

 Ieder(in) Patiëntenfederatie
Nederland
samen de zorg beter maken MantelzorgNL
Helpt jou helpen PerSaldo
www.pgb.nl kbo-pcob ANBO LOC
Waardevolle
zorg

Gezamenlijke reactie op consultatie Wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting

Ieder(in), Per Saldo, KBO-PCOB, LOC, Mantelzorg NL, Patiëntenfederatie NL en ANBO bedanken het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor deze mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel Wmo: resultaatgericht beschikken. Als cliënten-, ouderen- en mantelzorgorganisaties maken wij daar graag gezamenlijk gebruik van.

Inleiding

Dit wetsvoorstel volgt op een reeks uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). In deze uitspraken wijst de hoogste bestuursrechter resultaatgericht indiceren af omdat het afbreuk doet aan de rechtspositie van mensen met een hulpvraag. Deze werkwijze wordt in strijd bevonden met het algemene rechtzekerheidsbeginsel en biedt mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben onvoldoende duidelijkheid.

In het geval van huishoudelijke hulp accepteert de hoogste bestuursrechter het niet wanneer er in het besluit niet is opgenomen hoeveel uur per week de cliënt aanspraak heeft op huishoudelijke hulp. In een uitspraak¹ uit 2018 heeft de CRvB ook geoordeeld dat in het besluit opnemen van de schoonmaakactiviteit en de frequentie hiervan, zonder vermelding van het aantal uren huishoudelijke hulp, onvoldoende is.

Wij begrijpen de poging van het ministerie van VWS om ruimte te geven aan de uitvoeringspraktijk en tegelijkertijd de rechtspositie van mensen met een hulpvraag overeind te houden. Dit voorstel slaagt daar echter niet in. De indruk ontstaat dat gevonden wordt dat de Wmo moet worden aangepast om de werkwijze van resultaatgericht indiceren per se mogelijk te maken. Waarmee dit voorstel ten goede komt aan gemeenten die deze werkwijze willen toepassen. Ook wordt de positie van de zorgaanbieder veel dominanter, als dit voorstel overeind blijft. Terwijl dit voorstel fundamentele nadelen kent voor mensen met een hulpvraag. Zoals een verzwakte positie van de cliënt tijdens de onderzoeksfase waarvan het belang aanzienlijk toeneemt. En ze worden geconfronteerd met extra onzekerheid omdat gemeenten en aanbieders het ondersteuningsplan zonder herbeoordeling kunnen gaan aanpassen.

De praktijk wordt te rooskleurig voorgesteld

Op verschillende punten wordt de praktijk te rooskleurig voorgesteld. Er wordt gesteld dat met resultaatgericht indiceren 'optimaal' kan worden ingespeeld op de specifieke ondersteuningsbehoefte. Deze bewering wordt echter niet onderbouwd en de vele bezwaarprocedures en uitspraken van de CRvB geven een heel ander beeld. Zie ook het onderzoek van Argos, Investico, Trouw en De Groene Amsterdammer².

Daarnaast wordt indiceren op uren, waarmee mensen duidelijkheid krijgen, nogal populistisch afgedaan als een werkwijze die gepaard gaat met gedetailleerde richtlijnen en protocollen. Waar hierop bedoeld wordt zijn objectief vastgestelde normenkaders waar bijvoorbeeld huishoudelijke

¹ CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241

² Bijvoorbeeld hier te beluisteren in een uitzending van Argos:

<https://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Werkt-de-WMO-.html> of hier te lezen in een artikel van De Groene Amsterdammer: <https://www.groene.nl/artikel/verhuizen-om-wel-hulp-te-krijgen>

hulp aan moet voldoen. Het lijkt ons vanzelfsprekend dat ook bij resultaatgericht indiceren de inhoud van de zorg of ondersteuning gebaseerd is op objectieve normen. Of denkt de minister hier anders over? Zulke normen zouden wat ons betreft moeten worden vastgelegd in een landelijk normenkader, zodat er ook geen verschil bestaat tussen gemeenten, wat betreft - bijvoorbeeld - een 'schoon huis'. Of ziet een 'schoon huis' in Amsterdam er straks anders uit dan een 'schoon huis' in Culemborg?

