

# **SPELREGELS WMO 2015**

## **INZAKE ‘HET ONDERZOEK’**



Woerden, december 2015

## Colofon

Uitgave: Spelregels Wmo 2015 inzake 'het onderzoek'

Redactie: Liesbeth Boerwinkel

Eindredactie: Vera Diepeveen

Datum: 15 december 2015

Versie: 02

## Spelregels onderzoek Wmo

### *Aanleiding*

Op 1 januari 2015 is de Wmo 2015 in werking getreden. De nieuwe Wmo biedt gemeenten volop de ruimte om maatwerk te leveren aan inwoners die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning. De Wmo schrijft voor dat inwoners die behoefte hebben aan maatschappelijke ondersteuning een melding kunnen doen bij de gemeente. Daarop volgt een onderzoek door of namens de gemeente naar de persoonlijke situatie van de cliënt en zijn behoefte, de mogelijkheden van ondersteuning binnen zijn sociale netwerk en de mogelijkheid gebruik te maken van algemene voorzieningen. Van het onderzoek wordt een verslag gemaakt. Desgewenst kan de inwoner vervolgens een aanvraag doen voor een maatwerkvoorziening, waarbij de inhoud van het verslag richtinggevend is voor de behandeling van een aanvraag voor een maatwerkbeschikking.

Gemeenten hebben de inrichting van het proces van melding tot en met maatwerkvoorziening verschillend ingericht. Dat past ook bij het karakter van de nieuwe Wmo die veel beleidsvrijheid biedt aan gemeenten. Uit onderzoek door ANBO in voorjaar 2015 blijkt dat veel gemeenten in de praktijk de procedure van melding tot en met het verslag van het onderzoek respectievelijk beschikking maatwerkvoorziening verschillend en in sommige gevallen op ondoorzichtige wijze uitvoeren. Ook constateert ANBO dat diverse senioren zich afgelopen jaar tot de rechter hebben gewend. Niet alleen omdat zij zich niet konden vinden in de inhoud van een beschikking, maar ook vanwege het proces rond het onderzoek. Dit betreft vaak assertieve en doortastende senioren die goed bijgestaan worden door een professional, maar het is niet voor alle senioren weggelegd om een beroep op de rechter te doen. De meeste senioren die een beroep op de gemeente doen voor ondersteuning voelen zich kwetsbaar en afhankelijk van de gemeente. Hieruit concluderen we dat er een grote mate van ongelijkheid is ontstaan met betrekking tot met name de fase tussen melding en onderzoek respectievelijk maatwerkvoorziening.

### *Kwaliteitsstandaard*

Hoe kunnen we bevorderen dat alle kwetsbare inwoners die een beroep doen op de gemeente in het kader van de Wmo kunnen rekenen op een zorgvuldige benadering van de gemeente? Is het mogelijk een standaard/kader te ontwikkelen voor gemeenten als handvat voor de toegang van inwoners tot de Wmo? Dit heeft het voordeel dat niet gewacht wordt op verdere relevante jurisprudentie, maar aan de voorkant een kader voor gemeenten wordt ontwikkeld met normen waaraan het proces van melding tot en met maatwerkvoorziening moet voldoen.

In de Memorie van Toelichting worden veldpartijen en gemeenten uitgenodigd een kwaliteitsstandaard te ontwikkelen die betrekking heeft op de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd (MvT p. 26, zie ook bijlage). Onderstaande spelregels kunnen worden beschouwd als een aanzet voor een dergelijke landelijke kwaliteitsstandaard.

In ieder geval kan dit kader gebruikt worden voor belangenorganisaties die benaderd worden door individuele leden met vragen over de uitvoering van de Wmo door hun gemeente.

### *Rechtsbronnen*

Als belangrijkste onderbouwing van de hierna volgende 30 normen, geldt de tekst van de Wmo 2015, de Memorie van Toelichting en relevante wetsgeschiedenis<sup>1</sup>.

Voorts is het Europees Verdrag rechten van de mens (EVRM) van toepassing, hetgeen ook de staatssecretaris VWS in zijn Brieven aan de Tweede Kamer van 10 december 2014 en 22 juni 2015 heeft bevestigd. Tenslotte zal naar verwachting juli 2016 het VN Verdrag inzake rechten van mensen met een handicap in werking treden met impact op de Wmo.

Daarnaast zijn er tal van algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) die het handelen van de overheid aangaan. Deze zijn deels vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maar betreffen ook grotendeels ongeschreven recht. De abbb gelden naast besluiten ook voor overheidshandelingen van feitelijke aard<sup>2</sup>. Hieronder valt ook het handelen van bestuursorganen in het kader van uitvoering van de Wmo in de fase tussen melding en verslag van het onderzoek. Artikel 3.1 lid 2 Awb bepaalt immers dat de afdelingen 3.2 en 3.3. van de Awb (zorgvuldigheid, belangenbehartiging en advisering) ook van toepassing zijn op andere handelingen dan bestuursbesluiten.

