

Aan de gemeenteraad van Weert

Weert, 28 september 2021

Onderwerp : Uitspraak CRvB: resultaatgericht indiceren Wmo-begeleiding
Kenmerk : 1431640/1431847

Geachte raadsleden,

Inleiding

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 26 mei 2021 uitspraak gedaan en noemt het gemeenschappelijke Wmo-beleid van de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal op het gebied van Wmo-begeleiding in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat komt omdat we nu bepalen welke concrete resultaten de begeleiding moet opleveren, terwijl we in concrete uren/minuten zouden moeten indiceren. Het college heeft besloten om op de langere termijn de consequenties van deze uitspraak te onderzoeken en waar nodig het Wmo-beleid aan te passen.

Op de korte termijn blijven we huidige werkwijze hanteren, omdat resultaatgericht indiceren meer maatwerk mogelijk maakt en inwoners tevreden zijn over de ondersteuning. Mochten er inwoners zijn die bezwaar maken tegen de indicatie in resultaten, zetten we de indicatie in dat geval in uren/minuten om.

- De CRvB heeft geoordeeld dat het beleid in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel omdat;
niet concreet blijkt op hoeveel tijdseenheden (minuten/uren) per week Wmo-begeleiding cliënt recht heeft:

De wijze van verstrekken leidt er toe dat een cliënt en een zorgaanbieder niet weten hoeveel, naar tijdseenheden bepaalde, maatschappelijke ondersteuning het college heeft verstrekt. Juist doordat onze werkwijze uitgaat van een gemiddelde ondersteuningsbehoefte (bepaald door de zorgaanbieder zelf), komt dit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel;

- De zorgaanbieder de omvang van de Wmo-begeleiding bepaalt en niet het college: Onze werkwijze komt erop neer dat de omvang van de verstrekte begeleiding nader bepaald wordt door de zorgaanbieder. De zorgaanbieder stelt samen met de cliënt in een ondersteuningsplan (deel 2) de omvang, frequentie van de begeleiding vast. Die werkwijze

staat de CRvB niet toe, omdat het college niet de feitelijke omvang bepaalt, maar dit dus aan de zorgaanbieder wordt overgelaten.

Op de korte termijn gaat het college door met het resultaatgericht indiceren (zie bijlage: 2) omdat:

- Het resultaatgericht indiceren aansluit bij de visie: iedereen telt mee, doet mee en draagt bij naar eigen vermogen.

Het resultaatgericht indiceren is in lijn met de visie op het sociaal domein in het Regionaal beleidsplan sociaal domein 2020-2023. De inwoners krijgen betere passende ondersteuning, doordat bij de ondersteuningsvragen van het perspectief van de inwoner breed, integraal naar de vraag wordt gekeken. Het resultaatgericht indiceren sluit goed aan bij deze vraaggerichte benadering, doordat samen met de cliënt en de zorgaanbieder de vraag breed in beeld wordt gebracht en er vervolgens vraaggerichte ondersteuningsdoelen (resultaten) worden opgesteld. Vanaf 2018 is het resultaatgericht indiceren ingevoerd in de regio Midden-Limburg West (gemeenten Weert, Nederweert en Leudal). De achterliggende gedachte daarbij is dat gemeenten meer sturen op het voor de cliënt te bereiken resultaat en de inzet van Wmo daarbij doelgerichter inzetten. De voor de cliënt beoogde resultaten worden gekoppeld aan een profiel waarin de intensiteit van de in te zetten hulp wordt vastgelegd. Om deze visie te verwezenlijken is het noodzakelijk om de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten. Zelfredzame inwoners gaan zelfstandig door het leven en kunnen zelf of met behulp van hun sociale omgeving eventuele problemen oplossen. Zelfredzaamheid is dan ook een basisvoorwaarde om te kunnen meedoen in onze samenleving.

- Het resultaatgericht indiceren voor maatwerk zorgt en het cliënt- en doelgerichte begeleiding mogelijk maakt.