In het voorstel wordt ook verondersteld dat met resultaatgericht indiceren een nieuwe mogelijkheid ontstaat dat professional en cliënt met elkaar in gesprek gaan over de invulling van de zorg of ondersteuning. Waarom zou die mogelijkheid er bij een indicatie in uren niet zijn? Binnen de huidige kaders is ook meer flexibiliteit mogelijk, ook al doet de minister het in dit voorstel anders voorkomen. Die flexibiliteit kan in de praktijk in overleg met de cliënt meer worden toegepast.

Het voorstel springt lichtzinnig om met de afhankelijkheid van mensen met een hulpvraag ten opzichte van gemeente en aanbieder voor het krijgen van passende zorg of ondersteuning. Dit is een ongelijke positie. Niet alle mensen die een beroep doen op de Wmo zijn hetzelfde: hun achtergronden en motieven om een aanvraag te doen kunnen heel verschillend zijn. Ook is niet iedereen even mondig, vasthoudend of geïnformeerd.

Er wordt in het voorstel optimistisch gedacht over de beschikbaarheid van (onafhankelijke) cliëntondersteuning. Waarbij ook bijna de suggestie gewekt wordt dat deze mogelijkheid tot ondersteuning dankzij dit voorstel wordt gecreëerd. De werkelijkheid is heel anders. Ondanks de verplichting die gemeenten nu al hebben onafhankelijke cliëntondersteuning aan te bieden en inwoners hierover te informeren, is dit in de meeste gemeenten nog altijd niet goed geregeld. Mensen met een hulpvraag zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid een beroep te doen op een cliëntondersteuner en ook de onafhankelijkheid is niet altijd goed geborgd.

Ook over de situatie in de aanlooptijd tot besluitvorming over dit wetsvoorstel bestaat een te positief beeld. Veel gemeenten die resultaatgericht indiceren toepassen, hebben hun beleid niet aangepast, ondanks de heldere uitspraken van de CRvB. Alleen mondig burgers die bezwaar maken, krijgen alsnog een indicatie in uren. Dit heeft het gemeentebestuur in Den Haag bijvoorbeeld zelf in een raadsbrief aangegeven³. Een ander voorbeeld is de gemeente Amsterdam⁴.

Dominante rol aanbieder in onderzoeksfase is onverstandig en ongewenst

Samen met de Nationale Ombudsman⁵, het Sociaal Cultureel Planbureau⁶ (SCP) en vele anderen constateren wij dat de toegang tot zorg en ondersteuning problemen kent en verbetering nodig is. Aanbieders een centrale of zelfs dominante rol geven in dit toch al kwetsbare proces draagt niet bij aan de oplossing. Een van de problemen is dat er vaak een mismatch is tussen de hulpvraag en het beschikbare aanbod. Wanneer dit zich voordoet wordt vanuit het beschikbare aanbod en het budget de hulpvraag in overweging genomen. Met als gevolg dat de hulpvraag zo wordt bijgestuurd dat deze weer aansluit op het beschikbare aanbod en budget. Een sterkere positie voor de aanbieder in de onderzoeksfase zal dit alleen maar versterken en het proces nog meer aanbodgericht maken. Maatwerk raakt daarmee juist verder uit zicht.

³ Raadsbrief aan de gemeenteraadscommissie Samenleving, 'Resultaatgericht indiceren huishoudelijke hulp in relatie tot uitspraken CRvB', te vinden via:

https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/512657

⁴ Reporter Radio, 'Gemeenten weigeren duidelijkheid bij huishoudelijke hulp',

<https://www.nporadio1.nl/onderzoek/14695-de-strijd-om-de-hulp>

⁵ Nationale Ombudsman, 'Zorgen voor burgers',

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018030-zorgen-voor-burgers-onderzoek-naar-knelpunten-bij-de-toegang-tot-zorg>

⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 'Overall rapportage sociaal domein 2017',

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Overall_rapportage_sociaal_domein_2017

Een sterkere rol voor aanbieders in de onderzoeksfase is ook onwenselijk omdat zij dan inzicht krijgen in medische en andere privégegevens. Daarnaast beperkt het vroegtijdig betrekken van een aanbieder de mogelijkheden van een keuze voor een persoonsgebonden budget (pgb). Het vroegtijdig betrekken van een aanbieder betekent dat mensen vooraf moeten beslissen of zij een pgb willen en dit niet op een later tijdstip kunnen bedenken. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt dit probleem ook gezien door op te merken dat voor een cliënt een pgb passender kan zijn en dat gemeente en aanbieder ervoor moeten waken niet te veel te sturen op zorg in natura. Voor specifieke opmerkingen met betrekking tot de gevolgen voor pgb verwijzen wij naar de reactie van Per Saldo.

