

Burgers die een maatwerkvoorziening nodig achten, melden zich bij de gemeente. Na deze melding moet de gemeente een onderzoek doen. Dat gebeurt vaak in de vorm van een keukentafelgesprek en het moet aan wettelijke voorschriften voldoen.¹ Maar het gaat het vaak mis. De Rechtbank Overijssel doet een drietal uitspraken.²

DOOR Ingeborg Lunenburg

Het onderzoek in de Wmo 2015

Waarom is dat zo belangrijk?

Om te beginnen is er in de Wmo 2015 iets bijzonders aan de hand. Namelijk dat niet direct een aanvraag kan worden ingediend; dat kan in principe pas nadat het onderzoek klaar is. Wanneer is dat het geval? Als de burger daarvan een schriftelijk verslag met de uitkomsten heeft ontvangen. De gedachte van de wetgever hierachter is dat gemeente en burger in samenspraak komen tot een goede oplossing van het probleem³ zonder al te zeer 'last te hebben' van formele juridische procedures. Het is de bedoeling om te dejuridiseren, dat is op zich een goede gedachte. Gelet op het aantal rechtbankuitspraken stel ik echter vast dat dit nog niet (helemaal) is gelukt.⁴

Het belang

Bij het proces van 'eerst melden en dan aanvragen' staat er voor de burger wel iets op het spel: zijn rechtsbescherming. Gedurende het onderzoek tot aan het verkrijgen van een verslag geniet hij geen rechtsbescherming omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Concreet: een rechtzoekende burger kan (nog) niet in bezwaar komen om zo uiteindelijk zijn rechtsvraag aan de bestuursrechter voor te kunnen leggen. En bestuursrechters op hun beurt mogen slechts oordelen over geschillen die voortkomen uit beslissingen op aanvragen. Wie zijn recht zoekt moet dus eerst zijn aanvraag indienen en het besluit daarop van de gemeente afwachten. Helemaal vogelvrij is de burger overigens niet. Is het onderzoek namelijk niet

binnen zes weken afgerond, dan staat er niets aan in de weg om een aanvraag in te dienen.⁵ Verder geldt dat de gemeente de burger in de gelegenheid moet stellen om een aanvraag te doen en spreekt het voor zich dat de inhoud van het verslag dat niet mag ontmoedigen. Ook de verplichting tot ondertekening voordat een aanvraag mag worden gedaan vindt geen enkele steun in de wet.

Status

Deze procedure brengt mee dat het verslag strikt genomen geen juridische status heeft. Maar er verandert iets als de aanvraag is ingediend. Bij de beslissing daarop moet de gemeente namelijk rekening gehouden met de uitkomsten van het onderzoek.⁶ Dat is eigenlijk ook niet vreemd omdat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid.⁷ Feitelijk wordt dat tijdens het onderzoek gedaan, hetgeen moet blijken uit het verslag. Daarin behoren – de feiten en omstandigheden in aanmerking genomen – oplossingen of adviezen te staan. De eventueel toe te kennen maatwerkvoorziening moet een passende bijdrage leveren aan het realiseren van een situatie waarin de burger in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. Volgens de Rechtbank blijkt uit de wettekst noch de wetgeschiedenis dat de wetgever hierbij op voorhand bepaalde vormen van ondersteuning, zoals huishoudelijke hulp, heeft willen uitsluiten. Wat precies passend is schrijft de wet niet voor, dat wordt mede

bepaald door de individuele omstandigheden waarin iemand verkeert. Wat de gemeente daarbij wel en niet in het beleid mag bepalen, blijft in dit artikel onbesproken.

Algemeen

Een combinatie met een algemene voorziening kan ook. Deze worden door het college getroffen⁸ en vallen daarmee binnen het bereik van de wet. Ook hier wijst de Rechtbank op het belang van de definities. Het gaat om een aanbod van diensten of activiteiten zonder dat de individuele beperkingen van de burger specifiek in kaart zijn gebracht.⁹ Het gemeentelijk beleid voorziet vaak in voorbeelden: een was- en strijkservice, maaltijdservice, boodschappendienst, et cetera. Soms worden vouchers in een adem genoemd. Maar dat is volgens deze Rechtbank niet juist, omdat het geen aanbod van diensten of activiteiten betreft. Daar sluit ik me bij aan.