De werkwijze van resultaatgericht indiceren komt er op neer dat de cliënt en de zorgaanbieder samen afspreken hoe ze het resultaat van de begeleiding willen gaan bereiken. Op deze manier wordt de ondersteuning die de cliënt nodig heeft op zodanige wijze georganiseerd dat het te bereiken resultaat centraal wordt gesteld. Met deze manier van werken wordt optimaal aangesloten op de ondersteuningsbehoefte van de cliënt op elk moment; het creëert daarom flexibiliteit in de te bieden ondersteuning en het geeft ruimte aan de professional. Door te beschikken in een resultaat, kan op ieder moment bekeken worden wat nodig is voor de cliënt, waarbij de professional in samenspraak met de cliënt bepaalt hoe het resultaat behaald wordt. Het indiceren in een vast aantal uren begeleiding per week daarentegen, is minder flexibel, omdat het aantal uren dan 'vast' ligt. Dit terwijl de ondersteuningsbehoefte per week kan verschillen omdat de intensiteit van de ondersteuning aan cliënt varieert. Dit biedt maatwerk, zoals de Wmo 2015 ook voorstaat.

- Cliënten en zorgaanbieders tevreden zijn over de Wmo maatwerkvoorziening begeleiding. Uit het cliëntervaringsonderzoek Wmo 2020 blijkt dat 37% van de respondenten tevreden was en 43% heel tevreden was over de maatwerkvoorziening: begeleiding. Uit overleggen met zorgaanbieders door inkoop en contractbeheer blijkt dat zorgaanbieders over het algemeen tevreden zijn over het indiceren in resultaten. Deze werkwijze brengt namelijk een flexibele inzet van begeleiding met zich mee, waarbij de zorgaanbieder maatwerk biedt door in overleg en in afstemming met cliënt de benodigde omvang per week te bepalen. Het betreft een cliënt- en vraaggerichte werkwijze die aansluit bij de vaak complexe, meervoudige ondersteuningsproblematiek waarbij begeleiding noodzakelijk is.

Voor de langere termijn verricht het college nader onderzoek omdat:

- De concrete invulling van het te vormen beleid nog niet te bepalen is: nader onderzoek vindt plaats.

Voor de langere termijn moet onderzoek plaatsvinden naar hoe het beleid moet worden aangepast. Dit is de eerste uitspraak van de CRvB over het indiceren in resultaten bij begeleiding.

De juridische gevolgen van de uitspraak zijn duidelijk, maar het is nog niet duidelijk hoe het beleid (de huidige werkwijze) aangepast moet gaan worden, mét in achtneming van de gewenste rechtszekerheid. De concrete invulling daarvan is afhankelijk van factoren zoals: nader onderzoek naar indiceren in bandbreedtes, jurisprudentie, de nieuwe Wmo verwerving, de uitkomst van het onderzoek door de VNG en of in de toekomst een wetsvoorstel resultaatfinanciering in de Wmo 2015 de politieke agenda bereikt.

- De VNG onderzoek doet naar de consequenties van de CRvB uitspraak: De VNG heeft een nieuwsbericht gewijd naar aanleiding van de CRvB uitspraak. De VNG heeft kennisgenomen van de uitspraak en onderzoekt de consequenties ervan. De VNG adviseert om voor de korte termijn de huidige werkwijze ongewijzigd voort te zetten.

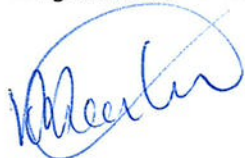
- Het Ministerie bezig is geweest met een concept wetsvoorstel dat resultaatindicering mogelijk maakt. Begin 2020 is hiervoor een concept wetsvoorstel ter internetconsultatie geweest. Dit concept wetsvoorstel introduceert een wettelijke grondslag die het voor gemeenten mogelijk moet maken om op basis van resultaten te gaan indiceren onder de Wmo 2015. Dit concept wetsvoorstel is nooit formeel ingediend bij de Tweede Kamer. Het is onduidelijk of er in de toekomst een nieuw concept wetsvoorstel voorgedragen wordt door het Ministerie én of dit dan ook op de politieke agenda komt. De gedachte achter het wetsvoorstel was dat sinds de invoering van de Wmo 2015 niet langer 'het recht op' een maatwerkvoorziening centraal staat, maar juist de burger en diens eigen kracht in combinatie met diens sociale netwerk staan centraal, om daarmee de zelfredzaamheid en participatie van burgers te vergroten. Gemeenten hebben met de invoering van de Wmo 2015 beleidsruimte gekregen om uitvoering te geven aan de voornoemde Wmo opdracht, waarbij de Wmo 2015 er ook in voorziet aanbieders een rol te laten spelen, zodat de ondersteuning ook daadwerkelijk dicht bij mensen in buurten, wijken en dorpen georganiseerd kan worden. Deze wijziging heeft ook geleid tot een gewijzigde uitvoeringspraktijk van gemeenten. Gemeenten hebben, binnen de gegeven beleidsruimte, gezocht naar nieuwe manieren van werken die zoveel mogelijk aansluiting vinden bij de persoonlijke omstandigheden en levensfase van mensen, bij de veranderde maatschappij en eveneens bij een efficiënte uitvoeringspraktijk. Eén van deze nieuwe vormen betreft het resultaatgericht werken.

