

1. Algemeen

In dit deel wordt de Wmo op het meest abstracte niveau bekeken, namelijk de wet als geheel en in historisch perspectief. Het helpt ons de latere hoofdstukken te lezen, als we hier kort ingaan op de geschiedenis van de Wmo en op de vraag hoe Wmo-beleid binnen een gemeente wordt neergelegd.

1.1. Achtergrond

De regering wilde met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 destijds een antwoord geven op een toenemend spanningsveld dat zich openbaarde in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Aan de ene kant wilde de regering zorgen voor behoud van solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten, zorgen voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan burgers en zorgen voor samenhang tussen voorzieningen in de directe leefomgeving, zodat mensen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk zouden kunnen functioneren en actief zouden kunnen deelnemen aan de samenleving: doelen die we in de Wmo 2007 duidelijk terug zagen komen. Aan de andere kant zag de regering zich geconfronteerd met een sterke groei van het beroep op collectieve voorzieningen die bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijk hogere lasten in de uitvoering van de AWBZ zou leiden. Ook wilde de regering met de Wmo 2007 een groter beroep doen op de eigen draagkracht van mensen om hen te stimuleren om – meer dan voorheen – zelf oplossingen te bedenken in de eigen sociale omgeving.

Volgens de regering waren de gemeenten bij uitstek in staat om dit samenhangend stelsel van maatschappelijke ondersteuning uit te voeren. De Wmo 2007 bracht zodoende de Wet voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet 1994 en een deel van de AWBZ bij elkaar en gaf gemeenten een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit stelsel. De Wmo 2007 kreeg als voornaamste maatschappelijke doel 'meedoen'. Iedereen moest kunnen deelnemen aan de samenleving, jong of oud, ongeacht maatschappelijke of economische positie, ongeacht of iemand beperkingen ondervond of niet. Lukte dat meedoen niet op eigen kracht, dan kon men een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Die ondersteuning werd al snel 'compensatie' genoemd, naar de wettelijke grondslag in artikel 4 lid 1 Wmo 2007. Daarmee werd benadrukt dat niet de voorziening(en), maar de oplossing centraal staat. Anders gezegd: het gaat niet om het middel, maar om het doel. De persoon die beperkingen ondervond, de persoon met een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, moest gecompenseerd worden door het college zodat meedoen in de samenleving weer mogelijk was. Het college kon afgerekend worden op het resultaat, de compensatie. In de volgende hoofdstukken zal geregeld worden aangegeven hoe het desbetreffende thema was georganiseerd in de Wmo 2007 om als contrast met de Wmo 2015 te kunnen dienen.

De regering zet met de Wmo 2015 de overheveling van verantwoordelijkheden naar de gemeenten voort. Er wordt voortgebouwd op ervaringen uit de Wmo 2007. Gemeenten zijn bij uitstek in staat gebleken om voorzieningen dicht bij de burger te organiseren en hem in staat te stellen zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving te functioneren. Tegelijkertijd waren de maatregelen van de Wmo 2007 niet voldoende gebleken om het stelsel van langdurige zorg en ondersteuning voor de langere termijn financieel draagbaar te houden. De tijd was volgens de regering dan ook rijp om de verantwoordelijkheden van gemeenten uit te breiden. De tijd was rijp voor de Wmo 2015.

1.2. Structuur gemeentelijk beleid

Hiervoor is al beschreven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo bij de gemeente is belegd. Dat betekent dat de Wmo is opgesteld als kaderwet. De wetgever geeft ruime kaders aan binnen welke de uitvoering nader ingekleurd mag worden. Dat inkleuren gebeurt op gemeentelijk niveau in een aantal documenten: het beleidsplan, de verordening en het besluit (dit laatste document is overigens niet noodzakelijkerwijs aanwezig, maar in de praktijk vaak wel). Deze documenten zullen hierna één voor één behandeld worden. Als laatste wordt ingegaan op de beleidsregels die, zoals zal worden toegelicht, een bijzondere plaats in de juridische praktijk innemen.

