



MINDER COMPENSEREN, MEER PARTICIPEREN

De juridische effecten van de Kanteling en de Wmo 2015, toegespitst op de Wmo-
vervoers(kosten)voorziening



Auteur: Berivan Gul
Studentnummer: 494606
Opleiding: HBO-Rechten
Klas: HRN-H01

Onderwijsinstelling: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Docentbegeleider: Mw. mr. D.P.L.M. van Dam
Tweede beoordelaar: Dhr. mr. K. Wisse

Opdrachtgever: Stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid
Adres: St. Jorisstraat 72
6511 TD Nijmegen

Praktijkbegeleider: Dhr. A. Frederiks
Afstudeerperiode: September 2016 – januari 2017
Verdediging: 26 januari 2017 te Arnhem

Voorwoord

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt is een sluitstuk van een vijf maanden durende afstudeerperiode. Dit onderzoeksrapport heb ik geschreven in het kader van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) in opdracht van stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid.

Gedurende mijn afstudeerperiode heb ik onderzoek gedaan naar: “De juridische effecten van de Kanteling en de Wmo 2015 op mogelijkheden tot participatie van mensen met een beperking, toegespitst op het al dan niet toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening”. Het doel van de Kanteling en de Wmo 2015 is het benutten van eigen kracht en het versterken van de participatie. Vandaar ook de titel van mijn onderzoeksrapport: “Minder compenseren, meer participeren”.

Dit onderzoeksrapport zou niet tot stand zijn gekomen zonder steun, advies en feedback van anderen. Daarom wil ik bij dezen graag gebruik maken van de gelegenheid om mijn begeleiders te bedanken. Dank ben ik verschuldigd aan mijn begeleiders dhr. A. Frederiks, mw. mr. D.P.L.M van Dam en dhr. mr. K. Wisse voor de hulp en feedback gedurende de afgelopen vijf maanden. Tevens wil ik een woord van dank richten aan Angelique van Megen, Jos Kersten, Philip Hoogma en aan alle andere medewerkers voor hun collegialiteit. Tot slot wil ik uiteraard mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun gedurende deze plezierige, uitdagende en leerzame periode.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Berivan Gul
Nijmegen, december 2016

Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd.

Het eerste hoofdstuk bevat de aanleiding, de probleemstelling en de doelstelling van het onderzoek. Vervolgens zijn de hoofd- en deelvragen uiteengezet en is de verantwoording van mijn onderzoek weergegeven. Tevens is in dit hoofdstuk informatie gegeven over de organisatie en haar dienstverlening.

Het tweede hoofdstuk gaat in op het wettelijk kader, de totstandkoming, de hoofdpunten en de doelstelling van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Verder komt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aan bod. Ook zijn de verstrekkingvormen toegelicht. Ten slotte zijn de knelpunten van de Wmo 2015 onder de aandacht gebracht.

In het derde hoofdstuk is de Kanteling uitvoerig beschreven. Vervolgens is het gekantelde werkproces uitgewerkt. Uiteraard is ook het gekantelde werkproces in de gemeente Nijmegen behandeld.

Het vierde hoofdstuk behandelt het keukentafelgesprek van de gemeente of het Sociaal Wijkteam. Daarna is in dit hoofdstuk de systematiek inzake de Wmo- vervoers(kosten)voorziening toegelicht. Tevens zijn de adviezen omtrent de systematiek beschreven.

In het vijfde hoofdstuk is het perspectief van de Kanteling en de daarmee samenhangende gevolgen aangestipt. Het advies van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot het wetsvoorstel Wmo 2015 is tevens onder de aandacht gebracht. Verder is de toegenomen druk op de mantelzorgers uiteengezet.

Het zesde hoofdstuk legt de nadruk op de werkwijze van stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid en vervolgens zijn de gevolgen van de gekantelde werk- en handelwijze voor de stichting toegelicht.

Het zevende en tevens het laatste hoofdstuk gaat in op de conclusie, die beantwoord is middels de conclusies van de deelvragen.

Tot slot wil ik opmerken dat in de adviesnota mijn aanbevelingen voor stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid zijn beschreven.

Inhoudsopgave	p. 3
Voorwoord	p. 1
Leeswijzer	p. 2
Lijst van gebruikte afkortingen	p. 5
Samenvatting	p. 6
Hoofdstuk 1 Inleiding	p. 8
1.1 Inleiding	p. 8
1.2 De stichting	p. 8
1.3 Aanleiding en probleemstelling	p. 9
1.4 Doelstelling	p. 9
1.5 Hoofd- en deelvragen	p. 9
1.6 Afbakening onderzoek	p. 10
1.7 Onderzoeksverantwoording	p. 10
Hoofdstuk 2 Wmo en Wmo 2015	p. 11
2.1 Inleiding	p. 11
2.2 Totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	p. 11
2.3 Hoofdpunten en doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	p. 13
2.4 De Wet maatschappelijke ondersteuning van vóór en na 1 januari 2015	p. 15
2.4.1 Het compensatiebeginsel	p. 17
2.4.2 De doelgroep	p. 18
2.5 De verstrekkingvormen	p. 19
2.6 De knelpunten	p. 21
2.7 Conclusie	p. 24
Hoofdstuk 3 Kanteling	p. 25
3.1 Inleiding	p. 25
3.2 De Kanteling	p. 25
3.2.1 Stichting VraagWijzer Nederland	p. 27
3.3 Het gekantelde werkproces	p. 28
3.4 De Kanteling in Nijmegen	p. 31
3.5 Conclusie	p. 33

Hoofdstuk 4 Vervoers(kosten)systematiek	p. 34
4.1 Inleiding	p. 34
4.2 Het onderzoek van de gemeente	p. 34
4.2.1 Onafhankelijke cliëntondersteuning	p. 36
4.3 De Wmo-vervoers(kosten)voorziening	p. 37
4.3.1 Het stappenplan	p. 39
4.4 Adviezen	p. 41
4.5 Conclusie	p. 43
Hoofdstuk 5 Consequenties van de gekantelde werk- en handelwijze	p. 44
5.1 Inleiding	p. 44
5.2 Perspectief van de Kanteling	p. 44
5.2.1 Onderzoek beleidsmedewerker WIG	p. 46
5.3 Advies van de Raad voor de rechtspraak	p. 47
5.4 Mantelzorger	p. 49
5.5 Conclusie	p. 50
Hoofdstuk 6 Stichting BWN en de bevindingen	p. 51
6.1 Inleiding	p. 51
6.2 Werkwijze stichting BWN	p. 51
6.3 Gevolgen voor de dienstverlening	p. 53
6.4 Conclusie	p. 54
Hoofdstuk 7 Conclusie	p. 55
Literatuuroverzicht	p. 58
Bijlage 1 Terugblik hervorming Wmo-vervoersregeling gemeente Nijmegen	p. 60
Bijlage 2 Interview beleidsadviseur gemeente Nijmegen	p. 62

Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AVI	Aandacht Voor Iedereen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
B&W	Burgemeester en Wethouders
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
EU	Europese Unie
GL	GroenLinks
Gw	Grondwet
HAN	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
JMG	Jeugd-, en Maatschappelijke opvang- en Gehandicaptenbeleid
Jw	Jeugdwet
KING	Kwaliteitsinstituut van de Nederlandse Gemeenten
MvT	Memorie van Toelichting
OV	Openbaar Vervoer
pgb	persoonsgebonden budget
PW	Participatiewet
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SVB	Sociale Verzekeringsbank

SWT	Sociale Wijkteams
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIG	Werkgroep Integratie Gehandicapten
Wiz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
ZIN	Zorg in Natura
Zvw	Zorgverzekeringswet

Samenvatting

In dit rapport is onderzocht wat de juridische effecten zijn van de gekantelde werk- en handelwijze op mogelijkheden tot participatie van mensen met een beperking, toegespitst op het al dan niet toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening. Het doel van dit onderzoek was om stichting BWN inzicht te verschaffen in de gewijzigde Wmo ten behoeve van de dienstverlening aan cliënten van stichting BWN. Om het doel te realiseren is er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek.

De Wmo 2015 biedt maatschappelijke ondersteuning aan burgers met een beperking, op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015. Bij de uitvoering van deze wet werken gemeenten gekanteld, waarbij de nadruk ligt op de zelfredzaamheid en de participatie. Dat wil zeggen dat het indiceren niet meer productgericht is maar vraag- en resultaatgericht. Er wordt niet meer gekeken naar de beschikbare voorzieningen. De basis van de gekantelde werk- en handelwijze is verankerd in het project “de Kanteling” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, dat in 2008 van kracht is gegaan.

Naar aanleiding van de Kanteling en de Wmo 2015 is de Wmo-vervoers(kosten)systematiek in de gemeente Nijmegen veranderd. Met ingang van 1 januari 2016 is de nieuwe Wmo-vervoers(kosten)voorziening in werking getreden. 2015 was het eerste transitiejaar en wordt ook wel aangekaart als het overgangsjaar. In dit overgangsjaar werd eenmalig een pgb van een vast bedrag van € 400,- en een vervoersvergoeding op basis van declaratie tot een maximum van € 1100,- aan de cliënten toegekend.

Door de gekantelde werk- en handelwijze is de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding te verschaffen, komen te vervallen. Daarnaast hanteren gemeenten een stappenplan, gerelateerd aan de Kanteling en de Wmo 2015, om te toetsen of een cliënt in aanmerking zal komen voor een vervoersvoorziening.

Dit stappenplan ziet er als volgt uit:

- Het zelfstandig ofwel met behulp van het sociale netwerk kunnen reizen;

- Het reizen met het openbaar vervoer;
- Het reizen door middel van het collectief vraagafhankelijk vervoer, bijvoorbeeld een stadsregiotaxi;
- Het toekennen van een maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een pgb.

Uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau is de conclusie getrokken dat de gekantelde werk- en handelwijze geleid heeft tot ontevredenheid onder de cliënten.

Cliënten zijn ontevreden met, onder meer, de toegekende voorziening. Zij zijn van mening dat de toegekende voorziening niet toereikend is of zij hebben niet de adequate voorziening toegekend gekregen. Daarnaast stellen de cliënten zich op het standpunt dat zij niet voldoende ondersteund worden door de gemeente. Dit heeft te maken met een eigen bijdrage in de kosten voor voorzieningen op grond van de Wmo 2015. Gemeenten mogen zelf bepalen of zij een eigen bijdrage in de kosten voor een voorziening willen opleggen. Het feit dat in de ene gemeente wel om een eigen bijdrage in de kosten wordt gevraagd en in de andere gemeente niet, baart onrust onder de cliënten.

Ook heeft de Raad voor de rechtspraak zich op het standpunt gesteld dat de nieuwe Wmo 2015 zou leiden tot rechtsonzekerheid en vermindering van de rechtsbescherming van burgers.

Verwacht wordt dat de stichting naar alle waarschijnlijkheid te maken zal krijgen met een enorme toename van hulpvragen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Er is nu al sprake van waarneembare onrust onder de doelgroep. Aanbevolen wordt om de deskundigheid van de medewerkers nog meer te bevorderen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In paragraaf 1.2 zal stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid ofwel BWN onder de aandacht worden gebracht. In paragraaf 1.3 zal ik de aanleiding en de probleemstelling van het onderzoek beschrijven. In paragraaf 1.4 komt de doelstelling aan bod. De hoofd- en deelvragen zal ik uiteenzetten in paragraaf 1.5. In paragraaf 1.6 zal ik de afbakening van het onderzoek weergeven. Tot slot zal in paragraaf 1.7 de focus worden gelegd op de onderzoeksverantwoording.

1.2 De stichting

Stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid ofwel BWN behartigt de belangen van burgers met een beperking op het vlak van sociale zekerheid en zorg, gedurende 35 jaar. Stichting BWN is in principe de oude benaming en staat voor Belangenbehartiging WAO Nijmegen. Tegenwoordig wordt de stichting zowel stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid als stichting BWN (hierna: de stichting) genoemd. De stichting bestaat uit vaste medewerkers en wisselend aantal vrijwilligers.¹ In 2013 heeft de stichting de "Burgemeester Dales Prijs" gewonnen. De "Burgemeester Dales Prijs" is bedoeld voor mannen, vrouwen en organisaties die op een voorbeeldige wijze uitvoering geven aan de non-discriminatie bepaling op grond van artikel 1 van de Grondwet (Gw).²

De stichting biedt hulp en ondersteuning op de volgende terreinen:³

- Helpt en ondersteunt burgers, bij een Wia-/Wajongkeuring door de verzekeringsarts van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);

¹ <http://www.stichtingbwn.nl/wie-wat-hoe/wie-zijn-wij>.

² <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/burgemeester-dales-prijs-voor-belangenbehartiger-bwn-1.3616529>.

³ <http://www.stichtingbwn.nl/wie-wat-hoe/wat-doen-wij>.

- De stichting biedt hulp en ondersteuning aan burgers, bij een gesprek met de arbeidsdeskundige van het UWV;
- De stichting helpt burgers bij een aanvraag voor een Wmo-voorziening;
- Helpt burgers bij het voorbereiden op een keukentafelgesprek met de gemeente of het Sociaal Wijkteam;
- De stichting biedt rechtshulpverlening bij het voeren van bezwaar- en/of beroepsprocedures bij het UWV, de gemeente en de rechtbank;
- De stichting geeft second opinion in juridische geschillen.

1.3 Aanleiding en probleemstelling

De Wmo bestond sinds 2007 en was het wettelijk kader op het domein van zorg en ondersteuning. De Wmo werd uitgevoerd door gemeenten en het doel van deze wet was om burgers met een beperking, die belemmeringen ondervinden in de zelfredzaamheid en de participatie, te compenseren middels het bieden van ondersteuning. Dit werd ook wel de compensatieplicht van gemeenten genoemd. De Wmo is vervangen door de Wmo 2015. Sinds de invoering van de Wmo 2015 wordt de werk- en handelwijze gekanteld uitgevoerd. Deze gekantelde werk- en handelwijze vloeit voort uit het VNG-project de Kanteling, dat in 2008 is gestart. Hierbij ligt de nadruk op de zelfredzaamheid en de participatie. Er wordt niet meer gekeken naar de beschikbare voorzieningen, maar er wordt gekeken naar het probleem en de daarvoor bestemde oplossing. Om voor het probleem een passende oplossing (lees: ondersteuning) te kunnen bieden moet de persoonlijke situatie van de burger in kaart worden gebracht. Kortom er is veel veranderd, waarbij de behoefte aan duidelijkheid is ontstaan.

1.4 Doelstelling

De gekantelde werk- en handelwijze heeft geleid tot veranderingen in de wet- en regelgeving, alsmede veranderingen in de werkprocessen van professionals. De gekantelde werk- en handelwijze is een leerproces dat niet van de ene op de andere dag tot stand komt. Deze verandering verlangt van professionals de juiste kennis en vaardigheden in de praktijk. Tevens heeft deze verandering gevolgen voor burgers met een beperking.

Voor de stichting is het van belang om inzicht te krijgen in de juridische effecten van de Kanteling en de Wmo 2015 om de belangen van haar cliënten zo goed mogelijk te kunnen behartigen.

1.5 Hoofd- en deelvragen

Het bovenstaande mondt uit in de volgende hoofd- en deelvragen.

De hoofdvraag, die centraal staat in dit onderzoek, is:

"Wat zijn de juridische effecten van de Kanteling en de Wmo 2015 op mogelijkheden tot participatie van mensen met een beperking, toegespitst op het al dan niet toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening?"

De deelvragen, die centraal staan in dit onderzoek, zijn:

- Welke doelstellingen en uitgangspunten heeft de Wmo 2015;
- Wat houdt de Kanteling in en hoe heeft gemeente Nijmegen de Kanteling gerealiseerd;
- Op welke norm is het indiceren voor het toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening gebaseerd;
- Wat zijn de veranderingen en consequenties die de Kanteling en de Wmo 2015 met zich meebrengen voor cliënten van stichting BWN, toegespitst op de Wmo-vervoers(kosten)voorziening;
- Welke betekenis heeft de invoering van de Kanteling en de Wmo 2015 voor de dienstverlening van stichting BWN.

1.6 Afbakening onderzoek

Na vijf maanden is een eind gemaakt aan het afstudeeronderzoek. In deze paragraaf wordt de nadruk gelegd op wat wel en niet in het afstudeeronderzoek is behandeld.

In het afstudeeronderzoek is de Wmo en de Wmo 2015 bestudeerd, om te analyseren waarom de wijzigingen zijn doorgevoerd. Daarnaast is de Kanteling uitvoerig onderzocht om te kijken naar de juridische effecten van dit project. Ik heb mij in dit onderzoeksrapport beperkt tot een leerstuk van de Wmo 2015, namelijk de vervoers(kosten)voorziening. Ondersteuning, zoals huishoudelijke hulp, beschermd wonen en maatschappelijke opvang, heb ik buiten beschouwing gelaten. Tijdens het afstudeertraject heb ik de conclusie kunnen trekken dat ik jurisprudentie niet kan gebruiken voor het onderzoek. Relevante jurisprudentie, vanaf januari 2015, op het domein van Wmo-vervoers(kosten)voorziening bleek zeer summier.

1.7 Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoeksrapport heb ik mij gericht op literatuuronderzoek.

Ik heb aansluiting gezocht bij de Memorie van Toelichting, kamerstukken en de Wmo 2015. Daarnaast heb ik rapporten geraadpleegd van onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Sociaal & Cultureel Planbureau (SCP), de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn & Sport (VWS). Tevens heb ik gebruik gemaakt van adviesbrieven. In het kader van mijn onderzoek heb ik ook gebruik gemaakt van relevante boeken over de Kanteling en de Wmo 2015. Tot slot heb ik gemeentelijke documenten, zoals de verordening en de beleidsregels, van de gemeente Nijmegen geraadpleegd.

Voor het schrijven van dit onderzoeksrapport heb ik ook betrouwbare internetbronnen geraadpleegd, zoals internetsites van:

- de Algemene Rekenkamer;

- de Eerste Kamer der Staten-Generaal;
- de gemeente Nijmegen;
- het Ministerie van VWS;
- de Nationale Ombudsman;
- de Rijksoverheid;
- de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de VNG.

Om een beeld te krijgen van de Kanteling en de Wmo 2015 in de praktijk en om bepaalde punten aan te vullen met de resultaten uit het interview, heb ik een beleidsadviseur van de gemeente Nijmegen benaderd.

Hoofdstuk 2 Wmo en Wmo 2015

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik het wettelijk kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) bespreken, om mij in een later stadium van het onderzoek te beperken tot een bepaald leerstuk van de Wmo 2015, namelijk de vervoers(kosten)voorziening.

In paragraaf 2.2 zal ik de totstandkoming, de hoofdpunten en de doelstellingen van de Wmo 2015 beschrijven. Daarna zal ik in paragraaf 2.3 de achterliggende gedachte van de regering, om de Wmo te wijzigen, toelichten. In paragraaf 2.4 zal ik de Wmo van vóór 1 januari 2015 (Wmo) en de Wmo na 1 januari 2015 (Wmo 2015) met elkaar vergelijken. In paragraaf 2.5 zal ik de verstrekkingvormen (lees: gemeentelijke ondersteuning) bespreken. Vervolgens zal ik in paragraaf 2.6 de knelpunten van de Wmo 2015 aanstippen. In de laatste paragraaf, paragraaf 2.7, zal hoofdstuk één worden afgesloten met een conclusie.