Consequenties

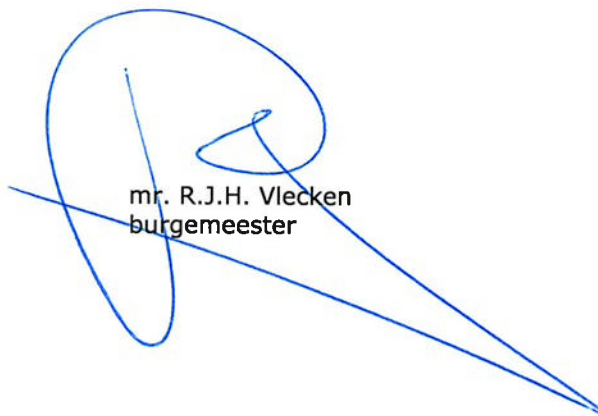
- Voortzetting van het indiceren in resultaten, betekent onrechtmatige indicatiebesluiten. Ieder Wmo indicatiebesluit waarbij in resultaten wordt geïndiceerd en dus niet in concrete tijdeenheden (minuten/uren), is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel op grond van de CRvB uitspraak. Dit geldt zowel voor het indiceren in resultaten bij begeleiding (waar deze uitspraak op ziet), als ook bij hulp in het huishouden (hbh). De CRvB heeft reeds geoordeeld dat deze wijze van indiceren niet is toegestaan bij hbh (zie onder meer de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:1491 en 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241). In deze uitspraak trekt de CRvB voor begeleiding een lijn met de hbh jurisprudentie.

- Bij bezwaarzaken moet op casusniveau reparatie plaatsvinden door in uren te indiceren. Het voortzetten van de werkwijze waarbij in resultaten wordt geïndiceerd, betekent dat indien er bezwaar wordt ingediend tegen resultaatindicering, een toekenning in uren moet plaatsvinden. Het primaire indicatiebesluit moet in dat geval worden herroepen vanwege een aan het college te wijten onrechtmatigheid, omdat in eerste instantie in resultaten is geïndiceerd. De reparatie op casusniveau vindt op dit moment al plaats indien er bezwaarzaken gericht tegen het indiceren in resultaten bij hbh zijn.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



drs. M.J.M. Meertens
gemeentesecretaris



mr. R.J.H. Vlecken
burgemeester

Bijlage(n)

1. Uitspraak Centrale Raad van Beroep van 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1381;
2. Memo: uitspraak Centrale Raad van Beroep over resultaatgericht indiceren begeleiding Wmo 2015.

MEMO

Aan: leden van de stuurgroep Sociaal Domein
Van: juristen van de juridische werkgroep (in afstemming met) beleidsadviseurs, kwaliteitsmedewerkers en contractmanagement)
Onderwerp: Uitspraak CRvB inzake resultaatgericht indiceren
Datum: 7 juli 2021

Op 26 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) uitspraak gedaan in een door het college van de gemeente Weert (hierna: college) ingesteld hoger beroep. Deze uitspraak is op 11 juni 2021 verzonden en door ons op 14 juni 2021 ontvangen. Dit hoger beroep is ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank Limburg van 19 mei 2019 en betreft een zaak Wmo-begeleiding.

Kern van het geschil

Is de wijze van indiceren van Wmo-begeleiding, in de vorm van profielen, voldoende concreet.