Er is inmiddels jurisprudentie ontwikkeld waarbij gemeenten gewezen worden op hun plicht te handelen op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel). Tenslotte hebben we literatuur van gezaghebbende juristen geraadpleegd over de rechtsbescherming in de Wmo<sup>3</sup>.

Hieronder volgt een aanzet tot een dergelijk kader van spelregels met 30 normen. Deze zijn ontwikkeld naar aanleiding van signalen van ANBO-leden bij de ANBO Raadslijn en het Meldpunt van ANBO: [www.dezorgonzezorg.nl](http://www.dezorgonzezorg.nl). Per norm is een toelichting vermeld met een indicatie van toepasselijke bronnen. In de bijlage zijn weergegeven de toepasselijke artikelen uit de Wmo, relevante passages uit de Memorie van Toelichting, het Europees Verdrag Rechten van de Mens (EVRM) en het Verdrag inzake mensen met een handicap en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) – als geschreven recht (Awb) en als ongeschreven recht. Daarnaast zijn in het document verwijzingen opgenomen naar toepasselijke tekstfragmenten uit 'Zorgen over het keukentafelgesprek' van het programma Aandacht voor Iedereen (AVI).

<sup>1</sup> Zie Ingeborg Lunenburg, opleiding +advies, 'Wmo 2015 met toelichting', [www.uitvoeringwmo2015.nl](http://www.uitvoeringwmo2015.nl)

<sup>2</sup> Zie Barkhuysen, T., de Kruijf, C., den Ouden, W., 'Bestuursrecht in het Abw tijdperk', Kluwer, 2014.

<sup>3</sup> Klein Egelink, E., Lunenburg, I.M. 'Biedt de Wmo 2015 voldoende rechtsbescherming?'

Klein Egelink, E., Vermaat, M.F 'Mag ik wat vragen? De meldingsprocedure en de besluitvorming in de Wmo 2015 nader beschouwd'. Vermaat, M., Klein Egelink, E., Imkamp, R. 'De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015': doordachte keuzes?

## A. Contact met inwoner na melding

1. De gemeente<sup>4</sup> nodigt na een melding van de cliënt<sup>5</sup> deze zo snel mogelijk doch uiterlijk binnen twee weken uit voor een gesprek ten behoeve van het onderzoek op grond van de Wmo<sup>6</sup>. De gemeente bevestigt de ontvangst van de melding en registreert de melding.
2. De uitnodiging wordt schriftelijk gedaan (per brief of email) en bevat de volgende onderdelen:
  - a. de organisatie respectievelijk persoon waarmee het gesprek zal plaatsvinden;
  - b. de datum en tijdstip waarop het gesprek zal plaatsvinden;
  - c. de wijze waarop de cliënt het gesprek zo nodig kan verzetten;
  - d. hetgeen tijdens het gesprek aan de orde zal komen, te weten
    - i. behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp dan wel met mantelzorg of hulp van andere personen dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen uit zijn sociale netwerk zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren;
    - ii. behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
  - e. de mogelijkheid voor de mantelzorger bij het gesprek aanwezig te zijn en zijn behoefte aan te kaarten;
  - f. de mogelijkheid voor cliënt en mantelzorger voor gratis onafhankelijke cliëntondersteuning;
  - g. de mogelijkheid voor de cliënt om, voordat het onderzoek van start gaat, een persoonlijk plan te overhandigen gedurende 7 dagen na de melding.

### *Toelichting*

*1. en 2. kunnen gebaseerd worden op de volgende bepalingen en teksten:*

*Art. 2.3.2. lid 1 Wmo: 'Het college bevestigt de ontvangst van de melding'.  
Kamerstukken II 2013/14, 33 841 nr. 3, blz. 29.*

*Het onderzoek vindt plaats binnen 6 weken na melding. De uitnodiging dient dus binnen die periode te vallen met gelegenheid voor cliënt om zich daarop voor te bereiden. Om het onderzoek binnen deze termijn te laten plaatsvinden is het nodig dat de gemeente tijdig – binnen twee weken- het gesprek laat plaatsvinden.*

*Voor het onderzoek is het van belang dat de gemeente tijdig de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Daarvoor is het van belang dat de cliënt vooraf goed geïnformeerd is over wat er tijdens het onderzoek aan de orde komt. Dit is af te leiden uit art. 3.2 Awb dat op grond van art. 3.1 lid 2 Awb ook van toepassing is op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten. Het onderzoek op grond van de Wmo kan worden beschouwd als 'andere handelingen'.*

---

<sup>4</sup> In de Wmo wordt gesproken over de plicht van 'het college'. Voor de leesbaarheid spreken we hier - en elders - van 'de gemeente'.

<sup>5</sup> In het hele document wordt – analoog aan de Wmo 2015 - standaard het begrip 'cliënt' gehanteerd.

