

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) deed recent een richtinggevende uitspraak over de uitvoering van de Wmo 2015.¹ De uitspraak gaat over huishoudelijke hulp en grijpt in op de werkwijze van gemeenten die op een resultaatgerichte manier indiceren. Wat zijn de gevolgen van deze uitspraak?

DOOR Ingeborg Lunenburg

Wat is een concreet resultaat?

De gevolgen voor gemeenten die resultaatgericht indiceren

De wet legt gemeenten een resultaatverplichting op, maar schrijft niet voor op welke manier dat bereikt moet worden. Gemeenten hebben daarin enige vrijheid.² Daarom hebben veel gemeenten gekozen om dat op een resultaatgerichte wijze vorm te geven. Concreet betekent dit voor de burger het volgende. In de beslissing op aanvraag om een maatwerkoplossing wordt het bereiken van een resultaat toegekend. Denk bijvoorbeeld aan: een schoon en leefbaar huis of het kunnen beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding. Daarmee is in ieder geval duidelijk dat er zal worden schoongemaakt en dat de was wordt gedaan.

Inkoop

Deze resultaatgerichte werkwijze kan niet los worden gezien van de feitelijke uitvoering, bijvoorbeeld het schoonmaken van de woning of het doen van de was en eventueel de strijk. Daarvoor sluiten gemeenten contracten af met aanbieders. Die contracten hebben (ook) een resultaatgericht karakter, in die zin dat aanbieders een rol hebben bij de invulling van het bereiken van het resultaat. Dat raakt ook aan de financiële afspraken tussen de gemeente en de aanbieder. Voor bijvoorbeeld het schoonmaken van de woning geldt in principe een vast tarief dat gebaseerd is op een vast aantal uren. Daarmee heeft

de aanbieder ruimte om te middelen. Immers, niet iedereen zal evenveel hulp nodig hebben; de een iets minder en de ander iets meer. De aanbieder heeft, als private partij, dus invloed op het te bereiken resultaat. Het behoeft geen toelichting dat de aanbieder een eigen commercieel belang heeft bij een dergelijk constructie. Daarbij zal de inzet van het personeel per burger natuurlijk worden bijgehouden.

Leveringsplan

Nadat de gemeente heeft vastgesteld dat er voor de burger een maatwerkoplossing nodig is, wordt er tussen de aanbieder en de burger een leveringsplan³ opgemaakt. Daarin staat met welke activiteiten en soms ook met welke frequentie het resultaat van bijvoorbeeld een schoon en leefbaar wordt bereikt. Hoeveel tijd daarmee gemoeid staat niet in het leveringsplan. Zoals gezegd heeft de aanbieder invloed op de manier waarop de maatwerkoplossing wordt ingevuld.

Dit hoeft niet tot juridische problemen te leiden, maar dat is wel afhankelijk van het moment waarop het leveringsplan wordt opgemaakt. Dit nog los van de vraag of de inhoud van het leveringsplan concreet genoeg is (zie verderop). De wet legt namelijk alleen gemeenten een resultaatverplichting op; dat wil zeggen alleen zij mogen de rechten en plichten van de burger

vaststellen.⁴ Die opdracht moet dus binnen het publieke domein blijven. De aanbieder behoort tot het private domein, en is enkel via het contract gehouden om jegens de gemeente een maatwerkoplossing aan de burger te leveren. Het zogeheten leveringsplan kan weliswaar, in samenspraak met de burger, door de aanbieder worden opgesteld maar het moet dus onderdeel zijn van het besluit van de gemeente. Dit uitgangspunt is ook al eerder door de CRvB uitgesproken. Pas op het moment dat de gemeente een besluit neemt over een maatwerkoplossing weet de burger dat hij recht heeft én de aanbieder dat hij moet leveren.⁵ De gemeente in deze zaak heeft de inzet van het te bereiken resultaat overgelaten aan de aanbieder, dat is in ieder geval niet toegestaan. Maar daarmee is de kous nog niet af. Want met een resultaatgericht besluit weet geen van beide partijen (burger en aanbieder) uit welke omvang het te bereiken resultaat bestaat. Kort gezegd: het is onvoldoende concreet.

