

Toelichting verordening beschermd wonen en opvang 2016 gemeente Molenwaard

Algemene toelichting

Deze door de gemeenteraad vastgestelde verordening bevat de regels over beschermd wonen en opvang. Formeel gezien kent de Wmo 2015 geen onderscheid tussen centrumgemeenten en regiogemeenten en ziet de verplichting van de wet t.a.v. beschermd wonen en opvang dus op alle gemeenten. Echter, voor opvang en beschermd wonen is tussen het Rijk en de VNG afgesproken de huidige materiële situatie, dus de constructie met de centrumgemeenten, voorlopig te handhaven (zie Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33 841, nr. 34). De middelen voor opvang en beschermd wonen zullen dus voorlopig worden uitgekeerd aan de centrumgemeenten (i.c. Dordrecht). Wel blijft het zo dat regiogemeenten een schriftelijk mandaat moeten geven aan de centrumgemeente wanneer zij de bevoegdheid tot het bepalen van de toegang, het afgeven van de beschikkingen en het daadwerkelijk verstrekken van opvang en beschermd wonen mandateren aan de centrumgemeente. Als – zoals de bedoeling is – na verloop van tijd de centrumgemeenteconstructie wordt afgeschaft, kunnen gemeenten ook een ander samenwerkingsverband mandaat geven.

Hoofdstuk 1 INLEIDING

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

Dit artikel bevat de begripsomschrijvingen. Daarbij is ervoor gekozen om de (meeste) wettelijke begripsbepalingen niet over te nemen. De begrippen maatwerkvoorziening en persoonsgebonden budget zijn wel opgenomen in artikel 1.1 om te verduidelijken dat een maatwerkvoorziening twee leveringsvormen kent (natura en pgb) en dat een persoonsgebonden budget dus een leveringsvorm van een maatwerkvoorziening is.

Lid 1 onder a 24-uursopvang

Bij 24-uursopvang gaat het om het bieden van tijdelijke opvang, bestaande uit verblijf en begeleiding. Het betreft een doorstroomvoorziening op weg naar een meer passende en perspectief biedende woonvorm.

Lid 1 onder b Algemeen gebruikelijke voorziening

Wat in een concrete situatie als algemeen gebruikelijk te beschouwen is, hangt af van de geldende maatschappelijke normen van het moment van de aanvraag. Het begrip "algemeen gebruikelijk" is al geconcretiseerd in de Wmo 2007-jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Om duidelijk te maken wat in de wet verstaan wordt onder dit begrip is de begripsomschrijving vanuit de jurisprudentie in de verordening opgenomen. Het gaat daarbij om de volgende voorzieningen die:

- in de reguliere handel verkrijgbaar zijn;
- niet speciaal voor personen met een beperking bedoeld zijn;
- die niet duurder is dan vergelijkbare producten.

Er moet altijd in het individuele geval worden bekeken of de voorziening ook voor de cliënt algemeen gebruikelijk is.

Lid 1 onder c Algemene voorziening

Voor de duidelijkheid is aangegeven dat de algemene voorziening, voor zover in deze verordening is geregeld, alleen betrekking hebben op opvang en beschermd wonen.

Artikel 1.2 Reikwijdte

Dit artikel regelt de reikwijdte van deze verordening. Deze verordening heeft alleen betrekking op de algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen met betrekking tot beschermd wonen en opvang.

Voor de overige maatwerkvoorzieningen en voor de algemene voorzieningen zijn of worden aparte verordeningen opgesteld.

HOOFDSTUK 2 PROCEDUREREGELS

Artikel 2.1 Melding

Dit artikel beschrijft wie de melding kan doen en hoe de melding kan worden gedaan. In principe kan iedereen een signaal afgeven dat iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning. Echter de melding in de zin van artikel 2.3.2 van de wet, waarop een onderzoek moet volgen, kan alleen worden gedaan door of namens de cliënt. Dat hoeft dus niet de cliënt zelf te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook een mantelzorger of familielid zijn.

De cliënt heeft na bevestiging van de melding zeven dagen de tijd een persoonlijk plan in te leveren. Het gaat hier om zeven dagen, niet om zeven werkdagen.

