

Wegwijs in de Wmo 2015

I.M. (Ingeborg) Lunenburg

Wegwijs in de Wmo 2015

Van melding tot maatwerk



Wegwijs in de Wmo 2015

I.M. Lunenburg

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, vierde druk, januari 2026

ISBN: 9789493376342

NUR: 823

www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

De Wmo 2015 heeft als doel om burgers te ondersteunen zodat zij zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven of zich weer kunnen handhaven in de samenleving. Dat kan nodig zijn als het henzelf, met hulp van mensen uit het sociaal netwerk of andere oplossingen (nog) niet lukt. Gemeenten hebben een brede verantwoordelijkheid om daarvoor te zorgen. Het verstrekken van maatwerkvoorzieningen vormt daarbij het sluitstuk. De wetgever heeft gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015 een grote mate van beleidsvrijheid willen toebedelen.

Ook is bewust gekozen om niet in de wet vast te leggen waar burgers in het algemeen recht op hebben. Veel uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zijn voor gemeenten richtinggevend. Dat wil zeggen: de strekking ervan geldt voor alle gemeenten. In 11 jaar heeft de Wmo 2015 veel jurisprudentie voortgebracht. De Centrale Raad van Beroep heeft getracht lijn te brengen in de vaak uiteenlopende uitleg en toepassing van de wet door gemeenten. Dat is veelal te wijten aan onjuiste wettoepassing, mede door gebrekkige wetgeving, maar ook door onvoldoende of op onjuiste wijze uitvoering geven aan het onderzoek naar de behoefte aan maatschappelijk ondersteuning. Uit de rechtspraak blijkt dat de beoogde beleidsvrijheid wel degelijk is begrensd. We weten ook dat de Wmo 2015 niet gericht is op optimaliseren en dat de uitvoering van de wet wel degelijk is begrensd. Burgers moeten voldoende zelfredzaam kunnen zijn en in staat zijn tot participatie, redelijkerwijs rekening houdend met hun wensen.

Het adagium is maatwerk. Daarvoor hanteert de wet een open norm: de 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. De vraag rijst of voor maatwerk geen normen zouden moeten (kunnen) gelden, ook ter voorkoming van willekeur. Een vraag die daaraan voorafgaat is wat maatwerk precies is en of beleid daaraan in de weg staat. Als uitgangspunt geldt ook dat uitvoering van de wet gericht moet zijn op integrale dienstverlening, door samen te werken met partijen op het gebied van de zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen. Dat is ook maatwerk. Daarmee is niet bedoeld dat maatwerkvoorzieningen verstrekt moeten worden die buiten de reikwijdte van de Wmo 2015 vallen of om de reikwijdte van de wet in te perken.

Wegwijs in de Wmo 2015 biedt juridische wegwijzers bij ondersteuningsvragen van burgers die zich bij de gemeente melden en een aanvraag willen doen om een maatwerkvoorziening, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget. Het boek gaat voornamelijk in op juridische aspecten die een rol spelen bij het op juiste wijze beoordelen van de aanvraag en behandelt de onderwerpen die daarbij van belang (kunnen) zijn. Die zijn stapsgewijs in verschillende hoofdstukken opgenomen: van melding tot maatwerk. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop de bestuursrechter toetst. Naast het verstrekken van maatwerkvoorzieningen kunnen toekennings-

besluiten worden herzien of ingetrokken en bij gevolg daarvan leiden tot een vordering van de geldswaarde.

De eerste druk van dit boek is in maart 2020 verschenen. Ook de inhoud van de vierde druk van dit boek is gebaseerd op de wet zelf, de wetgeschiedenis en de rechtspraak hierover. Jurisprudentie die van belang is om te kennen is verwerkt (stand medio december 2025). De inhoud is verder aangevuld en aangepast. Aan de totstandkoming is uiterste zorg besteed, wat niet wegneemt dat dit boek niet volledig kan zijn mede gelet op open vragen die er over de uitvoering van de Wmo 2015 nog zijn. Die zullen in de rechtspraak beantwoord moeten worden. Suggesties kunnen worden gestuurd naar info@ingeborglunenburg.nl, zodat ze in een volgende editie meegenomen kunnen worden.

