Wmo: voorziening of resultaten voorop?

Ingeborg Lunenburg

De Wmo is geen voorzieningenwet, maar een participatiewet. Echter, in de praktijk blijkt dat Wmo-verordeningen en beleidsregels nog in termen van voorzieningen zijn geformuleerd. Moet dat veranderen door jurisprudentie, beleidsmodellen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of juist helemaal niet?

In het beleid staat wanneer een vervoersvoorziening, een woonvoorziening, een rolstoel of hulp bij het huishouden wordt verleend. De uitvoering van de Wmo is, na bijna vier jaar, nog steeds voorzieningengericht. Wat zijn de consequenties?

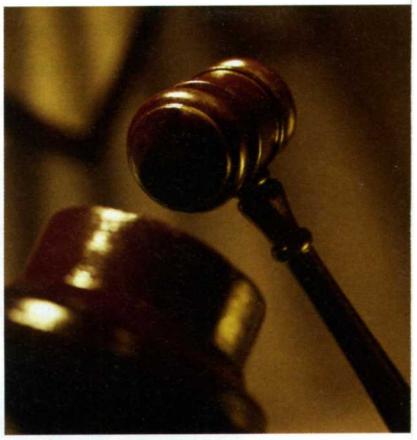
Besluitvorming

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) en rechtbanken oordelen in veel gevallen vernietigend over besluitvorming van gemeenten. Dat komt omdat het wettelijk toetsingskader onjuist of onvolledig is toegepast, wat leidt tot het oordeel dat een onzorgvuldig besluit is genomen. Ook worden bepalingen uit het gemeentelijk Wmo-beleid onverbindend verklaard, dan kan het besluit niet worden gebaseerd op die bepaling(en).

Moet het gemeentelijk voorzieningengerichte Wmo-beleid daarom worden gewijzigd? En zo ja, wat moet dan worden gewijzigd, zodat het wel de toets van de hoogste rechter kan doorstaan? Bieden de resultaatgerichte modelverordening en beleidsregels van de VNG uitkomst? Hoe het ook zij, het gaat om de vraag of het gemeentebestuur[1] beoordelingsvrijheid toekomt bij het formuleren van voorwaarden en bepalingen en wanneer welke voorzieningen onder de Wmo moeten worden verleend.

Gecompenseerd

Voor de uitvoering van de compensatieplicht geldt dat de besluiten 'vol' worden getoetst. De rechter oordeelt dan – op basis van de Wmo – over de vraag of de aanvrager voldoende is gecompenseerd in zijn beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. In de Wmo en de wetsgeschiedenis staan namelijk geen aanknopingspunten voor een terughoudende beoordeling[2], maar wel dat het besluit maatwerk moet zijn. Daaruit volgt dat toepassing van het Wmo-plan (art. 3 Wmo), het verlenen van voorzieningen (art. 4 Wmo), de Wmo-verordening (art. 5 Wmo) en de manier waarop de keuzevrijheid is vormgegeven (art. 6 Wmo), in strijd kunnen zijn met de Wmo.



Om de opgeworpen vragen te kunnen beantwoorden, is enige achtergrond van de Wmo en de stand van het recht volgens de jurisprudentie van belang. Dit artikel is (mede) gebaseerd op jurisprudentie van de afgelopen twee jaar en op voorzieningengericht Wmo-beleid.

De wettelijke bepalingen in de Wmo schrijven het toetsingskader voor waarbinnen de gemeenteraad de verordening moet vaststellen en wanneer het college aan wie voorzieningen verleend. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt onder meer dat het college daarbij moet zorgen voor een zorgvuldig onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden (artikel 3:2 Awb). De doelgroep voor het verlenen van voorzieningen bestaat uit mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem (art. 4 lid 1 aanhef Wmo).