Artikel 2.2 Cliëntondersteuning

Dit artikel bepaalt overeenkomstig artikel 2.3.2 lid 3 van de wet dat het college de cliënt na de melding inlicht over de mogelijkheid van cliëntondersteuning. Voor deze cliëntondersteuning is geen bijdrage verschuldigd.

Artikel 2.3 Onderzoek en gesprek

Het onderzoek en de inhoud daarvan is al uitgebreid omschreven in de wet. Daarom is bewust gekozen de wijze van toegang summier in de verordening op te nemen. Wel bepaalt het tweede lid dat een gesprek altijd deel uitmaakt van het onderzoek. Bij voorkeur vindt het gesprek mondeling bij de cliënt thuis plaats (daarbij kan een familielid, hulpverlener of onafhankelijke cliëntondersteuner aanwezig zijn). De cliënt kan zelf bepalen wie er met hem/haar aanwezig is bij het gesprek naar aanleiding van de melding. En dus kan de cliënt bepalen of degene die namens hem/haar de melding heeft gedaan aanwezig is en of een vertegenwoordiger aanwezig is. Tevens kan de cliënt beslissen of hij/zij gebruik wil maken van onafhankelijke cliëntondersteuner tijdens het gesprek. Dus bij een melding namens een cliënt hoeft de melder niet bij het gesprek aanwezig te zijn, dat is ter keuze van de cliënt.

Is een gesprek thuis niet mogelijk, dan wordt uitgeweken naar een spreekuur bij de gemeente of bij een dienstverlener. Tot slot kan in sommige gevallen ook een telefoongesprek volstaan (bv bij aanpassing van een reeds bestaande voorziening). Afhankelijk van de melding en de situatie wordt daarmee bepaald hoe het gesprek vorm wordt gegeven.

Artikel 2.4 Onderzoeksverslag

Deze bepaling is opgenomen in het belang van een zorgvuldige dossiervorming en een zorgvuldige procedure en is overeenkomstig artikel 2.3.2 lid 7 van de wet opgenomen. Het eerste lid borgt dat altijd een schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek wordt verstrekt. Dit wordt het onderzoeksverslag genoemd.

Artikel 2.5 De aanvraag

Dit artikel beschrijft wie de aanvraag kan doen en hoe de aanvraag kan worden gedaan. Een aanvraag kan alleen schriftelijk worden gedaan door of namens de cliënt.

Artikel 2.6 Medewerking cliënt en huisgenoten

Dit artikel is grotendeels een nadere uitwerking van de medewerkingsplicht van artikel 2.3.8 van de wet. Het tweede lid bevat de verplichting voor de cliënt om medewerking te verlenen.

Artikel 2.7 Advisering

Het kan noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de gevraagde voorziening een beroep te doen op een (medisch) adviseur. Als daar aanleiding voor is biedt dit artikel daartoe de mogelijkheid.

Artikel 2.8 Ondersteuningsplan

Bij het bepalen van de aanspraak op de maatwerkvoorziening beschermd wonen of opvang kan worden gewerkt met een ondersteuningsplan. Dit ondersteuningsplan, dat tussen cliënt en de aanbieder wordt overeengekomen, bevat een concrete invulling van de door de aanbieder te verlenen ondersteuning aan de cliënt, gebaseerd op de geïndiceerde ondersteuning.

HOOFDSTUK 3 BEOORDELING AANSPRAAK OP MAATWERKVOORZIENING

Artikel 3.2 Algemene criteria

Lid 1

Onder b

De voorzieningen die in het kader van deze verordening worden verstrekt, dienen naar objectieve maatstaven gemeten zowel passend als de meest goedkope te zijn. Datgene wat de cliënt als een meest passende oplossing voor zijn beperkingen beschouwt wordt meegewogen in de beoordeling van het verantwoord zijn van de voorziening. Ook het criterium inzake de kosten van de voorziening, speelt een rol bij de uiteindelijke beoordeling van het al dan niet verantwoord zijn van een voorziening. Voorzieningen die kostenverhogend werken zonder dat zij de voorziening passender maken, komen in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking.