<sup>6</sup> voor toelichting van het begrip 'gesprek' zie punt B.4.

*Art. 2.3.2 lid 4 Wmo: inhoud onderzoek*

*Art. 2.3.2 lid 3 Wmo: mogelijkheid van gratis cliëntondersteuning*

*Art. 2.3.2 lid 2 en 2.3.2. lid 5 Wmo: persoonlijk plan*

*Art. 1.1.1. begripsbepalingen: 'Cliëntondersteuning: onafhankelijke ondersteuning.'*  
*MvT p. 29 1<sup>e</sup> alinea. Ook situatie van de mantelzorger en diens behoefte worden integraal onderzocht om maatwerk te kunnen leveren.*

## **B. Wijze van onderzoek na melding**

3. De gemeente voert binnen 6 weken na melding van een cliënt een onderzoek op grond van de Wmo uit.
4. Het gesprek ten behoeve van het onderzoek op grond van de Wmo<sup>7</sup> bestaat uit een persoonlijk gesprek, tenzij feiten en omstandigheden omtrent de situatie van de cliënt en diens behoefte aan ondersteuning genoegzaam bij de gemeente bekend zijn (zoals uit eerder onderzoek), of de cliënt aangeeft hier geen behoefte aan te hebben.
5. Indien het gesprek de vorm van telefonisch contact heeft en hieruit blijkt dat de cliënt de voorkeur heeft voor een gesprek in de thuissituatie, organiseert de gemeente een aanvullend of vervangend gesprek in de thuissituatie.

### *Toelichting*

*Voor 3. t/m 5. geldt de volgende toelichting:*

*Art. 2.3.2 lid 1 Wmo spreekt slechts van 'onderzoek' en laat in het midden of het onderzoek bestaat uit een gesprek thuis, elders of een telefonisch gesprek.*

*Wij gaan er met M.F. Vermaat vanuit dat het onderzoek bestaat uit een persoonlijk gesprek (face tot face), tenzij de feiten en omstandigheden omtrent de cliënt genoegzaam bekend zijn of de cliënt geen prijs stelt op een persoonlijk gesprek.*

6. Indien de gemeente de vereiste deskundigheid niet bezit, wint deze advies in bij ter zake deskundigen. De cliënt kan zo nodig aanvullende informatie aandragen die van belang is voor een goede beoordeling van zijn beperkingen, mogelijkheden en eventuele noodzakelijke ondersteuning.
7. In het gesprek komt aan de orde in hoeverre de medische aandoening gevolgen heeft voor de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt.

### *Toelichting*

*6. en 7. zijn te herleiden uit artikel 2.2.Wmo lid 1: '...voert het college in samenspraak met degene door of namens wie de melding is gedaan'.*

*MvT p. 24: 'Van belang is dat de gemeente de voor het onderzoek vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert'.*

---

<sup>7</sup> Verder aan te duiden als 'het gesprek'.

*Art. 3.1. lid 2 en art. 3.2. Awb: 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen'.*

*Art. 3.9 Awb: het bestuursorgaan dient zich ervan te vergewissen dat het onderzoek door een adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.*

8. In het gesprek tussen de vertegenwoordiger van de gemeente en de cliënt komen de volgende elementen aan de orde:
  - a. de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp dan wel met mantelzorg of hulp van andere personen dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen uit zijn sociale netwerk zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren;
  - b. de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
  - c. een persoonlijk plan van de cliënt voor zover hij dit heeft opgesteld.
9. Het onderzoek dient objectief plaats te vinden en mag niet tot een impliciet of expliciet vooropgezette uitkomst leiden. Indien het onderzoek plaatsvindt door een zorgaanbieder ligt hier een mandaat aan ten grondslag. Het onderzoek wordt niet uitgevoerd door een professional die direct of indirect belang heeft bij de uitkomst<sup>8</sup>. Dit geldt zowel voor het belang van de professional persoonlijk als het belang van de organisatie waar de professional werkt.

#### *Toelichting*

*Voor de normen 3 t/m 9 dienen als basis:*

*Art. 2.3.2 lid 4, Wmo, MvT. p. 24; onderwerpen waar het onderzoek zich op richt;*

*Art. 2.3.2 lid 5: persoonlijk plan bij het onderzoek te betrekken;*

*Art. 2.4. Awb: fair play, geen vooringenomenheid, geen beïnvloeding persoonlijke belangen;*

*Art. 2.6.3. Wmo: mandaat van vaststelling van rechten en plichten aan een aanbieder.*

*ECLI:NL:RBGEL:2015: 1490 (9 maart 2015):*

*'Anders dan door verweerder ter zitting is betoogd, is de voorzieningenrechter niet gebleken dat een op de persoon van de verzoeker toegespitst onderzoek heeft plaatsgevonden'.*

*ECLI:NL:RBMNE: 2015:1394, Rechtbank Midden Nederland, UTR (9 maart 2015)*

*'De rechtbank is van oordeel dat de gemeente niet naar alle beperkingen van eisers voldoende onderzoek heeft gedaan' (...) 'Er is daarom sprake van strijd met het bepaalde in art. 3.2 Awb'.*

*Kamerbrieven staatssecretaris VWS dd. 22 dec. 2014, 9 april 2015 en 22 juni 2015 waarin het belang van zorgvuldig onderzoek nog eens wordt bevestigd.*

---

<sup>8</sup> Indien bijvoorbeeld een thuiszorgorganisatie of (ander) commercieel adviesbureau de onderzoeken verricht, kunnen zij een eigen belang bij de uitkomst hebben.