Resultaatgebieden

De doelgroep kan aanspraak maken op een voorziening als zij beperkingen ondervindt in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Daarvoor staan in art 4 lid 1 Wmo vier resultaatgebieden. Dat zijn het

voeren van een huishouden, het verplaatsen in en om de woning, het lokaal verplaatsen per vervoermiddel en medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden kunnen aangaan. De wetgever formuleert hiermee in resultaatgerichte normen waarop de compensatie moet zijn gericht.
Om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de compensatieplicht, heeft de VNG een modelverordening Wmo geïntroduceerd. Daarin zijn de vier wettelijke resultaatgebieden uitgewerkt in acht resultaatgebieden. Dit wil zeggen dat iedere burger kan:

1. wonen in een schoon, leefbaar huis;
2. wonen in een voor de bewoner geschikt huis;
3. beschikken over benodigdheden om te voorzien in primaire levensbehoeften;
4. beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;
5. thuis zorgen voor kinderen die tot zijn gezin behoren;
6. zich verplaatsen in, om en nabij het huis;
7. zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
8. contacten hebben met medemensen en deelnemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

Ook de VNG formuleert hiermee in resultaatgerichte normen waarop de compensatie moet zijn gericht. Dit past in het wettelijk toetsingskader, omdat niet wordt gesproken van voorzieningen waar aanspraak op bestaat, maar slechts van een resultaat dat moeten worden bereikt. Daarvoor is een onderzoekskader uitgewerkt in 'het gesprek'.[3] Ook zijn modelbeleidsregels opgesteld waarin in een afwegingskader staat om tot het besluit op de aanvraag te komen. Daarin worden onder meer eigen oplossingsmogelijkheden van de aanvrager en zijn omgeving, voorbeelden van algemene voorzieningen en algemeen gebruikelijke voorzieningen genoemd. Opgemerkt wordt dat deze voorbeelden ook met voorzieningengericht beleid kunnen worden toegepast.

Beoordelingsvrijheid

Het gemeentebestuur moet zich dus houden aan het wettelijk toetsingskader. Uit de jurisprudentie blijkt dat inperken daarvan niet is toegestaan. Zo komt het gemeentebestuur geen beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen van de doelgroep. Worden er beperkingen ondervonden in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie, dan moet het college ook een compenserende voorziening verlenen. Het onderzoek daartoe mag zich niet alleen richten op de vraag of – conform het beleid – aanspraak bestaat op de gevraagde voorziening.

Ander voorbeeld is dat het categoriaal uitsluiten van voorzieningen in (permanent bewoonde) recreatiewoningen en aan gemeenschappelijke ruimten in strijd is met de Wmo, voor zover geen andere vorm van compensatie wordt geboden. Daarnaast is de idee dat beperkingen in direct oorzakelijk verband moeten staan met bouwkundige of woontechnische aspecten van de woning, een te beperkte opvatting van het compensatiebeginsel.
Verder wordt met het standpunt – onder verwijzing naar AAW- en WAO-jurisprudentie – dat kinderen jonger dan zes jaar geen zelfstandige vervoersbehoefte hebben, miskend dat een kind zich (mogelijk) juist wel zelfstandig wil verplaatsen en bewegen. Uitvoering van de compensatieplicht eist dat de beperkingen, persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager worden geïnventariseerd.

Persoonskenmerken

Blijkt uit onderzoek op welk(e) resultaatgebied(en) de aanvrager beperkingen ondervindt, dan volgt de beoordeling welke voorziening daarin voldoende compenseert en in welke vorm die dan wordt verleend. Dat is afhankelijk van de persoonskenmerken, de behoeften en de capaciteit van de aanvrager om uit het kostenoogpunt zelf in de maatregelen te voorzien.
Art. 4 lid 2 Wmo bepaalt allereerst dat het college rekening moet houden met de persoonskenmerken van de aanvrager. Persoonskenmerken zijn feitelijke gegevens over de aanvrager. Voorbeelden zijn het bekend zijn met een progressieve aandoening en beschikken over AWBZ-indicaties, AWBZ-zorg die door een partner wordt verleend (met pgb) en het bewonen van een aangepaste woning, het bezitten van een eigen aangepaste auto.