2.2 Totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: de Wmo 2015) is het wettelijk kader voor de maatschappelijke ondersteuning inzake zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. In artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015 is verankerd wat onder zelfredzaamheid en participatie wordt verstaan, namelijk:⁴

- Zelfredzaamheid: “in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden;”
- Participatie: “deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.”

De Wmo 2015 is in de plaats gekomen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: de Wmo). De Wmo 2015 maakt onderdeel uit van de langdurige zorg, samen met de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet (Jw) en de Zorgverzekeringswet (Zvw).⁵

⁴ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

⁵ EK 2013-2014, 33841, nr. B, p. 2-3.

Langdurige zorg is bedoeld voor mensen die voor langere termijn zorg en ondersteuning nodig hebben. Hierbij kan gedacht worden aan ouderen, chronisch zieken en mensen met een lichamelijke of psychische beperking. Er heeft een beleidswijziging plaatsgevonden met betrekking tot de organisatie en bekostiging van de langdurige zorg. Dit wordt ook wel hervorming langdurige zorg (HLZ) genoemd. Met ingang van 1 januari 2015 is de HLZ verwezenlijkt. De financiering van de langdurige zorg vindt plaats vanuit de Wlz, de Wmo, Jw en de Zvw.⁶

Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Martin van Rijn (hierna: de staatssecretaris), diende het wetsvoorstel voor de Wmo 2015 in januari 2014 in bij de Tweede Kamer. De Wmo 2015 is door de Tweede Kamer op 24 april 2014 aanvaard. Op 8 juli 2014 is de Wmo 2015 door de Eerste Kamer aangenomen, hierbij hebben 36 senatoren tegen en 37 senatoren voor de Wmo 2015 gestemd.⁷ Vervolgens is deze wet met ingang van 1 januari 2015 in werking getreden.⁸

Samenvattend een overzicht van de totstandkoming van de Wmo 2015.⁹

Datum	Mijlpaal	Verantwoordelijke
14 Januari 2014	wetsvoorstel naar Tweede Kamer	Staatssecretaris
Febr t/m april 2014	Behandeling wetsvoorstel	Tweede Kamer
Mei - juni 2014	Behandeling wetsvoorstel	Eerste Kamer
Juli 2014	Publicatie Staatsblad, inwerkingtreding bepalingen met betrekking tot de voorbereidingen inwerkingtreding Wmo	Rijk
1 januari 2015	Inwerkingtreding Wmo	Rijk

Bron: Ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Transitieplan Wmo 2015, 28 maart 2014.

⁶ <http://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/over-langdurige-zorg>.

⁷ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33841_wet_maatschappelijke?zoekrol=vgh5mt4dsdk1.

⁸ <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vjld47uahzd/f=y.pdf> (Stb. 2014, nr. 281, p. 1).

⁹ Ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Het Transitieplan Wmo 2015", 28 maart 2014, p. 7.

2.3 Hoofdpunten en doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de kwaliteit van de Wmo 2015.

Net als bij de Wmo, is de uitvoering van de Wmo 2015 ook gedecentraliseerd. De provincie heeft slechts een ondersteunende rol bij het door gemeenten te voeren beleid.

Op grond van de Wmo 2015 hebben gemeenten meer bevoegdheden en tevens meer verantwoordelijkheden voor de participatie van hun ingezetenen als volwaardige inwoners in de eigen leefomgeving, ongeacht hun economische positie, leeftijd en beperkingen. Dit zijn met name ingezetenen die beperkingen ondervinden, als gevolg van chronisch ziekte of een psychosociaal probleem en/of een fysiek probleem.¹⁰ Door het amendement van het lid Voortman (GroenLinks, GL), is het begrip ingezetenen verduidelijkt. Met ingezetenen worden cliënten of hun vertegenwoordigers, mantelzorgers en hun representatieve organisaties bedoeld.¹¹

De staatssecretaris gaf aan dat in het kader van de Wmo 2015, gemeenten mogelijk dienen te maken dat hun ingezetenen langer in de maatschappij en hun eigen leefomgeving kunnen participeren. Voor de Wmo 2015 was in 2015 € 8.0 miljard beschikbaar gesteld voor alle gemeenten in Nederland.¹²

Gemeenten hebben de taak om passende ondersteuning te bieden aan hun ingezetenen die niet op eigen kracht of met behulp van hun sociale netwerk kunnen deelnemen aan de maatschappij. Welke ondersteuning de gemeente kan bieden voor de zelfredzaamheid en participatie van haar ingezetenen, komt in dit hoofdstuk nog aan bod.

Zoals hierboven is aangekaart, valt de uitvoering van de Wmo 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit betekent dat de Wmo 2015 een kaderwet is. Dit wil zeggen dat gemeenten beleidsvrijheid hebben, zodat gemeenten het beleid kunnen

¹⁰ EK 2013-2014, 33841, nr. B, p. 4.

¹¹ TK 2013-2014, 33841, nr. 69.

¹² Ministerie van VWS, brief omtrent “Nadere toelichting financiële aspecten Wmo 2015”, 8 juli 2014.

afstemmen op de plaatselijke situatie. Het naar eigen inzicht uitvoeren van de Wmo 2015 wordt vastgelegd in de gemeentelijke verordening, het gemeentelijk beleidsplan en het gemeentelijk besluit.¹³ In artikel 2.1.2, eerste lid, van de Wmo 2015 is verankerd dat: “De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.”¹⁴ Voor het voeren van beleid op lokaal niveau werken gemeenten actief samen met de ingezetenen en de cliëntenorganisaties, om het beleid plaatselijk zo goed mogelijk af te kunnen stemmen. Een van de cliëntenorganisaties is Ieder(in). Ieder(in) zet zich in voor de belangen van mensen met een lichamelijke handicap, een verstandelijke beperking of chronisch ziekte.¹⁵ Om de kloof tussen de beleidsvrijheid van gemeenten en de rechtszekerheid van de ingezetenen zo klein mogelijk te houden worden ingezetenen en cliëntenorganisaties in gelegenheid gesteld om mee te praten over het plaatselijk beleid.

Daarnaast vindt in elke gemeente jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek plaats waarbij ingezetenen, die onder het Wmo-beleid vallen hun standpunt kunnen delen over de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.¹⁶ Vermeldingswaardig is het cliëntervaringsonderzoek op grond van artikel 14, derde lid, van de “Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Nijmegen 2016” met betrekking tot de vervoers(kosten)voorziening van gemeente Nijmegen. Gemeente Nijmegen heeft ruim 3500 ingezetenen aangeschreven in juni 2015, waarvan ruim 2100 ingezetenen hebben gereageerd.¹⁷

¹³ S. van Cleef & K.W. Bruggeman, Wmo 2015, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 10.

¹⁴ Artikel 2.1.2 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹⁵ <https://iederin.nl/>.

¹⁶ B. de Pijper, M.C.H. Freijser, A. Wildenburg, M. van de Graaf, M. van Galen, R. van der Zanden, G. Ramaekers, De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 117.

¹⁷ Zie bijlage 1, mail van de wethouder B. Frings omtrent “Terugblik hervorming Wmo-vervoersregeling gemeente Nijmegen”, d.d 16 februari 2016.

2.4 De Wet maatschappelijke ondersteuning van vóór en na 1 januari 2015

Met de inwerkingtreding de Wmo op 1 januari 2007 vielen de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet 1994 en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten(AWBZ) onder één wet.¹⁸ Met de Wmo werd beoogd om participatie van alle burgers in de maatschappij mogelijk te maken, door een beroep te doen op gemeentelijke voorzieningen. Enerzijds had de regering als doel om te voorzien in goede zorg en ondersteuning van burgers met beperkingen, zodat zij in staat zijn zelfstandig mee te draaien in de samenleving, eventueel met behulp van mensen uit hun sociale kring. Tevens wilde de regering met de Wmo alle burgers stimuleren om vaker een beroep te doen op de eigen draagkracht.

Anderzijds had de regering met de Wmo het oogmerk om de ondersteuning aan mensen met een beperking, te waarborgen en betaalbaar te houden. Bij ongewijzigd beleid zouden de kosten voor de uitvoering van de AWBZ onbetaalbaar zijn. Deze stijgende kosten werden veroorzaakt door de vergrijzing van de beroepsbevolking.¹⁹ De maatschappelijke ondersteuning werd veranderd overeenkomstig de veranderende eisen en omstandigheden.

Met de invoering van de Wmo 2015 zijn er enkele punten gewijzigd ten opzichte van de Wmo van vóór 1 januari 2015. In de eerste plaats wil de regering met de Wmo 2015, de Wmo detailleren en nader uitwerken op grond van ervaringen die zijn opgedaan vanaf 2007. Gemeenten dienen zorgvuldigere onderzoeken uit te voeren naar de behoeften aan ondersteuning van ingezetenen. Deze onderzoeken worden verricht in overleg met de burgers, om de ondersteuning zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte en situatie van de burgers. Immers het Rijk en de maatschappij moeten elkaar versterken en ondersteunen. Hierbij is het belangrijk dat de ondersteuning in eerste instantie toeziet op de persoon en zijn omgeving in plaats van de beperking en behoefte van de ingezetenen.

¹⁸ https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20060626/senaat_behandelt_wmo.

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30131-3.html>.

Ten tweede wil de regering door middel van de Wmo 2015, de sociale cohesie tussen mensen in de toekomst bevorderen. Zij vindt dat in de Wmo de zelfredzaamheid en/of een beroep op de sociale kring te veel is weggezakt. Om de kans op het zelfstandig functioneren te kunnen vergroten en het gevoel van eenzaamheid weg te kunnen nemen, zal meer een beroep worden gedaan op het sociale netwerk van ingezetenen en indien mogelijk op vrijwilligers. Dit is één van de pijlers van de Wmo 2015. De burgers dienen in de toekomst ook onafhankelijk mee te kunnen draaien met de maatschappij.

Daarnaast heeft de invoering van de Wmo 2015 ook te maken met de forse financiële uitgaven van gemeenten. De regering vond dat heel veel soorten ondersteuning werden bekostigd uit de collectieve middelen, terwijl deze burgers ook zelf konden voorzien in de ondersteuning. In de Wmo had de regering ook het oogmerk om de kosten terug te dringen, maar met de Wmo 2015 wil de regering nog meer kosten terugdringen. Om dit te kunnen realiseren doen gemeenten vaker, zoals hierboven is aangestipt, een beroep op de eigen mogelijkheden van de burgers en op hun sociale omgeving. De achterliggende gedachte van de regering is het bezuinigen. Deze aanpassing kan ervoor zorgen dat sommige ingezetenen in aanmerking komen voor ondersteuning van minder goede kwaliteit.

Daarnaast kunnen ingezetenen in aanmerking komen voor ondersteuning van kortere duur. Hierbij kan, onder andere, gedacht worden aan ondersteuning die gericht is op het aanleren van zelfstandig functioneren in de eigen omgeving. Tevens kunnen gemeenten aan burgers om een financiële bijdrage vragen. Middels de Wmo 2015 is deze bevoegdheid van gemeenten verruimd.²⁰

²⁰ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 1-4 (MvT).

2.4.1 Het compensatiebeginsel

De Wmo van vóór 1 januari 2015 verschilt van de Wmo na 1 januari 2015 op een ander cruciaal element en dat is het compensatiebeginsel. Het compensatiebeginsel was in de Wmo een onmisbaar element. Dit was wettelijk verankerd in artikel 4, eerste lid, van de Wmo. In dit artikel is de plicht van het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) vastgelegd, om voor ingezetenen met een beperking voorzieningen beschikbaar te stellen in het kader van maatschappelijke ondersteuning op de volgende terreinen:²¹

- het voeren van huishouden;
- zich verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
- het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale banden aangaan.

Met dit artikel werd de nadruk gelegd op de resultaten en niet op de voorzieningen. Hiermee had het college van B&W een resultaatverplichting. De vraag die hier ontstond was: wat is de reikwijdte van de resultaatverplichting van het college van B&W?²²

Hierbij wil ik opmerken dat de jurisprudentie doorslaggevend is voor het bepalen van de reikwijdte van de resultaatverplichting. Ter illustratie zal ik een praktijkvoorbeeld uit de jurisprudentie geven:²³

Betrokkene is studente en heeft een visuele beperking, waardoor betrokkene niet in staat is om in het donker te fietsen of te wandelen. Betrokkene dient een verzoek in bij de desbetreffende gemeente om ondersteuning te krijgen op grond van artikel 4, eerste lid, onder d, van de Wmo: "zich lokaal verplaatsen en op basis daarvan het aangaan van sociale banden." De gemeente wijst het verzoek van betrokkene af en verwijst betrokkene naar het openbaarvervoerssysteem, omdat het openbaar vervoer betrokkene kan verplaatsen van het centrum naar haar woning. Betrokkene en de rechtbank stellen zich op het standpunt dat zij vervoer nodig heeft buiten de tijden dat het openbaar vervoer beschikbaar is, echter komt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in dit geding tot een andere oordeel. In rechtsoverweging

²¹ Artikel 4 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

²² S. van Cleef & K.W. Bruggeman, Wmo 2015, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 19-20.

²³ ECLI:NL:CRVB:2012:BV5448.

5.4 is de CRvB niet gebleken dat de afwijzing van het verzoek van betrokkene van een vervoers(kosten)voorziening er toe leidt dat in het geval van betrokkene geen sprake is van een aanvaardbare maatschappelijke participatie. In gevallen waarin er geen openbaar vervoer beschikbaar is, is betrokkene voldoende zelfredzaam geacht door een beroep te doen op haar partner en haar studiegenoten.

In de Wmo 2015 is geen vergelijkend artikel opgenomen overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de Wmo. In de Wmo lag de nadruk op de term “compensatie”, terwijl in de Wmo 2015 de nadruk op het begrip “maatwerk” ligt. In een brief van de VNG aan het Ministerie van VWS, gedateerd 3 september 2013, gaf de VNG haar opvattingen omtrent het wetsvoorstel “de Wmo 2015”. De VNG is van mening dat het begrip “maatwerkvoorziening” duidelijker weergeeft wat de verantwoordelijkheid van de gemeente is dan het begrip “compensatie”, of het compensatiebeginsel. Met maatwerkvoorziening wordt beoogd om ingezetenen te ondersteunen met de zelfredzaamheid en met de participatie en daarom sluit dit begrip beter aan bij de verantwoordelijkheid van gemeenten.²⁴

2.4.2 De doelgroep

Het laatste verschil tussen de Wmo en de Wmo 2015 zit in de doelgroep. De doelgroep in de Wmo 2015 is verruimd ten opzichte van de Wmo. Wie kunnen een beroep doen op de maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015, met andere woorden wie vallen onder de werking van de Wmo 2015?²⁵

- Ten eerste heeft de Wmo 2015, net als de Wmo, betrekking op burgers die beperkingen ondervinden in de zelfredzaamheid en participatie, als gevolg van chronisch ziekte of een psychosociaal probleem en/of een fysiek probleem;
- Ten tweede gaat het om een nieuwe doelgroep en dat gaat om personen die als gevolg van chronische ziekte of psychosociale problematieken niet meer in staat zijn om zich handhavend op te stellen in de samenleving. Deze groep heeft behoefte aan beschermd wonen;
- Tevens een nieuwe groep die onder de werking van de Wmo 2015 valt zijn burgers die vrezen voor hun veiligheid door bijvoorbeeld huiselijk geweld. Deze burgers hebben behoefte aan opvang.

²⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brief omtrent “VNG-reactie op concept wetsvoorstel Wmo 2015”, 3 september 2013, p. 1.

²⁵ S. van Cleef & K.W. Bruggeman, Wmo 2015, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 17-19.

2.5 De verstrekkingvormen

Zoals ik eerder heb aangegeven, is een uitgangspunt van de Wmo 2015 dat burgers zolang mogelijk verantwoordelijk moeten blijven voor hun zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. Het doel is namelijk dat mensen zolang mogelijk kunnen voorzien in hun zelfredzaamheid en mee kunnen doen aan het dagelijks leven. Met de inwerkingtreding van deze wet hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen, om mensen die onder de werking van de Wmo 2015 vallen passende ondersteuning te bieden, oftewel maatwerk leveren in de eigen leefomgeving. Gemeenten kunnen verschillende vormen van passende ondersteuning bieden, bijvoorbeeld rolstoelen, vervoersvoorziening, huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen, dagbesteding, begeleiding. De Wmo 2015 bevat geen limitatieve opsomming van de verstrekkingvormen.²⁶

Gemeenten hebben algemene voorzieningen en individuele maatwerkvoorzieningen.

Algemene voorzieningen

Algemene voorzieningen zijn bedoeld voor alle ingezetenen van een gemeente die onder de doelgroep vallen. Deze voorzieningen versterken de positie van burgers die beperkingen ondervinden in de zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. Onder algemene voorzieningen vallen: toegankelijkheid van gebouwen, sociaal-culturele voorzieningen, lokaal vervoer en informatie.

Daarnaast zijn er algemene voorzieningen die specifiek gericht zijn op burgers, bijvoorbeeld buurthuizen om de sociale samenhang te vergroten, boodschappendienst, maaltijdservice en meldpunten. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en daarom kunnen gemeenten een eigen bijdrage vragen voor het gebruik van algemene voorzieningen. Of iemand eigen bijdrage moet betalen en hoe hoog die eigen bijdrage is hangt af van verschillende onderdelen, namelijk van het inkomen, de leeftijd, het vermogen en het aantal voorzieningen. Indien de

²⁶ B. de Pijper, M.C.H. Freijser, A. Wildenburg, M. van de Graaf, M. van Galen, R. van der Zanden, G. Ramaekers, De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 107.

burger van mening is dat de algemene voorziening niet voorziet in zijn of haar behoefte, dan kan de burger een aanvraag indienen bij de desbetreffende gemeente om in aanmerking te komen met een maatwerkvoorziening.²⁷

Maatwerkvoorzieningen

Veel burgers zijn niet in staat, al dan niet met behulp van hun sociale netwerk en de algemene voorzieningen, om zichzelf te redden op het vlak van zelfredzaamheid en participatie. Nadat de burger een aanvraag heeft ingediend voor een maatwerkvoorziening, dient de gemeente onderzoek te doen naar de omstandigheden van de aanvrager. Het college van B&W beslist, binnen de kaders van het beleidsplan, uiteindelijk of de aanvrager in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Voorbeelden van maatwerkvoorzieningen zijn huishoudelijke hulp (schoonmaken), hulpmiddelen (scootmobiel), woningaanpassingen (traplift), noodzakelijk vervoer (auto-aanpassing) en dagbesteding op maat. Zoals het begrip maatwerkvoorziening al duidelijk maakt, moet er sprake zijn van maatwerk. Dit wil zeggen dat het college van B&W beslist op basis van de individuele omstandigheden en eigen mogelijkheden van de cliënt.²⁸

De toekenning van maatwerkvoorzieningen vindt op twee manieren plaats, namelijk in Zorg in Natura (ZIN) of in de vorm van persoonsgebonden budget (pgb). De toekenning in natura wil zeggen dat de gemeente zelf de voorziening voor de cliënt zal regelen. Indien de cliënt de andere variant kiest, en onder bepaalde voorwaarden een pgb krijgt toegekend, dan mag de cliënt zelf beslissen bij welke zorgverlener hij of zij de diensten inkoop.