Oordeel van de Rechtbank

"Naar het oordeel van de rechtbank is met de in het beleid opgenomen werkwijze niet voldoende bepaald wat de inhoud is van de aan betrokkene verstrekte maatwerkvoorziening. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, en 20 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:982, geoordeeld dat de verstrekte maatwerkvoorziening onvoldoende is geconcretiseerd, nu ondanks dat de frequentie wel is vastgesteld, van enige tijdsindicatie helemaal geen sprake is. In het gehanteerde systeem wordt de cliënt ingedeeld in een bepaald profiel, op basis waarvan de zorgaanbieder een budget ontvangt waarmee deze geacht wordt de gewenste resultaten te kunnen behalen. De zorgaanbieder bepaalt zelf hoeveel tijd hij inzet. De juistheid, volledigheid en passendheid van de verstrekte maatwerkvoorziening is daarmee niet te controleren. Het college heeft geen deugdelijk onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de ondersteuningsbehoefte van betrokkene en het college heeft ontoereikend gemotiveerd waarom de maatwerkvoorziening als passende compensatie kan worden beschouwd."

Het beroep is gegrond verklaard.

Gronden van hoger beroep

Tegen deze uitspraak heeft het college d.d. 19 juni 2019 hoger beroep bij de CRvB aangetekend. Het college heeft aangevoerd dat de rechtspraak van de CRvB over Hulp bij het Huishouden (hierna: HbH), waar de rechtbank naar verwijst, niet van toepassing is op Wmo-begeleiding vanwege de aard en het karakter van Wmo-begeleiding. Het college stelt zich onder verwijzing naar een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4953, op het standpunt dat flexibiliteit bij de uitvoering van Wmo-begeleiding onontbeerlijk is. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de aan betrokkene verstrekte maatwerkvoorziening onvoldoende is geconcretiseerd omdat geen tijdsindicatie is gegeven. De frequentie van de concrete activiteiten is niet opgenomen in minuten maar in aantal keer per week opdat aanbieders meer flexibiliteit wordt geboden. Ten onrechte is overwogen dat de wijze van verstrekking geen inzicht biedt in de omvang van de ondersteuning, nu uit het ondersteuningsplan blijkt welk resultaat moet worden behaald, binnen welke periode, met welke activiteiten en met welke frequentie. Ook wordt de feitelijke ondersteuning niet bepaald door de aanbieder. Tot slot heeft het college aangevoerd dat door de periodieke evaluatie gecontroleerd kan worden of de resultaten met de verstrekte maatwerkvoorziening worden behaald of dat bijsturing van de verstrekking nodig is. Op deze wijze wordt maatwerk geleverd en worden de beperkingen van betrokkene voldoende gecompenseerd.

Oordeel Centrale Raad van Beroep

Uit vaste rechtspraak van de Raad, zowel onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, als de Wmo 2015, volgt dat een wijze van verstrekken die ertoe leidt dat een cliënt en een aanbieder niet weten hoeveel, naar tijdseenheden bepaalde, maatschappelijke ondersteuning het college heeft verstrekt, in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel (zie onder meer de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:1491 en 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241). Hoewel deze rechtspraak ziet op huishoudelijke ondersteuning, valt niet in te zien dat dit voor begeleiding anders zou zijn. Weliswaar heeft het college voor de concretisering verwezen naar het tweede deel van het ondersteuningsplan, waarin is vermeld met welke frequentie de begeleiding zal plaatsvinden, maar hiermee is voor een cliënt niet duidelijk op

hoeveel uren/minuten begeleiding per week hij recht heeft. Bovendien komt de in hoofdstuk vijf van de Beleidsregels neergelegde werkwijze erop neer dat de omvang van de verstrekte begeleiding nader bepaald wordt door de aanbieder. Wat het door het college benadrukte belang van een flexibele inzet van begeleiding betreft valt niet in te zien dat een verstrekking naar uren/minuten daaraan in de weg staat.

Hierbij geeft de CRvB in r.o. 4.3 een duidelijke aanwijzing door het college op te dragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de bepaalde aanspraken voor begeleiding van de Indicatiewijzer 2014, versie 7.1. van juli 2014.

Rol aanbieder

De CRvB heeft een duidelijke mening over de rol van de aanbieder binnen de werkwijze van onze regio: *"Weliswaar heeft het college voor de concretisering verwezen naar het tweede deel van het ondersteuningsplan, waarin is vermeld met welke frequentie de begeleiding zal plaatsvinden, maar hiermee is voor een cliënt niet duidelijk op hoeveel uren/minuten begeleiding per week hij recht heeft. Bovendien komt de in hoofdstuk vijf van de Beleidsregels neergelegde werkwijze erop neer dat de omvang van de verstrekte begeleiding nader bepaald wordt door de aanbieder. Wat het door het college benadrukte belang van een flexibele inzet van begeleiding betreft valt niet in te zien dat een verstrekking naar uren/minuten daaraan in de weg staat".*