*Art. 9 VN Verdrag rechten voor mensen met een handicap (inwerkingtreding medio 2016) (zie bijlage). Het VN Verdrag bevat de verplichting voor staten tot het treffen van redelijke aanpassingen om te zorgen dat het onderscheid in recht op goederen en diensten wordt opgeheven. Onder het begrip 'diensten' dient ook 'zorg' te worden verstaan. Het begrip 'redelijke aanpassingen' komt overeen met het begrip 'doeltreffende aanpassingen in een concreet geval' uit art. 2 Wgbh/cz. Deze begrippen sluiten tevens aan op het begrip maatwerkvoorziening uit de Wmo 2015. Indien een gemeente onvoldoende rekening houdt met de specifieke behoeften voor ondersteuning van mensen met een handicap of chronische aandoening - waaronder veel senioren - door geen maatwerkvoorziening te verstrekken, kan dit leiden tot uitsluiting en discriminatie van betrokken personen.*

*Zie ook Kamerstuk 33990 uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap (Trb 2007, 169) memorie van toelichting, p. 7.*

*Zie ook 'Zorgen over het keukentafelgesprek', AVI, Zorg 2, p. 5: 'De gemeente voert het gesprek niet met het simpele uitgangspunt van bezuinigingen'.*

*Het onderzoek moet plaatsvinden door een persoon van of namens de gemeente, zijnde een professional en niet een vrijwilliger. Zie ook 'Zorgen over het keukentafelgesprek', AVI, p. 6 Zorg 5.*

10. De gemeente mag na de melding de cliënt niet doorverwijzen naar een algemene voorziening zonder onderzoek op grond van de Wmo.

*Brief van staatssecretaris Van Rijn aan de Tweede Kamer d.d. 10 december 2014, kenmerk 31124-31772-DMO; Kwartaalbrief uitvoering Jeugdwet en Wmo 2015 van 21 september 2015 kenmerk 834641-141146-DMO: 'Het categoriaal vooraf, bijvoorbeeld in het beleidsplan, uitsluiten van bepaalde typen van ondersteuning als bijdrage aan iemands zelfredzaamheid, zoals hulp bij het huishouden, zonder daarbij een zorgvuldig onderzoek te doen naar de ondersteuningsvraag in relatie tot de (actuele) kenmerken van de cliënt en diens situatie, verhoudt zich niet met de Wmo 2015.'*

*Zie ook Klein Egelink, E., Vermaat, M.F. 'Mag ik wat vragen? De meldingsprocedure en de besluitvorming in de Wmo 2015 nader beschouwd', p. 4.*

*ECLI:NL:RBGEL:2015: 1490 (9 maart 2015)*

*'Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter moet bij de beoordeling van de vraag of de voorziening gebruikelijk is, worden gezien of de voorziening ook voor verzoeker algemeen gebruikelijk is en zijn verzoekers individuele omstandigheden van belang'.*

11. Indien en voor zover een algemene voorziening aan de orde komt, informeert de gemeente of de cliënt een eigen bijdrage verschuldigd is en of er mogelijkheden zijn voor financiële tegemoetkoming. Indien en voor zover de aanvraag van een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo aan de orde komt informeert de gemeente de cliënt of hij in geval van toewijzing van de maatwerkvoorziening een eigen bijdrage verschuldigd is en zo ja, een reële indicatie van de hoogte met als doel



dat de cliënt zelf kan kiezen of hij besluit een maatwerkvoorziening aan te vragen dan wel dat hij hiervan afziet.

*Toelichting*

*Art. 2.3.2 lid 4.g. Wmo bepaalt dat de gemeente onderzoekt 'welke bijdrage in de kosten de cliënt .. verschuldigd zal zijn'.*

*TK 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 24 en 262, nota n.a.v. het verslag.*

*'Door de cliënt vroegtijdig en goed te informeren over de hoogte van de eigen van de verschuldigde eigen bijdrage' (...). In het onderzoek dat de gemeente uitvoert (..) moet de gemeente de hoogte van de (eigen) bijdrage, die eventueel verschuldigd is berekenen.'*

12. Indien en voor zover de aanvraag van een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo aan de orde komt, informeert de gemeente de cliënt over de mogelijkheid de maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget te verstrekken, de voor- en nadelen voor de cliënt en diens eventuele mantelzorger en de voorwaarden.