In de gemeentelijke verordening is vastgesteld hoe hoog het bedrag van het persoonsgebonden budget is. In de “Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2016” van de gemeente Nijmegen zijn de hoofdlijnen voor het toekennen van een pgb uitgewerkt.²⁹ De keuze voor een pgb wordt begrensd doordat de cliënt aan bepaalde, strenge, voorwaarden moet voldoen. Dit zal in het derde hoofdstuk nader worden uitgelegd. Gemeenten kunnen verschillende bedragen hanteren voor verschillende soorten ondersteuning en hulpverleners.³⁰ Hierbij heeft het college van B&W, op grond van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015, de taak om een bedrag vast te stellen dat redelijkerwijs noodzakelijk wordt geacht om de desbetreffende cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie in de maatschappij.³¹

Naast het toekennen van een pgb heeft het college van B&W tevens de bevoegdheid om een pgb te weigeren overeenkomstig artikel 2.3.6 van de Wmo 2015. Dit is onder meer het geval indien de pgb-kosten hoger zijn dan de kosten van de maatwerkvoorziening.³²

Het bedrag wordt niet uitgekeerd aan de cliënt om de betalingen te doen, maar het bedrag wordt ter betaling beschikbaar gesteld. Dit is op deze manier wettelijk vastgesteld ter voorkoming van misbruik van het bedrag. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taak, om namens de budgethouders en gemeenten betalingen te verrichten, ligt bij de

²⁷ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 33-34 (MvT).

²⁸ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 34-37 (MvT).

²⁹ Gemeente Nijmegen, betreffende “Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2016”, 26 januari 2016, p. 34-35.

³⁰ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 37-39 (MvT).

³¹ Artikel 2.3.5 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

³² Artikel 2.3.6 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB doet de betalingen rechtstreeks aan de zorgverlener.³³

2.6 De knelpunten

In deze paragraaf zal ik de kritiek en commotie illustreren die in de uitvoeringspraktijk zijn ontstaan omtrent de nieuwe wet maatschappelijke ondersteuning, de Wmo 2015.

Stapelfactuur eigen bijdrage Wmo

In de eerste plaats is er veel commotie en kritiek ontstaan omtrent de Wmo-bijdrage. In de praktijk is gebleken dat het vragen van een Wmo-bijdrage door gemeenten niet vlekkeloos verloopt. Dit heeft geleid tot onrust onder de burgers met een maatschappelijke ondersteuning. De hoogte van de eigen bijdrage hangt af van de persoonlijke situatie en het inkomen van de burgers. Tevens is de hoogte afhankelijk van het gemeentelijk beleid, omdat de uitvoering van de Wmo 2015 gedecentraliseerd is.

In 2015 zijn er 200 klachten en signalen binnengekomen bij de Nationale ombudsman over de Wmo-bijdrage. Deze klachten gingen met name over het feit dat gemeenten in gebreke zijn gebleven om burgers tijdig te informeren over de hoogte van de Wmo-bijdrage. Waren deze burgers wel tijdig op de hoogte gesteld over de Wmo-bijdrage, dan hadden zij een keuze kunnen maken om een ondersteuning wel of niet te nemen in verband met de financiële problematieken.³⁴

Voor sommige burgers is het financieel onmogelijk om een eigen Wmo-bijdrage te bekostigen. Dit heeft tot gevolg dat zorgbehoevenden afzien van de nodige ondersteuning, terwijl deze maatschappelijke ondersteuning cruciaal is op het gebied van zelfredzaamheid en participatie van de burgers. De Nationale ombudsman heeft in 2015 onderzoek verricht omtrent het verstrekken van informatie door gemeenten en het Centraal Administratiekantoor (CAK) en omtrent de hoogte van de eigen Wmo-bijdrage. De wijze waarop de hoogte van de

³³ B. de Pijper, M.C.H. Freijser, A. Wildenburg, M. van de Graaf, M. van Galen, R. van der Zanden, G. Ramaekers, De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 109-110.

³⁴ Nationale ombudsman, brief omtrent "Eigen bijdrage ingevolge de Wmo", 1 december 2015, p. 1-2.

eigen bijdrage wordt vastgesteld wordt nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.³⁵

Het CAK is een publieke dienstverlener in opdracht van het ministerie van VWS en is onder andere belast met het vaststellen en innen van de eigen bijdrage ingevolge de Wmo 2015. De vaststelling of een cliënt een eigen bijdrage verschuldigd is ingevolge de Wmo 2015, door het CAK, vindt plaats door het verkrijgen van informatie over het inkomen en vermogen van de cliënt door gemeenten, zorgaanbieders en de belastingdienst.³⁶

De klachten en signalen die bij de Nationale ombudsman zijn binnengekomen hebben voornamelijk betrekking op gemeenten, immers zij zijn primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo 2015. Veel burgers hebben aangekaart dat in een keukentafelgesprek en/of in de toekenningsbeschikking van de gemeente de financiële aspecten van de voorziening nauwelijks werden behandeld. Echter het verstrekken van informatie aan de burgers omtrent de eigen bijdrage is op grond van de Wmo 2015 wettelijk verplicht om tot een weloverwogen beslissing te kunnen komen.³⁷ Artikel 2.3.2, vierde lid, onder g, van de Wmo 2015 schrijft voor dat: “Het college van burgemeester en wethouders onderzoekt welke bijdragen in de kosten de cliënt, met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4, verschuldigd zal zijn.”³⁸

In de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 staat vermeld dat in beginsel ondersteuning, op grond van de Wmo 2015, toegekend wordt zonder dat er een inkomens- of vermogenstoets plaatsvindt. Daarnaast hebben gemeenten de plicht om burgers te voorzien in de juiste informatieverstrekking omtrent de financiële consequenties, met andere woorden het tijdig informeren van burgers over de eigen Wmo-bijdrage.³⁹

Uit onderzoek van de Nationale ombudsman van 23 maart 2016 is gebleken dat de commotie over de verschuldigde eigen bijdrage, ingevolge de Wmo 2015, het gevolg is van twee punten, namelijk:⁴⁰

- De Wmo 2015 is een kaderwet, dit wil zeggen dat gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015 grote mate van beleidsvrijheid hebben. Elke gemeente heeft een eigen verordening en eigen beleidsregels, waardoor de verschuldigde eigen bijdrage per gemeente kan verschillen;
- Gemeenten gaan verschillend om met de keukentafelgesprekken, die met de cliënten plaatsvinden. Aan de ene kant zijn er gemeenten die het essentieel vinden om meer dan één keer met de cliënt een keukentafelgesprek te voeren. Aan de andere kant zijn er gemeenten die de keukentafelgesprekken zoveel mogelijk proberen te beperken. Door het beperken van de keukentafelgesprekken door gemeenten, bestaat het risico dat burgers niet tijdig geïnformeerd worden omtrent de Wmo-bijdrage.

³⁵ Nationale ombudsman, onderzoeksrapport omtrent “De informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo”, 23 maart 2016.

³⁶ <http://www.hetcak.nl/portalserver/portals/cak-portal/pages/o3-1-wie-zijn-wij.html>.

³⁷ Nationale ombudsman, onderzoeksrapport omtrent “De informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo”, 23 maart 2016, p.8.

³⁸ Artikel 2.3.2 lid 4 onder g van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

³⁹ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 44-45 (MvT).

⁴⁰ Nationale ombudsman, onderzoeksrapport omtrent “De informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo”, 23 maart 2016, p. 18-19.

Vermeldenswaardig is de reactie van staatssecretaris in de brief van 1 februari 2016 aan de Tweede Kamer: *“Ik vind het zeer vervelend als cliënten pas lang nadat zij hun ondersteuning hebben gekregen daarvoor een (stapel)factuur ontvangen. Ik werk er samen met het CAK, de VNG/KING (Kwaliteitsinstituut van de Nederlandse Gemeenten) en gemeenten aan om de onvolkomenheden zoveel mogelijk weg te nemen en waar mogelijk op te lossen. Dat doe ik overigens in de wetenschap dat een bepaald, beperkt niveau van onvolkomenheden en daarmee samenhangende vertraging in de voormalige AWBZ onvermijdelijk was en ook in de Wmo 2015 onvermijdelijk zal zijn. Het niveau van onvolkomenheden is naar mijn mening op dit moment echter nog te hoog.”*⁴¹

Betalingsstelsel pgb onzorgvuldig

Per 1 januari 2015 is de SVB belast met het rechtstreeks verrichten van betalingen, namens budgethouders en gemeenten, aan zorgverleners. Het Ministerie van VWS had de pgb-uitgaven in 2015 geschat op € 1.2 miljard. In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de pgb-uitgaven in 2015. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is naar voren gekomen dat het uitvoeren van de betalingen door de SVB geleid heeft tot verkeerde en te late betalingen.

Deze verkeerde en te late betalingen zijn gevolgen van een niet goed werkend ICT-systeem bij de SVB. Deze onzorgvuldige controles door de SVB hebben weer geleid tot problemen in de verantwoording van pgb-betalingen van gemeenten en zorgverleners. Het is van belang dat de pgb-betalingen rechtmatig zijn verricht, want dit geeft zekerheid dat de bestedingen zorgvuldig zijn uitgevoerd.⁴²

Alles bij elkaar heeft dit geleid tot grote gevolgen voor de pgb-houders, die in sommige gevallen hun hulpen niet meer konden betalen. Ook zijn de kosten voor het uitvoeren van het werk aanzienlijk opgelopen.

⁴¹ Nationale ombudsman, onderzoeksrapport omtrent “De informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo”, 23 maart 2016, p. 11.

⁴² Algemene Rekenkamer, rapport omtrent “Verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport”, 18 mei 2016.

2.7 Conclusie

Terugkomend op de vraag welke doelstellingen en uitgangspunten de Wmo 2015 heeft wil ik het volgende opmerken.

De Wmo 2015 ziet toe op de maatschappelijke ondersteuning op het vlak van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. De Wmo 2015 is op 1 januari 2015 in werking getreden en heeft de Wmo vervangen. De uitvoering van de Wmo 2015 is gedecentraliseerd en de verantwoordelijkheid van de uitvoering is belegd bij gemeenten. Daarnaast is de Wmo 2015 een kaderwet. Dit wil zeggen dat gemeenten beleidsvrijheid hebben, binnen het wettelijk kader van de Wmo 2015, en hiermee het beleid zorgvuldig kunnen afstemmen op de plaatselijke situaties. Provincies vervullen slechts een ondersteunende rol bij het door gemeenten te voeren beleid.

Naar aanleiding van de Wmo 2015 zijn de taken van gemeenten verruimd. Gemeenten zijn dus primair verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen om burgers, die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning, in staat te stellen te voorzien in de zelfredzaamheid en de participatie.

Naast de taak-verruiming van gemeenten heeft de Wmo 2015 ook het doel om de sociale cohesie tussen burgers in de toekomst te vergroten en wordt een beroep op de zelfredzaamheid en het sociale netwerk bevorderd.

Een andere reden om de Wmo 2015 in te voeren, was het terugdringen van de gemeentelijke uitgaven. Verschillende typen maatschappelijke ondersteuning werden bekostigd uit de collectieve middelen. Om de uitgaven terug te dringen wordt er dus vaker een beroep gedaan op de zelfredzaamheid en op de sociale kring.

Middels de Wmo 2015 werd het compensatiebeginsel vervangen door het begrip maatwerkvoorziening en de nadruk ligt op het leveren van maatwerk. De VNG is van mening dat het begrip maatwerkvoorziening duidelijker de verantwoordelijkheid van gemeenten weergeeft. Tot slot is de doelgroep verruimd, dus vallen meer burgers met beperkingen onder de werking van de Wmo 2015.

Hoofdstuk 3 Kanteling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de tweede deelvraag worden beantwoord, namelijk: “Wat houdt de Kanteling in en hoe heeft gemeente Nijmegen de Kanteling gerealiseerd?”

De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de Kanteling. Dit project komt in paragraaf 3.2 uitvoerig aan bod. Daarna zal ik in paragraaf 3.3 het gekantelde werkproces toelichten. In paragraaf 3.4 zal ik de uitvoering van de Kanteling in de gemeente Nijmegen behandelen. Tot slot sluit ik dit hoofdstuk, in paragraaf 3.5, af met een conclusie.

3.2 De Kanteling

Het VNG-project, de Kanteling is gestart in 2008 en is bedoeld om de compensatieplicht uit de Wmo vorm te geven. De compensatieplicht was uitgewerkt in artikel 4 van de Wmo. Zoals in het eerste hoofdstuk, onder paragraaf 1.4, ook is aangestipt, heeft de compensatieplicht betrekking op de volgende vier domeinen:⁴³

- het voeren van een huishouden;
- zich verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
- het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale banden aangaan.

De Kanteling vervult een ondersteunende functie bij het realiseren van de nieuwe werkwijze door gemeenten. Daarnaast vormt de Kanteling de basis voor de Wmo 2015 en tevens is de

⁴³ Artikel 4 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Kanteling in de Wmo 2015 verdisconteerd.⁴⁴ In de Wmo 2015 is de maatwerkvoorziening ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht uit de Wmo. De ruime formulering van de term “maatwerk” houdt in dat het leveren van maatwerk betrekking heeft op alle situaties binnen het sociale domein, waarbij de cliënten problemen ondervinden in de zelfredzaamheid en participatie.⁴⁵ De Kanteling vergt een nieuwe manier van werk- en handelwijze. Er wordt niet alleen geïndiceerd met het oog op de voorzieningen, maar er wordt geïndiceerd met het oog op de gehele situatie van de cliënt.⁴⁶

Zowel de Wmo als de Wmo 2015 hadden hetzelfde doel beoogd, namelijk mensen ondersteunen die beperkingen ondervinden in de zelfredzaamheid en participatie in de maatschappij. Echter is door het invoeren van de Wmo 2015 het accent meer komen te liggen op de eigen kracht van de burgers en de mogelijkheden van het sociale netwerk. Dit wil zeggen dat niet langer de vraag centraal staat of de cliënt het recht heeft op een voorziening. Van belang is om de beperkingen van de cliënten en de oplossingen in kaart te brengen. Dit vergt van gemeenten dat zij in plaats van claim- en aanbodgericht, in vraag- en resultaatgericht moeten werken. Het aanbod van maatschappelijke ondersteuning van gemeenten is door de implementatie van de Kanteling niet meer beslissend, want cliënten met dezelfde beperking kunnen verschillende typen ondersteuning krijgen. Maatwerk is het sleutelbegrip voor gemeenten.⁴⁷

Het aanbod van de maatschappelijke ondersteuning in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015 bestaat uit de volgende punten:⁴⁸

- “het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld;”
- “het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische, psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;”
- “het bieden van beschermd wonen en opvang;”

Figuur 1 geeft een overzicht van de ongekantelde en gekantelde werkwijze:

Figuur 1

⁴⁴ TK 2013-2014, 33841, nr. 64, p. 2-3.

⁴⁵ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 10.

⁴⁶ <http://www.aandachtvooredereen.nl/wmo/project-de-kanteling-wmo/194.html>.

⁴⁷ TK 2013-2014, 33841, nr. 64, p. 2-3.

⁴⁸ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

oud ('ongekanteld')	nieuw ('gekanteld')
claimgericht werken = denken in rechten	vraaggericht werken = denken in behoeften
aanbodgericht werken = voorzieningen als uitgangspunt, zoals omschreven in verordening en beleidsregels ('verstrekkingenboek')	resultaatgericht werken = problemen en behoeften in termen van participatie en zelfredzaamheid als uitgangspunt
verstrekken van (de goedkoopst adequate) voorziening, met een voorkeur voor bepaalde algemene en collectieve voorzieningen boven individuele voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> - benutten van de eigen kracht en de mogelijkheden van het eigen sociale netwerk - zo nodig bieden van ondersteuning op maat, met een voorkeur voor algemene en collectieve voorzieningen boven individuele voorzieningen
zorgen voor burgers	<ul style="list-style-type: none"> - het bieden van ondersteuning bij het zoveel mogelijk zelf doen en zelf organiseren (eigen verantwoordelijkheid) - meer nadruk op wat de burger kan bijdragen om anderen te helpen (wederkerigheid)

Bron: Deelrapport de Kanteling in de Wmo. Een onderzoek naar de Kanteling in tien gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2013.

3.2.1 Stichting VraagWijzer Nederland

Stichting VraagWijzer Nederland (hierna: de stichting) is vanaf 2008 zeer betrokken geweest bij het project de Kanteling. De stichting geeft adviezen en maatschappelijk ondersteuning aan gemeenten en professionals inzake het ontwikkelen van beleid. Daarnaast geeft de stichting ook trainingen aan medewerkers in het sociale domein.⁴⁹

In 2012 heeft de stichting onderzoek gedaan naar de Kanteling in gemeenten. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verschaffen hoe gemeenten denken over het gekanteld gedrag. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten specifieke punten weergegeven die de Kanteling typeren. Deze punten zijn:⁵⁰

- Bezuinigen: een instrument om de kosten terug te dringen;

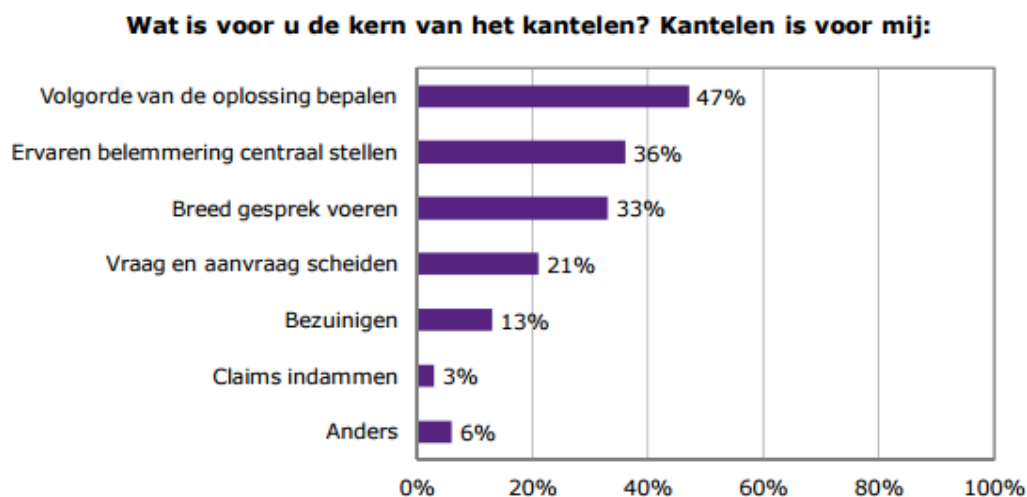
⁴⁹ <http://stichtingvraagwijzernederland.nl/index.php?p=23>.

⁵⁰ Stichting Vraagwijzer Nederland, rapport omtrent "Onderzoek naar het kantelgedrag van gemeenten", 29 februari 2012, p. 7.

