toegang tot de algemene voorziening is georganiseerd. U stelt vast dat geen toetsing plaatsvindt om te onderzoeken of de algemene voorziening voor de betreffende cliënt ook financieel haalbaar is. De toets of de algemene voorziening voor de betreffende cliënt passend en financieel haalbaar is, wordt volgens u ten onrechte geheel bij de cliënt neergelegd.

De tweede door u gestelde tekortkoming betreft de eigen bijdrage die gebruikers van de algemene voorziening voor deze voorziening moeten betalen. De bijdrage is volgens u fors hoger dan de eigen bijdrage die een cliënt zou moeten betalen voor een maatwerkvoorziening. U stelt dat gemeenten weliswaar beleidsruimte hebben om binnen de grenzen van de landelijke regelgeving lokale keuzes te maken, maar niet bevoegd zijn om een hogere eigen bijdrage te vragen dan landelijk is toegestaan.

Onze reactie op uw kritiekpunten

Zoals wij aankondigden in onze pro-forma zienswijze hebben wij ons laten adviseren over uw punten van kritiek en de toekomstige inrichting van de AVS door prof. mr. D.J. Elzinga (bureau Stibabo) en door mr. V.A. Textor (Advocaat, Nysingh Advocaten en Notarissen). Mevrouw Textor heeft voor ons de juridische risico's geanalyseerd. Het advies van professor Elzinga gaat in op het doel van de decentralisatie Sociaal Domein en de WMO 2015 in het bijzonder, de wettekst, de parlementaire geschiedenis en recente jurisprudentie. De analyse en het advies vormen de basis voor onze zienswijze. In de bijlagen 1 en 2 vindt u respectievelijk de analyse en het advies.

Het advies van prof. Elzinga kent een drietal onderwerpen en bij zijn conclusies sluiten wij ons aan. Wij gaan hieronder in op de voornaamste conclusies uit het advies ten aanzien van de door u benoemde tekortkomingen. Ook lichten wij onze werkwijze toe dan wel geven wij aan wat wij naar aanleiding van het advies menen te moeten veranderen.

1. Toegang tot de algemene voorziening; kwestie van melding en onderzoek

In uw brief van 9 juni 2017 constateert u dat geen onderzoek plaatsvindt naar de financiële haalbaarheid van de AVS. Een onderzoek is echter niet altijd noodzakelijk. Alleen wanneer sprake is van een melding, moet het college onderzoek doen. Bij de toegang tot de algemene voorziening draait het dan ook om de vraag of elke vraag aan de gemeente van de burger moet worden gezien als een melding in de zin van de Wmo waarop het college overeenkomstig artikel 2.3.2 van de Wmo onderzoek moet verrichten.

Elzinga en Veenstra stellen hierover dat het onderscheid tussen het wel of niet plaatsvinden van het onderzoek, blijkens de memorie van toelichting, bestaat in hetgeen de burger vraagt van de gemeente. De vraag van de burger is leidend.¹ Heeft de burger helder voor ogen wat hij nodig heeft aan ondersteuning en wordt door hem een algemene voorziening gevraagd, dan kan, zonder onderzoek, worden verwezen naar een algemene voorziening.² Ook Textor komt tot deze conclusie. Zij stelt dat geen twijfel moet bestaan bij degene die de vraag ontvangt dat het meegeven van een folder volstaat.³

¹ D.J. Elzinga & N.R. Veenstra, Advies Algemene Voorziening Schoonmaak van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, p. 5 en 6.

² Elzinga & Veenstra, p. 13.

³ V. Textor, p. 6.

Op het moment dat er een melding komt van behoefte aan ondersteuning, dient een onderzoek plaats te vinden. Het is daarbij afhankelijk van de situatie of een meer of minder uitgebreid onderzoek dient plaats te vinden. Een onderzoek kan eenvoudig zijn, afhankelijk van de aard van de vraag.⁴

In het constructieve ambtelijke overleg dat op 12 september jl. plaatsvond tussen VWS en onze drie gemeenten is gesproken over de wijze waarop wij de toegang tot de algemene voorziening op dit moment hebben geregeld. Gebleken is dat hierover bij u nog veel onduidelijkheid bestond.

Wij onderscheiden twee toegangswegen tot de AVS:

1. de directe toegang waarbij de zorgaanbieder een beperkte toets doet om te kijken of de inwoner tot de Wmo doelgroep behoort.
2. de toegang na een melding en onderzoek door de gemeente.

Het is afhankelijk van de vraag van de inwoner of geen, een beperkt of een uitgebreid onderzoek plaatsvindt. Zo zijn er inwoners die;

1. zelf de weg naar de AVS vinden;
2. bij de gemeentelijke Toegang slechts de weg vragen naar de AVS;
3. met een ondersteuningsvraag komen (melding).

In bijlage 3 beschrijven wij hoe wij met deze verschillende ingangen tot de voorziening omgaan en welke waarborgen er zijn om te voorkomen dat inwoners tussen wal en schip vallen of verstoken blijven van de nodige ondersteuning.

2. Financiële haalbaarheid

De AVS moet in financieel opzicht laagdrempelig zijn. Elzinga en Veenstra komen tot de conclusie dat er op basis van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep weinig ruimte lijkt te zijn voor het voorgenomen beleid op dit punt. (zoals beschreven in het eerdere beleidsstuk van onze drie gemeenten). De Wmo 2015 en de jurisprudentie lijken hier een tegengestelde beweging te maken.

Het is ons uitgangspunt dat de AVS alleen passend is als deze voorziening voor de inwoner financieel haalbaar is. De regeling zoals we hem voorstelden (aparte tegemoetkoming voor inwoners tot 120% van het minimumloon en voor alle andere cliënten een korting van 10 euro per uur) is, blijkens uw brief en ook blijkens de externe adviezen, niet afdoende.

We stellen dan ook voor om de eigen bijdrage die inwoners betalen voor de AVS te laten aansluiten bij de systematiek van de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen, zoals is vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. We zijn voornemens om via staffels, die aansluiten bij het Uitvoeringsbesluit, de eigen bijdrage vast te stellen. Hiermee vervalt de eerder voorgestelde tegemoetkoming van 10 euro per uur. Daarnaast zal rekening gehouden worden met cumulatie van eigen bijdragen die ontstaat als een inwoner naast de algemene voorziening ook gebruik maakt van een maatwerkvoorziening of een Wlz beschikking heeft.

Implementatie en tussentijdse maatregelen

We stellen voor dat we na overeenstemming met uw Ministerie bovengenoemde wijzigingen zo snel mogelijk vastleggen in ons beleid, in verordening, uitvoeringsbesluit en werkprocessen en dit zowel intern (de uitvoerende teams) als extern (zorgaanbieders en inwoners) communiceren.

⁴ Elzinga & Veenstra, p. 5, met verwijzing naar Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 26.

Dit zal echter enige tijd in beslag nemen. We streven er naar om de wijzigingen begin 2018 gerealiseerd te hebben. In de tussentijd zullen wij bij uitvoering (sociale teams, consultants, inwonersplein etc.) er nadrukkelijk op wijzen in de gesprekken met inwoners, nog actiever uit te vragen of de AVS financieel haalbaar is. Hetzelfde geldt voor de door ons voor de uitvoering van de algemene voorziening gecontracteerde aanbieders. In individuele gevallen waar onduidelijkheid bestaat over de financiële haalbaarheid, zal in overleg met de cliënt een keuze worden gemaakt tussen enerzijds de AVS en anderzijds een maatwerkvoorziening

Toelichting en nader overleg

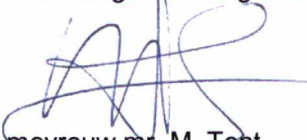
Mede gelet op ambtelijk overleg met uw ministerie denken wij met de voorgestelde wijzigingen tegemoet te komen aan uw bezwaren.

In het ambtelijk overleg van 12 september 2017 is uitgesproken dat zowel VWS als de gemeenten zich maximaal willen inspannen om toepassing van een aanwijzingsbesluit te voorkomen.

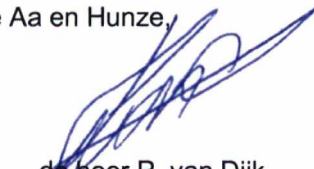
Mocht de door ons aangedragen oplossing voor u nog onvoldoende basis bieden om de uitvoering van de Wmo rechtmatig te vinden, dan treden we graag met u in overleg om de mogelijkheden hiervoor verder te verkennen. We verwachten dat een gezamenlijke verkenning leidt tot een inrichting van de AVS die zowel de bedoeling van de Wmo 2015 in stand houdt en tevens tegemoet komt aan de uitspraak van de CRvB, waardoor een aanwijzing kan worden vermeden.

Met vriendelijke groet,

Het college van de gemeente Aa en Hunze,



mevrouw mr. M. Tent
secretaris



de heer P. van Dijk
burgemeester

Advies

Van : Vera Textor, advocaat
Aan : Gemeente Assen
t.a.v. mw. T. Goeting
Datum : 8 september 2017
Betreft : Aanwijzing AVS
Referentie : 226869/VT

Samenvatting en conclusie

Als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, zal mijns inziens ook onderzoek dienen te worden of een algemene voorziening voor de desbetreffende cliënt financieel haalbaar is. Slechts als op voorhand geen enkele twijfel bestaat of de algemene voorziening volstaat, kan nader onderzoek achterwege blijven. Indien iemand zich tot de gemeente wendt met de mededeling dat hij zijn huis niet meer schoon krijgt, lijkt mij dat niet snel zonder onderzoek naar de algemene voorziening kan worden verwezen. Het is immers niet ondenkbaar dat achter een dergelijke vraag een ruimere problematiek schuil gaat.

Er zijn door de wetgever bewust geen regels gesteld omtrent de eigen bijdrage van een algemene voorziening. Wel is benadrukt in de parlementaire geschiedenis dat deze algemene voorziening ook in financieel opzicht laagdrempelig moet zijn. Men kan zich afvragen of de gemeente erin kan slagen om te motiveren dat de algemene voorziening financieel haalbaar is voor de desbetreffende cliënt in het geval de eigen bijdrage van de algemene voorziening hoger is dan die van de maatwerkvoorziening. De eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening wordt immers vastgesteld door het CAK op basis van de draagkracht van de cliënt. Als de eigen bijdrage voor de algemene voorziening hoger is dan de eigen bijdrage van de maatwerkvoorziening, dan moet de gemeente motiveren dat de draagkracht voor de algemene voorziening hoger is. Dat lijkt mij een onmogelijke opgave.

Gelet op het voorgaande is het mijns inziens de vraag wat de voordelen zijn voor de gemeente om de AVS als algemene voorziening te handhaven.

Deze samenvatting en conclusie zijn hieronder uitgewerkt.