Behoeften

Als tweede bepaalt art. 4 lid 2 Wmo dat het college rekening moet houden met de behoeften van de aanvrager, waaronder de verandering van woning door een wijziging van leefsituatie. Behoeften zijn de wensen van de aanvrager of diens activiteiten, gericht op normale deelname aan het maatschappelijk verkeer. Voorbeelden zijn de behoefte aan specifieke zorg, die alleen door de echtgenoot kan worden verleend, de behoefte om in de huidige woning te blijven wonen en bijvoorbeeld vervoersbewegingen die de aanvrager maakt of wenst te maken. Het college moet de behoeften van de aanvrager inventariseren en gelet op diens persoonskenmerken beoordelen welke voorziening in het individuele geval leidt tot het behouden en/of bevorderen van de zelfredzaamheid en de normale deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Objectiveren Dat beperkingen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie moeten worden geobjectiveerd, spreekt voor zich. Een medisch advies is echter niet maatgevend voor de aanspraak of de mate waarin recht bestaat op een voorziening. Verder laat verplicht maatwerk zich nauwelijks vertalen in standaarden.4 Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie:

- Bij het objectiveren van beperkingen is het – in beginsel – niet van belang of medische klachten oorzaak vinden in een aandoening naar medisch objectiveerbare maatstaf gemeten.
- Is de partner die de AWBZ-zorg betaald verleend, overbelast, dan is deze niet gehouden om die zorg uit te besteden aan derden.
- Sportieve activiteiten moeten worden gezien als een manier die het zelfstandig functioneren en de deelname aan het maatschappelijk verkeer kunnen bevorderen.
- Richtlijnen over de tijdnormering voor huishoudelijke taken – gebaseerd op de oude AWBZ-regels – zijn in beginsel niet strijdig met de compensatieplicht. Wel moet het college onderzoek doen naar de vraag of het in het individuele geval moet afwijken van dat beleid.
- Voorzieningengericht beleid betekent niet dat de aanvrager altijd recht heeft op de door hem gewenste aanspraak. Hanteert het college het wettelijk toetsingskader, dan blijkt uit de jurisprudentie dat het niet elke aanvraag om compensatie hoeft te honoreren. Worden beperkingen bijvoorbeeld gecompenseerd met toegekende voorzieningen en is de aanvrager niet op medische gronden aangewezen op gesloten buitenvervoer, dan kan de aanvraag om een voorziening daarvoor worden afgewezen. Anderzijds betekent een positief medisch advies voor een aangevraagde voorziening niet automatisch dat die moet worden toegekend. Het beoordelingskader van de Wmo is namelijk meer omvattend dan alleen het medische aspect.
- Is er geen medische indicatie voor een gesloten buitenwagen en geen medische beperking voor het gebruik van een scootmobiel met schootskleed, waarbij die voorzieningen samen met de taxikostenvergoeding de goedkoopst adequate voorzieningen vormen, dan kan de gevraagde gesloten buitenwagen worden afgewezen.
- Kan de aanvrager fietsen en voor mobiliteitsbeperkingen op langere afstanden de regiotaxi gebruiken, dan ligt daarin besloten dat zij met deze combinatie van voorzieningen normaal maatschappelijk kan participeren.
- Kunnen beperkingen bij zware boodschappen, de maaltijdbereiding en klussen worden gecompenseerd met – adequate en financieel te dragen – voorliggende voorzieningen5, dan is het college niet gehouden daarvoor een indicatie om hulp bij het huishouden te geven.

Capaciteit Art. 4 lid 2 Wmo bepaalt als laatste dat het college rekening moet houden met de capaciteit van de aanvrager om uit kostenoogpunt zelf maatregelen te nemen. Het vermogen van de aanvrager moet buiten beschouwing blijven. Aangenomen wordt dat de keuzes van het gemeentebestuur over de eigen bijdrage en/of het eigen aandeel in de kosten onder de capaciteit van de aanvrager valt. Het blauwe strippenkaarttarief voor het gebruik van de deeltaxi valt daar ook onder. De vraag wat verder onder deze bepaling kan vallen, moet in de jurisprudentie worden beantwoord.

