

Internetconsultatie voorstel resultaatgericht indiceren in de WMO

Het voorstel behelst het legaliseren van een praktijk in de WMO die die door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) meerdere keren in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is bevonden. Dit voorstel is dus geen technische wijziging die als hamerstuk zal kunnen worden afgedaan.

Voorgeschiedenis

In mei 2016 had de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2016:1491) geoordeeld dat het resultaatgericht indiceren door de gemeente Rotterdam in strijd was met de WMO. Het betrof toen een uitspraak onder de vigeur van de WMO 2007, maar intussen heeft de Centrale Raad onder de WMO 2015 hetzelfde geoordeeld. In reactie hierop had toenmalig wethouder en huidig minister De Jonge in een brief van 7 oktober 2016ⁱ aan de gemeenteraad van Rotterdam aanpassingen in het Rotterdamse WMO beleid aangekondigd die veel overeenkomsten hebben met het huidige concept-wetsvoorstelⁱⁱ. Intussen heeft de Centrale Raad die aangepaste werkwijze uit 2016 ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel bevonden. (ECLI:NL:CRVB:2019:982).

Is resultaatgerichte indicatie wel gericht op de ondersteuningsbehoefte van de cliënt?

In de toelichting staat dat resultaatgerichte indicatie bedoeld is om de WMO-voorziening beter af te stemmen op de ondersteuningsbehoefte van de klant. De resultaten van bijvoorbeeld het onderzoek 'Schone schijn' van de Rotterdamse Rekenkamer uit 2016ⁱⁱⁱ wijzen daar echter niet op. Een van de conclusies van de rekenkamer was bijvoorbeeld: *"De huishoudelijke hulpen zijn in de uitvoering van hun werk gebonden aan de resultaten die zij moeten realiseren. Cliënten hebben hierdoor zelf minder zeggenschap over welke activiteiten de huishoudelijke hulp uitvoert"* (pagina 15). Daarom is de vraag legitiem of het bij resultaatgerichte indicatie meer gaat over de budgettaire kaders en efficiëntievoordelen bij de overheid en zorgaanbieders dan om de behoefte van de klant.

Onduidelijke rol aanbieder bij resultaatgerichte indicatie

Resultaatgericht indiceren houdt in dat de aanbieder naast het college een rol krijgt bij de beoordeling van de ondersteuningsbehoefte van de individuele aanvrager. Daarom is de facto sprake van een lastig te controleren 'stille delegatie'.

In de onderzoeksfase vindt overleg tussen de zorgaanbieder en de klant plaats om het resultaat verder te beschrijven. Het college behoudt daarbij aldus het voorstel wel de regie. Aldus de toelichting zal daarbij onafhankelijke clientondersteuning voor de klant beschikbaar zijn. Als klant en zorgaanbieder het niets eens worden dan wordt dat genoteerd. Hakt dan het college de knoop door en wat is dan het beoordelingskader?

Als de onafhankelijke cliëntondersteuning een taak krijgt bij het concretiseren van de te behalen resultaten, dan lijkt dat een taakverzwaring voor de cliëntondersteuning. Dat maakt de noodzaak van beschikbaarheid van adequate cliëntondersteuning nog groter. Gelet op de oproep van onder andere de Nationale Ombudsman e.a. van 18 oktober 2018 is dat geen vanzelfsprekendheid.

Het college kan er ook voor kiezen om de zorgaanbieder in de aanvraagfase als adviseur op te laten treden, Ik neem aan dat de aanbieder dan als adviseur optreedt waarop artikel 3:9 Awb van toepassing is. En wat is in dat geval het kader waaraan het college het advies toetst?

Brengt het adviseren aan het college de aanbieder niet in een onmogelijke positie als de aanbieder in het advies 'tegen' de klant adviseert of wanneer aanbieder en klant het niet eens zijn met het college?