*Toelichting*

*Dit valt te herleiden uit art. 2.3.2. lid 6 en 2.3.6 lid 2 Wmo.*

13. De gemeente vraagt tijdens het gesprek gegevens en bescheiden op die voor het onderzoek op grond van de Wmo relevant zijn en waarover de cliënt redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. De gemeente mag alleen die gegevens vragen die relevant zijn voor de vraag om ondersteuning door de gemeente. Voor inzage in het medisch dossier van de cliënt is toestemming van de cliënt nodig.
14. De gemeente mag slechts die persoonsgegevens van de cliënt verwerken die noodzakelijk zijn voor diens behoefte aan ondersteuning, alsmede persoonsgegevens van diens echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten.

*Toelichting*

*Dit valt af te leiden uit art. 2.3.2 lid 7 Wmo en art. 4.2 lid 2 Awb. Zie Ook 'Zorgen over het keukentafelgesprek', AVI p. 7 onderaan.*

*MvT Wmo p. 26: 'Het is van belang dat de betrokkene tijdens het onderzoek op de hoogte wordt gesteld van de verwerking en verstrekking van deze gegevens en dat de gemeente daarvoor aan de cliënt toestemming vraagt'.*

*Art. 5.1.1. lid 1 Wmo. Dit artikel betreft een limitatieve opsomming. De gemeente mag dus geen gegevens verwerken van uitwonende kinderen, burens, kennissen, etc.*

*Vgl. Boor, W.P., Laar, van de, A.M. 'Toestemming in de Wmo' GST 2015/80 Afl. 7425 p. 434.*

15. De gemeente mag toegang tot de Wmo niet weigeren op grond van het inkomen of vermogen van de cliënt. Indien de gemeente de cliënt krachtens art. 2.3.2 lid 4.g.

Wmo wil informeren over de eigen bijdrage, behoudt de cliënt het recht geen inzage te geven in zijn financiële situatie. In dat geval wijst de gemeente hem op de mogelijkheid de eigen bijdrage van de beoogde maatwerkvoorziening zelf te berekenen, zoals met de rekenhulp van het CAK ([www.hetcak.nl](http://www.hetcak.nl)).

#### *Toelichting*

*Het wezen van de Wmo is dat iedereen een beroep op de gemeente kan doen voor ondersteuning. Pas bij de eventuele verstrekking van een maatwerkvoorziening - en het daaraan voorafgaande onderzoek - kan het inkomen of vermogen van de cliënt aan de orde komen, maar de cliënt is niet verplicht inzage in zijn financiële gegevens te verstrekken. Zie ook 'Zorgen voor het keukentafelgesprek', AVI p. 8 onder Zorg 10.*

16. Degene die het gesprek voert mag niet de cliënt dringend een procedure, voorziening of dienst adviseren, wetende dat - de motieven en beweegredenen van de cliënt kennende - dit advies niet strookt met diens belang.

#### *Toelichting*

*Deze norm is voortgekomen uit casuïstiek: gemeente X stimuleerde de aanvraag voor een maatwerkvoorziening, wetende dat de eigen bijdrage naar verwachting hoger zou uitvallen dan het beperkte budget van de cliënt en dat dit niet aansloot op zijn oorspronkelijke vraag om beperkte financiële ondersteuning voor een woningaanpassing.*

17. Tijdens het onderzoek geeft degene die namens de gemeente het gesprek voert aan de cliënt duidelijke en begrijpelijke informatie over de status van het onderzoek en de vervolgpcedure, waaronder wanneer de cliënt het verslag van het onderzoek ontvangt en op welke wijze hij hierop kan reageren.

#### *Toelichting*

*Art. 2.3.2 lid 4 Wmo en 2.3.2 lid 7 Wmo gaan in op wat tijdens het onderzoek aan de orde moet komen en de verplichting van de gemeente een verslag aan de cliënt te verstrekken.*

*TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 99-100 MvT*

*'(..) Tijdens het onderzoek zal de cliënt uiteraard over de (geldende) procedure en deze mogelijkheid (tot het doen van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening) goed moeten worden ingelicht.'*