Keuzevrijheid Heeft de aanvrager aanspraak op een individuele voorziening, dan geldt de keuze tussen de vorm in natura of een daarmee vergelijkbaar toereikend persoonsgebonden budget (art. 6 Wmo). Bij een individuele voorziening

In de modelverordening Wmo van de VNG staat dat iedere burger kan wonen in een schoon, leefbaar huis

De doelgroep kan aanspraak maken op een voorziening als zij beperkingen ondervindt in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie

vindt op het individu gericht onderzoek plaats. Zijn er overwegende bezwaren, dan mag de keuzevrijheid worden beperkt. Het gemeentebestuur komt slechts beperkt beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen van overwegende bezwaren. Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie:

- Categoriaal uitsluiten van de keuzevrijheid voor voorzieningen is in strijd met de Wmo,
- primaten bij het collectief vervoer en bij verhuizen zijn – in beginsel – niet in strijd met de Wmo. Zijn er meerdere voorzieningen mogelijk om beperkingen te compenseren, dan mag het college de goedkoopste verstrekken.

Is het college voornemens een voorziening te verlenen (of af te wijzen), dan geldt als laatste de toets van art. 26 Wmo. Dat schrijft voor dat het college motiveert hoe de individuele voorziening voor de aanvrager bijdraagt aan het bevorderen of behouden van zijn zelfredzaamheid en deelname aan het maatschappelijke verkeer.

Rest de vraag wat onder de Wmo de juridische status is van de hardheidsclausule, gelet op art. 26 Wmo. De hardheidsclausule mag niet zonder meer worden toegepast als de Wmo-verordening anders geen grondslag biedt voor het besluit, omdat daarmee de compensatieplicht (te) afhankelijk is van willekeur. Aangenomen wordt dat de hardheidclausule voorbehouden blijft voor de belangenafweging (art. 3:4 Awb).

'Vol' getoetst

Moet het gemeentelijk voorzieningengerichte Wmo-beleid worden gewijzigd omdat besluiten vaak sneuvelen in de jurisprudentie? En bieden resultaatgerichte modelverordening en beleidsregels van de VNG daarbij uitkomst? Het antwoord op de eerste vraag is nee. De jurisprudentie bevestigt namelijk dat besluiten die zijn gebaseerd op voorzieningengericht beleid in rechte stand kunnen houden. Of het gemeentelijk Wmo-beleid nu is geformuleerd in voorzieningen of resultaten, maakt in wezen niet uit. Immers, besluiten ter uitvoering van de compensatieplicht worden altijd 'vol' getoetst.

De resultaatgerichte beleidsmodellen van de VNG kunnen bijdragen aan de uitvoering van de compensatieplicht. Alleen kunnen ze niet worden uitgevoerd zonder zich toch – in enige vorm – te baseren op voorzieningen.

Zonder dat blijven op resultaat geformuleerde bepalingen slechts vage normen.

Hoewel de compensatieplicht is gericht op resultaten, geef ik de voorkeur aan voorzieningengericht beleid, vooral bezien vanuit de rechtsbescherming van kwetsbare burgers. Dat beleid mag binnen het wettelijk toetsingskader zeker bepalingen, voorwaarden en voorzieningen bevatten, waarbij wel de mogelijkheid moet bestaan om daarvan af te wijken. Mogelijkheden daartoe variëren van geen voorziening toekennen tot meer of minder toekennen, maar ook anders toekennen dan aangevraagd.

In mijn praktijk zie ik dat serieus wordt geïnvesteerd in meer en beter onderzoek naar de persoonskenmerken, behoeften en mogelijkheden van de aanvrager (en zijn omgeving). Ook worden voorwaarden en bepalingen uit het beleid geschrapt die strijdig blijken met de compensatieplicht.

Dat dit alles bij elkaar leidt tot (behoud van) rechtszekerheid voor de burger enerzijds en tot besluiten waarmee die burger voldoende wordt gecompenseerd anderzijds, daarvan ben ik wel overtuigd.

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider en adviseur.

Noten

1. Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
2. Het oordeel over de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn kon besluit komen.
3. Het gesprek bouwsteen voor de modelverordening Wmo.
4. Soorten voorzieningen, aantal kilometers kunnen reizen, aantal uren hulp bij het huishouden.
5. Boodschappendienst, maaltijdservice en klussendienst.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbankschuldhulpverlening.nl