Onder d en e

Hier wordt benadrukt, voor wat betreft het beschermd wonen (onder d) en opvang (onder e), dat het verstrekken van een maatwerkvoorziening in het kader van de wet nadrukkelijk de hekkensluis is. Alleen wanneer iemand echt niet zelf of met hulp van zijn omgeving, of met algemene voorzieningen of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten in staat is tot zelfredzaamheid of participatie, moet er een maatwerkvoorziening worden verstrekt. Het college zal dus zorgvuldig onderzoeken wat de cliënt op eigen kracht of met hulp van personen uit zijn sociale netwerk (gebruikelijke hulp, mantelzorg of anderszins) kan doen om de problematiek te verkleinen of op te lossen en wat gebruikmaken van algemene voorzieningen daaraan kan bijdragen.

Lid 2

Onder a

Geen maatwerkvoorziening wordt verstrekt indien de voorziening voor de persoon van de cliënt algemeen gebruikelijk is. Voor het begrip algemeen gebruikelijk wordt verwezen naar de toelichting op artikel 1.1.

Onder b

De wet bevat geen bepaling, zoals artikel 2 Wmo, die regelt dat een aanspraak op grond van een andere wet voorgaat. Daarom is een dergelijke bepaling in de verordening opgenomen. Ook regelt de verordeningsbepaling, vergelijkbaar aan artikel 15 van de Wet werk en bijstand, dat kosten die in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt, niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Onder c

In artikel 2.3.8 van de wet is de medewerkingsplicht van de cliënt opgenomen. En in artikel 2.6 van deze verordening is voor de cliënt een specifieke medewerkingsplicht neergelegd. Verleent de cliënt geen medewerking dan kan de aanspraak op een maatwerkvoorziening niet worden vastgesteld en volgt een afwijzende beschikking.

HOOFDSTUK 4 PERSOONSGEBONDEN BUDGET

Artikel 4.1 Criteria persoonsgebonden budget

Artikel 2.3.6 lid 2 en 4 van de wet bevatten een aantal (deels facultatieve) criteria om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden budget. In aanvulling daarop bevat dit artikel een aantal weigeringsgronden voor een persoonsgebonden budget. Deze sluiten deels aan bij de verplichting voor de cliënt om een budgetplan te overleggen, indien hij in aanmerking wil komen voor een persoonsgebonden budget. Voor het overige zijn de weigeringsgronden grotendeels afgeleid van de Regeling subsidies AWBZ.

Artikel 4.2 Hoogte persoonsgebonden budget

Dit artikel bevat de hoofdregel voor het bepalen van de hoogte van het persoonsgebonden budget. Kern van de hoofdregel is dat het persoonsgebonden budget nooit meer bedraagt dan de prijs die het college betaalt bij verstrekking in natura. Het college kan, met inachtneming van de hoofdregel, nadere regels stellen over de hoogte van het persoonsgebonden budget. Daarbij zijn er diverse mogelijkheden, zoals tariefdifferentiatie en rekening houden met de overheadkosten die zijn verdisconteerd in de prijzen die met aanbieders worden overeengekomen.

Artikel 4.3 Tarief persoonsgebonden budget in sociaal netwerk

Het college kan nadere regels stellen over de voorwaarden betreffende het tarief waaronder een cliënt de mogelijkheid heeft een persoonsgebonden budget te besteden bij een persoon die behoort tot het sociaal netwerk. Een cliënt mag diensten betrekken van personen die behoren tot het sociale netwerk. Die vrijheid mag de gemeente niet beperken. De gemeente mag alleen voorwaarden stellen ten aanzien van het tarief. In dit artikel is daarvan gebruik gemaakt in die zin dat het aan het college wordt overgelaten om nadere regels te stellen.

HOOFDSTUK 5 BIJDRAGE IN DE KOSTEN

Artikel 5.1 Maatwerkvoorziening

Het eerste lid van dit artikel regelt dat een cliënt een bijdrage is verschuldigd beschermd wonen en 24-uursopvang. De bijdrage voor 24-uursopvang wordt vastgesteld en geïnd door de instelling waar de cliënt verblijft.

Voor de hoogte wordt aansluiting gezocht bij maxima in de landelijke regeling (Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). Overigens mag de bijdrage niet meer bedragen dan de kostprijs. De cliënt betaalt dus niet meer dan de gemeente kwijt is aan kosten voor het verstrekken van de voorziening.

