

Reactie Schulinck op internetconsultatie Wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting in de Wmo 2015

13 februari 2020

Algemene vragen/opmerkingen over het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft tot doel resultaat gericht beschikken binnen de Wmo 2015 mogelijk te maken om goed maatwerk te kunnen bieden. En wel op een dusdanige wijze dat de rechtszekerheid van de cliënt niet in het geding komt. Daartoe wordt voorgesteld om de cliënt meer mogelijkheden te geven om op te komen tegen te uitvoering van de beschikking (het ondersteuningsplan).

Het brede sociale domein

Er is voor gekozen om de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot de Wmo 2015. Onder andere omdat de knelpunten die in het advies Scheltema werden genoemd vooral betrekken hadden op de Wmo 2015. En omdat de wijze waarop gemeenten met aanbieders samenwerken sterk verschilt per wet binnen het sociale domein (zie de brief van Minister Knops van 6 januari 2020 j.l.: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/06/kamerbrief-met-reactie-op-advies-over-integrale-geschilbeslechting-in-het-sociaal-domein>). Deze argumentatie overtuigt niet.

De uitspraken waarin de CRvB heeft geoordeeld dat een indicatie in uren vereist is, gingen inderdaad over hulp bij het huishouden. Maar het ligt voor de hand dat de CRvB hetzelfde had geoordeeld als het over begeleiding of dagbesteding had gegaan. Het wetsvoorstel is daarom ook (terecht) niet beperkt tot hulp bij het huishouden en noemt expliciet voorzieningen zoals begeleiding en dagbesteding (zie p. 4 Memorie van Toelichting). Precies dezelfde voorzieningen vallen voor minderjarigen onder de Jeugdwet. Het is dan ook niet logisch dat de mogelijkheid om resultaatgericht te werken nu enkel binnen de Wmo 2015 wordt geregeld. Gemeenten streven ernaar de uitvoering van de beide wetten zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen. En worden nu dus geconfronteerd met enerzijds de Wmo 2015 waarbinnen resultaatgericht werken wél mogelijk is; en anderzijds de Jeugdwet waarin voor exact dezelfde voorzieningen resultaatgericht werken juridisch niet kan.

Verder zou de vereenvoudigde geschilbeslechting ook goed passen binnen de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Binnen de Wgs neemt het college, net zoals binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet, een bestuursrechtelijk besluit om schuldhulpverlening toe te kennen. En wordt dit vervolgens uitgevoerd door een private aanbieder (in opdracht van de gemeente). Ook hier speelt dat het voor burgers onduidelijk is waar ze moeten aankloppen als ze ontevreden zijn over de hulpverlening en dat hier veel verschillende routes voor open staan. Een laagdrempelig geschilbeslechtingsloket zou daarom voor de Wgs eveneens een oplossing kunnen zijn.

Rechtszekerheid cliënt

Een principiële vraag is of het bieden van voldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming, wel echt wordt bereikt met dit wetsvoorstel. De cliënt kan een klacht indienen over gedragingen van een

aanbieder. Die klacht kan echter niet zien op de inhoud van het ondersteuningsplan; daar staat enkel de weg van bezwaar tegen open (zie het nieuwe artikel 2.4a.6 io artikel 9:8 lid 1 sub c Awb) . Eén van de problemen van resultaatgericht beschikken was juist dat de cliënt pas echt duidelijkheid had over de (omvang van de) toegekende voorziening op het moment dat deze feitelijk werd uitgevoerd. Op dat moment kon de bezwaartermijn echter al verstreken zijn (zie ook p. 7 van het Scheltema-advies). Dat probleem wordt met dit wetsvoorstel niet ondervangen. Daarvoor zou in ieder geval ook een verlenging van de bezwaartermijn nodig zijn.

Verplicht actieve rol aanbieder

Gemeenten die resultaatgericht willen werken, worden op basis van dit wetsvoorstel verplicht de aanbieder actief te betrekken in de voorbereiding van de te nemen beschikking. Behalve de administratieve last die dit met zich meebrengt (en de praktische haalbaarheid met een onderzoekstermijn van 6 weken), is de vraag waarom dit nodig wordt geacht. Wij verwachten dat de bestuursrechter ook met dit wetsvoorstel zal verlangen dat op basis van objectieve criteria inzichtelijk wordt gemaakt hoe het college tot het ondersteuningsplan (dus aard van de activiteiten en frequentie) is gekomen. Oftewel: het ondersteuningsplan moet berusten op een objectief normenkader. Een actieve rol of advies van de aanbieder in de voorfase zal dat niet anders maken. En dus is de vraag wat de toegevoegde waarde is van het betrekken van de aanbieder in de voorfase. Daar komt bij dat de aanbieder ook een duidelijk eigen belang heeft bij de inhoud van het ondersteuningsplan. Een ‘advies’-rol van de aanbieder verhoudt zich om die reden slecht met artikel 2:4 lid 2 Awb. Een uitgebreidere toelichting op deze voorgestelde rol van de aanbieder in relatie tot artikel 2:4 Awb is dan ook zeer gewenst, maar ontbreekt nu in het wetsvoorstel.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel I onderdeel B – Keuze cliënt voor betrekken aanbieder

Op basis van het nieuwe artikel 2.3.2 lid 6 onderdeel b moet aan de cliënt de mogelijkheid worden medegedeeld om met een aanbieder de ondersteuningsbehoefte te beschrijven. Echter, uit het voorgestelde artikel 2.3.2 lid 4 sub h in samenhang met artikel 2.3.5 lid 6, evenals de MvT, volgt dat gemeenten er zelf voor kunnen kiezen om de aanbieder ofwel in de voorfase, of achteraf middels een ‘advies’ te betrekken. De vraag is daarom wat de gevolgen zijn van de op basis van artikel 2.3.2 lid 6 sub h verplichte mededeling. Met name wanneer de cliënt vervolgens aangeeft inderdaad behoefte te hebben aan een gezamenlijke ‘beschrijving’ met de aanbieder, terwijl de gemeente de aanbieder enkel middels een advies betreft.