1. Inleiding

1. Bij brieven van 9 juni 2017 gericht aan de gemeenten Assen, Aa en Hunze en Tynaarlo (hierna: 'de gemeenten') heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: 'staatssecretaris') aangegeven dat hij heeft geconstateerd dat voormelde gemeenten in strijd handelen met de uitgangspunten zoals die in de Wmo 2015 zijn

voorgeschreven. De gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken hun zienswijze te geven. Daarna zal de staatssecretaris besluiten of hij een aanwijzing zal geven in de zin van artikel 2.6.8 van de Wmo 2015.

2. In de brieven van 9 juni 2017 heeft de staatssecretaris – samengevat – geconstateerd dat de gemeenten op de volgende twee punten in strijd handelen met de Wmo 2015:

I Het college toetst niet of de algemene voorziening voor de betreffende cliënt ook financieel haalbaar is. Die onderzoeksplicht legt het college bij de cliënt, terwijl die volgens de staatssecretaris bij het college ligt;

II Het college vraagt een fors hogere bijdrage voor de algemene voorziening dan dat de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening maximaal mag bedragen;

3. Op uw verzoek zal ik in dit advies ingaan op de vraag of deze constatering juist zijn.

2. Analyse

Ad I Onderzoeksplicht

4. De brieven van de staatssecretaris van 9 juni 2017 gaan uit van de werkwijze zoals die door de gemeenten is geschetst in hun brieven van 17 mei 2017. Bij die brief van 17 mei 2017 is een gezamenlijke notitie van de gemeenten overgelegd. Uit die gezamenlijke notitie heeft de staatssecretaris afgeleid dat het college niet zelf toetst of de algemene voorziening voor de betreffende cliënt ook financieel haalbaar is. De inwoner wordt gevraagd een eigen verklaring in te vullen, op basis waarvan het sociale team vaststelt of hij onder een inkomensgroep valt. Hoeveel uren huishoudelijke ondersteuning de cliënt vervolgens wil afnemen van deze voorziening bepaalt hij zelf. Op het moment dat de cliënt van mening is dat de algemene voorziening niet (financieel) passend is, dient de cliënt dit bij het college melden. Alleen de vaststelling onder welke inkomensgroep een cliënt valt, wordt bepaald door het sociaal team aan de hand van een staffel voor het vaststellen van inkomensgroepen. Of en hoe de bijdrage voor de algemene voorziening wordt vastgesteld, is niet duidelijk. Het is niet duidelijk of daarover een appellabel besluit wordt genomen, aldus de staatssecretaris.
5. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat deze werkwijze niet in overeenstemming is met de uitspraak van het CRvB van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1404) inzake de gemeente Aa en Hunze en de wetsgeschiedenis bij de Wmo 2015. Daaruit zou volgens de staatssecretaris blijken dat op het moment dat maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid nodig is, het college ook dient te onderzoeken of een algemene voorziening voor de cliënt ook financieel haalbaar is.
6. De voor dit advies relevante overwegingen uit deze uitspraak van de CRvB zijn hieronder opgenomen:

r.o. 4.5.3:

“Volgens artikel 2.2.3 van de Wmo 2015 moet het college, ter uitvoering van het beleidsplan, bedoeld in artikel 2.1.2, tweede lid, van de Wmo 2015 algemene voorzieningen bevorderen en treffen ter bevordering van onder meer de zelfredzaamheid. In de memorie van toelichting bij de Wmo 2015 is in paragraaf 3.5 over algemene voorzieningen het volgende opgenomen (kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 34): “De gemeente is vrij in de keuze welke algemene voorzieningen zij treft. De regering kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat gemeenten ervoor kiezen om in bepaalde situaties ondersteuning in het huishouden of sociaal vervoer in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. Door deze ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden, kan de gemeente voorzien in een door de gemeente nader in te vullen niveau van ondersteuning als het gaat om bijvoorbeeld de kwaliteit, de beschikbaarheid en de voor de ingezetenen daaraan verbonden kosten. Doordat het treffen van algemene voorzieningen gericht op maatschappelijke ondersteuning onderdeel moet uitmaken van het periodiek door de gemeenteraad vast te stellen plan, wordt ook benadrukt dat een algemene voorziening in de daarvoor geschikte situaties een voorliggend en volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening. Of dit in een individueel geval ook zo is, onderzoekt de gemeente indien door of namens een betrokkene een melding is gedaan dat deze maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Een cliënt die naar het oordeel van de gemeente voor een specifieke vorm van ondersteuning gebruik kan maken van een algemene voorziening, komt dus niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening voor die ondersteuning.” De Raad leidt hieruit af dat een gemeente ervoor kan kiezen om huishoudelijke verzorging aan te bieden in de vorm van een algemene voorziening en dat deze voorziening in dat geval als basisvoorziening voorliggend kan zijn op een eventueel in aanvulling daarop te verstrekken maatwerkvoorziening indien deze noodzakelijk is voor de zelfredzaamheid van de betrokken cliënt. Door een zodanig systeem neer te leggen in de Verordening heeft de gemeenteraad niet in strijd gehandeld met de Wmo 2015.”

en

r.o. 4.5.5:

“Uit de bewoordingen van artikel 2.1.4 van de Wmo 2015 en de bij 4.5.4 weergegeven wetsgeschiedenis volgt dat de hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening moet zijn vastgelegd in de verordening en dat delegatie daarvan aan het college niet is toegestaan. Ook een eventuele korting op de bijdrage aan de algemene voorziening dient in de verordening te zijn bepaald. Verder is uit de wetsgeschiedenis op te maken dat als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is, waarvoor gemeenten meerdere instrumenten ter beschikking staan.”

7. Uit uw vraagstelling maak ik op dat u eraan twijfelt of de onderzoeksplicht ook geldt bij de ‘toegang tot algemene voorzieningen’. U gaf in dat verband aan dat algemene voorzieningen laagdrempelig zijn bedoeld en dat een uitgebreide onderzoeksplicht daarbij niet past. Die gedachte is mijns inziens ook in overeenstemming met de definitie van het begrip ‘algemene voorzieningen’ van artikel 1.1.1. eerste lid Wmo 2015 en de parlementaire geschiedenis daarbij (Kamerstukken II, 33 841 2013-2014, nr. 64, p. 53 en

60 en Kamerstukken II, 2013-2014, 33 841, nr. 3, par. 3.5). Daaruit volgt dat het bij algemene voorzieningen gaat om voorzieningen waarvoor geen onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers hoeft te worden gedaan. In dat opzicht begrijp ik die gedachte, maar deze gedachte – die wordt ondersteund door de parlementaire geschiedenis – verdraagt zich niet met het dwingendrechtelijk systeem van de wet. In dat verband heeft de staatssecretaris naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 9 december 2014 (ECLI:NL:RBBNE:2014:6176) de Tweede Kamer al laten weten dat het de bedoeling is dat het dwingendrechtelijk systeem van de wet wordt gevolgd:

‘Gemeenten mogen niet zomaar iemand na een melding doorverwijzen naar een algemene voorziening en de verplichting van het wettelijk voorgeschreven onderzoek naast zich neerleggen. Dit onderzoek is nu juist in de wet opgenomen om een zorgvuldige afweging en besluitvorming voor de cliënt te waarborgen.’
Kamerstukken II, 2014-2015, 29 538, nr. 7

8. Er is dus op dit punt een discrepantie tussen de parlementaire geschiedenis en het dwingendrechtelijk systeem van de wet, waarbij ik inschat dat ook in rechte zal worden geoordeeld dat het systeem van de wet zal moeten worden gevolgd.
9. Het systeem van de wet vereist dat – zodra een melding is gedaan door of namens een betrokkenen dat deze maatschappelijke ondersteuning nodig heeft (hulpvraag) - eerst onderzocht moet worden of de algemene voorziening een volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening. Dat volgt mijns inziens uit de hiervoor geciteerde overweging r.o. 4.5.3 van de CRvB uit voormelde uitspraak van 18 mei 2016 in combinatie met artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015. Dat houdt mijns inziens in dat na de melding (ook als dat bij de door u bedoelde ‘toegang’ geschiedt) het onderzoek – als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 – moet worden uitgevoerd. Het resultaat van dat onderzoek naar de beperkingen in de zelfredzaamheid, kan zijn dat de algemene voorziening in beginsel voorliggend is. Aan de vaststelling of een verwijzing naar de algemene voorziening in het concrete geval mogelijk is, worden mijns inziens wel de grenzen gesteld, zoals ook is overwogen in r.o. 4.5.5 van de uitspraak. In r.o. 4.5.5 van de uitspraak van 18 mei 2016 heeft de CRvB immers expliciet overwogen dat – als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is – onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is. Dat betekent mijns inziens dat het college zelf onderzoek moet instellen naar de financiële situatie van de betreffende cliënt.
10. Het door de gemeenten gekozen systeem verdraagt zich daar niet mee nu de gemeenten de financiële situatie van de betreffende cliënt niet zelf onderzoeken. Het systeem brengt namelijk met zich dat er een kans is dat de algemene voorziening niet toereikend is, terwijl ook geen maatwerkvoorziening wordt toegekend. Dan ontstaat een situatie waarin een cliënt niet (voldoende) wordt gecompenseerd. Dat is in strijd met de Wmo 2015. Het systeem zal alleen werken in de situaties waarin er geen enkele twijfel bestaat dat de algemene voorziening volstaat. Het is mijn inschatting dat de staatssecretaris daarom op dit punt gelijk heeft.