Beleidsplan

Het beleidsplan is het document waarin de gemeenteraad de beleidsvisie en uitgangspunten op het terrein van de Wmo formuleert. Het is de basis voor concrete maatregelen die het college kan nemen. De Wmo 2015 geeft bovendien aan dat het een periodiek plan is, wat inhoudt dat het eens in de zo veel tijd dient te worden bijgesteld. In de Wmo 2007 was deze termijn bepaald op minimaal eens per vier jaar, maar een dergelijke strikte richtlijn ontbreekt in de Wmo 2015. De gemeenteraad is niet geheel vrij ten aanzien van de inhoud van het beleidsplan. De Wmo 2015 bevat enkele zaken die in het plan beschreven moeten worden. Let wel, daarmee is niets gezegd over de keuzes die gemaakt moeten worden, alleen over het feit dat deze onderwerpen behandeld dienen te worden.

Artikel 2.1.2 lid 1 Wmo 2015 legt aan de gemeenteraad de verplichting op om het plan op te stellen en vermeldt expliciet dat het om een periodiek plan gaat. Het tweede lid bevat enkele ruime beleidsuitgangspunten die in het plan uitgewerkt moeten worden.

Het plan moet beleidsvoornemens beschrijven inzake door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen die erop gericht zijn:

- De sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden. Beleid op dit punt dient als uitgangspunt te hebben het realiseren van een inclusieve samenleving.

- De verschillende categorieën van mantelzorgers en vrijwilligers zoveel mogelijk in staat te stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren. De wetgever acht mantelzorg en vrijwilligerswerk van groot maatschappelijk belang, gelet op het streven naar sociale samenhang, leefbaarheid, zelfredzaamheid en participatie. Daarom is expliciet opgenomen dat de gemeenteraad moet beschrijven wat ondernomen wordt om mantelzorgers en vrijwilligers bij hun werk te faciliteren.
- Vroegtijdig vast te stellen of ingezetenen maatschappelijke ondersteuning behoeven. Hiermee wordt benadrukt dat de gemeente niet alleen een zorgplicht heeft jegens burgers die zichzelf melden, maar ook (of wellicht: juist?) jegens diegenen die niet of zeer slecht in staat zijn om hulp te vragen. De gemeenteraad moet aandacht schenken aan een actieve benadering van deze groep.
- Te voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zullen zijn. Beleid gericht op preventie kan voorkomen dat mensen (op grote schaal) een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Niet onbelangrijk is dat dit ook een manier is om kosten te besparen. Daarom wordt expliciet aandacht verwacht voor preventief beleid en vroegtijdige signalering van problemen.
- Algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven. Voor het begrip algemene voorzieningen wordt verwezen naar paragraaf 4.1. Opvallend is wel dat de wetgever verwacht dat de gemeenteraad in het kader van duidelijkheid naar de buitenwereld zal opnemen welke algemene voorzieningen in de desbetreffende gemeente beschikbaar zijn. Dat is opmerkelijk, omdat de meeste beleidsplannen vanouds werden geschreven voor een termijn van vier jaar. De komende tijd zullen we naar verwachting echter gaan zien dat algemene voorzieningen op grote schaal opgezet gaan worden. Deze zullen wellicht niet allemaal een basis krijgen in het beleidsplan.
- Maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn. Het plan dient te beschrijven hoe de gemeente burgers gaat ondersteunen als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput en iemand daadwerkelijk aangewezen is op ondersteuning van de gemeente.
- Maatwerkvoorzieningen te bieden aan personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en beschermd wonen of opvang behoeven in verband met psychische of psychosociale problemen of omdat zij de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld.

Het plan moet er, zo staat in artikel 2.1.2 lid 3, op zijn gericht dat:

- cliënten zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven;
- cliënten die beschermd wonen of opvang ontvangen, een veilige woonomgeving hebben en, indien mogelijk, weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Vanzelfsprekend staat het de gemeenteraad vrij om andere beleidsuitgangspunten en doelstellingen te formuleren in het plan. In het vierde lid van artikel 2.1.2 wordt de gemeenteraad ook nog meegegeven bijzondere aandacht te besteden aan:

- Een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.
- De samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet met het oog op een zo integraal mogelijke dienstverlening.
- Keuzemogelijkheden tussen aanbieders voor degenen aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, waarbij rekening wordt gehouden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van cliënten, in het bijzonder voor kleine doelgroepen. Dit aandachtspunt is geformuleerd naar aanleiding van een amendement: “De indieners hechten aan de keuzevrijheid en eigen regie van mensen om te kiezen voor zorg en ondersteuning die aansluit bij hun zorginhoudelijke wensen, maar ook bij hun godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en/of culturele achtergrond. De kans dat ondersteuning succesvol is, wordt namelijk aanzienlijk groter als de ondersteuning aansluit bij de zorginhoudelijke wensen en de belevingswereld van de cliënt en diens sociale netwerk.”¹ Per abuis staat vervolgens in de toelichting op het amendement vermeld dat het amendement ervoor zorgt dat het college hier bijzondere aandacht aan moet besteden in het beleidsplan. Hier wordt uiteraard de gemeenteraad bedoeld.
- De toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking.
- De wijze waarop de continuïteit van hulp wordt gewaarborgd, in het bijzonder ten aanzien van de persoon die door het bereiken van een bepaalde leeftijd geen jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet meer kan ontvangen.
- Mogelijkheden om met inzet van begeleiding, waaronder dagbesteding, mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten blijven.
- De wijze waarop ingezetenen worden geïnformeerd over de personen die kunnen optreden als vertegenwoordiger van een cliënt die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake.

Deze punten zien niet zozeer op concreet in te zetten voorzieningen, maar zijn meer waarborgen voor een kwalitatief goede en integrale dienstverlening. Ze benadrukken de visie van de wetgever dat de Wmo niet als een geïsoleerd beleidsveld moet worden behandeld: “Het is immers van belang dat burgers niet van het ene loket naar het andere worden gestuurd en met veel verschillende hulpverleners te maken krijgen wanneer zij met problemen kampen die mogelijk een integrale aanpak vergen.”²

Daarnaast moet de gemeenteraad in het plan beschrijven op welke wijze de gemeente een financiële tegemoetkoming inzet voor de doelgroep, of de redenen om dat niet te

1. TK 2013-2014, 33841, nr. 37, amendement van de leden Dik-Faber en Van der Staaij.

2. TK 2013-2014, 33841, nr. 3 (MvT artikelsgewijs).

doen.³ Ten slotte moet de gemeenteraad in het plan beschrijven welke resultaten het gemeentebestuur in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, welke criteria worden gehanteerd om te meten hoe deze resultaten zijn behaald en welke prestatie-indicatoren worden gehanteerd ten aanzien van aanbieders. Deze laatste factoren staan uiteraard ten dienste van een succesvolle evaluatie van het lokale Wmo-beleid. Daarmee wordt bedoeld een evaluatie die verder kijkt dan alleen kosten, maar ook naar de vraag of hulp wel verantwoord wordt verleend. Daarmee wordt bedoeld hulp van een goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend.

Verordening

Zoals we op landelijk niveau beginnen met de wet, de Wmo 2015, zo beginnen we regeltechnisch op gemeentelijk niveau met de verordening. De verordening wordt als hoogste gemeentelijke regeling opgesteld door de gemeenteraad. Dit zal primair betekenen dat de verordening op punten de juridische vertaling vormt van het beleidsplan. De verordening wordt in veel gevallen gekenmerkt door een dilemma. Enerzijds dient de verordening de kernpunten van het beleid te bevatten, nu de verordening door de gemeenteraad het sterkst democratisch gelegitimeerd is. De bepalingen die het sterkst een inbreuk maken op burgers, staan bij voorkeur in de verordening. Onder de Wmo 2007 oordeelde de rechter bijvoorbeeld dat de verordening in ieder geval de 'essentialia van het voorzieningenpakket' diende te bevatten.⁴ Een oordeel waar overigens veel gemeenten zich niet aan hielden. En dat heeft alles te maken met de andere zijde van het dilemma, namelijk de politiek-bestuurlijke wens dat een verordening (net als de wet) vooral kaderstellend hoort te zijn om zodoende ruimte te bieden aan de (bestuurlijke) praktijk. Het specifiek benoemen van allerlei voorzieningen, bijvoorbeeld, zou bestuurlijke ruimte wegnemen en een overzicht van rechten geven, waardoor de dynamiek uit het keukentafelgesprek zal verdwijnen, zo is althans vaak de vrees.