Artikel 5.2 Algemene voorzieningen

Alleen voor de algemene voorziening 'crisisopvang' is een bijdrage verschuldigd. Voor de hoogte wordt aansluiting gezocht bij maxima in de landelijke regeling (Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). Overigens mag de bijdrage niet meer bedragen dan de kostprijs. De cliënt betaalt dus niet meer dan de gemeente kwijt is aan kosten voor het verstrekken van de voorziening.

Artikel 5.3 Kostprijs

In dit artikel is de wijze van berekening van de kostprijs weergegeven. De kostprijs is bij een voorziening in natura de prijs die de gemeente aan de leverancier/aanbieder betaalt, inclusief kosten als onderhoud, reparatie en verzekering. Bij een persoonsgebonden budget is de kostprijs gelijk aan het bedrag van het persoonsgebonden budget.

HOOFDSTUK 6 BEEINDIGING, HERZIENING, INTREKKING EN TERUGVORDERING

De wettelijke bepalingen over met name terugvordering zijn summier en artikel 2.3.10 van de wet maakt geen duidelijk onderscheid tussen enerzijds beëindiging en anderzijds intrekking en herziening. Van beëindiging is sprake indien de aanspraak op een maatwerkvoorziening wordt aangetast met ingang van het heden of naar de toekomst toe. Het ongedaan maken van de aanspraak op een Wmo-voorziening over een periode in het verleden, wordt intrekken genoemd. Herzien is het over een periode in het verleden afwijkend vaststellen van de aanspraak op een maatwerkvoorziening.

Beëindiging heeft dus, in tegenstelling tot intrekking en herziening, geen terugwerkende kracht. Het college moet, voordat het collegebesluit tot intrekking van een voorziening wordt genomen, een afweging maken tussen alle bij het te nemen besluit betrokken belangen, waarbij het belang van belanghebbende om te participeren zwaar dient te wegen.

In de wet is slechts één terugvorderingsgrond opgenomen. Alleen indien de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een

andere beslissing zou hebben geleid, kan het college op grond van de wet overgaan tot terugvordering. Er is voor gekozen om de terugvorderingsgronden uit te breiden. Er moet wel onderscheid worden gemaakt tussen de terugvorderingsbepaling in de wet en de terugvorderingsgronden in de verordening voor wat betreft de invordering. Bij de terugvorderingsgronden in de verordening moet de invordering langs civielrechtelijke weg moet geschieden. Dit betekent onder meer dat in elk afzonderlijk geval moet worden aangetoond dat er sprake is van onverschuldigde betaling (artikel 6:203 e.v. BW). In de praktijk zal de onverschuldigdheid van de betaling ontstaan door het nemen van een herzienings- of intrekkingbesluit. Bij de in de wet opgenomen terugvorderingsgrond heeft het college de mogelijkheid het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel in te vorderen. Er is sprake van een executoriale titel, waarmee direct beslag kan worden gelegd.

HOOFDSTUK 7 BESTRIJDING MISBRUIK OF ONEIGENLIJK GEBRUIK

In dit hoofdstuk is aangegeven op welke wijze het ten onrechte ontvangen van maatwerkvoorzieningen alsmede het misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet wordt bestreden. Belangrijk is om de cliënt bij de verstrekking van een maatwerkvoorziening nadrukkelijk te wijzen op zijn rechten en plichten en te wijzen op de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het college controleert de rechtmatigheid van de maatwerkvoorziening en bij het vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Het college kan bij de controle onder meer gebruikmaken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen.

HOOFDSTUK 8 KWALITEIT

Artikel 8.1 Kwaliteitseisen

Deze bepaling betreft een uitwerking van de verordeningplicht in artikel 2.1.3 lid 2 onder c van de wet, waarin is bepaald dat in de verordening in ieder geval wordt bepaald welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen.