- Claimgericht wegwerken: de Kanteling is een werkproces om de denkwijze van de burgers van claimgericht te veranderen in vraaggericht;
- Keukentafelgesprek: een uitvoerig gesprek voeren met de burger om te zoeken naar oplossingen voor de beperkingen;
- Ondervonden beperkingen centraal stellen: het bespreekbaar maken van de beperkingen;
- Rangorde van de oplossingen bepalen: eerst een beroep doen op eigen kracht en het sociale netwerk. Vervolgens een beroep doen op de collectieve voorzieningen. Als deze oplossingen geen voldoening geven kan ten slotte een beroep worden gedaan op de individuele voorziening. De aanvraag wordt dus afgestemd op de behoefte van de cliënt;
- Vraagverheldering en aanvraag van elkaar scheiden: hiermee wordt op een open wijze een gesprek gevoerd.

In figuur 2 is het percentage weergegeven met betrekking tot de vraag “wat volgens gemeenten de insteek is van de Kanteling”.

Figuur 2



Bron: Stichting VraagWijzer Nederland, Onderzoek naar het kantelgedrag van gemeenten, 29 februari 2012.

3.3 Het gekantelde werkproces

Het gekantelde werkproces:⁵¹

- Melding
Bij een ongekantelde werkwijze werken gemeenten met een aanvraagformulier en bij een gekantelde werkwijze met een meldingsformulier. Een aanvraagformulier is gerelateerd aan een wettelijke beslistermijn. Vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend begint de beslistermijn te lopen. In de aanvraag wordt een keuze gemaakt voor een voorziening. Als gevolg hiervan wordt de mogelijkheid om de oplossingen in ruime zin op tafel te krijgen beperkt.
Met behulp van een meldingsformulier kan een cliënt zijn/haar beperkingen uitvoerig weergeven zonder een voorziening naar keuze aan te vragen. Hierdoor kunnen alle

⁵¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de Kanteling in tien gemeenten, Den Haag: 2013, p. 37-40.

oplossingen in kaart worden gebracht om de beperkingen te compenseren. De voorzieningen staan niet meer centraal. De melding kan worden gedaan bij een centraal Wmo-loket⁵² of de melding kan worden gedaan via het Sociale Wijkteam. Indien een burger een melding via het Sociale Wijkteam wil doen, dan neemt een medewerker contact met de burger om een afspraak te maken voor een keukentafelgesprek.⁵³

In Nijmegen zijn tien Sociale Wijkteams (SWT) actief. Bij de Sociale Wijkteams werken mensen van diverse organisaties uit de zorg- en welzijn branche, zoals de Wmo-consulent, wijkverpleegkundige en de maatschappelijke werker. De Sociale Wijkteams werken samen met de burgers in de wijk, om oplossingen te vinden voor problemen omtrent, onder meer, beperkingen en voorzieningen.⁵⁴

- Keukentafelgesprek

Naar aanleiding van een melding zal uitvoerig een keukentafelgesprek worden gehouden. Dit gesprek vindt plaats vooraf aan een eventuele aanvraag. De gemeente kan in twee gevallen afzien van een gesprek. In het ene geval gaat het om een cliënt die in het verleden al één keer een aanvraag heeft ingediend. In het andere geval gaat om een cliënt die al één keer een gesprek heeft gehad en de persoonlijke situatie ongewijzigd is gebleven.

Tijdens het keukentafelgesprek dient de gemeente de persoonlijke situatie van de cliënt te inventariseren. De gespreksvoerder kan ervoor kiezen het gesprek plaats te laten vinden tijdens een huisbezoek, want middels het huisbezoek kan de gespreksvoerder tevens de leefomgeving van de cliënt zien. De gespreksvoerder kan een Wmo-consulent van de gemeente zijn, maar het keukentafelgesprek kan ook worden verricht door iemand anders namens de gemeente.

Het keukentafelgesprek is bij cliëntenorganisaties en in de media regelmatig het onderwerp van gesprek geweest waarbij veel vraagtekens bij dit begrip werden gezet. Het programma "Aandacht Voor Iedereen" van de cliëntenorganisaties (AVI) en de VNG hebben verheldering hierin gebracht.⁵⁵

Bij veel cliënten is onduidelijkheid en onzekerheid gecreëerd doordat zij niet goed geïnformeerd zijn over het keukentafelgesprek. Veel cliënten weten tevens niet of zij moeten opletten op hun woordkeuze tijdens het gesprek, omdat het van een dergelijk keukentafelgesprek afhangt of al dan niet een ondersteuning wordt toegekend. Om deze onzekerheid en onduidelijkheid in te dammen zijn gemeenten verplicht het keukentafelgesprek zorgvuldig uit te voeren.

⁵² Loket Wmo gemeente Nijmegen, Mariënborg 30, 6511 PS Nijmegen.

⁵³ <http://www.stipnijmegen.nl/hoe-werken-de-sociaal-wijkteams/>.

⁵⁴ <http://www.stipnijmegen.nl/sociale-wijkteams/>.

⁵⁵ Aandacht Voor Iedereen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo", 19 april 2015, p. 2-6.

Zorgvuldigheid en transparantie zijn twee onmisbare elementen voor een goed keukentafelgesprek.⁵⁶ Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat cliënten goed geïnformeerd zijn, zodat zij zich kunnen voorbereiden voor een keukentafelgesprek. De cliënten hebben hiertoe drietal rechten, namelijk:⁵⁷

- De cliënt heeft het recht om hulp te vragen aan een onafhankelijke cliëntondersteuner. Een cliëntondersteuner kan de cliënt helpen bij het voorbereiden van het keukentafelgesprek;
- De cliënt heeft het recht om een persoonlijk plan in te dienen binnen een week nadat de melding is gedaan. In een dergelijk persoonlijk plan geeft de cliënt aan waarom ondersteuning toegekend moet worden. De gespreksvoerder zal het persoonlijk plan tevens bespreken tijdens het keukentafelgesprek;
- Gemeenten dienen waar nodig de mantelzorger van de cliënt bij het keukentafelgesprek te betrekken.

Naast de onduidelijkheid en de onzekerheid vinden veel cliënten dat het keukentafelgesprek het bezuinigen als doel heeft. Weliswaar hebben gemeenten te maken met bezuinigingen die vanuit het Rijk zijn opgelegd, maar dit staat niet in de weg om cliënten ondersteuning te bieden die dat nodig hebben. In het keukentafelgesprek wordt het bezuinigen niet als uitgangspunt genomen. De gespreksvoerder zal met de cliënt intensief opzoek gaan naar de oplossingen.⁵⁸

Tijdens of na een keukentafelgesprek is het van belang dat de cliënten zich serieus genomen voelen. Het is cruciaal dat gespreksvoerders over bepaalde expertise beschikken om de kwaliteit van het gesprek te waarborgen. Gemeenten geven regelmatig trainingen aan gespreksvoerders en er wordt onderling veel samengewerkt om de kwaliteit te verbeteren.⁵⁹

Tot slot kampten de cliënten met zorgen over de gegevens. Gemeenten moeten beschikken over alle gegevens van de cliënt om aan de hand daarvan de persoonlijke situatie te kunnen beoordelen. Volgens de Wmo 2015 dient de cliënt alleen de informatie ter beschikking te stellen die van invloed kan zijn op de behoefte ondersteuning. Gemeenten zijn verplicht om toestemming van de cliënten te vragen om bijvoorbeeld medische dossiers in te zien.⁶⁰

- **Vraagverheldering**
Zoals hierboven is aangekaart gaat de gespreksvoerder, in overleg met de cliënt, opzoek naar oplossingen voor de belemmeringen die de cliënt ondervindt in de zelfredzaamheid en participatie. De vraag van de cliënt wordt als uitgangspunt genomen om in brede zin de oplossingen boven tafel te krijgen.

⁵⁶ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 5.

⁵⁷ Aandacht Voor Iedereen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo". 19 april 2015, p. 2.

⁵⁸ Aandacht Voor Iedereen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo". 19 april 2015, p. 2.

⁵⁹ Aandacht Voor Iedereen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo". 19 april 2015, p. 3.

⁶⁰ Aandacht Voor Iedereen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent "Zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo". 19 april 2015, p. 4-5.

- Oplossingen
De vraagverheldering is zeer belangrijk in dit proces, want naar aanleiding van de vraag van de cliënt kijkt de gespreksvoerder naar de mogelijke oplossingen. De rangorde van de oplossingen is bepalend. Zoals hierboven ook aan de orde is geweest wordt er eerste gekeken naar de eigen mogelijkheden van de cliënt. Daarna wordt er gekeken naar de mogelijkheden van het sociale netwerk (lees: onder andere de mantelzorger). Vervolgens wordt een oplossing gezocht in de collectieve voorzieningen en als deze geen voldoening geven zal onder voorwaarden een maatwerkvoorziening worden toegekend.

- De beoordeling
Nadat het onderzoek op grond van artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 binnen zes weken is uitgevoerd, dient de cliënt een aanvraag in.⁶¹ De aanvraag is op grond van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): een verzoek van de belanghebbende aan het bestuursorgaan, om een besluit te nemen.⁶² Vervolgens is het college van B&W verplicht om binnen twee weken op de aanvraag te beslissen.⁶³

3.4 De Kanteling in Nijmegen

Wethouder Bert Frings van de gemeente Nijmegen (hierna: de wethouder), portefeuillehouder Zorg en Welzijn, gaf aan dat het in de optiek van de Kanteling om twee begrippen draait. De zelfredzaamheid is het eerste begrip en de samenredzaamheid is het tweede begrip. Met de zelfredzaamheid beoogt de wethouder dat de gemeente burgers meer in staat stelt om een beroep te doen op de eigen kracht. De burgers moeten de regie over hun leven meer in eigen handen hebben. Met de samenredzaamheid doelt de wethouder dat hulp dient te worden gezocht binnen de sociale kring (familie, vrienden en kennissen) en als deze mogelijkheden geen voldoening bieden dan wil de gemeente in beeld komen.⁶⁴

⁶¹ Artikel 2.3.2 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁶² Artikel 1:3 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁶³ Artikel 2.3.5 lid 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁶⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, rapport omtrent “Gesprekken tussen wethouders en belangenorganisaties”, september 2012, p. 33.

Beleidsadviseur mevrouw Smeets gaf in het interview, d.d. 16 november 2016, aan dat het indiceren voorheen erg productgericht was. Door de implementatie van de nieuwe stijl, de Kanteling, zijn de beleidsregels ingedeeld op leefgebieden.⁶⁵ Deze beleidsregels sluiten aan bij de vraagverheldering aan de hand van leefgebieden, toegespitst op de Wmo-voorzieningen.⁶⁶

In de beleidsregels van de gemeente Nijmegen zijn dertien leefgebieden opgenomen:⁶⁷

- financiën
- dagbesteding
- huisvesting
- huiselijke relaties
- geestelijke gezondheid
- lichamelijke gezondheid
- verslaving
- activiteiten dagelijks leven
- sociaal netwerk
- maatschappelijke participatie
- justitie

De Sociale Wijkteams hebben hieraan nog twee leefgebieden toegevoegd. Deze leefgebieden zijn verplaatst & vervoer en communicatie.

Per leefgebied is het afwegingsproces ingedeeld in “a” tot en met “h”:⁶⁸

a: Behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt;

b: Gewenst resultaat;

c: Eigen kracht, gebruikelijke hulp of algemeen gebruikelijke voorzieningen;

d: Rol mantelzorgers en sociaal netwerk;

e: Mantelzorgondersteuning;

f: Algemene voorzieningen;

g: Algemene voorzieningen;

h: Maatwerkvoorziening.

Om een beeld te krijgen van de persoonlijke situatie van de burger worden de punten “a” tot en met “h” tijdens het bekende keukentafelgesprek uitvoerig besproken en onderzocht. Het verschil tussen punt “f” en “g” zit in het feit dat punt “f” betrekking heeft op primair openbaar vervoer en punt “g” betrekking heeft op collectief openbaar vervoer.⁶⁹

- **Primaat openbaar vervoer;**
Burgers van de gemeente Nijmegen kunnen, indien zij zelf niet in hun verplaatsingsbehoefte kunnen voorzien, gebruik maken van het openbaar vervoer. De gemeente Nijmegen heeft zorg gedragen aan het toegankelijker maken van bussen en bushaltes.
- **Collectief openbaar vervoer;**
Indien het openbaar vervoer niet adequaat blijkt te zijn, dan kunnen de cliënten terug vallen op de Wmo-vervoerspas Regiotaxi.

⁶⁵ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

⁶⁶ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 2.

⁶⁷ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 10.

⁶⁸ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 7.

⁶⁹ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015.

In het derde hoofdstuk zal de vervoers(kosten)voorziening uitvoerig aan bod komen.

3.5 Conclusie

Bij het vraagstuk over de Kanteling wil ik het volgende vermelden.

De Kanteling is een project, dat gestart is in 2008 op initiatief van de VNG. Het doel van dit project was om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij het inkleuren van de compensatieplicht. Echter de compensatieplicht is in de Wmo 2015 vervangen door maatwerk. De Kanteling vormt de basis voor de Wmo 2015.

De Kanteling heeft geleid tot een andere manier van werken en denken. Voorheen indiceerden gemeenten erg productgericht. Van gemeenten wordt tegenwoordig verwacht dat zij van claim- en aanbodgericht gaan denken in vraag- en resultaatgericht. De producten zijn dus niet meer leidend om een Wmo-voorziening toegekend te krijgen.

De gekantelde werkwijze begint met een melding. De melding kan worden gedaan bij een Wmo-loket of bij een van de Sociale Wijkteams. Na de melding zal het eerste contact, in een keukentafelgesprek, plaatsvinden. Tijdens dit keukentafelgesprek zal een medewerker van de gemeente of van het Sociaal Wijkteam de persoonlijke situatie van de burger inventariseren. Dit keukentafelgesprek vindt bijna altijd plaats gelijktijdig met een huisbezoek, dit met het doel om een beeld te vormen van de leefomgeving van de burger. Bij veel burgers heeft het keukentafelgesprek geleid tot onduidelijkheid en onzekerheid, omdat velen beperkte kennis hebben van dit begrip. Om te voorkomen dat burgers kampen met onduidelijkheden en onzekerheden moeten gemeenten vooraf de burgers goed informeren. Een keukentafelgesprek moet transparant en zorgvuldig worden uitgevoerd. Ter voorbereiding op een keukentafelgesprek kan en mag de burger om hulp vragen aan een onafhankelijke cliëntenorganisatie. De gespreksvoerder en de burger komen uiteindelijk tot een integrale vraagverheldering. Dit vormt de basis om in ruime zin alle oplossingen voor de belemmeringen boven tafel te krijgen.

Door de nieuwe stijl, de Kanteling, zijn de beleidsregels in gemeente Nijmegen ingedeeld op leefgebieden, zoals sociaal netwerk en maatschappelijke participatie. Het afwegingsproces is ingedeeld in “a” tot en met “h”. Deze punten in het afwegingsproces worden uitvoerig besproken tijdens het keukentafelgesprek.

Hoofdstuk 4 Vervoers(kosten)systematiek

4.1 De inleiding

In dit hoofdstuk staat het leerstuk “indicatie” centraal. De vraag die wordt beantwoord is: “Op welke norm is het indiceren voor het toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening gebaseerd?” In paragraaf 4.2 zal ik het onderzoek (lees: het keukentafelgesprek) van de gemeente of het Sociaal Wijkteam inzake de hulpvraag uitleggen. In paragraaf 4.3 zal ik de systematiek van de Wmo-vervoers(kosten)voorziening in de gemeente Nijmegen uiteenzetten. In paragraaf 4.4 zal ik de adviezen, omtrent de nieuwe vervoers(kosten)systematiek, onder de aandacht brengen. Tot slot zal ik in paragraaf 4.5 het hoofdstuk afsluiten met een conclusie.

4.2 Het onderzoek van de gemeente

Zoals in hoofdstuk 1 de revue is gepasseerd, ligt op grond van de Wmo 2015 de nadruk niet op de beperkingen, maar op de oplossingen (lees: resultaten).

Ten eerste wordt er beoordeeld wat de eigen mogelijkheden zijn van de cliënt en zijn/haar eigen netwerk. Vervolgens wordt er bekeken of de gemeente kan bijspringen en maatschappelijke ondersteuning kan bieden. Met dit uitgangspunt wilde de regering het automatisme breken dat de burger, voor hulp, zich direct wendt tot de gemeente. Daarnaast dient de cliënt in staat te worden gesteld om gebruik te maken van de algemene voorziening en indien de algemene voorziening niet (voldoende) voorziet in de behoefte van de cliënt, komt de maatwerkvoorziening in beeld. De procedure om te komen tot een besluit is verankerd in de Wmo 2015 en de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Nijmegen 2016. Deze voorgeschreven procedure dient te leiden tot een zorgvuldige beslissing, namelijk: “Het toekennen van een ondersteuning, daar waar mogelijk is.” Immers van de gemeente mag professionele dienstverlening worden verwacht.⁷⁰ De voorgeschreven procedure wordt uitgevoerd op grond van de door gemeenten zelf ontworpen opzet, namelijk overeenkomstig de procedure inzake de Kanteling.⁷¹

Indien de ingezetenen hulp en maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, doet de ingezetene een melding hiervan bij de desbetreffende gemeente. De melding kan telefonisch of digitaal worden doorgegeven. Deze melding kan tevens plaatsvinden bij de Sociale Wijkteams. Vervolgens zal het college van B&W in overleg met de cliënt een onderzoek instellen. Dit onderzoek is verplicht. En evenzo kan het onderzoek door het Sociale Wijkteam worden verricht. De gemeente blijft wel primair verantwoordelijk.⁷²

Overeenkomstig artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015 is geen onderzoek vereist voor een algemene voorziening. Deze bepaling, omtrent de algemene voorziening, schrijft voor dat: “Aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat gericht is op maatschappelijke ondersteuning.”⁷³ Dit is het geval indien de ingezetene slechts informatie opvraagt inzake de algemene voorziening en indien de ingezetene aangeeft in aanmerking te willen komen voor een algemene voorziening. In deze twee gevallen kan worden afgezien van een onderzoek en in andere gevallen is een dergelijk onderzoek in vervolg van een melding dus verplicht.⁷⁴

Voor een maatwerkvoorziening is een voorafgaand maatwerkonderzoek, door het college van B&W of het Sociale Wijkteam, verplicht. Om maatwerk te kunnen leveren is het essentieel om onderzoek te doen naar de omstandigheden van de burger en zijn/haar sociale kring. Bij het maatwerkonderzoek wordt tevens gekeken naar de belastbaarheid, behoeften en mogelijkheden van de burger en het sociale netwerk.⁷⁵ De beslissing om al dan niet een maatwerkvoorziening toe te kennen, dient dus te zijn afgestemd op de

⁷⁰ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Nijmegen/410970/410970_1.html.

⁷¹ Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), brief omtrent “Nader rapport over Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, 14 januari 2014”, p. 5.

⁷² TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 29-33 (MvT).

⁷³ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁷⁴ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 29 (MvT).

⁷⁵ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

belastbaarheid, mogelijkheden, omstandigheden en behoeften van de burger en zijn/haar sociale kring.