Artikel 2.1.3 lid 1 Wmo 2015 bevat de verplichting voor de gemeenteraad om bij verordening regels vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan en de door het college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten of te verrichten handelingen. Daarmee plaatst het lid de verordening ook in de politiek-bestuurlijke context van de gemeente. In het tweede lid worden, net als bij het beleidsplan, enkele zaken opgesomd waar in de verordening in ieder geval iets over bepaald dient te worden:

- Op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang in aanmerking komt? Hier komt bovengenoemd dilemma nog eens naar voren. Enerzijds is de rechtszekerheid namelijk gediend bij heldere toekennings- of afwijzingsgronden. Burgers kunnen weten waar zij aan toe zijn en een besluit komt

3. Met financiële tegemoetkoming wordt bedoeld de regeling van artikel 2.1.7 Wmo 2015. Dat is niet de financiële tegemoetkoming uit de Wmo 2007, die daarin één van de reguliere verstrekkingvormen van maatschappelijke ondersteuning was.

4. CRvB 10 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133, gepubliceerd in Gst. 2011/51 (met noot Bruggeman en Van Rooij), RSV 2011/44 (met noot Bruggeman en Van Rooij) en USZ 2011/37.

niet als een verrassing. Anderzijds erkent ook de wetgever dat het bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening aankomt op maatwerk. Dan is de praktijk juist gediend bij ruimte voor het individuele geval.

- Op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld, waarbij geldt dat deze hoogte toereikend moet zijn. Hieruit blijkt de eerder geschetste systematiek van de regelgeving en de verhouding van de verordening ten opzichte van de lagere regelgeving: De verordening hoeft in deze visie geen concrete bedragen te bevatten (bij voorkeur niet zelfs), maar moet wel de kaders schetsen die van belang zijn bij de totstandkoming van een concreet persoonsgebonden budget. Hoe concreet deze kaders moeten zijn, is een kwestie van afwachten.
- Welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen? Op individuele voorzieningen (thans maatwerkvoorzieningen) die op grond van de Wmo 2007 werden verleend, was de Kwaliteitswet zorginstellingen van toepassing, met inbegrip van de in die wet voor de minister van VWS en de IGZ opgenomen toezicht- en handhavingsbevoegdheden. De Wmo 2015 legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voorzieningen bij de gemeente en de aanbieder. Het is derhalve aan de gemeenteraad om de kwaliteitseisen in de verordening kenbaar te maken.
- Ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten en ten aanzien van medezeggenschap van cliënten vereist is. Op individuele voorzieningen (thans maatwerkvoorzieningen) die op grond van de Wmo 2007 werden verleend, waren de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen van toepassing. Ook deze regelstellende rol is overgeheveld naar de gemeente. Deze op te stellen procedure staat overigens los van het klachtrecht uit de Algemene wet bestuursrecht dat een procedure bevat voor klachten met betrekking tot bejegening door ambtenaren, het gaat hier om klachten inzake de wijze van ondersteuning.

Eén bijzonder punt moet in de verordening uitgewerkt worden, namelijk op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van de wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop zij:

- in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
- vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Artikel 150 Gemeentewet draagt de gemeenteraad in algemene zin al op een verordening te maken waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken, maar in de Wmo is de opdracht specifiek. De meeste gemeenten voorzien

hierin door een cliëntenraad te installeren al dan niet met de naam ‘Wmo-raad’. In navolging van de Participatiewet bevat ook de Wmo aanvullende, concretere voorschriften die geregeld moeten worden in de desbetreffende inspraakverordening en die waarborgen bieden voor de taakuitoefening door de cliëntenraad. Het staat de gemeente vrij om deze voorschriften op te nemen in de Wmo-verordening zelf, dan wel de algemene verordening inzake cliëntenparticipatie op grond van de Gemeentewet hierop aan te passen.

Ten slotte (artikel 2.1.3, vierde lid) moet de verordening regels bevatten voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

Op diverse plekken in de wet komen voorts nog losse thema’s voor die in de verordening geregeld moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan het wel of niet hanteren van een bijdrage in de kosten. Deze thema’s zullen iedere keer bij het bewuste onderwerp aan bod komen.

