

Per post en e-mail**Adviescommissie JMG****T.a.v. de heer F. Eliëns, secretaris MO10****Postbus 9105****6500 HG Nijmegen****Postadres**Postbus 24117
3502 MC UTRECHT**Telefoon**

06 - 156 080 56

Website

www.belangenbehartiger.nl

E-mail

c.dol@belangenbehartiger.nl

IBAN

NL91 INGB 0005092046

Betreft : Advisering adviescommissie JMG

Utrecht, 21 oktober 2019

Geachte heer Eliëns,

Via een e-mail van de adviescommissie JMG heb ik het verzoek gekregen om advies uit te brengen op enkele specifieke onderwerpen uit de voorgenomen stelselwijziging van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Nijmegen.

Vraagstelling

In de email van 16 oktober 2019 zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Kan begeleiding uit de Wmo en de Jeugdwet verstrekt worden als algemene voorziening?
2. Kan de gemeente voor een algemene voorziening een eigen bijdrage vragen, die hoger is als het abonnementstarief?
3. Is er recht op clientondersteuning bij een melding/aanvraag van een algemene voorziening?
4. Wanneer kan er binnen de Jeugdwet aanspraak op een pgb gemaakt worden?

Hieronder zal ik de vragen puntsgewijs beantwoorden.

1. Begeleiding als algemene voorziening binnen de Jeugdwet en Wmo 2015

Allereerst is het belang om de definities van 'begeleiding' en 'algemene voorziening' helder te krijgen. Vervolgens zal uiteengezet worden op welke wijze de noodzaak voor 'begeleiding' binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015 vastgesteld dient te worden en wanneer er wel/niet kan worden volstaan met een algemene voorziening.

Definities

Volgens de Wmo 2015 valt onder begeleiding: *"activiteiten gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt opdat hij zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven."* Begeleiding binnen de Jeugdwet is niet precies gedefinieerd, maar moet worden gezien als onderdeel van jeugdhulp dat nodig is om de jeugdige in staat te stellen om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende redzaam te zijn om maatschappelijk te participeren.

Een algemene voorziening is volgens de Wmo 2015 een *"aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruiker, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning"*. Ook dit begrip is in de Jeugdwet niet nader uitgewerkt, maar komt in de praktijk – net als begeleiding – overeen met de Wmo 2015.

Algemene voorzieningen

Volgens de parlementaire geschiedenis zijn algemene voorzieningen *"toegankelijk voor alle burgers van een gemeente. Ook mensen die zorg ontvangen als bedoeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) kunnen gebruik maken van een algemene voorziening (...)"*¹. Dientengevolge is het niet mogelijk om mensen van een algemene voorziening uit te sluiten². Dat wil overigens niet zeggen dat een algemene voorziening niet slechts toegankelijk kan zijn voor mensen die aan een bepaalde toegangseis voldoen (bijvoorbeeld ouderen), maar hiervoor hoeft geen onderzoek naar de behoefte (begeleiding) ingesteld te worden.

Nu de gemeente Nijmegen voornemens is om 'begeleiding' als algemene voorziening aan te bieden, zal deze voor een groot deel van de Nijmegenaren beschikbaar gesteld moeten worden. Dit blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis³: *"Indien een gemeente ervoor kiest om een wijkteam in de vorm van een algemene voorziening te organiseren, betekent dit dat ingezetenen van de diensten of activiteiten van het wijkteam gebruik kunnen maken, zonder voorafgaand onderzoek noodzakelijk is."* Aangezien een gemeente slechts bij onderzoek kan vaststellen of een Nijmegenaar tot de Wmo-doelgroep behoort, kan zij de toegangseis 'tot de Wmo-doelgroep behorend' niet toepassen.

Samenvattend kan begeleiding alleen als algemene voorziening worden aangeboden, als deze voorziening zonder keukentafelgesprek en voor een algemene groep Nijmegenaren beschikbaar wordt gesteld. Dus ook voor een Nijmegenaar die niet tot de doelgroep van de Wmo 2015 en Jeugdwet behoort.

Onderzoek

Op het moment dat een inwoner een melding (Wmo 2015) of aanvraag (Jeugdwet) voor ondersteuning in de vorm van begeleiding bij de gemeente indient, dan is de gemeente verplicht om onderzoek te doen naar de ondersteuningsbehoefte van de Nijmegenaar. In dit kader is een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van belang, omdat de hoogste bestuursrechter daarin uiteen heeft gezet op welke wijze de gemeente tot een zorgvuldig onderzoek dient te komen⁴. Het onderzoek bestaat uit 4 stappen:

1. Allereerst dient de gemeente de hulpvraag vast te stellen;
2. Vervolgens zal de gemeente de problemen moeten vaststellen die worden ondervonden bij de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan wel het zich kunnen handhaven in de samenleving;
3. De gemeente bepaalt welke ondersteuning naar aard en omvang⁵ de inwoner nodig heeft;
4. Tot slot bepaalt de gemeente welke ondersteuning onder eigen regie, gebruikelijke hulp, algemene en/of voorliggende voorziening valt, door vrijwilligers en/of mantelzorg kan worden verleend en tot slot middels een maatwerkvoorziening zal worden verkregen.

De Centrale Raad van Beroep heeft voor de Jeugdwet eenzelfde stappenplan opgesteld⁶.