Overeenkomstig artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 vindt het onderzoek uiterlijk binnen zes weken plaats nadat de melding binnengekomen is bij het college van B&W.⁷⁶ Het college van B&W stuurt de cliënt binnen twee weken de beschikking op de aanvraag toe.⁷⁷

Door het amendement van de leden Baay-Timmerman (50 Plus) en Bergkamp (D66) is het college van B&W wettelijk verplicht een schriftelijk verslag op te stellen van het onderzoek en dient dit verslag nader te overhandigen aan de cliënt.⁷⁸ Op grond van artikel 6, van de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Nijmegen 2016 stelt het college van B&W of het Sociaal Wijkteam de uitkomsten van het onderzoek vast in een schriftelijk verslag en verstrekt dit verslag aan de cliënt. De cliënt heeft eventueel nog de mogelijkheid om aanvullingen aan te brengen. Deze aanvullingen worden in een schriftelijke bijlage aan het verslag toegevoegd.⁷⁹ Het onderzoeksverslag van het college van B&W of het Sociaal Wijkteam geeft weer in welke mate de behoefte van de cliënt beantwoord kan worden met “eigen kracht” of “algemene voorziening”. Vervolgens wordt de afweging gemaakt of maatwerk noodzakelijk is om in de behoefte van de cliënt te voorzien.

4.2.1 Onafhankelijke cliëntondersteuning

Cliënten kunnen en mogen hulp vragen van professionele en onafhankelijke cliëntondersteuning voor gesprekken en onderzoeken met het college van B&W, zoals het Zelfregiecentrum en MEE.⁸⁰

Het Zelfregiecentrum is een samenwerkingsorganisatie in Nijmegen van vijf onafhankelijke belangenorganisaties, namelijk:

- Werkgroep Integratie Gehandicapten (WIG): ondersteuning aan mensen met een lichamelijke of zintuiglijke beperking;
- De Kentering: ondersteuning aan mensen met een psychische beperking;

⁷⁶ Artikel 2.3.2 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁷⁷ Artikel 2.3.5 lid 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁷⁸ TK 2013-2014, 33841, nr. 146.

⁷⁹ Artikel 6 van de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Nijmegen 2016.

⁸⁰ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 6.

- Onderling Sterk Nijmegen: ondersteuning aan mensen met een licht verstandelijke beperking;
- Trias Nijmegen: ondersteuning moeilijk lerende mensen vanaf 18 jaar;
- Belangenbehartiging Sociale Zekerheid Nijmegen (BWN): juridische ondersteuning aan alle mensen met een beperking.⁸¹

MEE is tevens een onafhankelijke organisatie die ondersteuning biedt aan mensen met verscheidene beperkingen. MEE zet zich in om de positie van mensen met een beperking te versterken bij verschillende instanties en organisaties.⁸²

4.3 De Wmo-vervoers(kosten)voorziening

In geval van belemmeringen in de mobiliteit (lees: zich verplaatsen) wordt er gekeken of de beperkingen kunnen worden gecompenseerd. Als gevolg van de implementatie van de Kanteling en de Wmo 2015 is de Wmo-vervoers(kosten)systematiek in de gemeente Nijmegen veranderd. Het doel was om de vervoers(kosten)systematiek in Nijmegen te simplificeren.⁸³

In deze paragraaf zal ik de systematiek uitleggen inzake de vervoers(kosten)voorziening. Voor veel cliënten met de vervoers(kosten)voorziening was het jaar 2015 de overgangsfase en dit zal tevens in deze paragraaf aan bod komen.

⁸¹ <http://www.zrcn.nl/wie-zijn-wij>.

⁸² <https://www.mee.nl/ons-ideaal>.

⁸³ Gemeente Nijmegen, collegevoorstel omtrent “Vernieuwde vervoersregeling 2016”, 28 april 2015.

Op grond van de Wmo 2015 is de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding te verschaffen, komen te vervallen. In de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 staat uitdrukkelijk dat de keuze voor een maatwerkvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding naast de keuze voor een pgb komt te vervallen.⁸⁴

Zoals in het eerste hoofdstuk al is aangegeven kan een maatwerkvoorziening slechts in Zorg in Natura (ZIN) of in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) worden toegekend.

Pgb

Een pgb is een gemeentelijke verstrekkingvorm die aan cliënten de mogelijkheid biedt om zijn/haar behoeften zelf te vervullen, waardoor de cliënten het regie over hun leven kunnen handhaven. Een pgb kan slechts worden verstrekt aan cliënten met een maatwerkvoorziening. In dit geval gaat het om passende ondersteuning aan kwetsbare burgers. Voor deze groep cliënten is het vaak moeilijk om zelf de regie over hun leven te voeren. Tevens beschikken zij over onvoldoende kennis en vaardigheden om passende ondersteuning in te kopen. Daarom verstrekken gemeenten slechts maatwerkvoorziening in de vorm van een pgb aan cliënten, als uit het onderzoek gebleken is dat de cliënt weloverwogen een pgb wenst en voldoende in staat is om de daaraan verbonden verplichtingen uit te voeren.⁸⁵

Samenvattend wordt een pgb slechts verstrekt aan cliënten die aan de volgende voorwaarden voldoen:⁸⁶

- “De cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger, in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;”
- “De cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen;”
- “Naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt.”

Voorheen kregen cliënten in de gemeente Nijmegen, op grond van de Wmo, een vervoersvergoeding (lees: een forfaitair bedrag) van € 400,- op jaarbasis en een vervoersvergoeding op basis van declaratie tot een maximum van € 1100,-. De gemeente Nijmegen wilde deze Wmo-vervoerskostensystematiek versimpelen, omdat het een ingewikkeld systeem van stapeling van bonnen was.

Per 1 januari 2016 is de oude Wmo-vervoerskostensystematiek komen te vervallen en is de nieuwe Wmo-vervoers(kosten)systematiek in werking getreden. 2015 was het eerste transitiejaar van de Wmo 2015 en daarom wordt dat jaar ook het overgangsjaar genoemd. In het overgangsjaar kregen cliënten met een vervoers(kosten)voorziening eenmalig een pgb van een vast bedrag van € 400,- en een vervoersvergoeding op basis van declaratie tot een maximum van € 1100,-.⁸⁷

⁸⁴ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 136 (MvT).

⁸⁵ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 12 januari 2016, p. 34-35.

⁸⁶ Artikel 2.3.6 lid 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁸⁷ Gemeente Nijmegen, collegevoorstel omtrent “Vernieuwde vervoersregeling 2016”, 28 april 2015, p. 1.

Alle cliënten in de gemeente Nijmegen met een forfaitaire vergoeding, 3740 cliënten, werden vóór 15 juni 2015 aangeschreven. Zij konden zich vóór 1 augustus 2015 aanmelden, om een vervoersvoorziening toegekend te krijgen met ingang van 1 januari 2016.⁸⁸

Mevrouw Smeets gaf in het interview aan dat een grote groep cliënten niet heeft gereageerd. Voor deze groep heeft gemeente Nijmegen een busabonnement afgesloten.⁸⁹

De aangemelde cliënten kregen een uitnodiging voor een herindicatie gesprek. De herindicatie gesprekken werden uitgevoerd door de Wmo-consulenten die werden ingehuurd. Het herindicatie gesprek werd uitgevoerd volgens een stappenplan, waarin vier punten de revue passeerden:⁹⁰

- Het zelfstandig ofwel met behulp van het sociale netwerk kunnen reizen;
- Het reizen met het openbaar vervoer (OV);
- Het reizen door middel van het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), bijvoorbeeld een stadsregiotaxi;
- Het toekennen van een maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een pgb.

4.3.1 Het stappenplan

Het uitgangspunt bij dit stappenplan is gerelateerd aan de Kanteling en aan de Wmo 2015. Dit zal ik nader toelichten.

Het openbaar vervoer

Een cliënt die niet in staat is om zelfstandig in zijn/haar verplaatsingsbehoefte te voorzien al dan niet met behulp van zijn/haar sociale kring, kan in eerste instantie terugvallen op het openbaar vervoer. De gemeente Nijmegen is voortvarend aan de slag geweest om het openbaar vervoer toegankelijker te maken voor mensen met een beperking.⁹¹

⁸⁸ Gemeente Nijmegen, collegevoorstel omtrent “Vernieuwde vervoersregeling 2016”, 28 april 2015, p. 3.

⁸⁹ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

⁹⁰ Gemeente Nijmegen, collegevoorstel omtrent “Vernieuwde vervoersregeling 2016”, 28 april 2015, p. 2.

⁹¹ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015, p. 2.

De gemeente Nijmegen heeft veel bussen en bushaltes aangepast, zodat het openbaar vervoer voor een groot publiek toegankelijk is:⁹²

- Voor cliënten die slecht ter been zijn, zijn er zitplaatsen dicht bij de ingang;
- Voor cliënten met een rolstoel of een rollator zijn onder andere de haltes verhoogd;
- Voor cliënten met een visuele beperking zijn er handgrepen aangebracht met zeer opvallende kleuren.

Het collectief vraagafhankelijk vervoer (de stadsregiotaxi)

Indien het reizen met het openbaar vervoer niet voldoet aan de mobiliteitsbehoefte van de cliënt, bijvoorbeeld omdat het lopen naar de bushalte wegens psychische en/of mentale beperkingen onmogelijk is, kan beroep worden gedaan op een collectief vraagafhankelijk vervoer. Een Wmo-vervoerspas voor een collectief vraagafhankelijk vervoer wordt verstrekt voor het gebruik van een stadsregiotaxi of een vrijwilligersvervoer.⁹³

De gemeente Nijmegen is in het nieuwe vervoers(kosten)systematiek deel gaan nemen van de stadsregiotaxi.⁹⁴ De stadsregiotaxi heeft een aantal kenmerken, namelijk:⁹⁵

- De stadsregiotaxi heeft twee soorten vervoer, namelijk taxi's en rolstoelbussen;
- De stadsregiotaxi is voor veel cliënten toegankelijk, dus ook voor cliënten met een hulpmiddel, zoals een rollator of een scootmobiel. Echter is de stadsregiotaxi niet toegankelijk voor cliënten die niet in staat zijn om zelfstandig te reizen en die niet beschikken over een begeleider. Dit komt doordat de stadsregiotaxi van "deur tot deur" rijdt. Een begeleider van de cliënt kan kosteloos meereizen indien de begeleider beschikt over een OV-begeleiderspas;
- De stadsregiotaxi is zeven dagen per week beschikbaar tussen 08.00 - 00.00 uur. Op vrijdag- en zaterdagavond rijdt de stadsregiotaxi tot 02.00 uur 's nachts;
- De stadsregiotaxi maakt gebruik van een terugbelservice. Deze terugbelservice wordt gebruikt om de cliënt, vijf minuten voordat de stadsregiotaxi aankomt, te benaderen zodat de cliënt zich kan voorbereiden op het vertrek;
- De regel met betrekking tot het ophaaltijdstip kent een grens van dertig minuten. De stadsregiotaxi kan vijftien minuten vóór en vijftien minuten na het ophaaltijdstip arriveren.

Een cliënt met een tijdelijke Wmo-vervoerspas voor de stadsregiotaxi kan ook voorkomen. Dit is het geval indien een cliënt door bepaalde omstandigheden tijdelijk niet met het openbaar vervoer kan reizen. Het is dan mogelijk dat de cliënt tijdelijk een Wmo-vervoerspas voor de stadsregiotaxi toegewezen krijgt.⁹⁶

De maatwerkvoorziening

Biedt het openbaar vervoer en de stadsregiotaxi geen adequate oplossing, omdat de mobiliteitsbehoefte van de cliënt met deze vervoersvoorzieningen niet wordt

⁹² <https://www.breng.nl/toegankelijkheid/1226>.

⁹³ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015, p. 2.

⁹⁴ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

⁹⁵ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015, p. 2.

⁹⁶ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015, p. 3.

gecompenseerd, dan moet naar een oplossing worden gezocht in de vorm van een maatwerkvoorziening. De maatwerkvoorziening kan worden verstrekt in de vorm van ZIN (auto-aanpassing) of een pgb voor bijvoorbeeld het gebruik van de eigen auto. De vergoeding hiervoor is een maximum bedrag van € 540,- op jaarbasis. Dit bedrag wordt ieder jaar éénmalig uitgekeerd.⁹⁷

4.4 Adviezen

In deze paragraaf ga ik het advies van Jeugd-, Maatschappelijke opvang- en Gehandicaptenbeleid (JMG) inzake de vernieuwde vervoersregeling onder de aandacht brengen. Het gaat om advies aan het college van B&W over het systeem dat gekanteld moet worden gekeken naar de verplaatsingsbehoefte van burgers met een beperking.

Adviescommissie Jeugd-, Maatschappelijke opvang- en Gehandicaptenbeleid (JMG)

De leden van de adviescommissie vertegenwoordigen het belang van de burgers met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, van jeugd en dak- en thuislozen. Adviescommissie JMG geeft gevraagd en ongevraagd adviezen aan het college van B&W op het gebied van een bepaald beleidsonderwerp. Het college van B&W wordt geadviseerd in

⁹⁷ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, 22 september 2015, p. 4.

de vorm van schriftelijke aanbevelingen. Het advies wordt altijd gegeven over een onderwerp waar het college van B&W nog niet over heeft besloten.⁹⁸

De adviescommissie heeft 30 maart 2015 advies uitgebracht inzake “vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”. De adviescommissie haalt het Verenigde Naties (VN)-Verdrag aan inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het Verdrag).⁹⁹ Dit Verdrag betracht om de rechten van mensen met een beperking te behartigen en te beschermen. Op 30 maart 2007 is het Verdrag door Nederland ondertekend. Op 14 juni 2016 is het Verdrag door Nederland geratificeerd¹⁰⁰ en op 14 juli 2016 is het Verdrag in werking getreden. Nederland is een van de weinige landen binnen de Europese Unie (EU) die het Verdrag laattijdig heeft geratificeerd. Het College voor de Rechten van de Mens houdt toezicht op de uitvoering van het Verdrag.¹⁰¹

Overeenkomstig artikel 20 van het Verdrag zijn de aaneengesloten Staten gehouden om maatregelen te treffen om de verplaatsingsbehoefte van burgers met een beperking tegemoet te komen door:¹⁰²

- De verplaatsingsbehoefte van burgers met een handicap mogelijk te maken door de burger de wijze waarop en het tijdstip te laten kiezen tegen een betaalbare prijs;
- Het beschikbaar stellen van hulpmiddelen en ondersteuning tegen een betaalbare prijs;
- Het verstrekken van trainingen om mobiliteitsvaardigheden te verbeteren;
- Organisaties die hulpmiddelen en ondersteunende middelen leveren, stimuleren om rekening te houden met de onderdelen van mobiliteit.

Adviescommissie JMG is van mening dat door het vervallen van de mogelijkheid van de burger om een keuze te maken voor een vervoersvoorziening niet overeenkomt met artikel 20 van het Verdrag.¹⁰³

Tevens is de adviescommissie van mening dat de nieuwe vervoers(kosten)systematiek een enorme kostenpost zal zijn voor cliënten die beroep moeten doen op het sociale netwerk. Voorheen konden cliënten, die een beroep deden op het sociale netwerk, de kosten compenseren uit de forfaitaire vergoeding. Of de afgelegde kilometers konden worden gedeclareerd bij de gemeente tot een maximum van € 1100,- op jaarbasis. Nu dat is komen te vervallen, loopt deze groep cliënten het risico dat zij deze kosten van hun inkomen moet betalen. Dit heeft tot gevolg dat zij minder in staat zijn om te participeren, wat niet in overeenstemming is met het doel van de Wmo 2015, namelijk het bevorderen van de burgers tot zelfredzaamheid en participatie.¹⁰⁴

⁹⁸ [http://www2.nijmegen.nl/content/1313720/adviescommissie_jmg_jeugd - maatschappelijke opvang - gehandicapten](http://www2.nijmegen.nl/content/1313720/adviescommissie_jmg_jeugd_-_maatschappelijke_opvang_-_gehandicapten).

⁹⁹ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 1.

¹⁰⁰ Ratificatie houdt in dat een land zijn wetten en beleid aan moet passen overeenkomstig het Verdrag.

¹⁰¹ [https://www.mensenrechten.nl/dossier/nederland-en-het-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-
een-handicap](https://www.mensenrechten.nl/dossier/nederland-en-het-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap).

¹⁰² Artikel 20 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

¹⁰³ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 2.

¹⁰⁴ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 3.

Vervolgens plaatst de adviescommissie ook kanttekeningen bij het gebruik van het openbaar vervoer door cliënten met een beperking. De opvatting van de gemeente Nijmegen, dat het openbaar vervoer toegankelijker is gemaakt voor een ruimer publiek, is volgens de adviescommissie dan ook een mislag. Door middel van een haltescan is geconstateerd dat slechts 50 procent van de bushaltes aangepast is, in plaats van 75 procent. Daarnaast is de veiligheid van de burgers in het geding. Cliënten met een rolstoel lopen het risico dat de rolstoel niet wordt vastgezet, terwijl dit voor de veiligheid van cliënten zeer cruciaal is.¹⁰⁵

Ten vierde plaatst de adviescommissie vraagtekens bij het collectief vraagafhankelijk vervoer in de vorm van een stadsregiotaxi. In Nijmegen is gebleken dat de stadsregiotaxi niet gauw de voorkeur heeft van cliënten. Dit komt met name, zoals eerder ook is opgemerkt, doordat de stadsregiotaxi vijftien minuten vóór en vijftien minuten na het ophaaltijdstip kan en mag arriveren. De vraag is dan of cliënten wel op tijd aankomen voor onder andere een afspraak bij de huisarts.¹⁰⁶

Tot slot geeft de adviescommissie advies aan het college van B&W over de maatwerkvoorziening conform de nieuwe systematiek. De adviescommissie merkt op dat een maatwerkvoorziening, in de vorm van pgb, kan worden vastgesteld nadat in het keukentafelgesprek de vervoersbehoefte bepaald is. In het collegevoorstel van gemeente Nijmegen is opgenomen dat maatwerkvoorziening, onder meer in de vorm van een pgb, uitsluitend in uitzonderlijke gevallen zal worden verstrekt. De adviescommissie is dan van mening dat de gemeente vooruit loopt op de resultaten van het keukentafelgesprek.¹⁰⁷

4.5 Conclusie

Terugkomend op de vraag aan het begin van dit hoofdstuk concludeer ik het volgende.

Een burger die vervoersondersteuning nodig heeft in verband met belemmeringen die hij/zij ervaart in de mobiliteit, doet in eerste instantie een melding hiervan bij het Wmo-loket of het Sociaal Wijkteam. Een melding kan zowel telefonisch als digitaal geschieden. Naar aanleiding van een melding zal het college van B&W in overeenstemming met de cliënt een onderzoek instellen. Dit is een onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en de mogelijkheden van de burger. Op grond van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 is geen voorafgaand onderzoek vereist indien het gaat om een algemene voorziening. Dit is het geval indien de ingezetene slechts informatie opvraagt inzake de algemene voorziening en

¹⁰⁵ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 2.

¹⁰⁶ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 3-4.

¹⁰⁷ Adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 4-5.

indien de ingezetene aangeeft in aanmerking te willen komen voor een algemene voorziening. In deze twee gevallen kan worden afgezien van een onderzoek en in andere gevallen is een dergelijk onderzoek in vervolg van een melding dus verplicht. Voor een maatwerkvoorziening is altijd een maatwerkonderzoek vereist. Het college van B&W of het Sociaal Wijkteam is verplicht om van het onderzoek een schriftelijk verslag op te stellen. Een dergelijk verslag dient tevens te worden overhandigd aan de cliënt. Indien het vastgesteld is dat de burger belemmeringen ondervindt in de mobiliteit dan wordt er gekeken of dit kan worden gecompenseerd.