In onze werkwijze wordt de feitelijke invulling van hoe Wmo-begeleiding plaatsvindt (de omvang), bepaald in het ondersteuningsplan deel 2. Cliënt en zorgaanbieder maken daarin samen afspraken over welke concrete activiteiten er ingezet gaan worden om de ondersteuningsdoelen (resultaten) te bereiken en de frequentie van die activiteiten. Dit alles binnen de bandbreedte van het toegekende profiel. Die werkwijze staat de CRvB niet toe, omdat het college niet de feitelijke omvang bepaalt, maar dit dus aan de zorgaanbieder wordt overgelaten. Ook het enkele feit dat dit ondersteuningsplan deel 2 door het college geaccordeerd wordt en onderdeel van het besluit wordt, heeft de rechterlijke toets niet kunnen doorstaan.

Het huidige beleid gaat daarbij uit van (zie beleidsregels p. 18):

"Bij het toekennen van een profiel wordt gekeken naar een te verwachten gemiddelde in ondersteuningsbehoefte over de gehele indicatieperiode. Begeleiding en de complexiteit van de beperkingen vergt flexibiliteit van de zorgaanbieder: het is maatwerk en kan per periode verschillend zijn".

Het beleid stelt over de opbouw van profielen (p. 16):

"De definitie van een profiel geeft aan dat het om een hoeveelheid zorg en/of ondersteuning gaat waarvan de aard en omvang door de aanbieder met een cliënt, passend bij een door het college vastgesteld financieel kader, wordt overeengekomen. Het voor de cliënt van toepassing zijnde profiel wordt mede bepaald door de uitgangssituatie van de cliënt, het te behalen resultaat en de cliëntgebonden factoren en persoonlijke omstandigheden, die direct of indirect invloed hebben op de inspanning die de aanbieder moet leveren om het beoogde resultaat te bereiken".

Juist doordat die werkwijze uitgaat van een gemiddelde ondersteuningsbehoefte (bepaald door de zorgaanbieder zelf), komt dit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, aldus de CRvB. De argumenten van complexiteit en flexibiliteit bij de aard van Wmo-begeleiding, hebben geen stand gehouden bij de CRvB. Daarbij moet op zoek worden gegaan naar een wijze van indiceren die rekening houdt met die rechtszekerheid: indicatie in tijdseenheden. De indicatiewijzer 2014 waar de CRvB naar verwijst kan daarbij als handvat gelden.

Samengevat

Een dergelijke wijze van het verstrekken van Wmo-begeleiding leidt er toe dat een inwoner en een aanbieder niet weten hoeveel Wmo-begeleiding het college naar tijdseenheden heeft geïndiceerd. Deze wijze van het verstrekken van Wmo-begeleiding is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Hiermee wordt de eerder door de CRvB ingezette lijn ten aanzien van HbH dus doorgezet naar Wmo-begeleiding.

De wijze van resultaatindicering bij Wmo-begeleiding, zoals die in ons beleid omschreven staat, is naar het oordeel van de CRvB in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel (en kan de rechterlijke toets niet doorstaan), omdat:

- niet concreet blijkt op hoeveel tijdseenheden per week Wmo-begeleiding cliënt recht heeft;

- de zorgaanbieder de omvang van de Wmo-begeleiding verder bepaalt in ondersteuningsplan deel 2.

Bij toekenning van begeleiding in de vorm van resultaatgebieden moet concreet zijn (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 03-02-2017, nrs. BRE 16/10255 WMO15 VV e.a.):

- welke activiteiten moeten worden verricht om het resultaat te bereiken;
- maar ook hoeveel tijd daarvoor nodig is; en
- met welke frequentie deze activiteiten moeten worden verricht.

Dit specifieke geval moet gerepareerd worden (dat is ook de opdracht van de Central Raad).

Reactie VNG

Vanuit de VNG is de navolgende reactie op de uitspraak ontvangen:

VNG onderzoekt consequenties

"Gemeenten die nog resultaatgericht financieren en beschikken (zowel voor huishoudelijke hulp als begeleiding) vragen zich af of zij naar aanleiding van deze uitspraak hun beleid moeten aanpassen. Zij vragen zich ook af wat deze uitspraak betekent voor nieuwe aanbestedingen. De VNG heeft kennisgenomen van de uitspraak en onderzoekt de consequenties ervan. We zullen hierover nader berichten".