De aanbieder kan – wanneer de gemeente daarvoor kiest – ook de gemeente in de aanvraagfase adviseren over de beoordeling van een aanvraag. Hierbij wordt opgemerkt dat er in dat geval 'geen gesprek meer tussen cliënt en aanbieder plaats hoeft te vinden (alleen als de cliënt dat wil)'. Het is onduidelijk wat dit in de praktijk zou gaan betekenen.

Flexibiliteit ten goede van de aanbieder

Wij begrijpen de behoefte aan flexibiliteit in de uitvoering van zorg of ondersteuning. Wij zijn voorstander van passende en efficiënte zorg en ondersteuning, duidelijkheid en zo min mogelijk bureaucratie. Wij zijn er echter van overtuigd dat binnen de huidige kaders en bij indicatiestelling in uren meer mogelijk is dan in de praktijk wordt toegepast.

Grotere flexibiliteit wordt onder andere geboden door mogelijk te maken dat het ondersteuningsplan gewijzigd kan worden zonder periodieke herbeoordeling (artikel 2.3.9 lid 2). Er is niet vastgelegd bij wie het initiatief ligt tot het wijzigen van het ondersteuningsplan. Ook de gemeente en/of de aanbieder kunnen zonder onderzoek het ondersteuningsplan wijzigen. Ondanks dat in de MvT wordt gezegd dat het initiatief meestal bij de cliënt zal liggen en er maar een aantal specifieke gevallen zijn waarin het wenselijk is dat de aanbieder op eigen initiatief de dienstverlening wijzigt, wordt ruimte gelaten voor aanpassing op initiatief van de gemeente of de aanbieder. Hierbij wordt vergeten dat aanbieders financiële of andere belangen kunnen hebben om op eigen gelegenheid hulp aan te passen. Er wordt een voorbeeld gegeven van huishoudelijke hulp in de vakantieperiode. Wij kennen dit voorbeeld uit de huidige praktijk. Alleen wordt er dan in de vakantieperiode minder huishoudelijke hulp aangeboden omdat er medewerkers van de aanbieder op vakantie gaan, niet de cliënt zelf gaat op vakantie. Wij dringen erop aan dat aanpassing van het ondersteuningsplan uitsluitend op initiatief van en met goedkeuring van de cliënt kan plaatsvinden.

Kanttekeningen bij laagdrempelige klachtenprocedure

Positief in het voorstel is de mogelijkheid dat de bestuursrechter ook kijkt naar de uitvoering van zorg of ondersteuning. Ook hebben wij waardering voor de poging van de minister om te zorgen voor een laagdrempelige klacht- en geschilbeslechting bij de gemeente. Wij vinden het een goed idee dat dit op één plek bij de gemeente belegd wordt. Wel rijzen een aantal vragen bij de invulling hiervan.

Zo betwijfelen wij of de klachtenprocedure nu echt zo laagdrempelig is als wordt gedacht. Het is een formeel proces waarbij je een onderbouwde schriftelijke klacht, het klaagschrift, moet indienen. Hoewel de wet de ruimte geeft om mondeling te klagen, staan veel gemeenten erop dat de klacht schriftelijk ingediend wordt. Na het indienen van een klacht wordt de klager vervolgens gehoord door de klachtbehandelaar of commissie en er vindt wederhoor plaats. Daarna krijgt de klager een formeel besluit waarmee hij of zij naar de rechter kan. Dit proces lijkt op een bezwaarprocedure. Ook heeft iedere gemeente dit op een eigen manier ingericht, maar in vrijwel elke gemeente wordt de termijn van 10 weken ruimschoots overtreden. Daarmee geeft de MvT een te optimistisch beeld omdat gemeenten geneigd zijn dit te formaliseren. Dat zal zeker gebeuren omdat na de klachtenprocedure beroep bij de rechter mogelijk is.