Van belang hierbij is dat de gemeente per voorziening zal moeten nagaan of deze ook daadwerkelijk tot compensatie van de inwoner leidt. Dat geldt ook voor algemene voorzieningen. Volgens vaste rechtspraak kan de gemeente de inwoner naar een algemene voorziening verwijzen, mits zij voldoende hebben onderzocht of de betreffende voorziening beschikbaar is, door de aanvrager financieel kan worden gedragen en adequate compensatie biedt. De gemeente zal bij haar besluit in het

¹ TK 2013/2014, 33 841, nr. 3 p. 50 MvT

² TK 2013/2014, 33 841, nr. 64 p. 53 en 60 nota n.a.v. het nader verslag

³ TK 2013/14, 33 841 nr. 34, p 160-161 nota n.a.v. het verslag

⁴ ECLI:NL:CRVB:2018:819

⁵ Activiteit x frequentie per week x tijdseenheid

⁶ ECLI:NL:CRVB:2017:1477

ondersteuningsplan c.q. verslag en/of het indicatiebesluit uitgebreid moeten motiveren. Het rücksichtslos verwijzen naar een algemene voorziening is derhalve uit den boze.

Conclusie:

Het is voor de gemeente Nijmegen mogelijk om een pakket van algemene voorzieningen samen te stellen, waarin ook (een vorm van) begeleiding is opgenomen. Echter, op het moment dat een inwoner een melding/aanvraag indient, zal de gemeente moeten onderzoeken wat de volledige ondersteuningsbehoefte is (aard en omvang!) en of de algemene voorziening (naar aard en omvang) voor de inwoner beschikbaar, financieel draagbaar is en adequate compensatie biedt. Als dat niet het geval is, zal de gemeente alsnog een maatwerkvoorziening moeten toekennen.

Tot slot zal de gemeente het algemene voorzieningenpakket ook beschikbaar moeten stellen voor Nijmegenaren die niet tot de doelgroep van de Wmo 2015 en Jeugdwet behoort. Het is derhalve de vraag of de gemeente Nijmegen zichzelf niet spreekwoordelijke in de voet schiet en de facto duurder uit is.

2. Kan de eigen bijdrage voor een algemene voorziening hoger liggen dan het abonnementstarief?

Een algemene voorziening is een voorziening die voorliggend is aan een maatwerkvoorziening en in principe geen onderdeel uitmaakt van een formeel besluit. Het gevolg is dat een algemene voorziening niet onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt, waardoor de regels rondom de (maximale) eigen bijdrage niet van toepassing zijn. Het staat de gemeente vrij om een (dekkende) bijdrage te vragen. De gemeente kan sinds 1 januari 2016 geen eigen bijdrage voor jeugdhulp vragen. Voor een algemene voorziening zou de gemeente in principe wel een passende eigen bijdrage kunnen vragen.

Let op! Zoals hiervoor aangegeven dient de gemeente per melder/aanvrager te onderzoeken of een algemene voorziening beschikbaar is, financieel kan worden gedragen en adequate ondersteuning biedt. Op het moment dat de eigen bijdrage voor de algemene voorziening financieel niet gedragen kan worden, zal de gemeente alsnog een maatwerkvoorziening met het bijbehorend abonnementstarief, dan wel jeugdhulp zonder eigen bijdrage, moeten toekennen.

Tot slot zal vanaf 1 januari 2020 het abonnementstarief ook gaan gelden voor algemene voorzieningen waarbij sprake is van een 'duurzame hulpverleningsrelatie'. In het voorstel (het is nog niet wettelijk geregeld) wordt 'begeleiding' expliciet genoemd. Echter, het is op dit moment nog niet duidelijk hoe 'duurzame hulpverleningsrelatie' wordt gedefinieerd en er komt nog een handreiking 'duurzame hulpverleningsrelatie' waar cliënten organisaties intensief bij zijn betrokken.⁷

3. Is er recht op onafhankelijke cliëntondersteuning bij een melding/aanvraag van een algemene voorziening?

Het antwoord daarop is: "Ja".

In artikel 2.2.4 eerste lid van de Wmo 2015 staat dat de gemeente verplicht is om cliënt ondersteuning beschikbaar te stellen. Vervolgens staat in artikel 2.3.2 derde lid van de Wmo 2015 dat de gemeente de inwoner voor het onderzoek moet wijzen op de mogelijkheid gebruik te maken van gratis cliëntondersteuning.

⁷ Kamerbrief 6 september 2019, Minister H. de Jonge

In de Jeugdwet is dat niet anders, behalve dan de naam: vertrouwenspersoon. In artikel 2.6 eerste lid onder f van de Jeugdwet staat dat jeugdigen, ouders of pleegouders een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon. Een vertrouwenspersoon is volgens artikel 1.1 van de Jeugdwet *een persoon die jeugdigen (..) op hun verzoek ondersteunt in aangelegenheden die samenhangen met de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van het college (...).*

Een onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte is een verantwoordelijkheid van het college waardoor de vertrouwenspersoon ook tijdens de aanvraag ingeschakeld kan worden.

4. Wanneer kan er binnen de Jeugdwet aanspraak gemaakt worden op een pgb?

In artikel 8.1.1 van de Jeugdwet staat beschreven wanneer een pgb kan worden verstrekt. Allereerst moet het voor de gemeente duidelijk zijn dat degene die het pgb beheert zijn/haar taken op verantwoorde wijze kan uitvoeren.

Vervolgens zal er in de pgb-aanvraag duidelijk moeten worden gemotiveerd waarom zorg in natura van een zorgaanbieder niet passend is. Let wel, alleen motiveren. De gemeente zal dan een afweging moeten maken of zij de motivering voldoende vindt of niet. Alleen als de ouders dit niet of onvoldoende kunnen motiveren, mag de gemeente de aanvraag (gemotiveerd!) afwijzen.

Het laatste vereiste is dat de geboden zorg van goede kwaliteit is.

Mocht bovenstaande nog vragen bij u oproepen, dan ben ik uiteraard meer dan bereid deze te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Christiaan Dol
Juridisch adviseur