Ondersteuningsplan is extra rompslomp voor de burger

Het wetsvoorstel houdt in dat de klant na de beschikking van het college nog een tweede keukentafelgesprek met de zorgaanbieder moet gaan voeren om een ondersteuningsplan op te stellen terwijl bij een urenindicatie de cliënt weet wat hij kan verwachten. Dat is voor de cliënt extra belastend. Deze extra belasting voor de burger is blijkbaar nodig om het door de regering blijkbaar zo gewenste resultaatgerichte indiceren mogelijk te laten blijven.

Rol van de gemeenteraad bij de keuze voor wel/ niet resultaatgericht indiceren

Het voorgestelde artikel 2.1.3 lid 5 biedt de mogelijkheid van delegatie van de keuze voor resultaatgerichte indicatie of indicatie in uren van de gemeenteraad naar het college. Dat is niet gewenst en moet zoals bij een pgb bij verordening geregeld zijn. Zie hiervoor ook de uitspraak ECLI:NL:CRVB:2017:1803. De Centrale Raad overwoog hierin dat gemeenteraden terughoudendheid dienen te betrachten bij het delegeren van bevoegdheden aan het college. De essentialia van het voorzieningenpakket dienen in de verordening te worden vastgelegd. Dat moet ook gelden voor de wijze van indiceren. "Bij of krachtens verordening" moet daarom "bij verordening" worden.

Hoogte van een individueel pgb is niet goed te herleiden vanuit een resultaatgericht bedrag

De gedachtegang van resultaatgerichte indicaties kan bij zorg in natura bedrijfseconomisch gezien werken, omdat de zorgaanbieder voor meerdere klanten een gemiddeld bedrag per klant ontvangt dat geacht kan worden om per klant voldoende te zijn. Bij een individueel pgb werkt dit gemiddelde sowieso niet, omdat de pgb-houder op zichzelf staat en de zorgverlener ook per gewerkt uur uitbetaald en niet een vast bedrag geeft. Kun je dan wel een pgb toekennen aan een individuele klant dat gebaseerd is op een gemiddeld bedrag zoals met artikel 2.3.6. lid 7 voorgesteld?

In Rotterdam wordt het pgb vastgesteld aan de hand van vaste bedragen per week die afhangen van de trede waarop iemand binnen een resultaatgebied wordt ingeschaald. Bijvoorbeeld de trede 'beperkt' in het resultaatgebied dagbesteding leverde in 2016 een pgb van € 28,10 per week op (informele zorg). In een niet gepubliceerde tussenuitspraak uit 2018 (ROT 16/7381, r.o. 8 en 9) overwoog de rechtbank Rotterdam hierover: *"De beleidsregels en het ondersteuningsplan geven echter onvoldoende duidelijkheid over de vraag welke concrete zorg aan eiser geleverd moet worden, welke activiteiten daarvoor verricht moeten worden en of het pgb voor de resultaatgebieden dagbesteding, sociaal en persoonlijk functioneren en ondersteuning bij zelfzorg en gezondheid toereikend is om deze zorg te realiseren. Op grond van de beleidsregels en het ondersteuningsplan kan niet worden vastgesteld of eiser met het toegekende pgb voldoende wordt gecompenseerd.."* Met het voorstel wordt dit probleem niet opgelost.

Beoordelingskader van het college bij resultaatgerichte indicaties is onduidelijk

Het voorstel benadrukt dat het college wel de regie houdt en uiteindelijk ook in een besluit de maatwerkvoorziening toekent. Welk toetsingskader gebruikt het college dan?

De Centrale Raad van Beroep heeft in meerdere uitspraken overwogen dat de regels ter invulling van het begrip schoon en leefbaar huis niet willekeurig mogen zijn en gebaseerd moeten zijn op objectieve criteria en zorgvuldig onderzoek door een belangeloze derde. Dit geldt voor bijvoorbeeld het CIZ protocol schoon en leefbaar huis en recenter het KPMG rapport (ECLI:NL:CRVB:2016:1402 en 2018:3835). Zouden dit soort criteria ook bij de beoordeling van resultaten niet gebruikt moeten worden? In het wetsvoorstel komt dit niet terug. In Rotterdam koos de minister als wethouder voor overleg met lokale actoren, maar dat zijn geen belangeloze derden.