De vervoers(kosten)systematiek in Nijmegen is aangepast als gevolg van de invoering van de Wmo 2015 en de Kanteling. Met ingang van 1 januari 2016 is de oude vervoers(kosten) systematiek komen te vervallen en is de nieuwe systematiek in werking getreden. Het doel van de aanpassing was om de vervoers(kosten)systematiek te vereenvoudigen. Op grond van de Wmo 2015 is de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding te verstrekken komen te vervallen. Alle cliënten met een financiële vergoeding, ongeveer 3740 cliënten, zijn vóór 15 juni 2015 aangeschreven. Zij konden zich vóór 1 augustus 2015 aanmelden, om in aanmerking te komen voor een vervoersvoorziening per 1 januari 2016. De aangemelde cliënten kregen een oproep voor een herindicatie gesprek. Dit gesprek vond plaats conform het nieuw systeem, namelijk:

- Zelfstandig kunnen reizen ofwel met behulp van het sociale netwerk;
- Reizen met het openbaar vervoer;
- Reizen met een collectief vraagafhankelijk vervoer, bijvoorbeeld met een stadsregiotaxi;
- Het toekennen van een maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een pgb.

Hoofdstuk 5 Consequenties van de gekantelde werk- en handelwijze

5.1 Inleiding

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: "Wat zijn de veranderingen en consequenties die de Kanteling en de Wmo 2015 met zich meebrengen voor cliënten van stichting BWN, toegespitst op de Wmo-vervoers(kosten)voorziening?" In paragraaf 5.2 zal ik het perspectief van de Kanteling en de daarmee samenhangende gevolgen onder de aandacht brengen. In paragraaf 5.3 zal ik het advies van de Raad voor de rechtspraak uiteenzetten. In paragraaf 5.4 zal ik de toegenomen druk op de mantelzorgers toelichten. In paragraaf 5.5 zal ik dit hoofdstuk afsluiten met een conclusie.

5.2 Perspectief van de Kanteling

Het perspectief van de Kanteling is dat er niet meer geïndiceerd wordt op voorzieningen, maar dat het probleem van de cliënt in kaart wordt gebracht. Het uitgangspunt is dat de eigen kracht en de mogelijkheden centraal moeten staan. Om dit zo zorgvuldig mogelijk in kaart te kunnen brengen dient de gemeente of het Sociaal Wijkteam een onderzoek uit te voeren. Vervolgens zal verkend moet worden welke oplossing adequaat is voor het probleem, dat de cliënt ervaart. Zijn er twee oplossingen geconstateerd, die allebei adequaat blijken te zijn, dan mag de gemeente voor de goedkoopste oplossing kiezen.¹⁰⁸ Uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de ervaringen van burgers met de gekantelde werkwijze kwam onder andere het volgende naar voren:¹⁰⁹

- Cliënten zijn ontevreden met de toegekende voorziening. Zij vinden dat de voorziening niet toereikend is of zij hebben niet de adequate voorziening toegekend gekregen. Het gaat bijvoorbeeld om niet toegekende voorzieningen waarvan de cliënt van mening is dat die voorziening wel noodzakelijk is in het kader van de ondersteuningsbehoefte;
- Als gevolg van de eigen bijdrage voor een Wmo-voorziening vinden cliënten dat zij niet ondersteund worden door gemeenten. Sommigen kunnen de eigen bijdrage niet betalen waardoor zij geen stap ondernemen om ondersteuning aan te vragen. Het feit dat in de ene gemeente wel om een eigen bijdrage wordt gevraagd en in de andere gemeente niet, zorgt voor onrust onder de cliënten.

Zoals in het eerste hoofdstuk ook aan de orde is geweest, hebben gemeenten op grond van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Wmo 2015 de bevoegdheid om kosten in de eigen bijdrage te vragen.¹¹⁰ De kosten in de eigen bijdrage is echter wel begrensd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 (lees: Algemene Maatregel van Bestuur ofwel AMvB) en de Uitvoeringsregeling 2015. Gemeenten mogen zelf bepalen of zij, al dan niet, een eigen bijdrage in de kosten willen opleggen.¹¹¹

In de gemeente Nijmegen hoeven de cliënten geen eigen bijdrage te betalen voor de algemene voorziening. Voor een maatwerkvoorziening moet de cliënt wel een eigen bijdrage betalen. De kosten in de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen van de cliënt en worden door het CAK, overeenkomstig het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, berekend.¹¹² De gemeente Nijmegen stelt niet de hoogte van de eigen bijdrage vast, maar dit doet het CAK. De kosten in de eigen bijdrage wordt per vier weken betaald en de hoogte hangt af van de volgende gegevens:¹¹³

- het inkomen van twee jaar geleden;
- het eigen vermogen;
- de huishoudelijke samenstelling;
- de leeftijd.

¹⁰⁸ Zorgbelang Gelderland, krant omtrent “de Kanteling”, p. 16.

¹⁰⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de Kanteling in tien gemeenten, Den Haag: 2013, p. 156-157.

¹¹⁰ Artikel 2.1.4 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹¹¹ S. van Cleef & K.W. Bruggeman, Wmo 2015, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 59-60.

¹¹² Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 26 januari 2016, p. 33.

¹¹³ <https://app1.nijmegen.nl/Loket/prodcat/products/getProductDetailsAction.do?name=Vervoer%2B%2528Wmo%2529>.

5.2.1 Onderzoek beleidsmedewerker WIG

Wat betekent de gekantelde werkwijze voor cliënten met een vervoers(kosten)indicatie? In 2015 heeft Jos Storms, beleidsmedewerker WIG, een onderzoek hiernaar gedaan onder twintig cliënten met een vervoers(kosten)voorziening.¹¹⁴

Openbaar vervoer

Voor cliënten met een lichamelijke, psychische beperking of cliënten met een verstandelijk handicap is het niet altijd even makkelijk om met het openbaar vervoer te reizen, ondanks dat veel bushaltes toegankelijker zijn gemaakt.

¹¹⁴ Bijlage 1 adviescommissie JMG, adviesnota omtrent “Vervoerskostenregeling vernieuwing 2015”, 30 maart 2015, p. 7-8.

Burgers met een lichamelijke beperking maken vaak gebruik van hulpmiddelen, zoals een grote elektrische rolstoel. Dit maakt het lastig om met het openbaar vervoer te reizen. Daarnaast speelt bij sommige cliënten de weersomstandigheid (lees: hitte of extreme winter) een rol, waardoor zij niet altijd gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Hierbij kan gedacht worden aan cliënten met bijvoorbeeld een hartaandoening. Cliënten met een psychische beperking (denk aan autisme) kunnen het vaak lastig vinden om met het openbaar vervoer te reizen, omdat zij onder meer niet tegen omgevingsprikkels kunnen.

Collectief vraagafhankelijk vervoer (de stadsregiotaxi)

Indien het openbaar vervoer geen adequate oplossing biedt aan cliënten, dan kan aanspraak worden gedaan op de stadsregiotaxi. Veel cliënten hebben een matig uithoudingsvermogen, waardoor de stadsregiotaxi tevens geen adequate oplossing is voor cliënten met een mobiliteitsbehoefte.

Vermeldenswaardig is dat de stadsregiotaxi niet gauw de voorkeur heeft van cliënten.¹¹⁵

Dit is tevens geconstateerd in een onderzoek van de HAN in opdracht van Connexxion, de provincie Gelderland en de gemeente Nijmegen. Uit de interviews met de cliënten, die zowel een busabonnement als een Wmo-vervoerspas regiotaxi hebben, is naar voren gekomen dat de cliënten een voorkeur hebben voor het openbaar vervoer. Zij maken pas gebruik van de regiotaxi indien het slechts noodzakelijk is.¹¹⁶

5.3 Advies van de Raad voor de rechtspraak

Voordat de Wmo 2015 werd ingevoerd, had de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) advies gegeven op het wetsvoorstel van de Wmo 2015.¹¹⁷ De Raad is een onafhankelijke organisatie die bij de rechterlijke macht hoort, echter de Raad spreekt zelf geen recht. De raad geeft, op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie (de Wet RO), gevraagd en ongevraagd adviezen over wets- en beleidsvoorstellen aan de regering en de Staten-Generaal.¹¹⁸

¹¹⁵ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

¹¹⁶ Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, onderzoeksrapport omtrent "Het gebruik van en de ervaringen met het Breng Dal Vrij-abonnement voor mensen met een Wmo-indicatie voor vervoer in de gemeente Nijmegen", 29 september 2016, p. 25.

¹¹⁷ <http://www.vgn.nl/artikel/18415>.

¹¹⁸ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak>.

De Raad was van mening dat de nieuwe Wmo 2015 en de daarmee gerelateerde gekantelde werk- en handelwijze, zou leiden tot rechtsonzekerheid en vermindering van de rechtsbescherming van burgers.

Ten eerste zijn de voorzieningen, waarvoor de burger een aanvraag in kan dienen, minder genormeerd. Dit wil zeggen dat het indiceren niet gebaseerd is op “waar heeft een burger recht op”, maar het indiceren is gebaseerd op maatwerk. Dit brengt met zich mee dat het voor burgers onduidelijk is, waar zij aanspraak op kunnen maken.¹¹⁹ In het interview met de beleidsadviseur van gemeente Nijmegen, gaf mevrouw Smeets aan dat er zo min mogelijk in de beleidsregels wordt opgenomen wat onder andere maatwerkvoorzieningen zijn.¹²⁰ In plaats van het leveren van maatwerk wordt er rechtsongelijkheid gecreëerd met als gevolg dat burgers met dezelfde beperkingen uit verschillende gemeenten geen of, sterker nog, verschillende Wmo-voorzieningen toegekend krijgen.¹²¹

In het andere geval stelde de Raad zich op het standpunt dat de systematiek omtrent de maatwerkvoorziening, niet analoog is aan de systematiek van de Awb.¹²² De systematiek van de Awb schrijft voor dat belanghebbende een aanvraag kan indienen en het bestuursorgaan daarover zal beslissen binnen de wettelijke beslistermijn. Indien de burger het niet eens is met de beschikking, staat de mogelijkheid open om in bezwaar en/of in beroep te gaan. Tevens staat de mogelijkheid open om een beroep te doen op de “Wet dwangsom en beroep bij het niet tijdig beslissen”. De systematiek bij de maatwerkvoorziening begint dus met een melding en daarna met een aanvraag. Echter om een beroep te kunnen doen op de “Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen” moet er sprake zijn van een aanvraag¹²³ conform artikel 1:3, derde lid, van de Awb.¹²⁴

Dit wil zeggen dat de rechtsbescherming van de burgers geschaad wordt, doordat de burgers geen mogelijkheden hebben om rechtsmiddelen in te zetten tegen een bestuursorgaan wegens het ontbreken van een aanvraag.¹²⁵

Met het indienen van de aanvraag begint pas de procedure van de Awb. Op grond van artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 moet het onderzoek verplicht binnen zes weken worden afgerond. Daarna kan een aanvraag worden ingediend. Tot op heden is de Awb nog onbekend met de aanvang van de werkwijze middels een melding.¹²⁶

¹¹⁹ De Raad voor de rechtspraak, brief omtrent “Wetsadvisering concept wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015”, 4 september 2013.

¹²⁰ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

¹²¹ TK 2014-2015, 29538, nr. 169, p. 7.

¹²² De Raad voor de rechtspraak, brief omtrent “Wetsadvisering concept wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015”, 4 september 2013.

¹²³ Artikel III (artikel 3) van de Wet dwangsom en beroep bij nietig beslissen.

¹²⁴ Artikel 1:3 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹²⁵ De Raad voor de rechtspraak, brief omtrent “Wetsadvisering concept wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015”, 4 september 2013.

¹²⁶ S. van Cleef & K.W. Bruggeman, Wmo 2015, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 49-54.

5.4 Mantelzorger

Burgers moeten, indien mogelijk, vaker een beroep doen op het sociale netwerk. Daarom is het versterken van de positie van de mantelzorger in deze context cruciaal.¹²⁷

Mantelzorg, in de zin van de Wmo 2015, houdt in dat hulp wordt verleend aan een hulpbehoevende ter ondersteuning van onder meer de zelfredzaamheid en de participatie. De relatie tussen de hulpbehoevende en de mantelzorger vloeit voort uit een sociale band.¹²⁸ Als gevolg van de belangrijke en onmisbare rol van de mantelzorger in de ondersteuning van de kwetsbare burgers, kan een mantelzorger overbelast raken.¹²⁹ Het Rijk wil dit zoveel

¹²⁷ TK 2013-2014, 33841, nr. 3, p. 3 (MvT).

¹²⁸ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹²⁹ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 26 januari 2016, p. 4.

mogelijk voorkomen. In dit stadium is het van belang dat het college van B&W een overweging maakt.¹³⁰ Daarnaast bestaat de zogeheten respijtzorg ofwel vervangende zorg, om de druk op de mantelzorgers weg te nemen. In geval van dreigende druk kan door respijtzorg de taak van de mantelzorger, tijdelijk, worden overgenomen door bijvoorbeeld een professionele zorgverlener. De kosten kunnen bij gemeenten worden gedeclareerd.¹³¹

Mantelzorgers kunnen in aanmerking komen voor een mantelzorgcompliment (lees: een geldbedrag). Onder de noemer van artikel 2.1.6 van de Wmo 2015 houdt dit in, dat in de gemeentelijke verordening moet worden vastgelegd op welke wijze het college van B&W zorg draagt voor de jaarlijkse blijf van waardering voor de mantelzorgers.¹³² De gemeente verstrekt dat bedrag aan de hulpbehoevende. De hulpbehoevende verstrekt dat bedrag aan de mantelzorger. In gemeente Nijmegen bedraagt dat bedrag € 150,-.¹³³

De hulpbehoevende burger moet in eerste instantie een aanvraag indienen bij het Wmo-loket of via het Sociaal Wijkteam en er moet sprake zijn van de volgende vier criteria:¹³⁴

- Er is sprake van boven-gebruikelijke zorg;
Gebruikelijke hulp gaat over hulp van partner, ouders, kinderen, et cetera aan de hulpbehoevende, die in redelijkheid mag en kan worden verwacht.¹³⁵ Er is dus geen sprake van mantelzorg als het gaat om het doen van bijvoorbeeld boodschappen.¹³⁶
- Minimaal 8 uur per week voorzien van mantelzorg;
- Mantelzorg is niet gebaseerd op een vrijwillige keus;
- Er is sprake van mantelzorg gedurende een periode van minimaal één jaar.

5.5 Conclusie

Zoals te lezen is in de inleiding, draait dit hoofdstuk om de vraag: “Wat zijn de veranderingen en consequenties die de Kanteling en de Wmo 2015 met zich meebrengen voor cliënten van stichting BWN, toegespitst op de Wmo-vervoers(kosten)voorziening?”

Door de gekantelde werk- en handelwijze, zowel tijdens het project “de Kanteling” als in de Wmo 2015, zijn veel burgers met en zonder een Wmo-voorziening ontevreden. Hiervoor zijn verscheidene redenen te benoemen.

Ten eerste gaat het om burgers die van mening zijn, dat de toegekende voorziening niet toereikend is of zij hebben niet de meest adequate voorziening toegekend gekregen.

¹³⁰ TK 2013-2014, 33841, nr. 34, p. 60.

¹³¹ <https://www.mezzo.nl/pagina/voor-professionals/thema-s/ondersteuning-op-maat/vervangende-zorg-of-respijtzorg>.

¹³² Artikel 2.1.6 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹³³ <http://www.mantelzorg-nijmegen.nl/156-wegwijzer/159-aanvraagformulier-mantelzorgcompliment>.

¹³⁴ Gemeente Nijmegen, Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, 26 januari 2016, p. 5.

¹³⁵ Artikel 1.1.1 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹³⁶ <https://app1.nijmegen.nl/Loket/prodcat/products/getProductDetailsAction.do?name=Mantelzorgcompliment>.

Burgers worden vaker gewezen op andere alternatieven, dan maatwerkvoorziening, om de ondersteuningsbehoefte tegemoet te komen. Echter uit het onderzoek van de beleidsmedewerker van de WIG kan geconcludeerd worden dat andere alternatieven niet altijd adequaat en toereikend zijn.

In het volgende geval zorgt de gekantelde werk- en handelwijze voor onrust onder de burgers. Voor een Wmo-voorziening kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Sommigen kunnen de eigen bijdrage niet betalen en het feit dat in de ene gemeente wel een eigen bijdrage gevraagd wordt en in de andere gemeente niet, baart onrust.

Ten derde zijn de Wmo-voorzieningen minder genormeerd. Gemeenten omschrijven, in de beleidsregels, zo min mogelijk wat bijvoorbeeld maatwerkvoorzieningen zijn. De burgers weten hierdoor niet waar zij aanspraak op kunnen maken, hetgeen leidt tot rechtsonzekerheid.

Tot slot begint de procedure voor een Wmo-voorziening met een melding. Nadat de resultaten van het onderzoek, naar de individuele situatie, bekend zijn geworden, kan de burger een aanvraag indienen voor een Wmo-voorziening. De procedure in de Awb begint met het indienen van een aanvraag. De procedure voor een Wmo-voorziening verschilt van de procedure in de Awb, hetgeen gevolgen heeft voor de rechtsbescherming van de burgers. Burgers kunnen geen beroep doen op de “Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen” indien het college van B&W niet tijdig een beslissing neemt, omdat er geen sprake is van een aanvraag. De burgers beschikken in het stadium van de melding niet over de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te zetten.

De Kanteling en de Wmo 2015 hebben niet alleen gevolgen voor burgers met een beperking, maar tevens voor het sociale netwerk. Doordat er meer beroep moet worden gedaan op het sociale netwerk, krijgt de mantelzorger steeds een belangrijkere rol. Mantelzorgers kunnen overbelast raken als gevolg van de druk. Om dit te voorkomen bestaat de zogenoemde respijtzorg ofwel vervangende zorg. De taak van de mantelzorger kan dan tijdelijk worden overgenomen door bijvoorbeeld een professionele zorgverlener.

Hoofdstuk 6 Stichting BWN en de bevindingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik de betekenis van de gekantelde werk- en handelwijze, voor de dienstverlening van stichting BWN, ophelderen. In paragraaf 6.2 zal ik de werkwijze van stichting BWN toelichten. In paragraaf 6.3 zal ik de gevolgen voor de dienstverlening van stichting BWN uiteenzetten. In paragraaf 6.4 zal ik dit hoofdstuk afsluiten met een conclusie.