Advies voor de korte termijn

Op basis van de uitspraak van de CRvB komen wij voor de korte termijn met het volgende advies. Ongewijzigd voortzetten van deze wijze van indiceren bij Wmo-begeleiding kan de rechterlijke toets niet doorstaan. We lopen het risico dat er meer bezwaarzaken komen. Op dit moment zijn er nog geen andere bezwaarschriften ingediend tegen een toekenning van Wmo-begeleiding. Voor de korte termijn is er nog geen aanleiding de huidige werkwijze aan te passen.

Mocht er een bezwaar komen tegen een beschikking Wmo-begeleiding, dan zal deze in bezwaar worden gerepareerd. Hierbij lopen de gemeenten tevens het (financiële) risico van te vergoeden proceskosten als gevolg van deze bezwaarschriften. Mocht deze uitspraak toch leiden tot een hoos aan bezwaarschriften, dan wordt geadviseerd dit in de regio direct te bespreken.

Hierover zullen Weert, Nederweert en Leudal periodiek overleg over hebben.

Advies voor de korte termijn:

- **de systematiek blijft ongewijzigd;**
- **op casusniveau zal in geval van bezwaar reparatie plaatsvinden.**

Op lange termijn

Wij stellen vast dat in de uitspraak de CRvB een ingang geeft door expliciet te vermelden dat het nieuwe besluit met in achtname van de bepaalde aanspraken voor begeleiding van de Indicatiewijzer 2014, versie 7.1 van juli 2014 moet worden genomen.

Mocht deze gedachtegang worden gevolgd, de CRvB lijkt dit dus te accepteren, dan kan er een vorm van flexibiliteit, die recht doet aan de gewenste rechtszekerheid, worden ingebouwd. Kanttekening in deze is dat dit pas de eerste uitspraak op dit onderwerp is. Uitgezocht moet worden of dit vertaald kan worden naar beleid en contractering. De verwijzing van de CRvB biedt een handvat om in concrete tijdsnormen te indiceren, het punt blijft wel dat de vaststelling van de omvang van de Wmo-begeleiding door het college moet gebeuren. Voor de langere termijn moet de huidige werkwijze aangepast worden. De concrete invulling van deze aanpassing kan nu nog niet ingevuld worden. Dit is mede afhankelijk van de reactie/advies van de VNG en VWS op deze uitspraak.

Wetsvoorstel wijziging Wmo2015

Op 15 januari 2020 heeft de minister van VWS een voorstel tot wijziging van de Wmo 2015 in consultatie gebracht. Het voorstel ziet op het (wettelijk) mogelijk maken van resultaatgericht kunnen beschikken. Na de consultatie is er geen vervolg meer gegeven aan het voorstel. Op dit moment kunnen wij niet inschatten of dit wetsvoorstel door een nieuw kabinet verder ter hand zal worden genomen.

Conclusie

- De CRvB heeft geoordeeld dat de huidige werkwijze van het verstrekken van Wmo-begeleiding in strijd is met het rechtzekerheidsbeginsel;
- Op korte termijn de huidige werkwijze voortzetten waarbij op casusniveau reparatie zal plaatsvinden;
- Op lange termijn onderzoeken of en hoe de huidige werkwijze moet worden aangepast;
- Voornoemde werkwijze na het zomerreces formeel laten bekrachtigen door de colleges van de drie gemeenten en vervolgens de gemeenteraden informeren middels een Raadsinformatiebrief

ECLI:NL:CRVB:2021:1381

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 26-05-2021

Datum publicatie 14-06-2021

Zaaknummer 19/2717 WMO15

Rechtsgebieden Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Individuele begeleiding ten onrechte niet langer toegekend in uren, maar in een te behalen resultaat. Uit vaste rechtspraak van de Raad, zowel onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, als de Wmo 2015, volgt dat een wijze van verstrekken die ertoe leidt dat een cliënt en een aanbieder niet weten hoeveel, naar tijdseenheden bepaalde, maatschappelijke ondersteuning het college heeft verstrekt, in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel (zie ECLI:NL:CRVB:2016:1491 en ECLI:NL:CRVB:2018:3241). Hoewel deze rechtspraak ziet op huishoudelijke ondersteuning, valt niet in te zien dat dit voor begeleiding anders zou zijn. Weliswaar heeft het college voor de concretisering verwezen naar het tweede deel van het ondersteuningsplan, waarin is vermeld met welke frequentie de begeleiding zal plaatsvinden, maar hiermee is voor een cliënt niet duidelijk op hoeveel uren/minuten begeleiding per week hij recht heeft.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