Concreet

Daar waar rechtbanken nog verdeeld waren, spreekt de CRvB in deze uitspraak het verlossende woord. Dat komt kort gezegd neer op het volgende. In het besluit van de gemeente waarin het resultaat van een schoon en leefbaar huis wordt toegekend moet (ook) staan:



- welke concrete activiteiten daarvoor verricht moeten worden,
- met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden, en
- met name hoeveel tijd nodig is om de activiteiten te verrichten.

Door dit niet compleet op te nemen, wordt aan burgers onvoldoende rechtsbescherming geboden. Daarmee is het doek gevallen voor het resultaatgericht indiceren (zie verderop). Hoewel deze uitspraak ging over huishoudelijke hulp, ga ik er van uit dat het oordeel ook geldt voor begeleiding. Dit gelet op de rechtsbescherming én de uitspraak van de CRvB waarin staat hoe de gemeente onderzoek moet doen.⁶ Daarin staat dat de gemeente concreet in kaart moet brengen welke ondersteuning de burger naar aard én omvang nodig heeft.

Maatstaf

Hoewel de gemeente in deze uitspraak de maatwerkoplossing niet in omvang (tijd) heeft toegekend, is wel gebleken dat de aanbieder feitelijk twee keer per week gedurende twee uur diverse activiteiten bij de burger heeft geboden. Maar de gemeente in kwestie had geen tijdsnormen opgenomen in het beleid noch in de beschikking. Daarom oordeelt de CRvB dat niet inzichtelijk is gemaakt dat met de in het leveringsplan genoemde activiteiten en frequentie het toegekende resultaat wordt bereikt. De

aanspraken van de burger zijn daarmee onvoldoende geconcretiseerd. Daarover geeft de CRvB ook nog een oordeel. In zijn eerste uitspraken op grond van de Wmo 2015 is al door de CRvB gezegd dat gemeenten bevoegd zijn om in beleidsregels vast te leggen wat onder het begrip schoon en leefbaar huis wordt verstaan.⁷ Deze regels mogen volgens de CRvB echter niet willekeurig zijn en moeten op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek, berusten. Een overleg daarover met gecontracteerde aanbieders en cliëntenraden is niet toereikend. We weten uit de rechtspraak wel dat de normen van het CIZ Protocol Huishoudelijke Verzorging wel voldoen aan de genoemde eisen.⁸ Bij gebreke aan een zogenoemde objectieve maatstaf blijkt uit de rechtspraak dat de bestuursrechter het CIZ Protocol hanteert of de laatste indicatie in tijd waar de burger en de gemeente het wel over eens waren. In deze zaak gaat de CRvB dan ook op de stoel van de gemeente zitten en kent aan de burger 5,5 uur per week huishoudelijke hulp toe.

Gevolgen

Over de inhoud van deze uitspraak kan volgens mij geen enkel misverstand bestaan. De uitspraak heeft dan ook gevolgen voor gemeenten die resultaatgericht indiceren. Een oordeel over een mogelijk andere objectieve maatstaf dan

het CIZ-protocol ligt op het moment van schrijven nog onder de hamer bij de CRvB.⁹

Maar de uitspraak die we in dit artikel onder de loep hebben genomen is sowieso al richtinggevend voor nieuwe aanvragen of herzieningsverzoeken van burgers.

De gemeente kan de activiteiten, frequentie en de daarvoor benodigde tijd zelf vaststellen, maar kan daar ook de aanbieder bij betrekken. Zolang uit de beschikking van gemeente maar concreet blijkt waar de burger recht op heeft. ■

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

Noten

- 1 CRVB:2018:3241
- 2 TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 149-150
- 3 Niet elke gemeente hanteert deze term, zo'n plan kan ook een andere naam hebben
- 4 Wel kan de gemeente mandaat verlenen (art. 2.6.3 Wmo 2015), dat blijft buiten bespreking in deze column
- 5 CRVB:2016:1491 en CRVB:2017:3633
- 6 CRVB:2018:819
- 7 CRVB:2016:1402 en CRVB:2016:1403
- 8 CRVB:2007:BC1097
- 9 De gemeente Nijkerk heeft hoger beroep ingesteld tegen RBGELD:2018:1557