Besluit

Als we hier spreken van besluit, bedoelen we niet het individuele besluit (als bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht, de beschikking). We bedoelen hier het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders waarin concretere regels worden gesteld ter uitvoering van de verordening of rechtstreeks uit de wet voortvloeiende bevoegdheden van het college. Dit is net als de verordening zelf een algemeen verbindend voorschrift, maar dan één niveau lager vastgesteld. Meestal draagt het de naam Besluit maatschappelijke ondersteuning of Besluit Wmo 2015. Ten tijde van de Wvg heette het veelal het Financieel besluit. Het besluit kan net als de verordening rechten en plichten voor burgers bevatten, hierin onderscheidt het zich van de hierna genoemde beleidsregels. Het bestuurlijke voordeel van het besluit is dat het door het college wordt vastgesteld. Dit maakt het bij uitstek geschikt voor het opnemen van zaken die aan verandering onderhevig zijn, zoals bedragen die jaarlijks geïndexeerd worden.

Beleidsregels

Onder beleidsregel wordt verstaan: “een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan”.⁵

Het voornaamste doel van een beleidsregel is dat het college aan de buitenwereld transparantie wil bieden over hoe omgegaan zal worden met een bepaalde beleids- of beslisruimte. Door de beleidsregel vast te stellen, wordt deze openbaar en mag een burger het college hier ook aan houden. Het college mag op zijn beurt, als beleidsregels zijn vastgesteld, in individuele besluiten verkort afwijzen onder verwijzing naar de beleidsregels.⁶ De insteek is, nogmaals, dat het college richting de buitenwereld aangeeft

5. Artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht.

6. Artikel 4:82 Algemene wet bestuursrecht.

hoe met bepaalde ruimte zal worden omgegaan. Dat betekent ook dat de beleidsregels rechten, maar geen verplichtingen kunnen bevatten (althans, deze niet in het leven kunnen roepen, hoogstens concretiseren). De beleidsregels waarin allerlei eisen werden gesteld aan de verantwoording van het persoonsgebonden budget, konden dan ook niet op goedkeuring van de rechter rekenen.⁷ Veelvoorkomende voorbeelden van zaken die geregeld worden in beleidsregels zijn indicatieprotocollen.

Een ander kenmerk van beleidsregels is dat ze niet verplicht zijn. Het college kan ervoor kiezen om geen beleidsregels vast te stellen. Dit heeft als voordeel dat maximale flexibiliteit bestaat om een individuele casus te beoordelen en te behandelen. Het heeft ook enkele nadelen. In de eerste plaats wordt aan burgers geen rechtszekerheid geboden en worden zij geconfronteerd met een ruimte bij het college die voor onzekerheid kan zorgen. In de tweede plaats ontstaat het gevaar van willekeur en rechtsongelijkheid. Zeker nu gemeenten in toenemende mate in sociale wijkteams opereren, zijn beleidsregels als middel bij uitstek geschikt om te waarborgen dat gelijke gevallen gelijk beoordeeld worden. Weglaten van beleidsregels brengt dus het gevaar van ongelijkheid met zich mee, waar burgers met succes tegen kunnen ageren bij de rechter. Een derde nadeel van het weglaten van beleidsregels is dat er ook niet verkort naar kan worden verwezen in individuele besluiten. Dat betekent dat het college besluiten zwaar(der) zal moeten motiveren.

7. Rechtbank Rotterdam 3 oktober 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:7739, gepubliceerd in RSV 2013/293 (met noot Bruggeman).

2. Reikwijdte Wmo 2015

Dit hoofdstuk gaat in op de reikwijdte van de Wmo 2015. Deze vraag valt uiteen in verschillende facetten. In de eerste plaats gaat het dan om de vraag wie een beroep kan doen op ondersteuning op grond van de Wmo 2015 (de doelgroep). In de tweede plaats betreft dit de vraag voor welke problemen een beroep op de Wmo 2015 kan worden gedaan.

2.1. De doelgroep

Wie valt er nu eigenlijk onder het bereik van de Wmo 2015? In de eerste plaats ziet de wet op de persoon die een beperking heeft, dan wel die een chronisch psychisch of psychosociaal probleem heeft. In alle gevallen moet het wel zo zijn dat men daardoor onvoldoende zelfredzaam is of in staat tot participatie. Dit was tevens de doelgroep van de Wmo 2007. In de tweede plaats – en dat is nieuw – gaat het om de persoon die in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich te handhaven in de samenleving en behoefte heeft aan beschermd wonen. In de derde plaats – en eveneens nieuw – betreft het de persoon die de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich te handhaven in de samenleving en behoefte heeft aan opvang. In de vierde plaats gaat het om de mantelzorger, die een meer zelfstandige positie in deze Wmo heeft gekregen. En ten vijfde om de persoon die vrijwilligerswerk verricht. Zowel mantelzorgers als vrijwilligers behoorden in de Wmo 2007 ook al tot de zogenaamde 'prestatievelden', maar nu is hun wettelijke positie versterkt.