In dit boek wordt meestal in de mannelijke vorm naar personen verwezen. Overal waar hij of zijn staat, is ook zij of haar bedoeld.

Ingeborg Lunenburg

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
1 Inleiding in de Wmo 2015	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelen Wmo 2015	1
1.3 Maatschappelijke ondersteuning	2
1.4 Compensatieplicht	3
1.5 Uitvoering van de Wmo 2015	3
1.6 Integrale dienstverlening	4
1.7 Beleidsvrijheid uitvoering Wmo 2015	6
1.7.1 Inleiding	6
1.7.2 Beleidskeuzen	7
1.7.3 Maatwerkoplossing	7
1.7.4 Begrenzing beleidsvrijheid	7
1.8 Evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht	7
1.9 Toetsing soorten beleid	12
1.10 Actualiteiten in en om de Wmo 2015	13
2 Regelgeving en beleid	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Verordening algemeen	17
2.3 Overzicht	18
2.3.1 Inleiding	18
2.3.2 Verplichte onderwerpen	19
2.3.3 Niet-verplichte onderwerpen	20
2.4 Proces	21
2.5 Criteria	22
2.6 Voorbeelden van criteria	23
2.6.1 Inleiding	23
2.6.2 Algemene criteria	23
2.6.3 Primaten	24
2.6.4 Normering	25
2.6.5 Beperkende voorwaarden	28
2.6.6 Verplichtingen	31
2.7 Systematiek persoonsgebonden budget	32
2.7.1 Inleiding	32
2.7.2 Delegatieverbod	32

2.7.3	Differentiatie	32
2.7.4	Voorwaarden tarief sociaal netwerk	33
2.7.5	Vergoedingsregeling voor ondersteuning uit het sociale netwerk	33
2.8	Kwaliteitseisen	33
2.9	Klachtenregeling, medezeggenschap en inspraak	34
2.10	Bestrijding ten onrechte ontvangen aanspraak, misbruik en oneigenlijk gebruik	35
2.11	Jaarlijkse blijk van waardering	38
2.12	Reële prijs en kwaliteit diensten	39
2.13	Bijdrage in de kosten	40
2.13.1	Inleiding	40
2.13.2	Algemene voorzieningen	41
2.13.3	Maatwerkvoorziening en pgb	42
2.13.4	Delegatieverbod algemene voorziening	44
2.14	Bijdrage in de kosten niet verschuldigd	44
2.15	Kostprijs	45
2.16	Tegemoetkoming meerkosten	46
2.17	Overige verordenende bevoegdheid	46
2.18	Nadere regels	47
2.19	Beleidsregels	48
3	Toegang tot de Wmo 2015	51
3.1	Inleiding	51
3.2	Melding	51
3.2.1	Inleiding	51
3.2.2	Splitsing melding en aanvraag	52
3.2.3	Procedure	52
3.3	Spoedeisende gevallen	54
3.3.1	Inleiding	54
3.3.2	Aparte procedure	54
3.3.3	Onverwijld beslissen	55
3.4	Informatie- en voorlichtingsplicht college	56
3.4.1	Inleiding	56
3.4.2	Cliëntondersteuning	56
3.4.3	Persoonlijk plan	57
3.4.4	Informatie persoonsgebonden budget	57
3.4.5	Informatie over de eigen bijdrage	58
3.4.6	Identificatieplicht	58
3.5	Onderzoek	59