Zie in dit verband ook de uitspraken van de Rb Gelderland van 1 november 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:5998, r.o. 6-8, Rb Noord-Holland, 14 maart 2017,

*ECLI:NL:RBNHO:2017:1981, 4.5 en 4.6, RB Limburg, 20 januari 2017,
ECLI:NL:RBLIM:2017:545 en 544, r.o. 4*

11. Het volgen van de systematiek van de Wmo 2015 zal vervolgens ook als resultaat hebben dat de desbetreffende cliënt een aanvraag kan indienen waarop een appellabel besluit volgt. Op die wijze wordt ook tegemoet gekomen aan de kritiek van de staatssecretaris dat de huidige werkwijze rechtsonzeker is. Die rechtsonzekerheid bestaat er thans uit dat de cliënten in de gemeenten als gevolg van de huidige werkwijze niet weten wat de eigen bijdrage is. Als gevolg van het ontbreken van een onderzoek, waaronder een onderzoek naar de financiële haalbaarheid in de zin van artikel 2.3.2 vierde lid aanhef sub g Wmo 2015, ontbreekt immers ook het schriftelijke verslag in de zin van artikel 2.3.2 achtste lid van de Wmo 2015 waarin het resultaat van het onderzoek is neergelegd. Omdat dit verslag ontbreekt, heeft de cliënt geen zekerheid over de eigen bijdrage, die als resultaat van het onderzoek in het verslag moet zijn opgenomen. Verder kunnen zij tegen de vaststelling van de eigen bijdrage geen rechtsmiddelen aanwenden, omdat deze niet is vastgelegd in een appellabel besluit.
12. Een onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 hoeft ingevolge het eerste lid van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 alleen te worden gedaan *‘Indien bij het college melding wordt gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning’*. Als geen sprake is van een melding in voormelde zin dan zou geen onderzoek hoeven te worden uitgevoerd. Om die reden ga ik hierna nog in op de vraag wanneer sprake is van een melding bij het college van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning.
13. Ten opzichte van de Awb en andere wetten in het sociale domein kent de Wmo 2015 een afwijkende procedure om tot realisatie van een aanspraak op maatschappelijke ondersteuning te komen. Gebruikelijk is dat een burger een aanvraag indient bij het bestuursorgaan en in die aanvraag ergens aanspraak op maakt. De Wmo 2015 vereist dat de burger eerst een melding doet bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, voordat hij een aanvraag indient. Op basis van de melding dient het college onderzoek te verrichten en na afronding van het onderzoek kan de burger een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indienen. Het college dient op die aanvraag te beslissen. De uitkomst van het onderzoek dient op schrift te worden gesteld.
14. In de Wmo 2015 is geen definitie gegeven van het begrip *‘melding van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning’*. Aangenomen wordt dat de melding vormvrij is. Een melding kan dus concreet of vaag zijn. Dus als iemand concreet bij het college aangeeft dat hij huishoudelijke hulp nodig heeft of - minder concreet - dat hij zijn huis niet meer goed kan schoonmaken dan is dat mijns inziens in beide gevallen al een melding van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Ook een meer algemene opmerking dat iemand aangeeft dat hij vastloopt en aan het college vraagt om hulp, kan mijns inziens al een melding zijn van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, waaronder de behoefte aan huishoudelijke hulp. U gaf als voorbeeld de situatie dat iemand vraagt hoe de algemene voorziening is geregeld in uw gemeenten. Als een dergelijke vraag alleen kan worden gezien als een informatieve vraag in die zin dat iemand wil weten waar hij die algemene voorzieningen kan vinden en daarover informatie meekrijgt in de vorm van een informatiefolder, dan zou ik mij kunnen voorstellen dat geen sprake is van een melding. Zeker weten doe ik dat evenwel niet. Het zal dan mijns inziens op voorhand duidelijk

moeten zijn dat er geen twijfel bestaat bij diegene die de vraag ontvangt, dat het meegeven van de folder volstaat.

15. Ik merk tot slot nog op dat de melding ingevolge artikel 2.3.2, eerste lid Wmo 2015 moet worden ingediend bij het college. De door u genoemde instanties waar een melding kan worden gedaan (gemeente, buurtteam, sociaal team, inwonersplein, aanbieders) moeten aldus de taak hebben opgedragen gekregen om de melding te ontvangen en in behandeling te nemen (op de vraag of mandatering aan aanbieders in dit licht – gelet op de tegenstrijdige bepalingen van artikel 2.6.3 en 2.6.4 Wmo 2015 – is toegestaan, ga ik nu niet in, omdat u dat punt wel heeft geadresseerd, maar daar geen specifieke vraag over heeft gesteld). Zoals aangegeven, kan mijns inziens nader onderzoek door deze instanties slechts achterwege blijven - en zou aldus kunnen worden volstaan met een beperkt onderzoek - als op voorhand geen enkele twijfel bestaat of de algemene voorziening volstaat. Een voorbeeld van een dergelijke situatie zou kunnen zijn als de burger goed begrepen heeft wat de consequenties daarvan zijn en hij er daarnaast blijk van heeft gegeven met de verwijzing naar de algemene voorziening onvoorwaardelijk te kunnen instemmen.
 16. De resultaten van het beperkte onderzoek – ook als dit onderzoek door de aanbieder geschiedt – moeten ingevolge artikel 2.3.2 lid 8 Wmo 2015 wel op schrift worden gezet en aan de meldende burger worden verstrekt (zie recent Rb Gelderland, 28 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3389).
- Ad II Eigen bijdrage
17. Uit de gezamenlijke notitie van de gemeenten – die bij de brief van 17 mei 2017 is gevoegd – heeft de staatssecretaris afgeleid dat de gemeenten een beleid hanteren waarbij een fors hogere eigen bijdrage wordt gevraagd voor de algemene voorziening dan dat de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening maximaal mag bedragen.
 18. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat dit niet in overeenstemming is met de systematiek van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015. De staatssecretaris stelt in dit verband:
‘De wetgever heeft de algemene voorziening bedoeld als een financieel laagdrempelige Wmo-voorziening, waarbij de systematiek van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 met zich mee brengt dat de eigen bijdrage van een algemene voorziening niet hoger kan zijn dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening.
 19. Hieronder heb ik de relevante passages uit de parlementaire geschiedenis opgenomen:

‘De gemeente kan, naast de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen, voor het gebruik van een algemene voorziening een vergoeding (bijdrage) van de ingezetene vragen, welke veelal moet worden betaald aan de aanbieder van die voorziening. De hoogte van deze vergoeding kan de gemeente zelf bepalen. Dit wetsvoorstel laat gemeenten die ruimte. Indien de gemeente dit wenst, kan de gemeente een korting geven op deze eigen bijdrage, bijvoorbeeld voor bezitters van een «minimapas». Om van een algemene voorziening gebruik te kunnen maken, is geen uitgebreid

onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager noodzakelijk.' Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 3, p. 33.

20. De wetgever lijkt de gemeenten bewust veel ruimte te willen geven om beleid op te stellen ten aanzien van de eigen bijdrage. Daarbij wordt benadrukt dat er geen noodzaak is om de hoogte van de eigen bijdrage te normeren. Gemeenten mogen namelijk geen hogere prijs rekenen dan de kostprijs, omdat zij anders (in strijd met de Gemeentewet) winst zouden maken:

'De regering ziet geen noodzaak om een maximum voor de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen op te leggen en er zijn ook geen voorbeelden bekend van gemeenten die hogere eigen bijdrage voor algemene voorzieningen vragen dan de kostprijs. Dit zou namelijk betekenen dat een gemeente winst maakt over het verstrekken van een voorziening en dit mag op grond van de Gemeentewet niet. De bijdrage die een gemeente voor het gebruik van een algemene voorziening vraagt mag maximaal kostendekkend zijn.' Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 64, p. 59-60

21. Bovendien gaat de regering ervan uit dat de gemeenten zorgvuldig omgaan met de geboden beleidsruimte, in die zin dat zij voor laagdrempelige voorzieningen geen hoge eigen bijdrage zullen vragen:

'De regering geeft gemeenten beleidsruimte door hen de mogelijkheid te bieden om in de verordening te bepalen dat een cliënt een eigen bijdrage verschuldigd is voor een algemene voorziening. Bij het bieden van deze beleidsruimte gaat de regering ervan uit dat gemeenten hier verstandig mee om zullen gaan en voor laagdrempelige voorzieningen voor sociale ontmoetingen in de wijk geen of een zeer beperkte eigen bijdrage zullen vragen.' Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 64, p. 149

22. Gemeenten zouden er volgens de wetgever zelf belang bij hebben om een beperkte bijdrage te vragen voor de algemene voorziening, zodat minder aanspraak gemaakt wordt op de (duurdere) maatwerkvoorzieningen:

Er worden geen landelijke maxima gesteld aan de eigen bijdrage die gemeenten voor algemene voorziening vragen. Gemeenten hebben er zelf belang bij om een algemene voorziening (financieel) laagdrempelig te maken, zodat de druk op vaak duurdere maatwerkvoorzieningen beperkt wordt en een meer inclusieve samenleving ontstaat. Ik heb er vertrouwen in de gemeenten, gecontroleerd door de raad, een passend eigen bijdrage beleid zal voeren ten aanzien van algemene voorzieningen. Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 34, p. 104

23. De wetgever verwacht niet alleen dat de kosten voor de algemene voorziening lager zijn; ook de administratieve lasten van een algemene voorziening zullen veelal lager zijn (*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 3, p. 34*). Vanuit deze gedachte ligt het volgens de

regering voor de hand dat gemeenten investeren in een groot aanbod van algemene voorzieningen, zodat de druk op de maatwerkvoorzieningen beperkt blijft (*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 34, p. 19*).

24. De parlementaire geschiedenis lijkt tot uitgangspunt te nemen dat een algemene voorziening laagdrempelig dient te zijn. Dit uitgangspunt wordt benadrukt in de nota naar aanleiding van het nader verslag:

Tot slot kiest de regering er niet voor de inning van de eigen bijdrage voor algemene voorziening centraal ook bij het CAK te beleggen. De reden hiervoor is dat gemeenten naar het oordeel van de regering zonder administratieve rompslomp een passende bijdrage voor algemene voorzieningen moeten kunnen vragen. Als een algemene voorziening aanwezig is, dan kan de burger – of degene die tot de doelgroep van die voorziening behoort – daar (gewoon) laagdrempelig gebruik van maken. Een algemene voorziening dient toegankelijk te zijn zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers. Dit betekent niet dat een het gebruik van een algemene voorziening gratis moet zijn, maar daar hoort wel bij dat de voorziening ook financieel laagdrempelig is. (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 64, p. 27).

25. Uit de parlementaire geschiedenis komt verder naar voren dat de algemene voorzieningen meerdere doelen dient, omdat algemene voorzieningen ook bijdragen aan een meer inclusieve samenleving. Mede gelet op dit doel dient de eigen bijdrage beperkt te blijven:

Algemene voorzieningen zijn gemeentelijke voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, zonder nader onderzoek, zoals activiteiten in het buurthuis of de bibliotheek. Gemeenten er zelf veel belang bij om de algemene voorzieningen (financieel) laagdrempelig te maken en te houden, zodat de druk op (duurdere) maatwerkvoorzieningen beperkt wordt. Ook draagt de beschikbaarheid van goed toegankelijke algemene voorzieningen bij aan het realiseren van een – ook met dit wetsvoorstel beoogde – meer inclusieve samenleving. Dat de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen in de praktijk beperkt van omvang is, is een logisch gevolg van het voorgaande. (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 64, p. 81)

26. Uit het onderzoek naar de totstandkoming van de Wmo 2015 – en meer in het bijzonder de vraag hoe hoog de eigen bijdrage van een algemene voorziening mag zijn – is gebleken dat de wetgever van mening is dat een hoge eigen bijdrage voor algemene voorzieningen niet past in het systeem van de wet en de gedachte achter de algemene voorziening, die immers laagdrempelig en voor een ieder toegankelijk moet zijn. De kritiek van de staatssecretaris is dat de gemeenten geen laagdrempelige algemene voorziening in het leven hebben geroepen. Die kritiek lijkt in zoverre terecht te zijn.
27. De wetgever heeft evenwel expliciet overwogen geen regels te willen stellen ten aanzien van de hoogte van de eigen bijdrage voor de algemene voorziening.. De wetgever heeft beoogd de gemeenten daarbij vrijheid te geven. De kritiek van de staatssecretaris dat de eigen bijdrage voor de algemene voorziening niet hoger mag zijn dan de eigen bijdrage

voor de maatwerkvoorziening vindt niet zijn grondslag in de parlementaire geschiedenis. In zoverre lijkt de kritiek van de staatssecretaris niet terecht te zijn.