2

Beperkingen, chronisch psychisch of psychosociaal probleem

Deze doelgroep werd ook bestreken door de Wmo 2007. Dat was neergelegd in artikel 1 lid 1 onder g onderdeel 6. De doelgroep is toen expliciet verruimd ten opzichte van het begrip 'gehandicapte' uit de Wvg. Deze laatste wet was voor iemand die behoorde tot de doelgroep gericht op voorzieningen die de gemeente vervolgens moest verstrekken. Nu in de Wmo voorzieningen niet langer centraal stonden, voldeed een dergelijke definitie niet meer: "De regering gaat in het kader van dit wetsvoorstel uit van mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Het gaat hier in alle gevallen om kenmerken van de persoon. (...) Verlies van zelfstandigheid en, met name, een gebrek aan deelname aan het maatschappelijk verkeer, kan echter ook een gevolg zijn van problemen die iemand heeft in zijn relatie met anderen, met zijn sociale omgeving. In dat geval is er sprake van een 'psychosociaal probleem'." ¹ Naar onze verwachting is er geen enkele aanleiding om een en ander onder de Wmo 2015 anders in te kaderen.

1. TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 23-30.

Beschermd wonen

De persoon die niet in staat is om zich te handhaven in de samenleving en voor wie beschermd wonen naar verwachting daarvoor een oplossing kan bieden, behoort ook tot de doelgroep van de Wmo 2015. Deze doelgroep is pas nu overgeheveld vanuit de AWBZ. Bij beschermd wonen gaat het om mensen bij wie onderdak, toezicht en begeleiding niet afhankelijk zijn van op genezing gerichte zorg. Zie voor meer informatie hierover de paragraaf over de voorziening beschermd wonen.

Opvang

Op grond van artikel 1 lid 1 onder g onderdeel 7 Wmo 2007 viel opvang (waaronder vrouwenopvang) al onder de prestatievelden van de Wmo. Door beschermd wonen en opvang in gezamenlijkheid op te nemen in de Wmo 2015 is duidelijk gemaakt dat het volledige ‘opvangterrein’ onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Voor meer informatie hierover, zie de paragraaf over de voorziening opvang.

Mantelzorger

Mantelzorg is op grond van artikel 1.1.1 Wmo 2015 hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep. Bij het verlenen van mantelzorg gaat het om het bieden van iets extra’s dat qua duur en qua intensiteit de normale gang van zaken overstijgt. Het gaat om hulp die verder gaat dan de hulp die mensen geacht worden elkaar te geven op basis van algemeen aanvaarde opvattingen over wat gebruikelijke hulp is.² Juist vanwege de intensiteit van de hulp en ondersteuning kan de mantelzorger in zijn eigen situatie en huishouden in de knel komen of overbelast raken. Om die reden is de mantelzorger ook als doelgroep opgenomen in de Wmo. De definitie uit artikel 1.1.1 is niet voor niets op deze manier geformuleerd. Mantelzorg was in de Wmo 2007 ruimer gedefinieerd (artikel 1 lid 1 onder a): “langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt”. Hier vielen ook mantelzorgers onder die AWBZ-zorg verrichtten. De wetgever heeft in de Wmo 2015 de definitie beperkt door mantelzorgers die AWBZ-zorg verrichtten uit te sluiten van ondersteuning op grond van de Wmo. Dat geldt zowel voor het algemene Wmo-beleid als voor de mantelzorgwaardering van artikel 2.1.6.

Vrijwilliger

Ondersteuning van de persoon die vrijwilligerswerk verricht, kreeg in de Wmo 2007 voor het eerst een wettelijke basis. De gemeente werd de ruimte gelaten om algemene maatregelen te nemen of individuele voorzieningen te treffen. Overigens gaat het niet alleen om vrijwilligers in de zorg: “De doelstelling van deze wet is ‘meedoen’ in de

2. TK 2013-2014, 33841, nr. 3.