3.5.1	Inleiding	59
3.5.2	Verlengen zeswekentermijn	59
3.5.3	Onderwerpen	59
3.5.4	Stelplicht en bewijslastverdeling	62
3.5.5	Stappenplan	62
3.5.6	Niet zorgvuldig?	68
3.5.7	Wie doet onderzoek	68
3.5.8	Onderzoeksmethoden	69
3.5.9	Verstrekken persoonsgegevens aan CIZ	69
3.6	Inlichtingen- en medewerkingsplicht	71
3.7	Verslag van het onderzoek	73
3.7.1	Inleiding	73
3.7.2	Ondertekening verslag	73
4	De aanvraag	75
4.1	Inleiding	75
4.2	Indienen aanvraag	75
4.2.1	Inleiding	75
4.2.2	Welke gemeente	75
4.2.3	Regels bij verordening	76
4.2.4	Verlengen en opschorten beslistermijn	77
4.2.5	Onvoldoende medewerking	78
4.2.6	Wat aanvragen	79
4.2.7	Tijdig opnieuw melden	79
4.3	Beoordeling van de aanvraag	79
4.3.1	Inleiding	79
4.3.2	Geen volledige compensatieplicht	80
4.3.3	Resultaatgericht indiceren	81
4.3.4	Objectieve maatstaf	82
4.3.5	Indiceren in klassen	83
4.3.6	Ingangsdatum algemeen	83
4.3.7	Ingangsdatum specifiek	83
4.3.8	Duur van de indicatie	84
4.4	Verwijzen naar of afstemmen op andere wetten	85
4.4.1	Inleiding	85
4.5	Wijze van toetsing door de bestuursrechter	86
4.5.1	Inleiding	86
4.5.2	Toetsingskader	86
4.5.3	Toetsingsmaatstaven	88
4.5.4	Toetsing bestreden besluit	89

4.6	Vaststellingsovereenkomst in het bestuursrecht	90
5	Eigen kracht	93
5.1	Inleiding	93
5.2	Reikwijdte eigen kracht	93
5.2.1	Inleiding	93
5.2.2	Stimuleren eigen kracht	93
5.2.3	Geen eigen kracht	94
5.2.4	Wel eigen kracht	95
5.3	Aanspraak andere wetten	98
5.3.1	Gezondheid en Wmo 2015	100
5.4	Risicosfeer	101
5.4.1	Inleiding	101
5.4.2	Verhuizen zonder toestemming	101
5.4.3	Aanvraag pgb binnen budgetperiode	101
6	Algemeen gebruikelijke voorziening	103
6.1	Inleiding	103
6.2	Criteria	103
6.3	De beoordeling	104
6.3.1	Inleiding	104
6.3.2	Niet specifiek bedoeld voor personen met een beperking	104
6.3.3	Daadwerkelijk beschikbaar	105
6.3.4	Een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt tot zelfredzaamheid of participatie in staat is	105
6.3.5	Financieel te dragen met een inkomen op minimumniveau	105
6.4	Voorbeelden algemeen gebruikelijke voorzieningen	107
6.4.1	Inleiding	107
6.4.2	Boodschappendienst	107
6.4.3	Maaltijdservice	108
6.4.4	Vervoer	108
6.4.5	Woonvoorziening	109
6.4.6	Renovatie	109
6.4.7	Algemeen gebruikelijke verhuizing	109
6.5	Algemene maatregel van bestuur	110
6.5.1	Inleiding	110
6.5.2	Voorbeelden	110
7	Gebruikelijke hulp	111
7.1	Inleiding	111