De regering legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voorzieningen bij de gemeente en de aanbieder. Het is aan de gemeente om te bepalen welke kwaliteitseisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen. Die eisen zullen ook betrekking kunnen hebben op de deskundigheid van het in te schakelen personeel. De regering benadrukt in de memorie van toelichting op artikel 2.1.3 lid 2 onder c van de wet (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3) dat de kwaliteitseisen die zijn vervat in de artikelen 3.1 en verder van de wet en die zich rechtstreeks tot aanbieders richten, daarbij uitgangspunt zijn. De eis dat een voorziening van goede kwaliteit wordt verleend, biedt veel ruimte voor de gemeenten om in overleg met organisaties van cliënten en aanbieders te werken aan kwaliteitsstandaarden voor de ondersteuning. In het eerste lid zijn een aantal voor de hand liggende kwaliteitseisen uitgewerkt.

Artikel 8.2 Prijs-kwaliteitverhouding

Het college kan de uitvoering van de wet, met uitzondering van de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënt, door aanbieders laten verrichten (artikel 2.6.4 van de wet). Met het oog op gevallen waarin dit ten aanzien van een voorziening gebeurt, moeten bij verordening regels worden gesteld ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan (artikel 2.6.6 lid 1 van de wet). Daarbij dient in ieder geval rekening gehouden te worden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de arbeidsvoorwaarden. Om te voorkomen dat alleen gekeken wordt naar de laagste prijs voor de uitvoering worden in dit artikel een aantal andere aspecten genoemd waarmee het college bij het vaststellen van tarieven (naast de prijs) rekening dient te houden. Hiermee wordt bereikt dat een beter beeld ontstaat van reële kostprijs voor de activiteiten die zij door aanbieders willen laten uitvoeren. Uitgangspunt is dat de aanbieder kundig personeel inzet tegen de arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden. Hiervoor is ten minste een beeld nodig van de vereiste activiteiten en de arbeidsvoorwaarden die daarbij horen. Dit biedt

een waarborg voor werknemers dat hun werkzaamheden aansluiten bij de daarvoor geldende arbeidsvoorwaarden.

HOOFDSTUK 9 KLACHTENAFHANDELING EN MEDEZEGGENSCHAP

Artikel 9.1 Regeling voor klachtenafhandeling

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2.1.3 lid 2 onder e van de wet. Dit artikel legt aan iedere aanbieder de verplichting op om een klachtenregeling te hebben. Het college zal toezien op de naleving daarvan.

Artikel 9.2 Regeling voor medezeggenschap

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2.1.3 lid 2 onder f van de wet. Het college moet ervoor zorgen dat de aanbieder, indien het college dat noodzakelijk vindt, over een regeling voor medezeggenschap beschikt. In dat geval ziet het college ook toe op de naleving ervan.

HOOFDSTUK 10 BURGERPARTICIPATIE

Artikel 10.1 Betrekken van ingezetenen bij het beleid

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 2.1.3, derde lid, van de wet, dat bepaalt dat een aantal onderwerpen ten aanzien van de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken, in de verordening moeten worden geregeld.

In het eerste lid is verwezen naar de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde inspraakverordening. Op deze manier wordt gewaarborgd dat er eenzelfde inspraakprocedure geldt voor het Wmo 2015-beleid als op andere terreinen. De inspraak geldt voor alle ingezetenen. Dit is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever, omdat iedereen op enig moment aangewezen kan raken op ondersteuning. Met het vierde lid wordt het aan het college overgelaten om de exacte invulling van de medezeggenschap vorm te geven.

HOOFDSTUK 11 SLOTBEPALINGEN

Artikel 11.1 Hardheidsclausule

Dit artikel geeft aan dat het college in bijzondere gevallen ten gunste van de cliënt kan afwijken van de bepalingen van deze verordening of de daarop gebaseerde regels indien toepassing daarvan tot onbillijkheden van overwegende aard leidt. Juist omdat het in de wet om maatwerk gaat zal het college er niet aan ontkomen om, ook al is er een zorgvuldige afweging gemaakt, uiteindelijk toch te beoordelen of deze afweging niet leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. Deze afweging zal minder vaak voorkomen dan in normale omstandigheden te verwachten is, immers, bij de afwegingen gaat het al om een individuele beoordeling. Als desondanks bij die zeer persoonlijke afweging toch nog sprake is van een niet billijke situatie is de hardheidsclausule een vangnet.