

Hulp bij het huishouden valt binnen het bereik van de Wmo 2015. Dat concludeerde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 18 mei¹, in de uitspraak waar velen reikhalzend naar uitkeken. Die dag was er ook een interessante uitspraak op grond van de Wmo 2007.² De gemeente in kwestie indiceert in resultaatgebieden, zoals een schone leefbare woning. Dat kon de toets van de CRvB niet doorstaan. Zijn we weer terug bij af?

DOOR Ingeborg Lunenburg

Is dat toegestaan in de Wmo 2015?

Een indicatie stellen in resultaatgebieden

Voor het antwoord op die vraag moeten we even terug in de tijd. Op 1 januari 2007 werd de huishoudelijke verzorging in de Wmo 2007 geïntroduceerd. Daarvoor was dit als verzekerde prestatie in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) opgenomen. In de beginjaren van de Wmo 2007 indiceerden gemeenten volgens het Protocol huishoudelijke verzorging voor de indicatiestelling AWBZ (hierna: protocol). Daarin staan onder meer de huishoudelijke taken genoemd, de tijden die daarmee gemoeid waren en hoe vaak ze gedaan moesten worden. Dit protocol is destijds tot stand gekomen in overleg met organisaties van de Regiegroep Indiciestelling AWBZ: Arcares, VGN, MEE, Per Saldo, CG Raad, LOT, Cliëntenbond en LOC. Daarmee berust de inhoud op een deskundige analyse van de zorgbehoefte van leefeenheden. Het kan gelden als representatieve objectieve maatstaf, een soort Nibudnorm zou je kunnen zeggen. Onder de Wmo 2007 oordeelde de CRvB dan ook dat gemeenten zich bij de beslissingen op aanvragen om huishoudelijke verzorging in ieder geval mogen baseren op dat protocol.³

Aanscherpen

Tijden veranderen en gemeenten zaten niet stil. Het protocol werd nog eens kritisch bekeken. Een groot aantal gemeen-

ten ging over tot het aanscherpen van de normtijden en soms tot het schrappen van bepaalde taken, zoals strijken en het aan de buitenkant ramen lappen. Vaak gebeurde dat in overleg met de aanbieders en/of mede op basis van evaluatie(s) met de cliënten. Niet alle cliënten waren het eens met een teruggang in de (norm)tijden en een deel van hen stapte naar de bestuursrechter. In twee zaken confronteerde de CRvB de gemeenten in kwestie met een prangende vraag:⁴ Kunt u inzichtelijk maken dat de verlaagde normtijden uit het hiervoor bedoelde protocol op objectieve criteria berusten? Eén gemeente liet weten dat de nieuwe normtijden berusten op overleg met de zorgaanbieders, vergelijkend onderzoek naar de normtijden bij andere gemeenten en algemene protocollen van de schoonmaakbranche. Desgevraagd bleven de bewijsstukken echter uit. De andere gemeente stelt dat de nieuwe normtijden zijn gebaseerd op ervaringen in de praktijk van diverse zorgaanbieders en dat gebleken is dat de verlaagde normtijden voor inwoners weinig problemen hebben opgeleverd. Er volgt een vernietigend oordeel voor beide. Volgens de CRvB bestaat er op deze manier geen inzicht in de vraag welke concrete activiteiten verricht moeten worden, hoeveelheid tijd daarvoor nodig is en met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden om

te kunnen spreken van onder meer een schone en leefbare woning. Net als bij de uitspraken op grond van de Wmo 2015, oordeelt de CRvB ook hier dat overleg met onder meer aanbieders en de cliëntenraad een onvoldoende objectieve onderbouwing zijn voor de deugdelijkheid van de nieuwe normtijden. Bedenk daarbij overigens ook dat de aanbieders een sterk eigen belang hebben bij de uitkomst, zij worden immers door gemeenten gecontracteerd. Verlaagde normtijden moeten op objectieve criteria berusten, zo luidt dus het oordeel van de CRvB. We zijn kortom terug bij waar we gebleven waren: normtijden uit het protocol.