7.2	Leefeenheid	111
7.2.1	Inleiding	111
7.2.2	Woning en normaal gebruik van de woning	112
7.2.3	Mantelzorg is geen gebruikelijke hulp	112
7.3	Algemeen aanvaardbare opvattingen	112
7.3.1	Inleiding	112
7.3.2	Eisen aan het onderzoek	113
7.4	Objectief afwegingskader	114
7.4.1	Inleiding	114
7.4.2	Algemeen aanvaardbare opvattingen	114
7.4.3	In redelijkheid te verwachten van huisgenoten	115
7.4.4	Verordenende bevoegdheid	115
7.4.5	Maatwerk in beleidsregels	116
7.4.6	Inwonend kind	117
7.4.7	Uitstelbare en niet-uitstelbare taken	117
7.4.8	Uitzonderingen bieden gebruikelijke hulp	118
7.5	Aard van de relatie	118
7.6	Bovengebruikelijke hulp	123
7.7	Zelfredzaamheid en participatie cliënt	123
7.8	Verhouding draaglast en draagkracht	124
7.9	Medewerking	124
8	Mantelzorg	125
8.1	Inleiding	125
8.2	Ondersteunen mantelzorger	125
8.2.1	Inleiding	125
8.2.2	Cliënt en mantelzorger	126
8.2.3	Wet langdurige zorg	126
8.2.4	Type ondersteuning	127
8.3	Respijtzorg	127
8.3.1	Inleiding	127
8.3.2	Kortdurend verblijf	128
8.4	Mantelzorgwoning	128
9	Algemene voorziening	129
9.1	Inleiding	129
9.2	Aanbieder	129
9.2.1	Inleiding	129
9.2.2	Diensten of activiteiten	130
9.2.3	Kwaliteit	130

9.2.4	Zonder voorafgaand onderzoek	131
9.2.5	Beoordeling	131
9.2.6	Bijdrage in de kosten	132
9.2.7	Geen algemene voorziening	132
9.3	Doelgroep	133
9.3.1	Inleiding	133
9.3.2	Algemeen karakter	133
9.3.3	Specifiek karakter	133
9.4	Rechtsbescherming	134
9.4.1	Inleiding	134
9.4.2	Aanvraag indienen	134
9.4.3	Ontzeggen toegang	134
9.4.4	Bijdrage in de kosten	134
10	Beschermd wonen	135
10.1	Inleiding	135
10.2	Landelijke toegankelijkheid	135
10.2.1	Inleiding	135
10.2.2	Samenwerken verplicht	136
10.2.3	Mandaat	136
10.2.4	Commissie Woonplaatsbeginsel en Toegang	137
10.2.5	Woonplaatsbeginsel beschermd wonen	138
10.3	Beschermd wonen	138
10.3.1	Inleiding	138
10.3.2	Doelgroep	139
10.3.3	Accommodatie	140
10.3.4	Toezicht en ondersteuning	140
10.3.5	Begeleiding	140
10.3.6	Huishoudelijke hulp	141
10.4	Verzilveren indicatie met een pgb	141
10.4.1	Inleiding	141
10.4.2	Kleinschalig wooninitiatief	141
10.5	Overgangsrecht	142
10.5.1	Inleiding	142
10.5.2	Toegang Wet langdurige zorg	142
11	Opvang	145
11.1	Inleiding	145
11.2	Eigen verantwoordelijkheid	145
11.3	Landelijke toegankelijkheid	146

11.3.1	Convenant	146
11.3.2	Beleidsregels maatschappelijke opvang	147
11.3.3	Commissie Woonplaatsbeginsel en Toegang	147
11.4	Melding en onderzoek	147
11.4.1	Kunnen handhaven in de samenleving	148
11.5	Voorziening opvang	148
11.5.1	Noodopvang	148
11.5.2	Noodopvang zelfredzame gezinnen	149
11.5.3	Algemene voorziening	149
11.5.4	Maatwerkvoorziening	149
11.5.5	Passende bijdrage	150
11.6	Natura of persoonsgebonden budget	150
11.7	Bijdragen in de kosten	150
11.8	Niet-rechthebbende vreemdelingen	151
12	Maatwerkvoorziening	153
12.1	Inleiding	153
12.2	Maatwerk	153
12.2.1	Inleiding	153
12.2.2	Afgestemd op het individu	153
12.2.3	Maatwerkoplossing	154
12.2.4	Maatwerkvoorzieningen	154
12.2.5	Geen maatschappelijke ondersteuning	155
12.2.6	Assistentiehond	156
12.2.7	Financiële tegemoetkoming	157
12.3	Leefomgeving	158
12.3.1	Inleiding	158
12.3.2	Territorialiteit	158
12.3.3	Verblijf in het buitenland	159
12.3.4	Verblijf buiten gemeente	160
12.4	Beperking	160
12.5	Chronisch psychisch probleem	161
12.6	Psychosociaal probleem	162
12.7	Zelfredzaamheid	163
12.7.1	Inleiding	163
12.7.2	Algemene dagelijkse levensverrichtingen (adl)	163
12.7.3	Gestructureerd huishouden voeren	164
12.7.4	Afbakening Zorgverzekeringswet en Wmo 2015	165
12.8	Participatie	165
12.9	Causaal verband	166

