



Internetconsultatie wetswijziging Wmo 2015, reactie Sociale Dienst Drechtsteden

Algemeen

Over de hele linie bekeken zijn wij positief over de *intenties* van dit wetsvoorstel. Dit geldt zowel voor de wettelijke borging van resultaatgerichte indicatiestelling, als de wettelijke inbedding van geschilbeslechting en de openbaarmaking van toezichtinformatie. Tegelijkertijd is onze opvatting dat het wetsvoorstel in de voorgestelde oplossingsrichtingen te ver doorschiet en onvoldoende rekening houdt met de praktische uitvoerbaarheid door gemeenten. Dit betreft achtereenvolgens:

- De invulling van de resultaatbeschrijving
- De positie van de aanbieder in het toegangsproces
- De eisen aan het detailniveau van het kwaliteitsbeleid
- De openbaarmaking van toezichtinformatie
- De klachtbehandeling en geschilbeslechting

Praktische bezwaren

- *De invulling van de resultaatbeschrijving*

Het wetsvoorstel lijkt met name ingestoken vanuit de praktijk van huishoudelijke ondersteuning (HO) als gevolg van richtinggevende jurisprudentie op dit terrein. Hoewel een begrijpelijke benadering, heeft de wetswijziging daarentegen wel een bredere reikwijdte. Resultaatgericht werken in het geval van maatschappelijke ondersteuning in de vorm van begeleiding is - anders dan bij HO - veel moeilijker te vangen in een stabiele, objectief te normeren, resultaatbeschrijving met activiteiten maal frequentie en een redelijk singulier doel. Maatwerk heeft in het geval van begeleiding namelijk een grotere en veelzijdigere betekenis, te realiseren doelen worden frequent tussentijds bijgesteld, de ondersteuningsvraag is grilliger en daarom vooraf niet goed in te kaderen.

Resultaatbeschrijving in termen van frequentie maal activiteit (óf in de vorm van tijdseenheden) past daarom onvoldoende bij begeleidingsproducten als individuele begeleiding en dagbesteding. We zien hier grote meerwaarde in een meer dynamisch ondersteuningsplan met een ruime mate van flexibiliteit in de inzet van de aanbieder. Rechtsbescherming kan in het geval van begeleidingsproducten beter worden ontleend aan de in het ondersteuningsplan vastgelegde wijze van doelrealisatie binnen een redelijke termijn, zoals door aanbieder en klant in samenspraak overeengekomen. Dit is niet hetzelfde als activiteit maal frequentie.

- *Positie van de aanbieder in het toegangsproces*

Onduidelijk is wat de precieze positie van de aanbieder is in het toegangsproces. Het lijkt erop dat de wetgever het college de keuze geeft om de aanbieder op twee manieren een rol te geven in het toegangsproces: ófwel binnen de onderzoeksfase, ófwel binnen de aanvraagfase. De ratio hiertoe lijkt te worden ingegeven door de noodzaak het ondersteuningsplan expliciet onderdeel te maken van het besluit.

We onderschrijven dat, in het geval van resultaatgericht beschikken, het ondersteuningsplan een cruciale rol speelt ten aanzien van de rechtszekerheid én dat het opstellen (en het wijzigen) van het ondersteuningsplan, waarin wordt vastgelegd wat de klant feitelijk aan ondersteuning van de aanbieder mag verwachten, open moet staan voor bezwaar en beroep.

Het bovenstaande proberen te borgen door de aanbieder een rol te geven in het wettelijk bepaalde toegangsproces (onderzoeksfase max 6 weken, aanvraagfase max 2 weken) botst echter met de praktijk. Buiten een aantal uitzonderingen waar gemeenten aanbieders in het toegangsproces

vergaand gemandateerd hebben, kleven aan de voorgeschreven positionering van de aanbieder in het toegangsproces een aantal stevige risico's. De door de wetgever voorgeschreven positie:

1. Geeft de aanbieder teveel gewicht in de onafhankelijke oordeelsvorming door het college, en brengt de risico's van belangenverstremming (adviseur klant en college en leverancier in één persoon) en overcompensatie (upcoding) binnen het gemeentelijke besluitvormingsproces. Naast upcoding ligt ook het risico van een aanzuigende werking op de loer. Beide risico's kunnen een forse financiële impact hebben voor gemeenten;
2. Leidt tot een onnodig, bewerkelijk en dure organisatie van het vierkant klant – gemeente – aanbieder – onafhankelijke cliëntondersteuner, vergroot de administratieve lasten en verlengt daardoor ten nadele van de klant de doorlooptijden;
3. Brengt waarschijnlijk ingrijpende en kostbare aanpassingen in de ICT-omgeving met zich mee;
4. Is bovendien praktisch gezien in de *onderzoeksfase* onlogisch omdat, zeker bij een eerste melding, nog niet duidelijk is wat precies de ondersteuningsbehoefte is, of maatwerkcompensatie nodig is, welke specifieke voorziening daarvoor het best passende is en op welke wijze de klant daarvan eventueel gebruik wil maken (ZiN of PGB). Tevens vereist het voorafgaand aan het onderzoek een keuze van de klant voor één van de potentiële aanbieders, zonder duidelijkheid over de uitkomst van het onderzoek. In de *aanvraagfase* (na een positieve uitkomst van het onderzoek) speelt dat de termijn (van 2 weken) praktisch gezien ontoereikend is om te komen tot een gedegen ondersteuningsplan, zeker wanneer het complexe dienstverlening betreft.

Belangrijker nog dan voorgaande praktische overwegingen is dat het door de wetgever voorgestelde proces niet in lijn ligt met de huidige uitvoeringspraktijk van resultaatgericht beschikken van veel gemeenten, waar de aanbieder pas in beeld komt nadat de gemeente heeft beschikt op de aanvraag en de klant een keuze heeft gemaakt voor een aanbieder. Het college beschikt in dat geval wat, met welk resultaat en door middel van welke voorziening dient te worden gecompenseerd en de aanbieder legt vervolgens in samenspraak met de klant (en zijn ondersteuner) in het ondersteuningsplan vast hoe dit gaat gebeuren.

Buiten bovengeschetste praktische bezwaren is er geen noodzaak om het ondersteuningsplan te integreren in het besluit indien (door de aanbieder aangebrachte wijziging van) het ondersteuningsplan, wanneer het eventueel na het besluit wordt toegevoegd, openstaat voor bezwaar. De basis hiervoor lijkt reeds *in aanzet* gelegd in §3.4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Wij pleiten voor borging van deze mogelijkheid in het wetsvoorstel en het schrappen van de verplichte positionering van de aanbieder in het toegangsproces.

- *Eisen aan detailniveau kwaliteitsbeleid*

In de Memorie van Toelichting gaat de wetgever in op eisen aan het kwaliteitsbeleid en noemt daarbij als voorbeeld opleidingseisen en eisen aan de personeelsmix van beroepskrachten. Met het benoemen van deze specifieke eisen beweegt de wetgever zich in de beleids- en onderhandelingsruimte van de gemeente. Het al dan niet dwingende karakter van deze kwaliteitseisen en suggesties werkt namelijk door in de kostprijs- en tariefdiscussies met aanbieders. Dit merken we ook in de beeldvorming in het publieke debat waar deze eisen/voorbeelden ter discussie staan. In onze reactie willen we het punt benadrukken dat zoals bepleit de verordening zich moet beperken tot de essentiële elementen van kwaliteitsbeleid, beschreven op hoofdlijnen. De nadere uitwerking is aan de gemeente.

- *Risico openbaarmaking van toezichtinformatie*

De wetgever pleit er, in het kader van een lerende praktijk, kwaliteitsverbetering en professionalisering, voor om toezichtrapporten openbaar te maken. De argumentatie hiervoor is begrijpelijk. Toch kan dit in de gemeentelijke praktijk naast een positieve stimulerende prikkel ook een spanningsvolle dynamiek geven, de relaties met aanbieders (onnodig) op scherp zetten en leiden tot juridische geschillen op basis van reputatieschade. Bovendien is de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid landelijk nog niet volwassen genoeg om de informatie te kunnen publiceren.