Ook is onduidelijk waarom deze verplichte mededeling zich eveneens uitstrekt over maatwerkvoorzieningen met een tijdsduurbeschrijving. In die gevallen hoeft het college op grond van het nieuwe artikel 2.3.2 lid 4 sub h immers de aanbieder niet actief te betrekken.

Artikel I onderdeel C – Ondersteuningsplan bij pgb-wens

Uit het nieuwe lid 5 van artikel 2.3.5 Wmo 2015 volgt dat een ondersteuningsplan moet worden opgesteld bij maatwerkvoorzieningen met een resultaatbeschrijving. Daarbij wordt geen onderscheid

gemaakt tussen pgb of natura. In de Memorie van Toelichting staat echter dat een ondersteuningsplan niet nodig zou zijn bij een pgb (zie p. 6 bovenaan). Dat roept vragen op. Ook bij een pgb-wens moet het college immers eerst de 4 vragen beantwoorden zoals vastgesteld door de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2018:819). En dus beoordelen welke ondersteuning *naar aard en omvang* nodig is (het ondersteuningsplan). De verzilveringsvorm van de voorziening (natura of pgb) maakt dat niet anders. Artikel 2.3.5 lid 5 geldt dus in onze ogen terecht voor zowel voorzieningen in natura als pgb's. Maar de strekking van de toelichting is op dit punt erg onduidelijk.

Artikel I onderdeel C – redactie lid 6 leidt tot verruiming adviesplicht

Het nieuwe lid 6 van artikel 2.3.5 Wmo 2015 strekt ertoe te regelen dat wanneer de aanbieder in het onderzoek niet actief betrokken is geweest (aan de keukentafel) er in ieder geval een advies van de aanbieder wordt gevraagd. Door de redactie van het artikel geldt die adviesplicht echter voor alle maatwerkvoorzieningen en niet enkel voor maatwerkvoorzieningen met een resultaatbeschrijving.

Artikel I onderdeel D – hoogte pgb bij resultaatgerichte voorziening

In dit artikel staat beschreven dat ook een pgb kan worden vastgesteld op basis van een resultaatbeschrijving. In de toelichting wordt aangegeven dat de hoogte gebaseerd kan worden op de 'gemiddelde dienstverlening' aan de cliënt. En daarbovenop moet 'maatwerk' worden berekend. Het is onduidelijk wat hier precies mee bedoeld wordt.

Het pgb verhoudt zich sowieso niet zo goed met resultaatgericht indiceren en de daarmee gepaard gaande resultaatgerichte inkoop. Die is er namelijk op gebaseerd dat een (gecontracteerde) zorgaanbieder ruimte heeft om te schuiven met kosten; niet alleen over de gehele periode maar ook over meerdere cliënten. Die optie heeft de aanbieder die middels een pgb wordt ingekocht doorgaans niet. Discussies over het toereikend zijn van een pgb zijn daarom te verwachten. Het vraagt veel van gemeenten om goed te kunnen onderbouwen dat een pgb toereikend is (daar lopen in de praktijk veel procedures over). Een algemene term als 'maatwerk' berekenen, zal niet volstaan bij de onderbouwing dat met het pgb de nodige hulp kan worden ingekocht. Nadere toelichting of ondersteuning van gemeenten op dit punt is gewenst.

Artikel I onderdeel I onderdeel F – Afbakening tekortkoming en bejegening (artikel 2.4a.11)

Uit artikel 2.4a.11 volgt dat beroep enkel mogelijk is tegen 'tekortkomingen'. Uitsluitend bejegeningssklachten worden niet door de bestuursrechter behandeld. Vervolgens is in artikel 2.4a.11 uiteengezet wat wordt verstaan onder een tekortkoming. Daarbij gaat het o.a. om het handelen in strijd met de gestelde kwaliteitseisen. De vraag is of het onderscheid tussen een tekortkoming en bejegening (waar geen beroep tegen open staat) wel zo duidelijk is. De toelichting wijst bijvoorbeeld ook op artikel 3.1 lid 2 onderdeel d Wmo 2015. Uit die bepaling (en de bijbehorende toelichting) volgt o.a. dat het respectvol met de cliënt omgaan een wezenlijk onderdeel is van goede kwaliteit. Respectvolle omgang is een vorm van bejegening; en tegelijkertijd een belangrijke kwaliteitseis. Het onderscheid tussen beide verdient daarom meer toelichting.

Artikel I onderdeel G – Mandaatverlening

Het nieuwe artikel 2.6.3 Wmo 2015 houdt een beperking in van de mandaatbevoegdheid richting aanbieders ten opzichte van de bevoegdheid zoals die nu in de wet staat. Op basis van het huidige artikel 2.6.3 Wmo 2015 kan het college de vaststelling van rechten en plichten mandateren aan aanbieders. Op basis van het nieuwe voorgestelde artikel, kan enkel de vaststelling van het ondersteuningsplan bij een maatwerkvoorziening met resultaatbeschrijving (artikel 2.3.5 lid 5) worden gemandateerd. Bij een voorziening met tijdsduurbeschrijving kan dus niet worden gemandateerd aan de aanbieder. De vraag is of dit inderdaad zo bedoeld is.