## C. Verslag van het onderzoek

18. Degene die het gesprek voert draagt er zorg voor dat de cliënt binnen een redelijke termijn (maximaal 2 weken, in ieder geval 6 weken na de melding) over een verslag van het gesprek beschikt.
19. Indien degene die namens de gemeente het gesprek voert aan de cliënt vraagt om direct aan het einde van het gesprek een verslag/verslagsformulier te tekenen, geeft deze bij de cliënt aan dat hij hiervoor twee weken bedenktijd heeft<sup>9</sup>.
20. In het verslag komt aan de orde:
  - a. de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp dan wel met mantelzorg of hulp van andere personen dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen uit zijn sociale netwerk zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren;
  - b. de mogelijkheden en beperkingen van de gemeente voor ondersteuning;
  - c. indien tijdens het gesprek aan de orde geweest: de mogelijkheden van ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
  - d. indien vooraf of tijdens het gesprek door de cliënt een persoonlijk plan is overhandigd: de reactie van de gemeente op het persoonlijk plan;
  - e. indien tijdens het gesprek de mogelijkheid van een maatwerkvoorziening aan de orde is geweest:
    1. de wijze van aanvraag van een maatwerkvoorziening
    2. een geschatte indicatie van de hoogte van de eigen bijdrage dan wel de wijze waarop de cliënt deze zelf kan berekenen;
    3. de mogelijkheid van verstrekking van de maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget.
  - f. de status van het verslag en de procedure voor de cliënt na ontvangst van het verslag, waaronder de wijze waarop de cliënt in aanmerking kan komen voor een algemene voorziening<sup>10</sup> of een maatwerkvoorziening<sup>11</sup>.
21. De cliënt kan tegen het verslag een bezwaarschrift indienen, mits het verslag het standpunt van de gemeente bevat over het wel of niet toekennen van een voorziening.

### *Toelichting*

*Art. 2.3.2.8 Wmo bepaalt dat de gemeente de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger een schriftelijke weergave van het onderzoek verstrekt. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel mag men redelijkerwijs verwachten dat het verslag een weergave van de punten a t/m f bevat.*

---

<sup>9</sup> Degene die het onderzoek uitvoert informeert de cliënt dat zijn schriftelijke bevindingen een 'verslag' op grond van de Wmo is en wat de status is van dit verslag. Dus geen 'advies' van bijvoorbeeld een thuiszorgorganisatie waarvan de status niet voor de cliënt niet duidelijk is.

<sup>10</sup> Zoals het aanvragen van de dienstencheque.

<sup>11</sup> Indien verslag van en aanvraag maatwerkvoorziening door de gemeente aan elkaar wordt gekoppeld moet deze werkwijze expliciet aan de cliënt worden uitgelegd.

*Klein Egelink, E., Vermaat M.F. 'Mag ik wat vragen? De meldingsprocedure en de besluitvorming in de Wmo 2015 nader beschouwd': 'Wij menen daarom dat het verslag van het onderzoek, mits daarin het standpunt van het college inzake het wel of niet toekennen van een voorziening is vastgelegd, als besluit kan worden aangemerkt.'*

*TK 2013/14 33841, nr. 4, p.16 advies afdeling advisering RvS en nader rapport. 'De Afdeling merkt op dat de toelichting weliswaar stelt dat de weergave van de uitkomsten van het onderzoek geen besluit is, maar indien de bewoordingen van de uitkomsten van het onderzoek meebrengen dat een aanvraag om een maatwerkvoorziening vrijwel zeker zal worden afgewezen, niet zeker is of de bedoelde weergave niet als besluit zal worden aangemerkt. Daartegen staat dan bezwaar en beroep open'.*

## **D. Maatwerkvoorziening**

### **D. 1 Procedure: aanvraag en beschikking maatwerkvoorziening**

21. Indien een aanvraag voor een maatwerkvoorziening wordt ingediend bij een bestuursorgaan of orgaan dat door het bestuursorgaan is gemandateerd dat niet bevoegd is te beslissen over de maatwerkvoorziening, stuurt deze de aanvraag door aan het bevoegde bestuursorgaan<sup>12</sup>.

*Toelichting*

*Dit vloeit voort uit art. 2.3. Awb: doorzendplicht bestuursorganen.*

22. De gemeente beslist binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.

*Toelichting*

*Deze norm is gebaseerd op art. 2.3.5. lid 2 Wmo.*

23. Indien de beschikking op de aanvraag maatwerkvoorziening niet binnen twee weken kan worden gegeven deelt de gemeente dit aan de cliënt mee en noemt daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. De termijn voor het geven van een beschikking wordt voorts opgeschort gedurende de termijn waarvoor de cliënt schriftelijk met het uitstel heeft ingestemd.

*Toelichting*

*Deze norm is gebaseerd op art. 4:14 en 4:15 Awb.*

24. Indien de beschikking op aanvraag voor een maatwerkvoorziening niet tijdig is gegeven, is de gemeente gehouden tot een betaling van een dwangsom voor elke dag dat de gemeente in gebreke is gesteld doch voor ten hoogste 42 dagen.

---

<sup>12</sup> Zoals aanvraag van een maatwerkvoorziening bij een sociaal wijk- of buurtteam.

### *Toelichting*

*Deze norm is gebaseerd op art. 4:17 Awb.*

25. De beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering alsmede het verslag van het gesprek. Indien het besluit afwijkt van het verslag van het gesprek dan wel een uitgebracht advies van een derde wordt de reden van de afwijking vermeld.