Zorgen maken wij ons over de mogelijkheid dat gemeenten kunnen besluiten om klachten niet te behandelen wegens kennelijk onvoldoende belang of er al eerder over hetzelfde is geklaagd (artikel 9.8 Awb). Stel een cliënt klaagt over de uitvoering. De gemeente onderzoekt en komt tot de conclusie dat de uitvoering niet goed is. Aanbieder belooft beterschap en vervalt een half jaar later bijv. wegens onvoldoende personeel in herhaling. Dan kan de cliënt niet meer een klacht indienen omdat het over dezelfde voorziening en aanbieder gaat. En de gemeente bepaalt het belang van de klacht, dit kan ook tot discussies leiden. Wel kunnen mensen met het besluit om de klacht niet te behandelen alsnog naar de rechter.

Voorstel staat niet los van andere kwetsbaarheden in uitvoeringspraktijk

Dit voorstel om resultaatgericht indiceren mogelijk te maken staat niet los van de andere uitdagingen en kwetsbaarheden in de uitvoeringspraktijk. Eerder verwezen wij al naar onderzoeken van o.a. de Nationale Ombudsman en de SCP. Twee kwetsbaarheden willen wij hier noemen. Onder andere uit onderzoek van Significant⁷ – in opdracht van het ministerie van VWS – blijkt dat gemeenten het moeilijk vinden de problematiek van mensen met een levenslange, levensbrede beperking te herkennen. Dit leidt vaak tot een verkeerd antwoord op de hulpvraag. Met deze kennis maken wij ons zorgen om het gemak waarmee in de MvT gesteld wordt dat resultaatgericht indiceren voor de hand ligt bij dagbesteding of begeleiding. Terwijl het in dit verband – en in het bijzonder bij deze achterban – moeilijk is een resultaat te formuleren. Het tweede betreft dat gemeenten deze manier van werken vrijwel altijd koppelen aan bezuinigingen. De grote financiële druk en tekorten waar gemeenten mee te maken hebben, zal dit alleen maar versterken.

Conclusie

Als cliënten- ouderen- en mantelzorgorganisaties hebben wij oog voor de positie van alle betrokkenen en begrijpen wij dat de uitgangspunten soms verschillend kunnen zijn. Ook hebben wij waardering voor ieders inzet om passende zorg en ondersteuning te bieden aan mensen die dat nodig hebben.

Toch dringt de vraag zich op waarom het zo hard nodig is de wet volgens dit voorstel aan te passen. Welk probleem wordt hiermee opgelost? Wie is met dit voorstel gediend?

Dan zien wij dat dit vanuit het Rijk als tegemoetkoming aan gemeenten kan dienen in de discussie over de (financiële) middelen voor gemeenten. Dan zien wij dat gemeenten hun werkwijze niet hoeven aan te passen en kunnen blijven werken met resultaatgericht indiceren. Dan zien wij dat aanbieders een dominante rol krijgen in de onderzoeksfase en het ondersteuningsplan. Overigens wordt dit zeker niet door alle aanbieders gesteund.

Wij zien helaas níet welk voordeel de mensen met een hulpvraag halen uit dit voorstel. Op pagina 2 van de MvT lijkt de minister zelf ook te suggereren dat de rechtspositie van mensen met een hulpvraag door de wetgever nu iets minder belangrijk wordt gevonden ten opzichte van andere belangen. Daar wordt opgemerkt: 'Het is aan de wetgever om soms de balans in belangen, rechten en plichten opnieuw te heroverwegen en met inachtneming van hetgeen de rechter heeft bepaald de kaders opnieuw uit te tekenen.'

Wij doen een dringend beroep op de minister de cliënt centraal te stellen en dit voorstel in te trekken.

⁷ Significant, 'Levenslange en Levensbrede zorg- en ondersteuningsvragen van jeugdigen en jongvolwassenen', <https://iederin.nl/nieuw-onderzoek-bevestigt-jeugdwet-schiet-tekort-voor-jeugd-met-beperking/>