12.10 Anti-revaliderende werking	167
12.10.1 Inleiding	167
12.10.2 In beweging blijven	168
12.10.3 Behandel mogelijkheden	168
12.10.4 Somatisch onvoldoende verklaarde lichamelijke klachten	168
12.11 Bijzonderheden	168
12.12 Financiële tegemoetkoming	169
12.12.1 Inleiding	169
12.12.2 Uitvoeringspraktijk	169
12.12.3 Bestedingsvrijheid	171
12.12.4 Geen subsidie	171
12.13 Aangewezen op een maatwerkvoorziening	171
12.13.1 Inleiding	171
12.13.2 Wat is maatwerk?	171
12.14 Verhaal van kosten (regres)	173
13 Afbakening Wmo 2015 en Wet langdurige zorg	175
13.1 Inleiding	175
13.2 Uitzonderingsbepalingen	175
13.2.1 Inleiding	175
13.2.2 Mobiliteitshulpmiddelen instelling	177
13.2.3 Wonen in een instelling en de kosten wasverzorging	178
13.2.4 Wmo 2015 of bijzondere bijstand	179
13.2.5 Algemene voorziening	180
13.2.6 Wat is thuis wonen	180
13.3 Tijdelijke indicatie	182
13.4 Reikwijdte Wet langdurige zorg	182
13.4.1 Inleiding	182
13.4.2 Woonplaats	183
13.4.3 Afbakening begeleiding	184
13.5 Toepassing kan-bepaling	184
13.6 Bewoner adl-woning heeft geen Wlz-indicatie	185
14 Persoonsgebonden budget	187
14.1 Inleiding	187
14.2 Recht op persoonsgebonden budget	187
14.2.1 Inleiding	187
14.2.2 Spoedeisende situatie: geen pgb	187
14.2.3 Doelmatigheidsoverwegingen niet toegestaan	188
14.2.4 Pgb moet bereikbaar zijn	188

14.2.5	Bijdrage in de kosten verschuldigd	188
14.3	Verordenende bevoegdheid	188
14.4	Aanvraag persoonsgebonden budget	189
14.4.1	Inleiding	189
14.4.2	Budgetplan	189
14.4.3	Beoordeling pgb met terugwerkende kracht	189
14.4.4	Aanvraag pgb binnen budgetperiode	190
14.5	Voorwaarden persoonsgebonden budget	190
14.5.1	Inleiding	190
14.5.2	Pgb-bekwaamheid	191
14.5.3	Verantwoorde uitvoering van pgb-taken geborgd	193
14.5.4	Motiveren pgb-wens	195
14.5.5	Waarborg kwaliteit	196
14.5.6	Besteding persoonsgebonden budget sociaal netwerk	198
14.5.7	Kwaliteitseisen woningaanpassing en hulpmiddel	199
14.6	Persoonsgebonden budget geschikt voor het doel	199
14.6.1	Inleiding	199
14.6.2	Gemengde overeenkomst	200
14.7	Overige weigeringsgronden	200
14.7.1	Inleiding	200
14.7.2	Meer dan de kosten in natura	201
14.7.3	Eerder besluit herzien of ingetrokken	202
14.8	Hoogte persoonsgebonden budget	202
14.8.1	Inleiding	202
14.8.2	Passende bijdrage	202
14.8.3	Toereikend persoonsgebonden budget	202
14.8.4	Systematiek in verordening	203
14.8.5	Beperking van de kennisneming	204
14.8.6	Gedifferentieerde tarieven	204
14.8.7	Tarief sociaal netwerk	204
14.8.8	Vergoedingsregeling hulp sociaal netwerk	205
14.8.9	Technisch geschikte maatwerkvoorziening	205
14.9	Verplichtingen persoonsgebonden budget	206
14.9.1	Inleiding	206
14.9.2	Informatieplicht college	206
14.9.3	Heroverwegen besluit	206
14.9.4	Verplichtingen budgethouder	206
14.10	Besteding en betaling persoonsgebonden budget	207
14.10.1	Inleiding	207
14.10.2	Voorwaarden besteding	207