ABkort 2021/408

GZR-Updates.nl 2021-0177

NBJ-Wmo/2021/011 met annotatie van Inge Scherpenzeel en mr. Karin Smits

USZ 2021/269

JWWB 2021/179

Uitspraak

19 2717 WMO15

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Datum uitspraak: 26 mei 2021

(aangevallen uitspraak)

Partijen:

het college van burgemeester en wethouders van Weert (college)

[betrokkene] te [woonplaats] (betrokkene)

PROCESVERLOOP

Namens het college heeft K. Joosten hoger beroep ingesteld.

Betrokkene heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 april 2021, (gedeeltelijk) door middel van beeldbellen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. P.A.P.J. Hecker en K. Kluijtmans. Namens betrokkene is [naam] verschenen.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- 1.1. Betrokkene, geboren in 1955, woont zelfstandig en ondervindt beperkingen in zijn zelfredzaamheid en participatie op het gebied van het vermogen om zelfstandig te leven, het hebben van dagstructuur en het voeren van regie.
- 1.2. Tot 1 juli 2017 is aan betrokkene op grond van de Wmo 2015 een maatwerkvoorziening individuele begeleiding verstrekt voor 2,5 uur per week. Met ingang van 1 juli 2017 is dit omgezet in drie uur per week tot en met 31 oktober 2018. In het kader van een herbeoordelingsproject van zijn verstrekkingen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft op 11 september 2018 een keukentafelgesprek plaatsgevonden. Vervolgens heeft betrokkene een aanvraag voor ondersteuning in de vorm van begeleiding ingediend.
- 1.3. Bij besluit van 16 oktober 2018 heeft het college op grond van de Wmo 2015 aan betrokkene de individuele begeleiding voor de periode 5 november 2018 tot en met 22 maart 2020 niet langer

toegekend in uren, maar in een te behalen resultaat zoals opgenomen in het onderzoeksverslag en het door de gemeente goedgekeurde ondersteuningsplan. Toegekend is begeleiding profiel 2, ondersteuningsniveau categorie 1, intensiteit aanvullend, in de vorm van zorg in natura. Aan de aanbieder wordt hiervoor een bedrag van € 550,- per vier weken betaald.

1.4. Bij besluit van 31 januari 2019 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 16 oktober 2018 ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd, het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak en een voorlopige voorziening getroffen, waarbij aan betrokkene drie uur individuele begeleiding in de vorm van zorg in natura is verstrekt tot zes weken na de nieuwe beslissing op bezwaar. De rechtbank heeft daartoe, voor zover van belang, het volgende overwogen. Uit hoofdstuk 5 van de door het college gehanteerde Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning 2018 (Beleidsregels) volgt dat de specifiek met betrekking tot een cliënt beoogde resultaten worden gekoppeld aan een profiel. Een profiel is opgebouwd uit drie categorieën, waarbij iedere categorie bestaat uit drie oplopende intensiteitsniveaus. Het geselecteerde profiel is opgenomen in het eerste deel van het ondersteuningsplan, waarin het college richting geeft aan wat moet gebeuren om de hulpvraag te beantwoorden. Het tweede deel wordt door de aanbieder samen met de cliënt opgesteld en bevat de concrete uitwerking van de indicatie in activiteiten met de frequentie die de aanbieder zal gaan uitvoeren. Daarbij dient te worden gebleven binnen het financieel kader, dat aan het profiel is gekoppeld. Naar het oordeel van de rechtbank is met de in het beleid opgenomen werkwijze niet voldoende bepaald wat de inhoud is van de aan betrokkene verstrekte maatwerkvoorziening. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, en 20 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:982, geoordeeld de verstrekte maatwerkvoorziening onvoldoende is geconcretiseerd, nu ondanks dat de frequentie wel is vastgesteld, van enige tijdsindicatie helemaal geen sprake is. In het gehanteerde systeem wordt de cliënt ingedeeld in een bepaald profiel, op basis waarvan de zorgaanbieder een budget ontvangt waarmee deze geacht wordt de gewenste resultaten te kunnen behalen. De zorgaanbieder bepaalt zelf hoeveel tijd hij inzet. De juistheid, volledigheid en passendheid van de verstrekte maatwerkvoorziening is daarmee niet te controleren. Het college heeft geen deugdelijk onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de ondersteuningsbehoefte van betrokkene en het college heeft ontoereikend gemotiveerd waarom de maatwerkvoorziening als passende compensatie kan worden beschouwd.