28. Evenwel verwacht ik niet dat de gemeenten bij deze constatering gebaat zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, volgt uit de uitspraak van de CRvB dat de algemene voorziening voor de betrokkene ook financieel haalbaar moet zijn en dient het college dat te onderzoeken. In zoverre is ook de factsheet van de VNG uit september 2015 achterhaald. Hoewel de staatssecretaris dat niet expliciet in de brief van 9 juni 2017 aangeeft, zal zijn gedachte heel goed kunnen zijn dat de kosten van de maatwerkvoorziening – die via het CAK worden opgelegd – zijn gemaximeerd op basis van draagkracht. Als dan de eigen bijdrage voor de algemene voorziening in de gemeenten hoger is dan dit maximum, dan brengt de motiveringsplicht van het college van de financiële haalbaarheid van de algemene voorziening met zich, dat het college (per individueel geval) heel goed zal moeten motiveren waarom de draagkracht voor de algemene voorziening hoger kan zijn dan de draagkracht voor de maatwerkvoorziening. Alleen als de gemeenten dat zouden kunnen motiveren, kan mijns inziens de huidige werkwijze worden voortgezet. Dit lijkt mij overigens een onmogelijke opgave.
29. U stelde nog de vraag of bij het onderzoek naar de financiële haalbaarheid van de algemene voorziening het hanteren van staffels voor het vaststellen van inkomensgroepen juridisch houdbaar is. Dat kan ik niet goed overzien, omdat ik uw opmerking niet goed in de context van het onderzoek naar de financiële haalbaarheid van de algemene voorziening kan plaatsen. Wat in ieder geval van belang is, is dat voor een systematiek moet worden gekozen die ertoe leidt dat het college onderzoekt of de algemene voorziening voor de individuele aanvrager financieel haalbaar is.

Advies

Algemene Voorziening

Schoonmaak

van de gemeenten Aa en Hunze,

Assen en Tynaarlo

mr. N.R. Veenstra

prof. mr. D.J. Elzinga



Inhoud

1.	Wat is het vraagstuk?.....	2
	Welke marges moeten worden verkend?	3
	Opzet van dit advies	3
2.	Rechtspraak huishoudelijke hulp: algemene voorzieningen en maatwerk	3
	Kosten van de algemene voorziening en de eigen bijdrage.....	6
	Rechtspraak.....	7
	Welke differentiatiemarges zijn er?	7
3.	De systematiek van de Wmo 2015.	8
	Systeemverantwoordelijkheid.....	8
	Toezicht	9
	Aanwijzingsmogelijkheid.....	9
	Betekenis aanwijzingsbevoegdheid	10
	Spanning tussen decentralisatie en systeemverantwoordelijkheid.....	11
	Waar liggen de grenzen van de systeemverantwoordelijkheid?	12
	Kan de minister ook aanwijzingen geven ten aanzien van nog niet vastgesteld beleid? ..	12
	Conclusie toezicht	12
4.	De marges van de Wmo 2015.....	133
	Kan de algemene voorziening overeind worden gehouden?	13
	Welke aanpassingen zijn nodig?	14
	Hoe moet de regeling van de eigen bijdrage worden aangepast?	15
5.	Conclusie: oproep tot nader overleg c.q. bestuurlijke bemiddeling	15

1. Wat is het vraagstuk?

De gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo hebben gezamenlijk een Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning 2017 (hierna AVS) opgericht. De AVS voorziet in huishoudelijke hulp, waarbij inwoners zelf een schoon en leefbaar huis kunnen organiseren. De AVS is een algemene voorziening in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Deze voorziening is voorliggend aan een maatwerkvoorziening. De aanvraag voor een maatwerkvoorziening blijft mogelijk en is dus niet uitgesloten. De drie gemeenten menen met de AVS een voorziening te treffen, waarbij mensen op een laagdrempelige manier kunnen worden geholpen en waar zij zelf regie op kunnen voeren zonder dat er een uitgebreid onderzoek plaatsvindt, waardoor het administratief eenvoudig is. De eigen bijdrage voor de AVS kan hoger zijn dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening.

De doelgroep van de AVS is de groep mensen die als gevolg van een beperking in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 behoefte heeft aan ondersteuning in het huishouden en daar niet op eigen kracht of met behulp van het netwerk in kan voorzien.¹ In een gesprek met een medewerker van een sociaal team wordt door middel van een lichte toets vastgesteld of de betrokken persoon tot de doelgroep van de Wmo 2015 behoort. Wat betreft de eigen bijdrage voor de cliënten die gebruik maken van de AVS, geldt dat er geen sprake is van een aan het inkomen gerelateerde eigen bijdrage. Voor de Wmo-maatwerkvoorziening is die eigen bijdrage wel gerelateerd aan het inkomen van de cliënt. Voor de toegang tot de AVS vindt een lichte toetsing plaats om te bepalen of iemand voor de aanvullende tegemoetkoming in de kosten in aanmerking komt.²

In de notitie 'Inrichting van de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning 2017 en verder', wordt beschreven op welke wijze de schoonmaakvoorziening in de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo zal worden vastgesteld. In de gemeenten Assen en Aa en Hunze wordt de voorziening vastgelegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning. In de gemeente Tynaarlo zal de voorziening in een aparte Verordening Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning worden vastgelegd. De verordening met deze algemene voorziening is nog niet in alle gemeenten vastgesteld. In de gemeente Aa en Hunze is de verordening door de gemeenteraad vastgesteld, conform het beschreven beleid in de notitie. In de gemeente Assen is de algemene voorziening al wel in de verordening vastgelegd, maar is deze verordening nog niet aangepast aan het beleid zoals beschreven in de notitie. De gemeente Tynaarlo heeft momenteel geen Algemene Voorziening Schoonmaak, maar is voornemens de AVS, conform de notitie, op te nemen in de Verordening Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aangegeven bezwaren te zien in de inrichting van de Algemene Voorziening Schoonmaak 2017. Er hebben ook gesprekken plaatsgevonden over de vormgeving van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de schoonmaakondersteuning tussen de gemeenten en het ministerie. De staatssecretaris formuleert twee gronden waarom de Algemene Voorziening Schoonmaak niet kan voldoen aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Allereerst omdat voor de toegang tot de AVS geen onderzoek plaatsvindt of de voorziening ook financieel haalbaar is voor de cliënt. Daarnaast is de eigen bijdrage voor het gebruik van de voorziening te hoog. Deze eigen bijdrage kan hoger uitvallen dan de wettelijk toegestane eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening en dat is, naar oordeel van de staatssecretaris, niet toegestaan. Op 9 juni 2017 heeft de staatssecretaris per brief aangegeven dat zijns inziens de

¹ Notitie inrichting van de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning 2017 en verder, gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, p. 7.

² Brief 17 mei 2017 (kenmerk 2017 01863) van de gemeente Assen aan de staatssecretaris van VWS, p. 2.

voorgenomen wijzigingen in beleid rond de Algemene Voorziening Schoonmaak niet voldoen aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en daarom heeft de staatssecretaris aangekondigd dat conform artikel 2.6.8 Wmo 2015 een aanwijzing zal worden gegeven.³

Welke marges moeten worden verkend?

Er bestaat tussen de gemeenten en het ministerie verschil van mening over de uitleg en de systematiek van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. De vraag is of de voorziening in de huidige vorm kan worden gehandhaafd en welke de marges zijn om met eventuele aanpassingen tot overeenstemming te komen met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Er moet worden verkend welke marges de wet en de wetsgeschiedenis laten voor het al dan niet uitvoeren van een onderzoek voorafgaand aan de toegang tot een algemene voorziening. Daarnaast moet worden gekeken in hoeverre de wet ruimte laat aan gemeenten om de kosten van de eigen bijdrage voor de algemene voorzieningen vast te stellen, en of die eigen bijdrage hoger mag zijn dan de eigen bijdrage van de maatwerkvoorziening. Er moet worden verkend wat de stelselverantwoordelijkheid van de minister inhoudt en onder welke voorwaarden de minister toezicht kan houden op de uitvoering. Daarnaast wordt gekeken welke voorwaarden zijn gesteld aan het geven van een aanwijzing.

Opzet van dit advies

Dit advies zal aan de hand van de wetgeving, jurisprudentie en beleid verkennen welke mogelijkheden er bestaan voor de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo om met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opnieuw in overleg te gaan en tot overeenstemming te komen met betrekking tot de overeenstemming van de AVS met de Wmo 2015. Daarmee kan ook de verdere voortzetting van de aanwijzingsprocedure worden voorkomen. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over de huishoudelijke hulp, waarbij met name wordt ingegaan op de algemene voorzieningen en het leveren van maatwerk. Paragraaf 3 behandelt de systematiek van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, waarbij wordt ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid en het toezicht van de Rijksoverheid. Paragraaf 4 gaat over de marges en de mogelijkheden om de voorziening in stand te laten. In paragraaf 5 worden de conclusies uit de voorgaande paragrafen gepresenteerd en een voorstel gedaan om opnieuw met het ministerie in overleg te gaan, of om over te gaan tot bestuurlijke bemiddeling.

2. Rechtspraak huishoudelijke hulp: algemene voorzieningen en maatwerk

Uitgangspunt van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is de zelfredzaamheid van mensen, zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en regie op hun eigen leven behouden. Deze doelstelling kan worden verwezenlijkt door het bieden van passende ondersteuning aan mensen, met behulp van het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen.⁴ De Wet maatschappelijke ondersteuning maakt onderscheid tussen algemene voorzieningen en maatwerk-

³ Brief 9 juni 2017, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de gemeente Tynaarlo, kenmerk: 1 142858-164668-DMO.

⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 1.

voorzieningen. De wet definieert algemene voorzieningen als: het aanbod of de diensten of activiteiten gericht op maatschappelijke ondersteuning die toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers.⁵

De maatwerkvoorziening daarentegen is het geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ten behoeve van de zelfredzaamheid, participatie of beschermd wonen en is op iemands behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden afgestemd.⁶ Vanuit de gedachte dat het bij een maatwerkvoorziening om een op de persoonssituatie afgestemde voorziening gaat, is het logisch dat een onderzoek vereist is na een melding van een betrokkene met een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Voor een algemene voorziening is geen beschikking van de gemeente vereist, wat wel het geval is voor een maatwerkvoorziening, waardoor het ook begrijpelijk zou zijn dat een onderzoek niet hoeft plaats te vinden voor de toegang tot een algemene voorziening. Een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan niet worden gedaan dan nadat voorafgaand een onderzoek heeft plaatsgevonden.⁷

Als wordt gekeken naar de opbouw van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 dan gaat het tweede hoofdstuk over de maatschappelijke ondersteuning. De tweede paragraaf van dat hoofdstuk behandelt de algemene maatregelen en algemene voorzieningen. De derde paragraaf gaat over maatwerkvoorzieningen, waarbij ook de melding van de ondersteuningsbehoefte en het onderzoek aan de orde komen. Daaruit zou kunnen worden opgemaakt dat de Wmo 2015 dus het onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt lijkt te onderscheiden van de toegang tot algemene voorzieningen, waarvan ook duidelijk wordt aangegeven dat deze toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek.