### *Toelichting*

*Deze norm is gebaseerd op de art. 3:46 Awb deugdelijke motivering, 3:50 Awb afwijken van advies motiveren.*

*ECLI:NL:RBMNE:2015:630 (Huizen, 5 feb. 2015)*

*'Daargelaten of de Wmo 2007 of de Wmo 2015 van toepassing is of in de te nemen beslissing op bezwaar van toepassing zal zijn, heeft verweerder naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter gelet op het voorgaande onvoldoende gemotiveerd dan wel onderbouwd dat verzoekster met het de nu toegekende uren nog voldoende wordt ondersteund bij het uitvoeren van de huishoudelijke taken.'*

## **D. 2 Inhoud maatwerkvoorziening, wijziging en intrekking**

26. De gemeente beslist tot vaststelling van de maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie van de cliënt. De aanvrager mag erop vertrouwen dat de inhoud van de beschikking in lijn is met eerder opgewekte verwachtingen, zoals in het verslag van het gesprek weergegeven.
27. Indien de inhoud van de beschikking niet in lijn is met het verslag van het gesprek, dient de gemeente dit specifiek en deugdelijk te motiveren.

### *Toelichting*

*26 en 27 kunnen worden afgeleid uit art. 2.3.5. lid 3 Wmo: 'De maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met de uitkomsten van het in artikel 2.3.2 bedoelde onderzoek, een passende bijdrage..' in combinatie met het vertrouwensbeginsel, fair play beginsel en het motiveringsbeginsel.*

28. De nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de maatwerkvoorziening: het leveren van een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te blijven.

### *Toelichting*

*Dit is gebaseerd op art. 2.3.5 lid 3 Wmo en art. 3.4 lid 2 Awb.*

29. Bij het wijzigen of intrekken van de beschikking moet een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen.

### *Toelichting*

*Dit valt af te leiden uit de MvT Wmo.*

*Kamerbrief 22 september 2014 703909-131497 DMO en brief staatssecretaris VWS aan Colleges van B&W dd. 21 sept. 2015 834641B-Dmo.*

## **E. Spoedeisende gevallen en tijdelijke maatwerkvoorziening**

30. De gemeente beslist in spoedeisende gevallen na een melding onverwijld tot een tijdelijke maatwerkvoorziening in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek.

*Toelichting*

*Dit is vastgelegd in art. 2.3.3. Wmo.*

*ECLI:NL:RBAM:2015:2497: de rechtbank Amsterdam heeft het begrip 'onverwijld' vertaald in een periode van twee weken.*



## Bijlage

### Wmo 2015 en Memorie van Toelichting

Relevant zijn onder meer de volgende artikelen:

#### *Melding, onderzoek en verslag*

Art. 2.3.2 lid 1. Na melding van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning voert het college zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 6 weken een onderzoek op grond van de Wmo uit.

Art. 2.3.2.lid 4. Onderdelen die in het onderzoek naar voren moeten komen:

- a. behoeften persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;
- b. de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of participatie te verbeteren;
- c. de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie of te voorzien;
- d. de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt
- e. welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens art. 2.1.4. verschuldigd zal zijn.

Art. 2.3.2 lid 5 Wmo: Indien de cliënt een persoonlijk plan als bedoeld in lid 2 aan het college heeft overhandigd, betreft het college dat plan bij het onderzoek.

Art. 2.3.2 lid 6 Wmo: Bij het onderzoek wordt aan de cliënt dan wel aan diens vertegenwoordiger meegedeeld welke mogelijkheden bestaan om te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden budget.

Art. 2.3.2 lid 7 Wmo: De cliënt dan wel diens vertegenwoordiger verschaft het college de gegevens en bescheiden die voor het onderzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Art. 2.3.2 lid 8 Wmo: 'Het college verstrekt de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger een schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek.

MvT p. 24 'Van belang is dat de gemeente voor het onderzoek de vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert.' (..) 'Het is daarbij ook van groot belang dat de gemeente zich in het onderzoek richt op het bereiken van een resultaat dat, waar mogelijk, zoveel mogelijk aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt zelf en zijn sociale omgeving'.

MvT p. 29 1<sup>e</sup> alinea: 'De situatie van de aanvrager, met inbegrip van de hulp die wordt of kan worden geleverd door de mantelzorger en diens behoefte aan ondersteuning, wordt dus integraal onderzocht om maatwerk te kunnen leveren'.

#### *Spoedeisende gevallen*



Art. 2.3.3 'In spoedeisende gevallen (..) beslist het college na een melding (..) onverwijld tot verstrekking van een tijdelijke maatwerkvoorziening in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek.'

#### *Maatwerkvoorziening*

Art. 2.3.5 Wmo

Het college geeft de beschikking binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.