14.10.3 Besteden binnen de termijn	208
14.10.4 Betaling persoonsgebonden budget	208
15 Tegemoetkoming meerkosten	209
15.1 Inleiding	209
15.2 Discretionaire bevoegdheid	209
15.2.1 Inleiding	209
15.2.2 Verordening	209
15.2.3 Nadere regels	210
15.2.4 Hoogte tegemoetkoming	210
15.2.5 Draagkracht	210
15.2.6 Sportvoorziening	211
15.3 Aanvraag en betaling	212
16 Aantasten van rechten	213
16.1 Inleiding	213
16.2 Heroverweging besluit	213
16.2.1 Inleiding	213
16.2.2 Besluit na heroverweging	214
16.2.3 Tijdelijke indicatie	214
16.2.4 Terugkomen van besluiten Wmo	215
16.3 Opschorten betaling persoonsgebonden budget	215
16.3.1 Inleiding	215
16.3.2 Verordening	215
16.3.3 Gebruikmaking bevoegdheid	216
16.3.4 Gegronde vermoeden	216
16.3.5 Gelijktelling besluit	217
16.3.6 Kennisgeven	218
16.4 Terminologie	218
16.4.1 Inleiding	218
16.4.2 Beëindiging en wijziging	218
16.4.3 Herzien of intrekken	219
16.5 Bevoegdheid herziening en intrekking beslissing	219
16.5.1 Inleiding	219
16.5.2 Gebruikmaking bevoegdheid algemeen	220
16.5.3 Belastend besluit	220
16.5.4 Bekendmaken aan belanghebbende	220
16.5.5 Schending inlichtingenplicht	221
16.5.6 Gebruikmaking bevoegdheid	221
16.5.7 Niet meer aangewezen op ondersteuning	222

16.5.8	Ondersteuning niet meer toereikend	223
16.5.9	Niet voldoen aan voorwaarden	223
16.5.10	Niet of voor een ander doel gebruikt	224
16.5.11	Privaatrechtelijke overeenkomst	224
16.6	Vorderen geldswaarde	225
16.6.1	Inleiding	225
16.6.2	Opzettelijke schending	226
16.6.3	Van wie terugvorderen	228
16.6.4	Hoogte terugvordering maatwerkvoorziening in natura	228
16.6.5	Hoogte terugvordering pgb	229
16.7	Verordenende bevoegdheid	230
16.7.1	Inleiding	230
16.7.2	Tegemoetkoming meerkosten	230
16.7.3	Overig	230
16.7.4	Onverschuldigd betaald	231
16.7.5	Verjaringstermijn	231
16.8	Invordering	231
16.8.1	Inleiding	231
16.8.2	Verrekeningsbevoegdheid	232
16.8.3	Dringende redenen	232
16.8.4	Kwijtschelding	233
17	Advisering in de Wmo 2015	235
17.1	Inleiding	235
17.2	Het kader van de advisering	235
17.3	De adviseur	237
17.4	De totstandkoming van het advies	238
17.5	Vergewisplicht	239
17.6	Niet eens met het advies	240
17.7	Bestuursrechter benoemt deskundige	241
	Trefwoordenregister	243