Het uitgangspunt van de regering met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning is, dat zij verwacht dat er door gemeenten met name wordt ingezet op algemene voorzieningen. De gemeenteraad weegt af voor wie de algemene voorzieningen geschikt zijn en hoe deze vorm krijgen. Daarnaast moet worden gekeken welke maatwerkvoorzieningen moeten worden getroffen voor de mensen voor wie een algemene voorziening niet passend is. Omdat deze algemene voorzieningen moeten worden opgenomen in het door de gemeenteraad vast te stellen plan, wordt ook aangegeven dat algemene voorzieningen in daarvoor geschikte situaties een voorliggend en volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening. Of dat dan in een individueel geval ook zo is, moet worden onderzocht door de gemeente op het moment dat er een melding is gedaan.⁸

Als een ingezetene het idee heeft dat hij zichzelf niet kan redden, eventueel met hulp vanuit zijn sociale omgeving of met behulp van algemene voorzieningen, en meent hulp nodig te hebben van de gemeente, kan hij zich bij de gemeente melden, zo stelt de Memorie van Toelichting.⁹ Na de melding zal de gemeente dan zo snel mogelijk in samenspraak met de cliënt een onderzoek (laten) instellen.¹⁰ In artikel 2.3.2 wordt aangegeven wat het college dient te onderzoeken. In het vierde lid onder e Wmo 2015 wordt bepaald dat in het onderzoek ook moet worden bekeken of iemand ook voldoende is geholpen met een algemene voorziening. Een onderzoek kan ook eenvoudig zijn, af-

⁵ Artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015.

⁶ Artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015.

⁷ Artikel 2.3.2 lid 9 Wmo 2015.

⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 28.

⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 24.

¹⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 24.

hankelijk van de aard van de vraag.¹¹ Op het moment dat de aanvrager van mening is dat hij niet voldoende is geholpen met een algemene voorziening, dan kan hij een maatwerkvoorziening aanvragen.¹²

Evenals de wettekst in artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015, stelt de memorie van toelichting in het hoofdstuk over de algemene voorzieningen, dat een uitgebreid onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager niet noodzakelijk is om gebruik te kunnen maken van een algemene voorziening.¹³ De memorie van toelichting stelt dat er geen aanleiding is om een onderzoek in te stellen, als iemand informeert naar de beschikbaarheid van een algemene voorziening of aangeeft gebruik te willen maken van een algemene voorziening.¹⁴ Er is dan blijkbaar geen sprake van een melding in de zin van artikel 2.3.2 lid 1 Wmo 2015.

In de paragraaf over de maatwerkvoorzieningen wordt in artikel 2.3.2 lid 4 onder g Wmo 2015 aangegeven dat op het moment dat er een onderzoek is ingezet, ook moet worden onderzocht of een cliënt geholpen is met een algemene voorziening. Eigenlijk gaat de memorie van toezicht uit van de situatie dat de vraag van de cliënt bepaalt wat er vervolgens gebeurt. Dat blijkt ook uit hetgeen de memorie van toelichting aangeeft met betrekking tot algemene voorzieningen. Vraagt de cliënt ondersteuning van de gemeente, dan wordt een onderzoek uitgevoerd. De uitkomst van dat onderzoek kan zijn dat iemand wordt verwezen naar een algemene voorziening. Als iemand vraagt om een algemene voorziening, hoeft, blijkens de wetsgeschiedenis, dat onderzoek niet te worden uitgevoerd, maar kan iemand rechtstreeks worden verwezen naar de algemene voorziening.

Op basis van het voorgaande wordt duidelijk dat de wettekst en de memorie van toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 niet geheel duidelijk zijn met betrekking tot het onderzoek en de toegang tot algemene voorzieningen. Enerzijds dient er een deugdelijk onderzoek plaats te vinden nadat een burger zich heeft gemeld met een behoefte aan ondersteuning. De wet maatschappelijke ondersteuning 2015 geeft in artikel 2.3.2 lid 2 tot en met 8 ook de eisen waaraan het onderzoek dient te voldoen en één van de gestelde eisen is, dat wordt onderzocht of de cliënt met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie, of dat daarmee wordt voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang.¹⁵ Anderzijds stelt de memorie van toelichting met betrekking tot algemene voorzieningen ook dat er geen uitgebreid onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager nodig is voor de toegang daartoe.¹⁶ Als wordt gekeken naar de opbouw van de wet, is er ook een duidelijk onderscheid te zien tussen de algemene voorzieningen en de maatwerkvoorzieningen waar ook het onderzoek naar de voorzieningen is geregeld. De wet geeft ook aan dat het onderzoek een vereiste is voor de aanvraag van een maatwerkvoorziening.¹⁷ Als de burger zich meldt met een ondersteuningsbehoefte, dient een onderzoek plaats te vinden dat mede onderzoekt of een algemene voorziening toereikend is. De situatie waarin een burger rechtstreeks vraagt om de toegang tot een algemene voorziening heeft als gevolg dat er geen onderzoek hoeft plaats te vinden. Het onderscheid tussen het wel of niet te laten plaatsvinden van het onderzoek bestaat dus, volgens de memorie

¹¹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 26.

¹² Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 27.

¹³ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 27.

¹⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 24.

¹⁵ Artikel 2.3.2 lid 4 onder e Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 27.

¹⁷ Artikel 2.3.2 lid 9 Wmo 2015.

van toelichting, in hetgeen de burger vraagt van de gemeente. De vraag van de burger is dus leidend. Meldt de burger zich met een behoefte aan ondersteuning, dan dient een onderzoek plaats te vinden (eventueel eenvoudig in het geval van een eenvoudige vraag). Geeft de burger aan toegang te willen tot een algemene voorziening, dan hoeft het onderzoek blijkbaar niet plaats te vinden. Daarmee wordt in feite uitgegaan van de situatie dat een burger zeer scherp voor ogen heeft dat een algemene voorziening toereikend is, of een volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening, en ook het onderscheid weet te maken tussen een algemene voorziening en een maatwerkvoorziening. Deze situatie lijkt enigszins vreemd. De wet en de wetgeschiedenis lijken daarmee op twee gedachten te hinken, wat ruimte laat voor verschillende interpretaties ten aanzien van het onderzoek en algemene voorzieningen.

Kosten van de algemene voorziening en de eigen bijdrage

Wat betreft het aanbieden van algemene voorzieningen geeft de wet aan in artikel 2.2.3 Wmo 2015 dat het college, ter uitvoering van het door het college te maken beleidsplan, algemene voorzieningen treft. De regering geeft in de Memorie van Toelichting aan ervan uit te gaan dat gemeenten stevig zullen inzetten op het realiseren van algemene voorzieningen en daaraan ruim aandacht zullen besteden in hun plan met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning.¹⁸ Uitgangspunt is dat er ook voornamelijk wordt ingezet op het aanbieden van algemene voorzieningen, terwijl als het nog niet mogelijk is, of er sprake is van een onvoldoende passend aanbod voor de cliënt, moet worden gekozen voor een maatwerkvoorziening.¹⁹

Een reden die de regering ziet om in te zetten op algemene voorzieningen door gemeenten, is dat cliënten bij het gebruik daarvan zich mogelijk minder afhankelijk zullen voelen en meer regie over hun eigen leven zullen ervaren.²⁰ Daarnaast zullen de kosten voor een algemene voorziening volgens de memorie van toelichting veelal lager zijn dan de kosten van een maatwerkvoorziening.²¹ De memorie van toelichting sluit dus niet uit dat de situatie kan zijn dat de kosten van een algemene voorziening niet lager zijn dan de kosten voor een maatwerkvoorziening. Ook geeft de memorie van toelichting niet aan dat dat een verplichting is voor de gemeenten.

Het is mogelijk om op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 een eigen bijdrage op te leggen voor zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen, zolang de cliënt van de voorziening gebruik maakt. De hoogte van de eigen bijdrage zal in de verordening moeten worden vastgelegd.²² Voor een eigen bijdrage met betrekking tot maatwerkvoorzieningen zijn regels gesteld in artikel 2.1.4 lid 3 en op grond van lid 4 zijn nadere regels gesteld in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Voor algemene voorzieningen zijn er geen nadere regels gesteld. De Wet maatschappelijke ondersteuning laat gemeenten vrij waar het gaat om het vragen van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen.²³ Gemeenten hebben de vrijheid om hun eigen beleid te maken met betrekking tot de eigen bijdrage van de algemene voorzieningen. De wetgever heeft niet uitgesloten dat die eigen bijdrage voor een algemene voorziening hoger kan uitvallen dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening en heeft in de wet ook geen normen gesteld om dat uit te sluiten.

¹⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 27.

¹⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 28.

²⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 28.

²¹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 28.

²² Artikel 2.1.4 eerste lid onder a Wmo 2015.

²³ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 38.

Op basis van de wetssystematiek en artikel 2.3.5 Wmo 2015 bestaat blijkbaar aanleiding om te denken dat een hogere eigen bijdrage voor een algemene voorziening dan voor een maatwerkvoorziening niet is toegestaan. Artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 gaat over de aanvraag voor een maatwerkvoorziening en zou mogelijkerwijs kunnen uitsluiten dat de eigen bijdrage voor een algemene voorziening hoger mag zijn dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. Als wordt gekeken naar de tekst van de wet, valt dat daar niet uit op te maken. Wellicht zou het kunnen worden opgemaakt uit het derde lid van artikel 2.3.5 waarin staat dat als algemene voorzieningen de beperkingen van de cliënt niet kunnen wegnemen of verminderen, een maatwerkvoorziening wordt toegekend, waarmee dan wordt aangegeven dat de algemene voorziening laagdrempeliger moet zijn. Daar staat tegenover dat op basis van hetgeen over de eigen bijdrage met betrekking tot artikel 2.1.4 Wmo 2015 is bepaald en in de wetsgeschiedenis is te vinden, niet wordt uitgesloten dat de eigen bijdrage van de algemene voorziening hoger is dan die van de maatwerkvoorziening.