Resultaatgebieden

Sommige gemeenten kozen niet de weg van het aanscherpen van de normtijden. Zij indiceren huishoudelijke hulp op basis van een resultaatgebied: een schoon en leefbaar huis. De inhoud van zo'n resultaatgebied staat in grote lijnen in het beleid, maar hoe dat resultaat wordt bereikt, wordt pas duidelijk na een overleg tussen de aanbieder en de cliënt. De onderlinge afspraken worden neergelegd in een ondersteuningsplan dat pas wordt opgesteld nadat de gemeente de toekenningsbeschikking heeft verstuurd. De aanbieder heeft bij deze werkwijze dan ook een zeer bepalende rol. Dat heeft overigens ook



Volgens de CRvB mist het toekennen in resultaatgebieden een duidelijke maatstaf. Het kan dus niet door de juridische beugel.

te maken met de vaste financiële afspraken met de gemeente (het te factureren bedrag). De CRvB stelt allereerst vast dat de gemeente met deze nieuwe manier van toekennen afwijkt van de oude manier volgens in het beleid neergelegde huishoudelijke taken en bijbehorende normtijden. Volgens de CRvB mist het toekennen in resultaatgebieden een duidelijke maatstaf: het kan dus niet door de juridische beugel. De beleidsregels noch het toekenningsbesluit verschaffen namelijk inzicht in de vraag op welke concrete manier invulling wordt gegeven aan het bereiken van onder meer het resultaat een schoon en leefbaar huis en hoe met het te behalen resultaat een als compensatie te kwalificeren resultaat⁵ van de huishoudelijke verzorging wordt verkregen. Volgens de CRvB wordt die duidelijkheid ook niet verkregen uit het bij het toekenningsbesluit meegestuurde overzicht aan de aanbieder waarop hij de factuur mag baseren. Aan de hand hiervan kan namelijk ook niet worden vastgesteld welke concrete zorg aan betrokkene moet worden geboden en hoe dat bijdraagt aan compensatie van de ondervonden beperkingen bij het voeren van een huishouden.

Maatstaf

Zijn we terug bij af, zo luidde de vraag aan het begin van deze Uitspraak onder

de loep. We zijn in ieder geval terug aan de tekentafel. Zonder onderzoek dat is gebaseerd op een representatieve objectieve maatstaf, hoeven gemeenten niet bij het hekje van de bestuursrechter te verschijnen. Dat geldt, zo blijkt, zowel voor besluiten die onder de Wmo 2007 als onder de Wmo 2015 zijn genomen. Tot die tijd zal de bestuursrechter, bij gebreke van zo'n maatstaf, aansluiting zoeken bij het bedoelde protocol of bij de laatstelijk toegekende tijdseenheid waarover de gemeente en de cliënt het wel eens waren. Toch is niet iedereen hiervan overtuigd. Ik hoor geluiden dat gemeenten nog zorgvuldiger onderzoek gaan doen én dat de afspraken tussen de aanbieder en cliënt over hoe de inhoud van het te bereiken resultaat daadwerkelijk wordt gedaan een integraal onderdeel wordt van de toekenningsbeschikking. Ik meen dat ook dan de vraag open blijft op welke concrete manier invulling wordt gegeven aan het te bereiken resultaat. De CRvB oordeelt in de uitspraken op grond van de Wmo 2015 dat in de toekenningsbeschikking het volgende moet staan: welke concrete activiteiten zijn nodig, hoeveel tijd is daarmee gemoeid en met welke frequentie worden die activiteiten gedaan. Rechtbanken sluiten al aan bij de lijn.⁶ Verder zal de inhoud van de toekenningsbeschikking gebaseerd moeten zijn op de eerder genoemde objectieve maatstaf.

Tot slot

In het algemeen vraag ik me af of er niet altijd sprake zal zijn van tijdseenheden. Bijvoorbeeld medewerkers van aanbieders zullen zich toch bij hun werkgever moeten verantwoorden hoe lang zij bij afzonderlijke cliënten bezig zijn geweest om een bepaald resultaat te bereiken. In het najaar van 2016 worden de uitkomsten van een onderzoek verwacht naar een (nieuwe) objectieve maatstaf. Hopelijk verschaffen die uitkomsten gemeenten nieuwe handvatten bij het indiceren. ■

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

Noten

1. CRVB:2016:1402, 1403 en 1404.
2. CRVB:2016:1491.
3. CRVB:2007:BC1097, gemeenten hanteren overigens vaak de term hulp bij het huishouden of huishoudelijke hulp.
4. CRVB:2015:4262 en CRVB:2016:430.
5. qua huishoudelijke verzorging verschilt de Wmo 2015, volgens de CRvB, niet van de Wmo 2007, echter wordt gesproken over een passende bijdrage van de beperkingen in de zelfredzaamheid die de cliënt ondervindt.
6. zie bijvoorbeeld RBGEL:2016:2793, 3030 en 3028.