Naast het resultaatgebied 'schoon en leefbaar huis' zijn er ook andere resultaatgebieden zoals 'sociaal en persoonlijk functioneren' en 'dagbesteding'. Wat voor criteria moet het college hiervoor gebruiken?

Tussenconclusie

De WMO wordt met dit voorstel een waar doolhof. Er komen dus: a) urengemeenten, b) resultaatgemeenten met extra ondersteuningsplan en c) resultaatgemeenten met een resultaatadvies van de zorgaanbieder. Overzichtelijker wordt het er niet op.

Ik merk in mijn praktijk dat cliënte behoefte hebben aan een indicatie in uren die gebaseerd is op objectieve normering, omdat het duidelijk is. De omslachtige werkwijze waarbij een ondersteuningsplan opgesteld moet worden levert de burger een zwaardere administratieve belasting op die blijkbaar nodig is om een werkwijze in de lucht te kunnen houden die de rechtszekerheid schaadt.

Geschilbeslechting

Het concept-wetsvoorstel roept op dit punt vooral vragen op. Bovendien is het een gemiste kans dat de regering het advies Integrale geschilbeslechting in het sociaal domein van prof. Scheltema niet overneemt (zie de kabinetsreactie van 6 januari 2020).

Uit eigen ervaring kan ik vaststellen dat bezwaar- en beroepsprocedures onder de WMO regelmatig bijna net zo lang duren of nog langer duren dan de indicatieperiode (die vaak een jaar is). Als tijdens de bezwaarprocedure de zorgverlening gevaar dreigt te lopen is een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter mogelijk, maar dat is niet altijd het geval. Bij een geschil over een WIA-uitkering bijvoorbeeld is het minder problematisch dat een procedure wat langer duurt, maar onder de WMO en de jeugdwet belemmert dit effectieve geschilbeslechting en is het voor betrokkenen frustrerend. De regering had daarom het advies wel ter harte moeten nemen.

Daarnaast zijn er ook nog wel praktische vragen over het voorgestelde klachtrecht:

Bestaat er daadwerkelijk wel een grens tussen een geschil over de WMO-beschikking en de uitvoering ervan? Wat als de klacht inhoudt dat de betrokkene vindt dat de hulp te weinig langskomt en de zorgverlener vindt dat dit past in het resultaat midden en dat dan vervolgens blijkt dat geïndiceerd had moeten worden op het niveau midden/intensief in plaats van midden. Stel dat de zorgverlener dat wel ziet zitten, maar het college niet?

Op grond van artikel 79 van de Participatiewet is een inhouding op een bijstandsuitkering of een blokkade ervan aan een besluit gelijkgesteld zodat de burger bezwaar kan maken. Een bestuursrechter kan daar wel mee uit de voeten. De uitvoering van een WMO-indicatie is een vorm van feitelijk handelen waarbij de vraag rijst of het zich leent voor bestuursrechtelijke toetsing achteraf. Wat is dan het juridisch toetsingskader (zie ook hierboven)?

Conclusie

Dien dit voorstel in zijn geheel niet in of verwerp het anders.

¹ http://www.ris.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=252601/type=pdf/16bb7753_Afdoeningsvoorstel_wethouder_De_Jonge_toezegging_16bb4293_over_Implementatie_maatregelen_n.a.v._uitspraak_Centrale_Raad_van_Beroep.pdf#search=%2216mo09368%22

ⁱⁱ [http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=249991/Vierde wijziging Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015 en wijziging....pdf](http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=249991/Vierde_wijziging_Beleidsregels_maatschappelijke_ondersteuning_Rotterdam_2015_en_wijziging....pdf)

ⁱⁱⁱ <https://rekenkamer.rotterdam.nl/app/uploads/2016/11/R.O.14.04-schone-schijn.pdf>