Rechtspraak

In de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 mei 2016²⁴ werd geoordeeld dat de gemeente Aa en Hunze niet voldeed aan de eisen die de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 stelt. Ter uitvoering van het beleidsplan dat het gemeentebestuur opstelt om uitvoering te geven aan het te voeren beleid met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning, treft en bevordert het college algemene voorzieningen ter bevordering van de zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is de gemeente vrij in de keuze welke algemene voorzieningen zij treft. De bedragen voor de kosten van de algemene voorzieningen dienen in de verordening te zijn vastgelegd. Door een algemene voorziening te treffen, geeft de gemeente ook aan dat de voorziening in bepaalde situaties een voorliggend alternatief is aan een maatwerkvoorziening. Als een cliënt dan gebruik kan maken van een algemene voorziening, komt hij niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. Dan moet ook worden beoordeeld of dat in een concreet geval ook passend is. Ook moet worden onderzocht of de aangeboden voorziening financieel haalbaar is voor cliënt. De ruimte die de gemeente heeft om eigen beleid te maken, houdt dus ook in dat in een concreet geval moet worden beoordeeld, door het uitvoeren van een deugdelijk onderzoek, welke voorziening voor een cliënt passend is.

Welke differentiatiemarges zijn er?

De wet en de wetsgeschiedenis geven eigenlijk geen eenduidig beeld over of het onderzoek wel of geen vereiste is voor een algemene voorziening. Enerzijds geeft de wetgever aan dat een onderzoek niet vereist is, anderzijds lijkt na de melding toch wel een onderzoek vereist. Het lijkt af te hangen van wat de burger aangeeft. De vraag om toegang tot een algemene voorziening lijkt dan geen melding te zijn. De wetsgeschiedenis geeft wel aan met betrekking tot het plaatsvinden van een onderzoek, dat als sprake is van een eenvoudige hulpvraag er geen diepgaand onderzoek hoeft plaats te vinden. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geeft aan dat er in ieder geval een financiële toets dient plaats te vinden door het bestuursorgaan. De differentiatiemarges zitten dus in de mate van de diepgang van het onderzoek en in ieder geval in de wijze van uitvoering van een financiële toets.

²⁴ Centrale Raad van Beroep, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

3. De systematiek van de Wmo 2015.

Systeemverantwoordelijkheid

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 regelt de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners. De uitvoering van taken is door de wet gedecentraliseerd en wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd. In het geval van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 worden medebewindstaken van de gemeenten gevorderd door de Rijksoverheid. De gemeenten krijgen op basis van de wet ruimte om eigen beleid te maken en uit te voeren. De wet bepaalt welke onderwerpen door gemeenten moeten worden uitgewerkt in een plan en de gemeenteraad bepaalt zelf op welke wijze hij daaraan invulling geeft.²⁵ Daarin bestaat dus beleidsruimte voor gemeenten, hoewel de wet ook onderwerpen bepaalt die in ieder geval moeten worden opgenomen.²⁶

In de Memorie van Toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning staat dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, na de inwerkingtreding van de wet, de stelselverantwoordelijkheid houdt. Hoewel de bevoegdheden dus gedecentraliseerd zijn, behoudt de minister dus een zekere verantwoordelijkheid. Deze stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor de inrichting en de werking van het stelsel als geheel en voor de maatschappelijke effecten ervan.²⁷ Ook is de minister aanspreekbaar op de mogelijkheden en belemmeringen voor gemeenten om de doelstellingen te realiseren binnen de wettelijke en financiële randvoorwaarden.²⁸ De minister is niet verantwoordelijk voor concrete beslissingen.²⁹

De systeemverantwoordelijkheid moet door de minister worden waargemaakt door voldoende toezicht te houden en zo fouten te voorkomen.³⁰ Om die stelselverantwoordelijkheid in de praktijk waar te kunnen maken, heeft de minister de medewetgevende en toezichthoudende verantwoordelijkheden.³¹ De minister houdt toezicht en kan daarbij gebruik maken van de reguliere toezichtsinstrumenten uit de Gemeentewet, dus het regime bij taakverwaarlozing, en de bevoegdheid om besluiten te schorsen en te vernietigen. Daarnaast geeft de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de minister de bevoegdheid om een aanwijzing te geven in geval van *ernstige* (cursivering auteurs) tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van de wet.³²

²⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 12.

²⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 12

²⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 76.

²⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 76.

²⁹ S.A.J. Munneke, *Systeemverantwoordelijkheid*, in: De Gemeentestem 2014, p. 54.

³⁰ Munneke 2014, p. 54.

³¹ S.A.J. Munneke, *Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap*, in: G.J. Vonk e.a. (red), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein*, 2016, p. 96.

³² Artikel 2.6.8 Wmo 2015.

Toezicht

Het toezicht op het optreden van gemeenten is sterk vereenvoudigd door invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht en is met name vastgelegd in de Gemeentewet. Het uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht is dat de specifieke toezichtsinstrumenten veelal werden afgeschaft, en de generieke toezichtsinstrumenten, het schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon en de taakverwaarlozingsinstrumenten, juist werden gerevitaliseerd en herijkt. Ander uitgangspunt was dat er wordt uitgegaan van vertrouwen in een bestuurslaag en van de deugdelijke horizontale verantwoording van het gemeentebestuur aan de gemeenteraad. Omdat de gemeenten door lokale democratische besluitvormingsprocessen hun verantwoordelijkheid invullen, blijft het Rijk op afstand. Het toezicht wordt per beleidsdomein uitgeoefend door één bestuursorgaan, namelijk Rijk of provincie. Het Rijk houdt toezicht op de gemeente op die beleidsterreinen waar de provincie geen taak of expertise heeft, zoals in het sociaal domein.

Het interbestuurlijke toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken en ingrijpen vindt alleen plaats als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet of niet juist worden uitgevoerd.³³ In het geval van ernstige taakverwaarlozing door een gemeente zal het Rijk interveniëren.³⁴ De instrumenten van het generieke toezicht zijn instrumenten die achteraf kunnen worden ingezet: dus nadat het oorspronkelijke bestuursorgaan iets niet of niet goed heeft gedaan.³⁵ Voordat er daadwerkelijk wordt ingegrepen, gaat een traject vooraf waarbij de verschillende stappen worden gezet. Bij de afweging of daadwerkelijk ingrijpen vereist is, wordt gewerkt met een interventieladder. De stappen die worden gevolgd, lopen op in zwaarte.

Aanwijzingsmogelijkheid

Aanvullend op de toezichtsinstrumenten uit de Gemeentewet heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in geval van ernstige taakverwaarlozing van een gemeente, op grond van artikel 2.6.8 Wmo 2015 de bevoegdheid een aanwijzing te geven. De bevoegdheid om een aanwijzing te geven is in het wetsvoorstel opgenomen met het oog op de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel.³⁶ De aanwijzingsbevoegdheid is een instrument om de overgang van de bevoegdheden van centraal naar decentraal niveau te begeleiden.³⁷

De aanwijzing wordt gegeven aan het college van b & w, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet. De bevoegdheid dient slechts in uiterste gevallen te worden gebruikt.³⁸ Voorafgaand aan de aanwijzing dient het college in de mogelijkheid te zijn gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Van de aanwijzingsbevoegdheid kan gebruik worden gemaakt indien door de minister wordt vastgesteld dat er ernstige tekortkomingen zijn in de rechtmatige uitvoering van de wet.³⁹

³³ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 76.

³⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 9.

³⁵ Munneke 2016, p. 94.

³⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 35, p. 17.

³⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 35, p. 17.

³⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 35, p. 17.

³⁹ Artikel 2.6.8 eerste lid Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Er is sprake van ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering, in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet en waarin sprake is van een tekortkoming in de rechtmatigheid die vanwege de aard, intensiteit of duur als ernstig kan worden aangemerkt.⁴⁰ De aanwijzingsbevoegdheid zal alleen worden ingezet als de minister van oordeel is dat de uitvoering van de wet ernstige tekortkomingen vertoont en de situatie geen alternatief laat.⁴¹ Dat heeft er mee te maken dat deze decentralisatie een ingrijpende operatie is, waar ook een kwetsbare doelgroep mee gemoeid is, waardoor het niet acceptabel is dat een gemeente in de uitvoering van haar beleid ernstig tekort zou schieten.⁴² Toch wordt ook benadrukt dat het middel slechts in het uiterste geval kan worden ingezet.

Doel van de aanwijzing is om de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 door het college van de betreffende gemeente met de Wmo 2015 in overeenstemming te laten brengen.⁴³ Dan moet wel precies duidelijk zijn welke eisen de wet stelt. Het college van b & w wordt in staat gesteld om zienswijzen in te dienen. Het is primair aan de gemeenteraad om het college bij te sturen en waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering.⁴⁴ Dat lijkt ook logisch, vanuit het idee van het wetsvoorstel dat gemeenten ruimte hebben om zelf beleid te maken. Er wordt ook van uitgegaan dat de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid neemt om te komen tot een wetsconforme uitvoering. Op het moment dat de gemeenteraad dus tekortschiet in het bijsturen van het college, kan de aanwijzing er dus voor zorgen dat alsnog tot een wetsconforme uitvoering wordt overgegaan. Het corrigerende vermogen van de gemeenteraad is dus een belangrijke factor. Als de controle van de gemeenteraad zorgt voor een correctie van de tekortschietende uitvoering, zal er geen aanleiding meer zijn voor de minister om te interveniëren.⁴⁵

Betekenis aanwijzingsbevoegdheid

Het gebruik van de mogelijkheid van de minister om een aanwijzing te geven, wordt beperkt tot situaties waarin sprake is van ernstige tekortkoming in de uitvoering van de wet. Er moet sprake zijn van het tekort schieten van het zelfsturend vermogen van de gemeente. De gemeenteraad slaagt er dus niet in om bij te sturen tot een wetsconforme beleidsuitvoering. Het horizontale toezicht in de gemeente schiet tekort. Daarnaast moet de tekortkoming naar aard, intensiteit of duur, als ernstig worden aangemerkt. Er moet dus wel echt sprake zijn van een situatie waarin het gerechtvaardigd is om in te grijpen, omdat er geen alternatief is om de ernstige tekortkoming in de uitvoering op andere wijze (door het horizontale toezicht) op te lossen. Er lijkt daarmee sprake te zijn van een ultimatum remedium. Deze gedachte wordt versterkt door de motivering in de nota van wijziging, waaruit ook blijkt dat de grote wijziging van het stelsel door de decentralisatie ernstige problemen met zich mee kan brengen, die dienen te worden aangepakt. Op grond van artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak kan tegen een besluit in de zin van artikel 2.6.8 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat dan dus om beroep in enige aanleg.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 35, p. 19-20.

⁴¹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 35, p. 20.

⁴² Ibid.

⁴³ T.A.M van den Ende in: Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht, Deventer Kluwer 2015, artikel 2.6.8 Wmo 2015 (online, laatst bijgewerkt 2 mei 2017).