6.2 Werkwijze stichting BWN

Stichting BWN behartigt de belangen van de burgers (hierna: cliënt) op het rechtsgebied: Sociale Zekerheid. Stichting BWN werkt, om de hulpvragen zo goed en zorgvuldig mogelijk te kunnen behandelen, met spreekuurcontacten. Middels de spreekuurcontacten krijgt stichting BWN een helder beeld van de problematiek van de cliënt. De hulpvragen worden steeds complexer en daarom verwijzen veel netwerkcontacten zoals de Sociale Wijkteams en het Juridisch Loket, cliënten door naar de stichting.¹³⁷

Stichting BWN biedt hulp aan cliënten die in aanraking komen met de Wmo 2015. Cliënten die een aanvraag in willen dienen voor een Wmo-voorziening worden geholpen bij het indienen van de aanvraag. Zoals in de vorige hoofdstukken aan de orde is gekomen, vindt vooraf aan een aanvraag een keukentafelgesprek plaats. De stichting biedt tevens hulp voor het voorbereiden op een keukentafelgesprek. Met de Sociale Wijkteams, die vaak het keukentafelgesprek voeren, heeft stichting BWN korte lijnen. Naast het bieden van hulp bij een aanvraag voor een Wmo-voorziening en het voorbereiden van de cliënt op een keukentafelgesprek, helpt stichting BWN ook cliënten met bezwaar- en beroepschriften.¹³⁸

In verband met het beperkte menskracht is de stichting telefonisch moeilijk of niet bereikbaar. Om die reden verzoekt de stichting om hulpvragen per mail te sturen. De hulpvragen worden zo spoedig mogelijk in behandeling genomen. Indien een cliënt in bezwaar wil tegen een beschikking van de gemeente, dan wordt de cliënt uitgenodigd voor een spreekuurcontact. Tijdens dit spreekuurcontact probeert de cliënt zo duidelijk mogelijk zijn problematiek en tevens zijn/haar bezwaren te verhelderen. Alvorens in bezwaar te gaan, zal de raadsman met behulp van de juristen toetsen of het bezwaar kans van slagen heeft. Heeft het bezwaarschrift kans van slagen, dan zal de raadsman de cliënt verzoeken om hem te machtigen middels een machtigingsformulier. De raadsman stelt namens de cliënt een bezwaarschrift op.

Ieder jaar krijgt de stichting te maken met een stijgende lijn van hulpvragen. Het aantal hulpvragen per jaar blijft toenemen, maar het aantal spreekuren is gedaald. De reden dat het aantal spreekuren gedaald is, is dat veel hulpvragen per mail worden afgewikkeld. De stichting wil voorkomen dat de houders van spreekuurcontacten overbelast raken.¹³⁹

Figuur 3 geeft een stijgende lijn weer van de hulpvragen en tevens een dalende lijn van het aantal spreekuurcontacten.

Figuur 3

¹³⁷ Stichting BWN, Jaarverslag 2015, p. 4.

¹³⁸ <http://www.stichtingbwn.nl/wie-wat-hoe/wat-doen-wij>.

¹³⁹ Stichting BWN, Jaarverslag 2015, p. 5.

	<i>Hulpvr.</i>	<i>Spreekuur</i>	<i>Bezwaar/beroep</i>
2009	345	986	92 (81 Soc.Zekerheid/11 WMO)
2010	3500	1100	101 (90 Soc.Zekerheid/11 WMO)
2011	3650	1165	85 (78 Soc. Zekerheid/7 WMO)
2012	3992	1168	113 (83 Soc.Zekerh/29 WMO/1 WWB)
2013	4832	1011	99 (96 Soc.Zekerheid/3 WMO)
2014	5883	951	68 (66 Soc.Zekerheid/2 WMO)
2015	6286	612	111 (105 Soc.Zekerheid/6 WMO)

Bron: Stichting BWN, Jaarverslag 2015.

6.3 Gevolgen voor de dienstverlening

De gekantelde werk- en handelwijze heeft geleid tot veranderingen in de rechten van de burgers. Daarnaast heeft dit geleid tot veranderingen in de werkwijze van professionals. In deze paragraaf zal ik deze veranderingen voor de dienstverlening van stichting BWN toelichten.

Verwacht wordt dat de stichting naar alle waarschijnlijkheid te maken zal krijgen met een enorme toename van hulpvragen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Er is nu al sprake van waarneembare onrust onder de doelgroep. Om de cliënten zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn en om de juiste informatie te kunnen verstrekken, is het van belang dat de deskundigheid van de medewerkers nog meer wordt bevorderd. Door de nieuwe, gekantelde werk- en handelwijze is de insteek andersom. Bij iedere hulpvraag moeten de medewerkers scherp en alert blijven. Daarnaast zitten veel burgers met onduidelijkheden, zoals de beleidsadviseur van gemeente Nijmegen aangaf denken de meeste burgers nog in claim- en aanbodgericht.¹⁴⁰ Om die onduidelijkheden weg te kunnen nemen, is het handig als stichting BWN workshops zal geven over de maatschappelijke ondersteuning. De insteek van stichting BWN is om informatie te verstrekken vanuit cliëntperspectief. Immers stichting BWN is belangenbehartiger, waarbij het belang van de cliënt altijd als vertrekpunt wordt genomen. De stichting geeft momenteel slechts workshops over de Participatiewet (PW) en de herbeoordeling Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA).

Tevens wordt er verwacht dat veel burgers in bezwaar en beroep zullen gaan tegen de beslissingen van de gemeente. Voor de bezwaarschriften kunnen zij zich wenden tot de stichting. In figuur 3 zit, vanaf 2015, een stijgende lijn in de Wmo beroepszaken. Dit komt doordat 2015 het eerste jaar is, waarin de nieuwe werkwijze wettelijk, in de Wmo 2015, is vastgelegd. Dit heeft te maken met een fors aantal ongegrondverklaringen in bezwaar. Ook is er meer en meer ingezet op pré-mediation, waardoor feitelijk weliswaar minder bezwaarprocedures werden geregistreerd. Maar voor de cliënt wel het beoogde doel werd bereikt, met andere woorden alsnog toekenning van de voorziening.

Om een hoge werkdruk, met het risico dat de medewerkers overbelast raken, te voorkomen zal de stichting zich moeten buigen over de vraag hoe zij de toenemende bezwaar- en beroepschriften gaan afwikkelen met beperkte menskracht. Hoe stichting BWN deze gevolgen aan kan pakken, zal ik nader bespreken in mijn adviesnota.

¹⁴⁰ Zie bijlage 2, interview met de beleidsadviseur Sanne Smeets gemeente Nijmegen, omtrent de Kanteling en de Wmo 2015, d.d. 16 november 2016.

6.4 Conclusie

Terugkomend op de vraag: “Welke betekenis heeft de invoering van de Kanteling (lees: de gekantelde werk- en handelwijze) en de Wmo 2015 voor de dienstverlening van stichting BWN?”, concludeer ik het volgende.

De gekantelde werk- en handelwijze heeft zowel gevolgen voor cliënten als voor professionals. Voor cliënten vindt het indiceren op een andere wijze plaats dan voorheen. Professionals moeten hun dienstverlening aanpassen, omdat de insteek andersom is.

Voor stichting BWN betekent dit dat de deskundigheid van de medewerkers nog meer moet worden bevorderd. Tevens zullen de medewerkers naar alle waarschijnlijkheid te maken krijgen met een enorme toename van hulpvragen. Daarnaast kunnen veel mensen zich wenden tot de stichting inzake bezwaar- en beroepschriften.

Hoofdstuk 7 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag, die centraal staat in dit onderzoek, beantwoord middels de conclusies van de vorige hoofdstukken.

“Wat zijn de juridische effecten van de Kanteling en de Wmo 2015 op mogelijkheden tot participatie van mensen met een beperking, toegespitst op het al dan niet toekennen van een Wmo-vervoers(kosten)voorziening?”

Met ingang van 1 januari 2015 is de Wmo 2015 van kracht gegaan. De Wmo 2015 heeft de Wmo, die per 1 januari 2007 was ingetreden, vervangen. In de Wmo lag de nadruk op de term “compensatie”, terwijl in de Wmo 2015 de nadruk op het begrip “maatwerk” ligt. In de Wmo 2015 is de maatwerkvoorziening ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht uit de Wmo. De ruime formulering van de term “maatwerk” houdt in dat het leveren van maatwerk betrekking heeft op alle situaties binnen het sociale domein, waarbij de cliënten problemen ondervinden in de zelfredzaamheid en participatie.

De Wmo 2015 ziet toe op de maatschappelijke ondersteuning op het domein van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015. Binnen het wettelijk kader van de Wmo 2015 hebben gemeenten beleidsvrijheid, hetgeen wil zeggen dat gemeenten naar eigen inzicht de uitvoering mogen inkleuren. Hiermee kunnen gemeenten het beleid afstemmen op de plaatselijke situaties. Om het beleid zo goed mogelijk af te kunnen stemmen op de plaatselijke situatie, werken gemeenten actief samen met burgers en cliëntenorganisaties. Ieder(in) is een van de cliëntenorganisaties.

Naar aanleiding van de implementatie van de Wmo 2015 zijn de taken van gemeenten verruimd.

Primair zijn gemeenten verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen om burgers, die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning, in staat te stellen te voorzien in de zelfredzaamheid en de participatie. De voorzieningen vallen uit in twee categorieën, namelijk de algemene voorzieningen en de maatwerkvoorzieningen. Onder algemene voorzieningen vallen: toegankelijkheid van gebouwen, sociaal-culturele voorzieningen, lokaal vervoer en informatie. Tevens zijn er algemene voorzieningen die specifiek gericht zijn op burgers, bijvoorbeeld buurthuizen om de sociale samenhang te vergroten, boodschappendienst, maaltijdservice en meldpunten. Voorbeelden van maatwerkvoorzieningen zijn huishoudelijke hulp (schoonmaken), hulpmiddelen (scootmobiel), woningaanpassingen (traplift), noodzakelijk vervoer (auto-aanpassing) en dagbesteding op maat. Zoals het begrip maatwerkvoorziening al duidelijk maakt, moet er sprake zijn van maatwerk. De maatwerkvoorziening kan slechts in Zorg in Natura of in de vorm van een pgb worden toegekend. Zorg in Natura wil zeggen dat de gemeente zelf de voorziening voor de cliënt zal regelen. Toekenning in de vorm van een pgb wil zeggen dat de cliënt zelf mag beslissen bij welke zorgverlener hij of zij de diensten inkoop.

Tevens zijn gemeenten verantwoordelijk voor het vergroten van de sociale cohesie tussen burgers. Hierbij wordt het volledig benutten van eigen kracht en een beroep op het sociale netwerk als uitgangspunt genomen.

De basis voor de Wmo 2015 is de Kanteling. Het VNG-project is gestart in 2008 en had als doel om de compensatieplicht uit de Wmo gestalte te geven. De Kanteling leidde tot een nieuwe, gekantelde, werk- en handelwijze. Dit vergt van gemeenten dat zij in plaats van

claim- en aanbodgericht, in vraag- en resultaatgericht moeten werken. Het aanbod van maatschappelijke ondersteuning van gemeenten is door de implementatie van de Kanteling niet meer beslissend, want cliënten met dezelfde beperking kunnen verschillende typen ondersteuning krijgen.

De gekantelde werkwijze begint met een melding. De melding kan worden gedaan bij een Wmo-loket of bij een van de Sociale Wijkteams. Na de melding zal het eerste contact, in een keukentafelgesprek, plaatsvinden. Tijdens dit keukentafelgesprek zal een medewerker van de gemeente of van het Sociaal Wijkteam de persoonlijke situatie van de burger inventariseren. Dit keukentafelgesprek vindt bijna altijd plaats gelijktijdig met een huisbezoek, dit met het doel om een beeld te vormen van de leefomgeving van de burger. Ter voorbereiding op een keukentafelgesprek kan en mag de burger om hulp vragen aan een onafhankelijke cliëntenorganisatie, zoals de WIG in Nijmegen. De gespreksvoerder en de burger komen uiteindelijk tot een integrale vraagverheldering. Dit vormt de basis om in ruime zin alle oplossingen voor de belemmeringen boven tafel te krijgen. Door het amendement van de leden Baay-Timmerman (50 Plus) en Bergkamp (D66) is het college van B&W wettelijk verplicht een schriftelijk verslag op te stellen van het onderzoek en dient dit verslag nader te overhandigen aan de cliënt. Nadat het onderzoek op grond van artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 binnen zes weken is uitgevoerd en afgerond, dient de cliënt een aanvraag in. Op grond van artikel 2.3.5, tweede lid, van de Wmo 2015 stuurt het college van B&W binnen twee weken, aan de cliënt, de beschikking op de aanvraag toe.

Door de implementatie van de gekantelde werk- en handelwijze zijn de beleidsregels van de gemeente Nijmegen ingedeeld op leefgebieden. Deze beleidsregels sluiten aan bij de vraagverheldering aan de hand van leefgebieden. In de beleidsregels zijn dertien leefgebieden opgenomen, waaronder verplaatsen & vervoer. Per leefgebied is het afwegingsproces ingedeeld in de punten "a" tot en met "h".

In geval van belemmeringen in de mobiliteit (lees: zich verplaatsen) wordt er gekeken of de beperkingen kunnen worden gecompenseerd. Als gevolg van de Kanteling en de Wmo 2015 is de Wmo-vervoers(kosten)systematiek in de gemeente Nijmegen veranderd.

Op grond van de Wmo 2015 is de mogelijkheid om een maatwerkvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding te verschaffen, komen te vervallen. Voorheen kregen cliënten in de gemeente Nijmegen, op grond van de Wmo, een vervoerskostenvergoeding (lees: een forfaitair bedrag) van € 400,- op jaarbasis en een vervoerskostenvergoeding op basis van declaratie tot een maximum van € 1100,-. De gemeente Nijmegen wilde deze Wmo-vervoerskostensystematiek versimpelen. Alle cliënten met een financiële vergoeding, ongeveer 3740 cliënten, zijn vóór 15 juni 2015 aangeschreven. Zij konden zich vóór 1 augustus 2015 aanmelden, om in aanmerking te komen voor een vervoersvoorziening per 1 januari 2016. De aangemelde cliënten kregen een oproep voor een herindicatie gesprek. Dit gesprek vond plaats conform het nieuw systeem, namelijk:

- Zelfstandig kunnen reizen ofwel met behulp van het sociale netwerk;
- Reizen met het openbaar vervoer;
- Reizen met een collectief vraagafhankelijk vervoer, bijvoorbeeld met een stadsregiotaxi;
- Het toekennen van een maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een pgb.

Door de gekantelde werk- en handelwijze, zowel tijdens het project “de Kanteling” als in de Wmo 2015, zijn veel burgers met en zonder een Wmo-voorziening ontevreden. Hiervoor zijn verscheidene redenen te benoemen.

Ten eerste gaat het om burgers die van mening zijn, dat de toegekende voorziening niet toereikend is of zij hebben niet de meest adequate voorziening toegekend gekregen. Burgers worden vaker gewezen op andere alternatieven, dan maatwerkvoorziening, om de ondersteuningsbehoefte tegemoet te komen. Echter uit het onderzoek van de beleidsmedewerker van de WIG kan geconcludeerd worden dat andere alternatieven niet altijd adequaat en toereikend zijn.

In het volgende geval zorgt de gekantelde werk- en handelwijze voor onrust onder de burgers. Voor een Wmo-voorziening kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Sommigen kunnen de eigen bijdrage niet betalen en het feit dat in de ene gemeente wel een eigen bijdrage gevraagd wordt en in de andere gemeente niet, baart onrust.

Ten derde zijn de Wmo-voorzieningen minder genormeerd. Gemeenten omschrijven, in de beleidsregels, zo min mogelijk wat bijvoorbeeld maatwerkvoorzieningen zijn. De burgers weten hierdoor niet waar zij aanspraak op kunnen maken, hetgeen leidt tot rechtsonzekerheid.

Tot slot begint de procedure voor een Wmo-voorziening met een melding. Nadat de resultaten van het onderzoek, naar de individuele situatie, bekend zijn geworden, kan de burger een aanvraag indienen voor een Wmo-voorziening. De procedure in de Awb begint met het indienen van een aanvraag. De procedure voor een Wmo-voorziening verschilt van de procedure in de Awb, hetgeen gevolgen heeft voor de rechtsbescherming van de burgers. Burgers kunnen geen beroep doen op de "Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen" indien het college van B&W niet tijdig een beslissing neemt, omdat er geen sprake is van een aanvraag. De burgers beschikken in het stadium van de melding niet over de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te zetten.

Naast de bovenstaande veranderingen en consequenties voor de burgers heeft de gekantelde werk- en handelwijze ook geleid tot veranderingen in de werkwijze van professionals.

Verwacht wordt dat stichting BWN naar alle waarschijnlijkheid te maken zal krijgen met een enorme toename van hulpvragen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Er is nu al sprake van waarneembare onrust onder de doelgroep. Om de cliënten zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn en om de juiste informatie te kunnen verstrekken, is het van belang dat de deskundigheid van de medewerkers nog meer wordt bevorderd. Door de nieuwe, gekantelde, werk- en handelwijze is de insteek andersom. Bij iedere hulpvraag moeten de medewerkers scherp en alert blijven. Daarnaast zitten veel burgers met onduidelijkheden, zoals de beleidsadviseur van gemeente Nijmegen aangaf denken de meeste burgers nog in claim- en aanbodgericht. Om die onduidelijkheden weg te kunnen nemen, is het handig als stichting BWN workshops zal geven over de maatschappelijke ondersteuning. De insteek van stichting BWN is om informatie te verstrekken vanuit cliëntperspectief. Immers stichting BWN is belangenbehartiger, waarbij het belang van de cliënt altijd als vertrekpunt wordt genomen. Tevens wordt er verwacht dat veel burgers in bezwaar en beroep zullen gaan tegen de beslissingen van de gemeente. Voor de bezwaarschriften kunnen zij zich wenden tot de stichting. Om een hoge werkdruk, met het risico dat de medewerkers overbelast raken, te voorkomen zal de stichting zich moeten buigen over de vraag hoe zij de toenemende bezwaar- en beroepschriften gaan afwikkelen met beperkte menskracht.

Literatuuroverzicht

Adviezen:

- De Raad voor de rechtspraak, Advies inzake het concept wetsvoorstel Wmo 2015, Den Haag: 4 september 2013;
- Adviescommissie JMG, Advies inzake vervoerskostenregeling vernieuwing 2015, 30 maart 2015;

Boeken:

- B. de Pijper, M.C.H. Freijser, A. Wildenburg, M. van de Graaf, M. van Galen, R. van der Zanden, G. Ramaekers, De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid, Deventer: 2016, Wolters Kluwer Nederland;
- M. den Draak, W. Mensink, M. van den Wijngaart, M. Kromhout, De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de Kanteling in tien gemeenten, Den Haag: 2013, Sociaal en Cultureel Planbureau;
- S. van Cleef, K.W. Bruggeman, *Wmo 2015*, Deventer: 2015, Wolters Kluwer Nederland.

Brieven:

- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Brief inzake nader rapport over Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Den Haag: 2014;
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Brief inzake nadere toelichting financiële aspecten Wmo 2015, Den Haag: 2014;
- Nationale ombudsman, Brief inzake eigen bijdrage ingevolge de Wmo, Den Haag: 2015;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Brief inzake VNG-reactie op concept wetsvoorstel Wmo 2015, Den Haag: 2013.

Jurisprudentie:

- CRvB 15 februari 2012, nr. 09/4472 Wmo, ECLI:NL:CRVB:2012:BV5448.

Kamerstukken:

- Kamerstukken I 2013/14, 33 841, nr. B;
- Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3 (MvT);
- Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 64;
- Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 69;
- Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 146;
- Kamerstukken II 2014/15, 29 539, nr. 169.