Juridisering

Eenmaal bij de bestuursrechter aanbeland is er sprake van juridisering. Wat wordt beoordeeld? Of het onderzoek (volledig) is uitgevoerd én of de gemeente op basis daarvan mocht komen tot de beslissing op de aanvraag. En bij dat laatste – de motivering – gaat het doorgaans mis. Vaak blijkt dat het verslag van het onderzoek onvolledig is. Twee voorbeelden uit de aangehaalde uitspraken. De gemeente heeft de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt niet voldoende in kaart



Lex van Lieshout

gebracht¹⁰ en er is een niet onderbouwde stelling ingenomen dat er mogelijkheden zijn om met gebruikmaking van een algemene voorziening te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid of participatie.¹¹ Verder wijst de Rechtbank er op dat het verslag en het besluit innerlijke tegenstrijdigheden bevatten.¹² Zo sluit het besluit bepaalde huishoudelijke taken uit, terwijl het verslag in die gevallen verwijst naar een algemene voorziening, waarmee het juist binnen het bereik van de Wmo 2015 valt.

Motivering

Stelt de bestuursrechter vast dat het onderzoek onvoldoende is, dan kan de gemeente ook de beslissing op de aanvraag niet toereikend hebben gemotiveerd. Dit gaat nu eenmaal hand in hand. In de aangehaalde uitspraken gaat het om toekennen van een maatwerkvoorziening waarbij ook een algemene voorziening als deel van de oplossing wordt aangemerkt. Dat eerst vastgesteld moet worden dat zo'n algemene voorziening überhaupt beschikbaar is én dat de burger hiervan daadwerkelijk gebruik kan maken, is een schot voor open doel. Maar ook moet vast staan

dat gebruikmaking van een beoogde algemene voorziening zal leiden tot een verbetering van iemands zelfredzaamheid en participatie. Kort gezegd: het is een goede (betaalbare) oplossing. Volgens deze Rechtbank kon de gemeente niet volstaan met het geven van een lijstje van aanbieders omdat het initiatief dan volledig bij de burger ligt. Over een dergelijk algemeen standpunt heb ik mijn twijfels, gelet op het laagdrempelige karakter van een algemene voorziening.

Tot slot

Op 18 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep in de eerste uitspraken over de Wmo 2015 duidelijkheid gegeven aan gemeenten én burgers. Het schoon en op orde houden van het huishouden valt binnen het bereik van de wet. Omdat maatwerkoplossingen heel divers van aard kunnen zijn hebben gemeenten wel veel vrijheid. Bijvoorbeeld met algemene voorzieningen waarvoor aanbieders een contract hebben met gemeenten. Overeenkomsten tussen aanbieders en burgers vallen daar niet onder! Uit het onderzoek moet blijken of (nog) een maatwerkvoorziening nodig is afgestemd op de behoeften, persoonskenmer-

ken en mogelijkheden van de burger. Gemeenten moeten afwijken van 'standaarden' als de noodzaak daartoe blijkt. Voor huishoudelijke activiteiten moeten tijden en frequenties zijn vastgesteld. Pas dan blijkt wat nodig is voor het schoon en op orde houden van een huishouden. Deze 'normen' kunnen niet gebaseerd zijn op een budget en/of in overleg met aanbieders. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider, auteur en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl | www.uitvoeringwmo2015.nl

Noten

1. Art. 2.3.5 lid 4 en lid 7 Wmo 2015
2. RBOVE:2016:1194, RBOVE:2016:1070 en RBOVE:2016:51
3. lees: zijn behoefte aan maatschappelijke ondersteuning
4. voornamelijk over huishoudelijke hulp
5. art. 2.3.2 lid 9 Wmo 2015
6. art. 2.3.5 lid 3 Wmo 2015
7. art. 3:2 Awb
8. doorgaans met een subsidie voor de aanbieder
9. zie art. 2.2.3 Wmo 2015
10. art. 2.3.2 lid 4 onder a Wmo 2015
11. art. 2.3.2 lid 4 onder e Wmo 2015
12. RBOVE:2016:51