- *Theorie vs praktijk klachtbehandeling en geschilbeslechting*

Idealiter zou bij geschilbeslechting, in lijn met het oorspronkelijke advies van de cie. Scheltema, gedurende de looptijd van het traject de mogelijkheid tot geschilbeslechting voortdurend moeten openstaan. Dit overigens onderscheiden van een klachtenprocedure, die eerder het handelen van de aanbieder, dan de inhoud van het ondersteuningsplan betreft.

In het wetsvoorstel wordt echter voorgesteld om rechtsbescherming eenvoudiger te maken door bezwaar- en klachtprocedures bij de gemeente en de aanbieder te concentreren bij de gemeente. Dit zou ertoe leiden dat de klant in het geval van problemen altijd bij de gemeente terecht kan. Hoewel wij sympathiseren met de gedachte van vereenvoudigde klachtbehandeling en geschilbeslechting, is het de vraag of de voorgestelde praktijk eenvoudiger wordt. Misschien, niet noodzakelijkerwijs, wel voor de klant, maar afhankelijk van de definitie en reikwijdte van een 'klacht/geschil' en deze opdracht aan de gemeente, niet voor de gemeente en aanbieder.

Als de praktijk overeenkomt met de theorie dan is de impact en belasting op de gemeente (en de aanbieder) inderdaad zoals de wetgever stelt neutraal/minimaal. Klachten worden dan net als nu zoveel mogelijk langs de minnelijke weg en op de juiste plek afgehandeld (in de regel tussen klant en aanbieder – aanpak bij de primaire bron). Deze werkwijze is logisch, al in plaats en werkt goed, ook in het geval van structurele, aanhoudende klachten (patronen) via o.a. de medewerkers toegang, contractmanagement en toezichthouders.

Als de nieuwe bepalingen en rechten daarentegen meer aandacht krijgen, uitnodigen tot meer klachten en intensievere bemiddeling van de gemeente, dan kan dit een forse impact hebben op de organisatie en de praktijk. Denk aan meer capaciteit voor klachtbehandeling, bezwaar en beroep, contract- en kwaliteitsmanagement. Daarnaast - mogelijk belangrijker - kunnen ook de onderlinge verhoudingen met en tussen klanten en aanbieders onder druk komen te staan en - opnieuw in strijd met het doel - juridiserend en kostenopdrijvend werken. Naast uitvoerings- en proceskosten gaat het daarbij ook om schadevergoedingen voor gemeente en doorwerking in contractuele boeteclausules voor aanbieders. Alles bij elkaar is de impact van de wetswijziging op dit punt nog hoogst onzeker.

Technische kanttekeningen bij het wetsvoorstel

Er zijn tot slot nog enkele (juridische) kanttekeningen te maken bij het wetsvoorstel en de toelichting. In het algemeen valt op dat de tekst en de toelichting niet altijd overeenkomen. Enkele belangrijke opmerkingen bij het wetsvoorstel en toelichting zijn:

- Wie moet het ondersteuningsplan opstellen? In het voorgestelde artikel 2.3.5, vijfde lid staat dat het college dat doet, maar in de toelichting staat dat het ondersteuningsplan, in de onderzoeksfase, wordt opgesteld door de aanbieder in samenspraak met de klant.
- De paragraaf over klachten roept diverse vragen op, zoals:
 - o Staat na de klachtbehandeling door de gemeente nog de route van een klacht bij de aanbieder open?
 - o Waarover kan precies worden geklaagd? Is dat sec over de gedraging van een aanbieder (zoals artikel 2.4a.2 suggereert) of ook de uitvoering van de maatwerkvoorziening (zoals de toelichting suggereert)?
 - o Waarom wordt gekozen voor afzonderlijk horen (zie artikel 2.4a.6 Wmo 2015)?
- o De reikwijdte van de klachten die aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd is beperkt tot de situaties waarin sprake is van een tekortkoming in de uitvoering van de maatwerkvoorziening. Welke weg staat open indien de klacht niet hierop betrekking heeft en de belanghebbende is niet tevreden met de uitkomst van de klachtbehandeling door het college?