⁴⁴ Kamerstukken II 2013-2014 33841 nr. 35, p. 20.

⁴⁵ H. Venema, Module Wmo, commentaar op artikel 2.6.8 Wmo 2015, aant. 1.4, Deventer Kluwer 2015 (online, bijgewerkt tot 11 mei 2015).

Spanning tussen decentralisatie en systeemverantwoordelijkheid

Decentralisatie betekent dat regelgeving en bestuur ook door andere lichamen dan alleen het Rijk worden uitgevoerd. Overheidsbevoegdheden kunnen dus aan decentrale overheidsorganisaties worden toevertrouwd, en die krijgen daarbij een zo groot mogelijke beleidsvrijheid.⁴⁶ Als taken worden gedecentraliseerd, kan de rijksoverheid de taken dus niet meer uitvoeren. De decentralisatie wordt beperkt als er strijd is met hogere belangen. Er zijn interbestuurlijke toezichtsinstrumenten, waardoor toezicht kan worden gehouden door 'hogere' bestuurslagen.⁴⁷

In het geval van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 worden taken van de gemeenten gevorderd door de Rijksoverheid. Er is dus sprake van medebewindstaken. De gemeenten krijgen op basis van de wet ruimte om eigen beleid te maken dat is afgestemd op de lokale situatie. Ook bij medebewind gaat het om lokale democratie en zaken die de lokale situatie betreffen.⁴⁸ De wet bepaalt welke onderwerpen door gemeenten moeten worden uitgewerkt in een beleidsplan, en de gemeenteraad bepaalt zelf op welke wijze die onderwerpen worden ingevuld.⁴⁹ Daarin bestaat dus beleidsruimte voor gemeenten, hoewel de wet ook onderwerpen bepaalt die in ieder geval moeten worden opgenomen.⁵⁰ Er zijn dus kaders, waarbinnen ruimte bestaat om eigen beleid te voeren.

Enerzijds gaat decentralisatie dus met beleidsvrijheid gepaard, zoals dat ook het geval is in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Die beleidsvrijheid betekent dat de gemeente de ruimte heeft om beleid te maken voor de lokale situatie binnen de kaders van de wet. Er wordt uitgegaan van vertrouwen in de bestuurslaag, in dit geval de gemeente, voor de uitvoering van de taken. Die decentralisatie betekent ook dat de rijksoverheid de taken dus niet meer uitvoert. In dat idee van de decentralisatie en toezicht wordt uitgegaan van de gedachte dat het bestuursorgaan dat de taken uitvoert primair zelf toezicht houdt. Er wordt dus uitgegaan van vertrouwen in deugdelijk horizontaal toezicht, dus functionerend toezicht binnen de gemeenten zelf. De gemeenteraden houden zelf controle op het college om de wet wetsconform uit te voeren.

Er wordt dus ook uitgegaan van afstand van de rijksoverheid en terughoudendheid om in te grijpen. Decentralisatie betekent dus ook een rijksoverheid die zich terughoudend opstelt en niet te snel grijpt naar toezichtsinstrumenten. Daarmee staat decentralisatie op gespannen voet met het idee van systeemverantwoordelijkheid, waarbij een verantwoordelijkheid bestaat voor de inrichting en de werking van het stelsel en voor de maatschappelijke effecten. Daarnaast wordt de stelselverantwoordelijkheid gebruikt als reden om toezicht te houden en fouten te voorkomen.⁵¹ Daarmee wordt de stelselverantwoordelijkheid een soort rechtvaardiging om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen.⁵²

⁴⁶ R. Nehmelmann: De aankomende grootschalige decentralisaties zijn bedenkelijk vanuit het beginsel van decentralisatie, in Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, afl. 4, oktober 2014, p. 324.

⁴⁷ Munneke 2016, p. 81.

⁴⁸ Munneke 2016, p. 82.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 12.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33841 nr. 3, p. 12.

⁵¹ Munneke 2014, p. 54.

⁵² Ibid.

Het gebruik van de medewetgevende bevoegdheid van de minister om het stelsel aan te passen, is minder direct ingrijpend voor de gemeenten dan als de minister toezicht houdt en daarbij gebruik maakt van de toezichtsinstrumenten. Ook heeft de minister op grond van de Wmo 2015 de aanwijzingsbevoegdheid. Die is opgenomen in de wet vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een goede invoering van de wet. Dat betekent dus nog een soort uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, naast de systeemverantwoordelijkheid.

Waar liggen de grenzen van de systeemverantwoordelijkheid?

De wetgever heeft ervoor gekozen om de aanwijzingsbevoegdheid in de wet op te nemen vanwege de omvang en bijzondere aard van de decentralisatie. Uitgangspunt is dat er terughoudendheid bestaat om gebruik te maken van de toezichtsinstrumenten. Dat blijkt uit het feit dat er wordt vertrouwd op het horizontaal toezicht binnen een bestuurslaag. Ook met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt uitgegaan van de situatie dat de gemeenteraden zorgen voor wetmatigheid van het lokale beleid. Bovendien hebben de gemeenten de ruimte om zelf beleid te maken binnen de kaders van de wet, waardoor ook niet te snel moet worden ingegrepen.

Kan de minister ook aanwijzingen geven ten aanzien van nog niet vastgesteld beleid?

De tekst van artikel 2.6.8 Wmo 2015 geeft aan dat er een aanwijzing kan worden gegeven indien de minister ernstige tekortkoming van de uitvoering van de Wmo 2015 vaststelt. Dan moet dus sprake zijn van duidelijkheid met betrekking tot uitvoering van de wet en regelgeving. Daarnaast wordt bij de uitvoering van de Wmo 2015 vertrouwd op het adequaat functioneren van het horizontaal toezicht. De toezichtsinstrumenten gaan uit van ingrijpen achteraf. Daarmee zou in ieder geval moeten worden afgewacht tot de gemeentelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden voordat de minister een aanwijzing geeft en wel omdat wordt vertrouwd op het vermogen van de gemeenteraad om het beleid bij te sturen.

Conclusie toezicht

Met betrekking tot de bevoegdheid van de minister om een aanwijzing te geven, wordt duidelijk dat dit een ultimatum remedium is. Pas op het moment dat het horizontale toezicht van de gemeenteraad tekortschiet, kan de minister ingrijpen. Daarnaast kan alleen in zeer evidente gevallen een aanwijzing worden gegeven. In het geval van het beleid van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo is daar geen sprake van, want de wet is niet duidelijk en sluit niet uit dat er ander beleid wordt gemaakt.

Als de minister van mening is dat een aanwijzing noodzakelijk is, dan heeft de minister de plicht om heel precies aan te geven wat de gemeenten moeten doen om aan de wet te voldoen. De minister zal derhalve moeten laten weten of een gelijktrekking van de eigen bijdragen en een lichte financiële toets voldoende zijn om het probleem in de uitvoering van de Wmo 2015 op te lossen. Laat de minister dergelijke specificaties achterwege, dan voldoet de aanwijzing niet aan de wettelijke vereisten en is deze onrechtmatig.

4. De marges van de Wmo 2015

Op het gebied van het al dan niet uit te voeren onderzoek en met name de uitgebreidheid van het onderzoek voorafgaand aan de algemene voorziening, bestaat bewegingsruimte. De wet laat hier ruimte voor eigen beleid van de gemeente, maar geeft wel bepaalde kaders. Hoe uitgebreid die kaders dienen te worden opgevolgd, is niet heel duidelijk in de wet en wetsgeschiedenis. Dat is logisch, gezien het uitgangspunt dat gemeenten hier ruimte hebben om eigen beleid te maken. Bovendien geeft noch de wet, noch de wetsgeschiedenis een eenduidig beeld met betrekking tot het al dan niet uitvoeren van een onderzoek voorafgaand aan een algemene voorziening. De wet laat wel ruimte voor de alternatieve interpretatie die uitgangspunt is geweest voor het beleid van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo.

Met betrekking tot het onderzoek naar de mogelijkheid van een cliënt om een eigen bijdrage te betalen, lijkt de mogelijkheid om de financiële toets in de huidige vorm te handhaven niet heel aannemelijk. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geeft aan dat een onderzoek naar de financiële haalbaarheid van een voorziening dient plaats te vinden.⁵³ In de voorgenomen opzet vult de aanvrager een verklaring in over het inkomen, waardoor bij de aanvrager inzicht wordt verkregen in de kosten voor de AVS en of er mogelijkheid bestaat om in aanmerking te komen voor een volledige vergoeding.⁵⁴ Daarmee bestaat eigenlijk de situatie dat niet wordt onderzocht in hoeverre de voorziening haalbaar is voor de betrokkene, maar dat die persoon zelf inzicht moet verkrijgen over zijn financiële situatie, in plaats van dat de gemeente een dergelijk onderzoek uitvoert.

Hier lijkt ook problematisch te zijn dat de wetgever uitgaat van de gedachte dat een algemene voorziening laagdrempelig is en vaak goedkoper dan een maatwerkvoorziening. De wetgever heeft voor de algemene voorzieningen, in tegenstelling tot maatwerkvoorzieningen, geen nadere regels gesteld met betrekking tot de eigen bijdrage, maar laat de gemeente de ruimte om zelf beleid te maken. Hoewel het uitgangspunt van de wetgever is, dat een algemene voorziening over het algemeen goedkoper is dan een maatwerkvoorziening en daarmee ook laagdrempelig, wordt duidelijk dat de situatie ook kan afwijken. Op het moment dat de eigen bijdrage voor de algemene voorziening lager is dan die voor een maatwerkvoorziening, zal het waarschijnlijk ook minder problematisch zijn dat er een minder uitgebreid onderzoek is naar de kosten van de eigen bijdrage van cliënt.

Kan de algemene voorziening overeind worden gehouden?

De Algemene Voorziening kan waarschijnlijk niet zonder aanpassingen overeind worden gehouden, ondanks het feit dat de Wet maatschappelijke ondersteuning en de wetsgeschiedenis ruimte laten voor de gemeente om het beleid zelf vorm te geven. De knelpunten zitten in de interpretatie van de melding en het onderzoek en in de hoogte van de eigen bijdrage voor de algemene voorziening.

Zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 als de memorie van toelichting lijken uit te gaan van de gedachte dat hetgeen de burger vraagt bepalend is voor het wel of niet vereist zijn van een onderzoek voorafgaand aan een algemene voorziening. Heeft de burger helder voor ogen wat hij nodig heeft aan ondersteuning en wordt door hem een algemene voorziening gevraagd, dan kan, zonder onderzoek, worden verwezen naar een algemene voorziening. Op het moment dat er

⁵³ Centrale Raad van Beroep, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404, ro. 4.5.7.