Nieuwsbrief:

- Zorgbelang Gelderland, Krant inzake de Kanteling. De krant over de ontwikkelingen in de Wmo, Arnhem.

Rapporten:

- Aandacht voor Iedereen & Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), Rapport inzake zorgen over het keukentafelgesprek. De bedoeling en werkwijze van het keukentafelgesprek in de Wmo, Den Haag: 2015;
- Algemene Rekenkamer, Rapport inzake verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Den Haag: 2016;
- Gemeente Nijmegen, Rapport inzake Beleidsregels en Financieel besluit Wmo en Jeugdhulp 2016, Nijmegen: 2016;
- Gemeente Nijmegen, Rapport inzake Beleidsregels toetsingskader vervoersondersteuning per 1 januari 2016, Nijmegen: 2016;
- Gemeente Nijmegen, Rapport inzake collegevoorstel Vernieuwde vervoersregeling 2016, Nijmegen: 2016;
- Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Rapport inzake het gebruik en de ervaringen met het Breng Dal Vrij-abonnement voor mensen met een Wmo-indicatie voor vervoer in de gemeente Nijmegen, Nijmegen: 2016;
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Rapport inzake het transitieplan Wmo 2015, Den Haag: 2014;
- Nationale ombudsman, Rapport inzake de informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo, Den Haag: 2016;
- Stichting Belangenbehartiging Sociale Zekerheid, Rapport inzake het jaarverslag 2015, Nijmegen: 2015;
- Stichting Vraagwijzer Nederland, Rapport inzake onderzoek naar het kantelgedrag van gemeenten, leiderdorp: 2012;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Rapport inzake gesprekken tussen wethouders en belangenorganisaties, Den Haag: 2012.

Websites:

- www.aandachtvooriedereen.nl;
- www.breng.nl;
- www.decentrale.regelgeving.overheid.nl;
- www.eerstekamer.nl;
- www.gelderlander.nl;
- www.hetcak.nl;
- www.iederin.nl;
- www.mantelzorg-nijmegen.nl;
- www.mee.nl;
- www.mensenrechten.nl;
- www.monitorlangdurigezorg.nl;
- www.mezzo.nl;
- www.nijmegen.nl;
- www.rechtspraak.nl;
- www.stichtingvraagwijzer.nl;
- www.stichtingbwn.nl;
- www.stipnijmegen.nl;
- www.vng.nl;
- www.zoek.officielebekendmakingen.nl;
- www.zrcn.nl.

Bijlage 1: Terugblik hervorming Wmo-vervoersregeling gemeente Nijmegen¹⁴¹

Uitkomsten en ervaring naar aanleiding van de evaluatie van de hervorming van de Wmo-vervoerskostensystematiek.

Uitkomsten herindicaties

In juni 2015 hebben we de eerste brief naar de cliënten verzonden. Daarop zijn weinig reacties binnengekomen. Vervolgens is er een tweede brief verstuurd en is van de hervorming melding gemaakt in onder andere de Brug en de Gelderlander. We hebben in totaal ruim 3500 cliënten aangeschreven en we hebben in totaal ruim 2100 reacties ontvangen. Hieronder een overzicht van wat de uitkomsten zijn van de herindicatiegesprekken.

Uitkomst	Aantal
Cliënt kan het vervoersprobleem zelf of met behulp van omgeving oplossen	650
Cliënt ontvangt kortingspasje voor de regiotaxi (reizen voor € 0,70 per zone)	1000
Cliënt ontvangt Breng-abonnement (gratis reizen buiten de ochtendspits)	500
Cliënt ontvangt Maatwerkvergoeding (persoonlijk PGB-bedrag van € 540 per jaar)	75

Ongeveer 125 personen hebben een combinatie gekregen van een kortingspasje voor de regiotaxi en een Breng-busabonnement.

We hebben begin december een aantal cliënten gebeld die niet gereageerd hebben om te peilen wat daarvan de reden was. Verreweg de meerderheid gaf aan dat ze de brief ontvangen en begrepen hebben, maar dat ze niet hebben gereageerd omdat ze geen ondersteuning bij het vervoer nodig hebben, omdat ze niet wisten dat ze überhaupt van de regeling gebruik maakten of omdat hun inschatting was dat ze toch niet meer in aanmerking zouden komen. Een aantal personen gaf aan de brief niet begrepen te hebben of dat reageren er bijin is geschoten. We verwachten ook in januari en februari van dit jaar nog reacties van mensen die ontdekken dat hun vervoerskostenvergoeding niet meer wordt gestort. Dan geldt: mensen die zich vanwege een beperking of vanwege ouderdom behoefte aan ondersteuning voor vervoer nodig hebben kunnen zich ook in 2016 uiteraard melden voor een gesprek.

Aantal bezwaren

In 2015 is er 151 maal bezwaar aangetekend tegen een besluit in het kader van de Wmo. 94 van de bezwaren hadden betrekking op een besluit naar aanleiding van een herindicatiegesprek vervoer. Het grootste deel daarvan was afkomstig van personen waarbij besloten is dat ze geen ondersteuning van de gemeente nodig hebben omdat ze beschikken over een eigen auto. Onze redenering is in de meeste gevallen geweest dat de persoon niet

¹⁴¹ Mail van de wethouder B. Frings, omtrent "Terugblik hervorming Wmo-vervoersregeling gemeente Nijmegen", d.d 16 februari 2016.

gecompenseerd hoefde te worden omdat hij reeds kon voorzien in zijn of haar eigen vervoer. In totaal is in 2015 2% van de bezwaren gegrond verklaard. In totaal zijn er in 2015 18 klachten binnengekomen. De klachten zijn niet onderverdeeld in categorieën, dus het is niet duidelijk welk deel daarvan betrekking had op de hervorming van de Wmo-vervoerskostensystematiek.

Cliëntervaring gesprekken

Tijdens de gesprekken is aan de cliënten een drietal kaarten (rood, geel, groen) afgegeven met daarop ook de mogelijkheid om een cijfer te geven en de ervaring toe te lichten. In totaal hebben 614 cliënten de kaart ingeleverd. 92% van deze personen hebben een groene kaart ingeleverd, 6% een gele kaart en 2% een rode kaart. Het gemiddelde cijfer dat de cliënten hebben gegeven is een 8,9. Ook stonden er opvallend veel positieve woorden op de kaarten. Tegelijkertijd is de uitkomst voor veel cliënten natuurlijk financieel ingrijpend en dat hebben we ook veel terug gehoord. Ook hebben we, voor een groot deel via jullie, signalen ontvangen over matige dossierkennis van indicatiestellers, soms onhandige communicatie en de leeftijd van de indicatiestellers.

Financieel effect

Omdat we de indicatiestellers expliciet de opdracht gegeven hebben om weliswaar duidelijk te zijn, maar in twijfelgevallen ruimhartig, was de verwachting dat er meer maatwerkvergoedingen afgegeven zouden worden. Vandaar dat de uitkomst van de herindicaties een positief effect heeft op de begroting. Met name in 2016 verwachten we een grote plus, omdat we nu nog een ruime zonebijdrage voor de regiotaxi ontvangen van de provincie. In de jaren erna is de verwachting dat het financiële nadeel nagenoeg ongedaan gemaakt wordt vanwege de verlaagde provinciale zonebijdrage. Mochten we toch te maken hebben met overschotten dan is de toezegging reeds gedaan dat middelen voor de Wmo beschikbaar blijven voor de Wmo.

Conclusie

Het is moeilijk om aan deze operatie een conclusie te verbinden. De wet noodzaakte ons de regeling aan te passen en we vonden de regeling ook niet meer passen bij onze huidige visie op de Wmo. Daarnaast wilden we het gebruik van het reguliere OV stimuleren. We hebben de laatste jaren niet voor niets fors geïnvesteerd in een toegankelijke OV-concessie. We zijn ons heel erg bewust van de impact van het wegvallen van de financiële tegemoetkoming voor een groot deel van de cliënten. Tegelijkertijd zijn we nog steeds van mening dat de Wmo geen inkomensondersteuning zou moeten zijn, maar een ondersteuning bij de participatie van mensen met een beperking. We zijn er van overtuigd dat we met kwalitatief goede regiotaxi's en bussen én een maatwerkoplossing voor de resterende gevallen tegemoet komen aan deze passende ondersteuning. Ook de regiecentrale en het daarbij behorende doelgroepenvervoer zal daar een bijdrage aan gaan leveren.

Bijlage 2: Interview beleidsadviseur, Sanne Smeets, van de gemeente Nijmegen

Locatie: Stadhuis Nijmegen
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

Datum: woensdag 16 november 2016

Tijd: 11:30 – 12.00 uur

1. Kunt u de functie beschrijven die u uitoefent binnen de gemeente Nijmegen?

Mevrouw Smeets geeft aan dat zij beleidsadviseur is op het gebied van de individuele en de klassieke maatwerkvoorziening Wmo. De klassieke maatwerkvoorziening is een voorziening die vóór de invoering van de Wmo 2015 ook onder de gemeentelijke verantwoording viel. Mevrouw Smeets adviseert het college van B&W of de portefeuillehouder over de beleidskoers inzake welke lijn het beste is.

2. Wat is volgens u de voornaamste reden van de regering geweest om de Wmo te vervangen door de nieuwe Wmo, Wmo 2015?

Mevrouw Smeets geeft volmondig aan dat de voornaamste reden inofficieel het bezuinigen is, maar deze gedachte is niet als een bezuinigingsopgave verkocht. Inherent kun je dit wel zien doordat de uitvoering van deze wet gedecentraliseerd is en doordat budgetten veel zijn ingekort. De gedachte achter de decentralisatie is dat gemeenten dichterbij de burgers zitten. Het is nou regionaal afgestemd en het verschilt per regio heel erg. Door de lokale organisatie zijn de verschillende zorglijnen, preventief en curatief, licht en zwaar beter op elkaar afgestemd omdat er nu meer onder gemeentelijke verantwoordelijkheid is. De gedachte is dat het op deze manier efficiënter en goedkoper kan en problemen eerder worden opgepakt waardoor grote zorg wordt voorkomen.

3. Gemeenten hebben een bredere verantwoordelijkheid gekregen voor maatschappelijke ondersteuning dus wordt van gemeenten een zorgvuldige en professionele dienstverlening verwacht. Er is sprake van passende ondersteuning enerzijds en rechtszekerheid voor mensen anderzijds. Wat vindt u van deze beleidsvrijheid, staat dit niet op gespannen voet met de rechtszekerheid van de mensen, want een cliënt met dezelfde beperkingen kan in de ene gemeente wel hulp en ondersteuning krijgen en in de andere gemeente niet. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Is er dus sprake van rechtsongelijkheid en zo ja hoe kan dit volgens u worden opgelost?

Mevrouw Smeets geeft aan dat er geen sprake is van rechtsongelijkheid, omdat de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt. De beperkingen van mensen zijn niet meer leidend. Door de invoering van de nieuwe Wmo wordt er gekeken naar wat nodig is om gecompenseerd te worden om mee te kunnen draaien met de maatschappij. Iemand met precies dezelfde beperkingen kan een heel andere maatwerkvoorziening toegekend krijgen, omdat iedereen andere behoeftes en levensfase heeft. De gemeente heeft enorme beleidsvrijheid en natuurlijk moeten gemeenten zich aan bepaalde wettelijke kaders houden. De Wmo 2015 is vrij nieuw en daarom is er nog weinig jurisprudentie. Je ziet wel dat er steeds meer jurisprudentie komt, vooral op het vlak van huishoudelijke hulp. Er is dus wel een basis waar gemeenten zich aan moeten houden, maar de manier waarop het wordt gedaan is aan gemeenten zelf.

4. Het VNG-project, de Kanteling, is gestart in 2008. Bij dit project ligt de nadruk niet op de vraag “waar heeft de cliënt recht op” maar “waar heeft de cliënt behoefte aan.” Hoe kijkt u hier tegenaan en hoe heeft gemeente Nijmegen de Kanteling gerealiseerd? Kunt u voorbeelden noemen?

Voorheen was het erg productgericht. Mevrouw Smeets geeft aan dat door de nieuwe stijl, gekanteld, de beleidsregels ingedeeld zijn op leefgebieden, zoals verslaving en dagbesteding. Wat onder algemeen gebruikelijk wordt verstaan, speelt hier een rol. Bijvoorbeeld in het Jeugdvervoer is het algemeen gebruikelijk dat ouders het kind naar school brengen binnen een afstand van vier tot zes kilometer. De gemeente mag aannemen als je een kind hebt, dat je als ouder daarvoor verantwoordelijk bent. Dus wat kan iemand zelf en wat kan het sociale netwerk. Er zijn ook algemene voorzieningen, zoals maaltijdservice en boodschappenservice. Waarom moeten gemeenten dat alsnog organiseren als de markt dat al doet. Uiteindelijk heb je de maatwerkvoorziening, die helemaal passend is op de specifieke situatie van iemand. Mevrouw Smeets geeft verder aan dat er zo min mogelijk in de beleidsregels wordt opgenomen wat maatwerkvoorzieningen zijn. De gemeente beslist of iemand een hulpmiddel krijgt, maar geeft bijvoorbeeld niet aan welk merk of welk type scootmobiel iemand nodig heeft. Dat bepaalt dan de ergotherapeut.

5. Zit volgens u een bezuinigingselement in de Kanteling?

De Kanteling op zich is niet georganiseerd vanuit een bezuiniging. Maar vanuit het Rijk is dat indirect wel als bezuiniging ingestoken. De boodschap is niet bezuinigen, er komt immers minder geld naar gemeenten dan er voorheen voor deze taken beschikbaar was. De boodschap is doen wat passend is en het leveren van maatwerk. Voorheen werd er aanbodgericht geïndiceerd, dan lever je ook veel meer dan dat het nodig is. Er zijn heel veel scootmobielen en andere maatwerkvoorzieningen op de zolder stof te happen, omdat simpelweg mensen daar recht op hadden. Mensen hadden deze maatwerkvoorziening blijkbaar niet nodig, maar toch vroegen ze een maatwerkvoorziening aan.

6. Kunt u in het kort de Wmo-vervoers(kosten)systematiek in Nijmegen uitleggen?

Mevrouw Smeets geeft aan dat de gemeente voorheen de forfaitaire vergoeding had, maar dat is nu afgeschaft. De gemeente is deel gaan nemen van de regiotaxi. Er zijn toen gesprekken gevoerd met alle mensen die een forfaitaire vergoeding hadden. Mevrouw Smeets geeft aan dat iedereen best een hoog bedrag kreeg om zelf zijn vervoer te kunnen regelen en dat hier ook een behoorlijk bewerkelijke verantwoording bij hoorde. Alle mensen met een forfaitaire vergoeding zijn aangeschreven. Een grote groep heeft niet gereageerd. Uit die gesprekken kon worden afgeleid dat er mensen zijn die voldoende gecompenseerd zijn om met het openbaar vervoer te reizen, eventueel met een hulpmiddel. Deze groep heeft geen Wmo-vervoerspas regiotaxi gekregen. Voor deze groep heeft de gemeente een busabonnement afgesloten.

De groep die bijvoorbeeld niet naar de bushaltes kan lopen, heeft een vervoerspas voor de regiotaxi gekregen.

De andere groep heeft het allebei gekregen, dus een kortingspas regiotaxi en een busabonnement.

Het lectoraat van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) heeft dat busabonnement geëvalueerd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat veel mensen liever met de bus gaan dan met de regiotaxi. Dit is ook veel flexibeler. De regiotaxi is een maatwerkvoorziening en het best mogelijk haalbare als alternatief. De regiotaxi is heel duur, stigmatiserend en

weinig flexibel. Daarnaast gaf het onderzoek ook aan, als het een keer mis gaat in de bus, omdat de buschauffeur onaardig is bijvoorbeeld, de mensen minder bereid zijn om met het openbaar vervoer te reizen.

7. Kunt u uitleg geven over waar de ondersteuning door gemeente Nijmegen begint en waar hulp door het sociale netwerk eindigt?

We gaan uit van het compensatiebeginsel; gemeenten hebben de plicht tot compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie die hun inwoners ondervinden. De gemeentelijke ondersteuning komt aan bod op het moment dat iemand zelf of met behulp van het sociale netwerk niet (voldoende) kan deelnemen aan de maatschappij. Mevrouw Smeets geeft aan dat dit in de praktijk niet zo zwart-wit te benoemen is. Zij gaf aan dat de gemeente Nijmegen laatst te maken heeft gehad met een casus over woningaanpassing. Het ging om twee burgers die redelijk bij elkaar in de buurt wonen. De ene burger had weinig sociaal netwerk en daarvoor heeft de gemeente de woningaanpassing organiseert. De woning is drempelvrij en toegankelijk gemaakt. De andere burger heeft zijn huis verbouwd, zodat zijn hulpbehoevende vader bij hem kon wonen. Deze burger heeft heel veel geld hierin gestoken en achteraf kwam deze burger met de bon naar de gemeente. Deze burger gaf aan dat hij de verbouwing vergoed wil krijgen. Hij had gehoord dat voor die andere burger de woningaanpassing gefinancierd is door de gemeente. Mevrouw Smeets geeft aan als dit heel strikt juridisch wordt bekeken, de gemeente dat niet hoeft te compenseren. Het vangnet is alleen voor mensen die niet zelfredzaam zijn en die geen beroep kunnen doen op het sociale netwerk. Uiteindelijk heeft de gemeente een deel wel geschikt. De gemeente wil mensen, die dat zelf regelen, stimuleren.

8. Wat zijn de juridische veranderingen die de Kanteling met zich meebrengt voor cliënten met een Wmo-vervoers(kosten)voorziening?

Ten eerste is het niet meer product- en aanbodgericht maar vraaggericht. Er wordt gekeken naar wat de cliënt nodig heeft om mee te kunnen doen met de maatschappij en niet naar de producten, die beschikbaar zijn.

De vervoerkostenvoorziening is niet meer een van de producten, maar het is een maatwerkvoorziening die eventueel een optie is in de vorm van een pgb. Mensen die allemaal een forfaitaire vergoeding hadden, hebben dus een busabonnement gekregen of een vervoerspas regiotaxi of allebei. Als het allemaal niet passend is, dan is een pgb de laatste optie.

9. De Kanteling en de wijziging van de Wmo verlangt van professionals de juiste kennis en de juiste vaardigheden in de praktijk. Welk advies wilt u Stichting BWN meegeven voor het aanpassen van de dienstverlening aan mensen met een Wmo-indicatie, met name aan mensen met een vervoersvoorziening?

Mevrouw Smeets geeft aan dat de medewerkers scherp moeten zijn en gewoon alert moeten blijven dat de insteek nu andersom is. De voorziening is niet meer het doel. Stichting BWN moet elke keer bewust zijn dat burgers nog vaak aanbod- en productgericht denken in plaats van vraaggericht. Probeer elke keer de vraag om te draaien naar wat zou je opgelost willen zien en de manier waarop het opgelost wordt moet niet leidend zijn.

Mevrouw Smeets geeft ook aan dat er cursussen en trainingen worden aangeboden en als vanuit stichting BWN specifieke vraag hiernaar is, kunnen de medewerkers hierin worden geschoold.