Art. 2.3.5 lid 3 'Het college beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie die de cliënt ondervindt'.. 'De maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met het in artikel 2.3.2 bedoelde onderzoek een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven'.

#### **Memorie van Toelichting**

MvT p. 24: 'Van belang is dat de gemeente voor het onderzoek de vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert'.

MvT p. 26: 'In veel gemeenten worden sociale wijkteams gevormd. Sommige gemeenten kiezen ervoor deze wijkteams het onderzoek te laten doen en in overleg met de cliënt te laten bepalen welke ondersteuning nodig is. Vanzelfsprekend blijft de gemeente altijd verantwoordelijk'.

'De regering nodigt de veldpartijen en gemeenten uit, om op korte termijn het initiatief te nemen om een kwaliteitsstandaard te ontwikkelen die betrekking heeft op de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd.'

#### **Kamerbrieven met verwijzing naar het Europees Verdrag Rechten van de mens (EVRM)**

*Kamerbrief 22 september 2014 703909-131497 DMO p. 3 en brief staatssecretaris VWS aan colleges van B&W dd. 21 sept. 2015 834641B-Dmo.*

'Voor het overgangsrecht van de op 1 jan. 2015 doorlopende Wmo voorzieningen gelden de uitgangspunten van het EVRM. (..). Hierbij dient ook duidelijkheid te bestaan over de te hanteren (redelijke) overgangstermijn en dient geïnvesteerd te worden in een zorgvuldige communicatie met betrokkenen, waaronder waar relevant wijzen op mogelijke alternatieven'.

*Kamerbrief staatssecretaris VWS 10 dec. 2014 131124-31772-DMO, p. 2*

'Daarbij is van belang dat gemeenten zich houden aan de bepalingen van het EVRM. Dat betekent dat gemeenten de beschikking niet zomaar kunnen aanpassen of intrekken en dat gemeenten een redelijke overgangstermijn in acht moeten nemen indien zij een wijziging willen aanbrengen in de eerdere verstrekking. De MvT is hier duidelijk in.'

*Kamerbrief staatssecretaris VWS 22 juni 2015 784460-138262-DMO, p. 3*

'Het college moet zich daarbij ook houden aan de bepalingen van het EVRM omdat in juridische zin sprake kan zijn van aantasting van 'eigendomsrechten' hetgeen in algemene zin gepaard gaat met de noodzaak in geval beëindiging of beperking van een voorziening een redelijke overgangstermijn in acht te nemen.'

## Verdrag inzake mensen met een handicap (inwerkingtreding medio 2016)

### Artikel 9. Toegankelijkheid

1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op: a. gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken; b. informatie, communicatie en andere diensten, met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten.

‘Volgens het ESC-Comité moet een Staat om aan zijn verplichting tot directe verwezenlijking van de minimumstandaard van het recht op gezondheid te voldoen derhalve: I. Toegang tot gezondheidsvoorzieningen en goederen en diensten garanderen op een gelijke basis, waarbij de Staat expliciet rekenschap moet geven aan kwetsbare en gemarginaliseerde groepen’. (rapport Studie en Adviescentrum mensenrechten 2002 p. 13 en 14).

### Algemene wet bestuursrecht en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

*Geen vooringenomenheid, geen beïnvloeding persoonlijke belangen.*

art. 2.4. lid 1 Awb: ‘Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid’

art. 2.4. lid 2 Awb: Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden’.

*Zogenaamde schakelbepaling waarmee afdelingen 3.2. (Zorgvuldigheid en belangenafweging) en Afdeling 3.3. (Advisering) van toepassing zijn op de onderzoeksfase.*

Art. 3.1 lid 2 Awb: ‘Op nadere handelingen van bestuursorganen dan besluiten zijn de afdelingen 3.2. tot en met 3.4 van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet’.

#### *Zorgvuldigheidsbeginsel*

- art. 3.2 Awb zorgvuldige voorbereiding: ‘Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen’.
- Zorgvuldigheidsbeginsel: geen vooringenomenheid, geen persoonlijk belangen (zie boven).
- art. 3.9 Awb Zorgvuldigheid bij inzet adviseur: indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

*Verbod van détournement de pouvoir:*

Art. 3.3. Awb: Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

*Specialiteitsbeginsel: belangenafweging en evenredigheid*

Art. 3.4. lid 1. Awb: Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Art. 3.4. lid 2. Awb: De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

*Motiveringsbeginsel*

Art. 3:46 Awb: Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Art. 3:50 Awb: Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.'

*Gegevens en bescheiden*

Art. 4.2 lid 2 Awb: De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

*Fair play beginsel als ongeschreven recht*

Het bestuur geeft de betrokken burger de gelegenheid zijn standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt van het bestuur of van anderen te bestrijden.

*Verbod van détournement de procedure (ongeschreven recht)*

Het bestuursorgaan mag niet een verkeerde, lichtere of zwaardere procedure aanraden of toepassen om tot een besluit te komen.