⁵⁴ Inrichting van de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning 2017 en verder, Gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, p. 9.

een melding komt van een behoefte aan ondersteuning, dient een onderzoek plaats te vinden. Daar zit ruimte voor de situatie van toegang tot een algemene voorziening zonder uitgebreid voorafgaand onderzoek. Geeft de burger aan een ondersteuningsbehoefte te hebben, dan dient een onderzoek plaats te vinden. Op basis van de wet en wetsgeschiedenis zou moeten worden gekomen tot een situatie waarin meteen duidelijk wordt wat de burger vraagt.

Welke aanpassingen zijn nodig?

Voor het overeind houden van de voorziening zou moeten worden nagedacht over het onderzoek naar de toegang van de algemene voorziening en de eigen bijdrage.

Als de situatie bestaat dat moet worden vastgehouden aan het niet doen van een onderzoek, dan zou eventueel een soort nadere uitvraag kunnen plaatsvinden bij de melding. Op het moment dat iemand zich meldt bij de gemeente en aangeeft behoefte te hebben aan ondersteuning, zou heel duidelijk kunnen worden uitgevraagd of mensen daadwerkelijk een ondersteuningsvraag hebben (en dus een onderzoek moet worden gestart) of eigenlijk de toegang willen hebben tot een algemene voorziening omdat zij zelf de regie hebben (maar geen kennis hebben van het verschil). Dat zou dan als een beperkt onderzoek kunnen gelden in de zin van artikel 2.3.2 Wmo 2015 en eveneens als een verduidelijking van de wens van de burger, die een rechtstreekse toegang tot een algemene voorziening tot gevolg kan hebben, conform hetgeen is bepaald in de memorie van toelichting.

Dan blijft nog wel het probleem van de (beperkte) financiële toets of het onderzoek naar de financiële mogelijkheid van de betrokkene. Met betrekking tot de toets of het onderzoek, is de verwachting dat er geen ruimte bestaat. Dat is het gevolg van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarin werd geconstateerd dat een dergelijk onderzoek dient plaats te vinden. Het is met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet mogelijk de financiële toets op de huidige manier te laten plaatsvinden, omdat naar oordeel van het ministerie de onderzoeksplicht bij de cliënt wordt neergelegd. Artikel 2.3.2 Wmo 2015 bepaalt dat het onderzoek wordt uitgevoerd door het college. De toets, of het onderzoek, zou dus moeten worden uitgevoerd door een medewerker van het sociaal team (die in de drie gemeenten namens het college het onderzoek uitvoeren). In dit geval is waarschijnlijk ook problematisch dat de algemene voorziening, in tegenstelling tot hetgeen de wetgever in het algemeen verwachtte, duurder is dan de maatwerkvoorziening. Het zou mogelijkkerwijs een optie zijn om de cliënt een formulier te laten invullen, zoals ook het geval is in de huidige (voorgenomen) situatie waarop het ministerie de brief baseert, waarna een (administratief) medewerker van het wijkteam bekijkt of de voorziening financieel haalbaar is voor de betrokkene.

In dat geval worden aanpassingen in het werkproces gemaakt, die waarschijnlijk wel tegemoetkomen aan de eisen van het ministerie en tegelijkertijd zeer waarschijnlijk niet een al te grote wijziging betekenen voor de drie gemeenten.

Hoe moet de regeling van de eigen bijdrage worden aangepast?

Volgens het ministerie is niet toegestaan dat de eigen bijdrage hoger is dan een maatwerkvoorziening, gelet op de systematiek van artikel 2.3.5 Wmo 2015, omdat de algemene voorziening een laagdrempelige voorziening dient te zijn. Dit lijkt een vreemd argument, want de wetsgeschiedenis laat gemeenten de keuze met betrekking tot de eigen bijdrage van algemene voorzieningen. In tegenstelling tot de maatwerkvoorzieningen, waarvoor regels zijn vastgesteld met betrekking tot de hoogte van de eigen bijdrage, heeft de gemeente de ruimte om voor algemene voorzieningen de eigen bijdrage zelf vast te stellen. Bovendien wordt in de wetsgeschiedenis gesteld, dat algemene voorzieningen over het algemeen goedkoper zijn, maar dus niet altijd. Bovendien valt uit de tekst van artikel 2.3.5 Wmo 2015 niets op te maken over de eigen bijdrage met betrekking tot algemene voorzieningen, want het artikel gaat over de verstrekking van maatwerkvoorzieningen, die slechts worden verstrekt als een algemene voorziening of eigen kracht of het netwerk niet toereikend zijn.

Dat maakt aanpassing van de eigen bijdrage lastig, want de wet geeft duidelijk ruimte aan de gemeente om zelf beleid te maken. Het ministerie zal duidelijker moeten motiveren hoe uit de systematiek van artikel 2.3.5 Wmo 2015 valt op te maken dat de eigen bijdrage in de voorgenomen vorm in strijd is met de wet. Daarnaast zal het ministerie dan richtlijnen moeten aangeven hoe de eigen bijdrage dan volgens haar zou moeten worden aangepast. Aangezien wordt gesteld dat de eigen bijdrage van de algemene voorziening niet hoger mag zijn dan die voor een maatwerkvoorziening, zal moeten worden uitgegaan van de daaraan gestelde bedragen. Dat zou betekenen dat de eigen bijdrage moet worden verlaagd tot de regels die zijn gesteld voor een maatwerkvoorziening.

5. Conclusie: oproep tot nader overleg c.q. bestuurlijke bemiddeling

Met betrekking tot algemene voorzieningen stellen de wet en de wetsgeschiedenis enerzijds dat een onderzoek niet nodig is voor de toegang tot algemene voorzieningen. Dat is ook logisch als wordt gekeken naar de systematiek van de wet. Anderzijds stellen de wet en de wetsgeschiedenis dat na een melding een onderzoek moet plaatsvinden. Op het moment dat iemand al aangeeft gebruik te willen maken van een algemene voorziening, hoeft het onderzoek niet plaats te vinden. De wet is dus niet helemaal eenduidig. Of een onderzoek moet plaatsvinden, hangt dus af van wat als een melding wordt gezien. Een vraag naar een algemene voorziening wordt niet als een melding gezien en dan hoeft dus ook geen onderzoek plaats te vinden. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat een onderzoek een vereiste is met betrekking tot de eigen bijdrage die moet worden betaald voor algemene voorzieningen.

Met betrekking tot de eigen bijdrage van algemene voorzieningen bepalen de wet en wetsgeschiedenis dat de gemeente de ruimte heeft om zelf die bijdrage vast te stellen. Ook zijn daar geen nadere regels over gesteld, zoals dat wel het geval is voor maatwerkvoorzieningen. Ook is niet duidelijk hoe uit de systematiek van artikel 2.3.5 Wmo 2015 valt op te maken dat de eigen bijdrage van een algemene voorziening niet hoger mag zijn dan van een maatwerkvoorziening, omdat de wetgever niet heeft uitgesloten dat die eigen bijdrage wordt beperkt door regels, maar gemeenten de ruimte heeft gelaten om die eigen bijdragen zelf vast te stellen.

De wet maatschappelijke ondersteuning 2015 geeft dus ruimte voor gemeenten om eigen beleid te voeren met betrekking tot de eigen bijdrage. Ook is de wet niet voldoende duidelijk in het wel of niet uitvoeren van een onderzoek voorafgaand aan een algemene voorziening. De wet laat in ieder geval ruimte voor het niet uitvoeren van een onderzoek. Daarnaast is in de wetsgeschiedenis opgenomen dat het afhangt van de omstandigheden hoe zwaar het onderzoek dan moet zijn.

De Wet maatschappelijke ondersteuning geeft dus geen duidelijkheid met betrekking tot het voeren van het onderzoek en ook niet met betrekking tot de hoogte van de eigen bijdrage van algemene voorzieningen. De marges zitten in de mate van diepgang van het onderzoek en de financiële toets. Met betrekking tot de eigen bijdrage van de algemene voorzieningen, lijkt er weinig ruimte te zijn voor het voorgenomen beleid van de gemeenten, hoewel de wet die ruimte wel lijkt te geven.

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 laat ruimte voor de gemeenten om zelf beleid te maken. De taken zijn gedecentraliseerd, waardoor de rijksoverheid geen verantwoordelijkheid meer heeft voor de uitvoering, maar die vordert van de gemeenten. Wel heeft de minister systeemverantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel en houdt toezicht op de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Door gebruik te maken van de medewetgevende bevoegdheid en toezichtsinstrumenten, waaronder de aanwijzingsbevoegdheid, kan de minister die systeemverantwoordelijkheid waarmaken.

De aanwijzingsbevoegdheid is in de wet opgenomen als aanvulling op de andere toezichtsinstrumenten, vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de invoering van het wetsvoorstel. Er wordt uitgegaan van vertrouwen in de overheidslaag die de taak uitvoert. In het geval van de Wet maatschappelijke ondersteuning heeft de gemeenteraad de taak om ervoor te zorgen dat het college tot een wetsconforme uitvoering komt. Op het moment dat blijkt dat de gemeenteraad die verantwoordelijkheid niet kan waarmaken, kan de minister ingrijpen. De aanwijzingsverantwoordelijkheid is wel een ultimatum remedium.

Er bestaat spanning tussen de systeemverantwoordelijkheid van de minister en de decentralisatie, die juist betekent dat de rijksoverheid geen taak meer heeft in de uitvoering. Door de systeemverantwoordelijkheid, en dan met name de toezichtsinstrumenten, bestaat er een soort rechtvaardigingsgrond om alsnog in te grijpen, terwijl er eigenlijk geen bevoegdheid is voor de uitvoering.

Als een aanwijzing wordt gegeven moet in de aanwijzing duidelijk zijn aangegeven hoe het beleid moet worden aangepast, zodat wordt voldaan aan de eisen van de wet, anders zal de aanwijzing onrechtmatig zijn. Met betrekking tot de financiële toets en de eigen bijdrage zal dus duidelijk moeten worden gemaakt hoe die moeten worden toegepast in het beleid van de gemeenten Aa e Hunze, Assen en Tynaarlo.

Indien een aanwijzing wordt gegeven kunnen de betreffende gemeenten daartegen in rechte bezwaar maken. Nu vanwege de onduidelijkheid van de wet twijfelachtig is of het hier gaat om een ernstige tekortkoming, is een aanwijzing van de minister juridisch kwetsbaar. Dat geldt te meer nu in het overleg tussen de gemeenten en het departement onduidelijk is gebleven aan welke eisen de betreffende algemene voorziening precies moet voldoen. Blijven deze specificaties ook in de aanwijzing achterwege, dan is deze evident onrechtmatig. Nu er nog geen sprake is van vastgesteld beleid bij twee van de drie gemeenten is het geven van een aanwijzing vooralsnog niet mogelijk. Om die reden is nader overleg of bestuurlijke bemiddeling geboden om de impasse te doorbreken en te bezien op welke wijze aan het verschil van inzicht een einde kan worden gemaakt.



**Stichting voor Beleidsanalyse en
Bestuursondersteuning**

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

info@stibabo.nl

www.stibabo.nl