3. Het college heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Het college heeft aangevoerd dat de rechtspraak van de Raad over hulp bij het huishouden, waar de rechtbank naar verwijst, niet van toepassing is op een maatwerkvoorziening voor begeleiding vanwege de aard en het karakter van een dergelijke maatwerkvoorziening. Het college stelt zich onder verwijzing naar een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4953, op het standpunt dat flexibiliteit bij de uitvoering van begeleiding onontbeerlijk is. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de aan betrokkene verstrekte maatwerkvoorziening onvoldoende is geconcretiseerd omdat geen tijdsindicatie is gegeven. De frequentie van de concrete activiteiten is niet opgenomen in minuten maar in aantal keer per week opdat aanbieders meer flexibiliteit wordt geboden. Ten onrechte is overwogen dat de wijze van verstrekking geen inzicht biedt in de omvang van de ondersteuning, nu uit het ondersteuningsplan blijkt welk resultaat moet worden behaald, binnen welke periode, met welke activiteiten en met welke frequentie. Ook wordt de feitelijke ondersteuning niet bepaald door de aanbieder. Tot slot heeft het college aangevoerd dat door de periodieke evaluatie gecontroleerd kan worden of de resultaten met de verstrekte maatwerkvoorziening worden behaald of dat bijsturing van de verstrekking nodig is. Op deze wijze wordt maatwerk geleverd en worden de beperkingen van betrokkene voldoende gecompenseerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

- 4.1. Uit vaste rechtspraak van de Raad, zowel onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, als de Wmo 2015, volgt dat een wijze van verstrekken die ertoe leidt dat een cliënt en een aanbieder niet weten hoeveel, naar tijdseenheden bepaalde, maatschappelijke ondersteuning het college heeft verstrekt, in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel (zie onder meer de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016 ECLI:NL:CRVB:2016:1491 en 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241). Hoewel deze rechtspraak ziet op huishoudelijke ondersteuning, valt niet in te zien dat dit voor begeleiding anders zou zijn. Weliswaar heeft het college voor de concretisering verwezen naar het tweede deel van het ondersteuningsplan, waarin is vermeld met welke frequentie de begeleiding zal plaatsvinden, maar hiermee is voor een cliënt niet duidelijk op hoeveel uren/minuten begeleiding per week hij recht heeft. Bovendien komt de in hoofdstuk vijf van de Beleidsregels neergelegde werkwijze erop neer dat de omvang van de verstrekte begeleiding nader bepaald wordt door de aanbieder. Wat het door het college benadrukte belang van een flexibele inzet van begeleiding betreft valt niet in te zien dat een verstrekking naar uren/minuten daaraan in de weg staat.
- 4.2. Uit het voorgaande volgt dat het hoger beroep van het college niet slaagt. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.
- 4.3. Bij het alsnog nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar, zoals door de rechtbank opgedragen, geeft de Raad, bij het vooralsnog ontbreken van een adequaat beleidsmatig gemeentelijk toetsingskader en ter voorkoming van verdere vertraging voor betrokkene, de aanwijzing dat een nieuw besluit genomen moet worden met inachtneming van de bepaalde aanspraken voor begeleiding van de Indicatiwijzer 2014, versie 7.1, van juli 2014.
- 4.4. Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb, te bepalen dat tegen de door het college te nemen nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.
5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep voor het indienen van een verweerschrift en het verschijnen ter zitting. Deze kosten worden begroot € 1.068,- (1 punt voor het hoger beroepschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting, waarde € 534,- per punt) voor verleende rechtsbijstand.
6. Van het college wordt op grond van artikel 8:109, tweede lid, van de Awb griffierecht geheven.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- bepaalt dat beroep tegen de door het college te nemen nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de proceskosten van betrokkene tot een bedrag van € 1.068,-;
- bepaalt dat van het college een griffierecht van € 519,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij als voorzitter en D.S. de Vries en R.M. van Male als leden, in tegenwoordigheid van R. van Doorn als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2021.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) R. van Doorn