

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) beslecht geschillen tussen de gemeente en de burger. De CRvB oordeelde in twee zaken^{1,2} over het gemeentelijke onderzoek naar de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Dat resulteerde in nuttige uitleg over hoe gemeenten dat onderzoek dienen uit te voeren.

DOOR Ingeborg Lunenburg

Recht op onderzoek én verslag

Eisen aan onderzoek naar ondersteuningsbehoefte

Voor gemeenten gelden twee wettelijke verplichtingen als burgers een melding doen van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Voor burgers resulteert dat in twee rechten. Namelijk het recht op een onderzoek én een schriftelijke weergave van de uitkomsten daarvan.³ Een melding veronderstelt dat de burger beperkt is in zijn zelfredzaamheid en participatie dan wel zich (nog) niet kan handhaven in de samenleving.⁴ Kort gezegd: de burger kan niet zelf, met hulp van anderen of gebruikmaking van andere voorzieningen voor een oplossing zorgen; hij vraagt de gemeente om ondersteuning.

Stappenplan

In de eerste uitspraak geeft de CRvB een kritisch oordeel over de manier waarop de gemeente het onderzoek heeft gedaan. Wat was hier aan de hand? Betrokkene in kwestie heeft chronische psychische problematiek waarvoor hij een indicatie had voor zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De indicatie van het Zorgzwaartepakket 4C GGZ was verstrekt en daarom meldt hij zich. De gemeente besluit uiteindelijk om de inhoud van de AWBZ-indicatie over te nemen met uitzondering van de dagbesteding omdat betrokkene daar geen gebruik van maakt. Volgens de CRvB moet de gemeente in het algemeen voldoende kennis vergaren over relevante feiten en omstandigheden en af te wegen belangen

voordat een besluit kan worden genomen.⁵ De CRvB concretiseert dat met het volgende stappenplan:

1. Vaststellen van de hulpvraag.
2. Welke problemen ondervindt betrokkene bij de zelfredzaamheid en participatie, dan wel bij het zich kunnen handhaven in de samenleving.
3. Welke ondersteuning is nodig om passende bijdrage te leveren aan het oplossen (verminderen) van de 'problemen' die blijken uit het onderzoek van de vraag onder punt 2.
4. Welke eigen mogelijkheden⁶ zijn er, is er gebruikelijke hulp, mantelzorg, hulp vanuit sociaal netwerk en zijn er voorliggende (algemene) voorzieningen.

Zijn de mogelijkheden ontoereikend, dan moet de gemeente een maatwerkvoorziening verstrekken. Indien gewenst en als wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden kan ook een persoonsgebonden budget worden toegekend.

Maatwerkgedachte

Volgens de CRvB miskent de gemeente allereerst de wettelijke opdracht, door voordat een beslissing is genomen op de aanvraag geen onderzoek te doen naar de specifieke ondersteuningsbehoefte van betrokkene. In plaats daarvan is de indicatie op grond van de AWBZ overgenomen waardoor inzicht ontbreekt in de specifieke noodzakelijke ondersteuningsbehoefte. Ook kan de vraag of daarin op andere wijze kan worden

voorzien⁷ dan door toekenning van een maatwerkvoorziening niet worden beantwoord. Dit klemmt te meer nu de gemeente het AWBZ Zorgzwaartepakket (ZZP) heeft overgenomen. Zo'n ZZP weerspiegelt niet de concrete ondersteuningsbehoefte maar een gemiddelde zorgbehoefte van personen die aan een bepaalde zorgprofiel voldoen.⁸ En dat verdraagt zich niet met de maatwerkgedachte van de Wmo 2015. Tot slot nog een terechtwijzing. Ten onrechte doet de gemeente ook geen onderzoek naar de vraag of betrokkene is aangewezen op enigerlei vorm van dagbesteding. Dat geen dagbesteding wordt afgenomen of betrokkene daar niet zelf in kan voorzien door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te doen betekent namelijk niet dat hij niet is aangewezen op dagbesteding. De gemeente moet (alsnog) een beter onderzoek doen én, als daar aanleiding voor is, een nieuwe beslissing nemen op het bezwaar.

Deskundigheid

Ook oordeelt de CRvB dat een specifiek deskundig oordeel en advies niet mag ontbreken, wanneer het onderzoek naar de nodige ondersteuning specifieke deskundigheid vereist. Het is logisch dat degene die het onderzoek uitvoert ter zake kundig moet zijn. Het standpunt van de gemeente dat beschermd wonen in een instelling voor betrokkene geschikt is, berust volgens de CRvB niet op een medisch deskundig onderzoek. Het



Volgens de CRvB is er zonder verslag geen sprake van een onderzoek.

standpunt wringt temeer nu betrokkene verklaringen van zijn behandelaars heeft ingezonden die daar juist twijfel over zaaien. Is de gemeente niet zelf ter zake kundig, dan moet de deskundigheid (extern) worden ingewonnen. Vaak gaat het dan om een medisch oordeel van arts⁹ over lichamelijke en/of geestelijke beperkingen en een advies daaromtrent.

Verslag

In tweede uitspraak gaat de CRvB in op een ander onderdeel van het onderzoek. Namelijk dat de burger recht heeft op een schriftelijke weergave van de uitkomsten daarvan. Zonder verslag is er volgens de CRvB geen sprake van een onderzoek als bedoeld in de wet. De CRvB gaat er dan ook van uit dat het onderzoek niet heeft plaatsgevonden. Eigenlijk spreekt dat voor zich omdat het verslag een belangrijke grondslag vormt voor het besluit.¹⁰ De gemeente moet een nieuwe beslissing nemen op het bezwaar. Er speelt in de tweede uitspraak ook nog iets anders. De gemeente heeft de gehele voorbereiding op het nemen van Wmo-besluiten uitbesteed aan een derde.¹¹ Het gaat in dit geval om een Stichting die door de gemeente is opgericht, door haar wordt gesubsidieerd en waar zogeheten generalisten werkzaam zijn. De generalist bepaalt of, op welk terrein en in welke concrete omvang hulp dan wel ondersteuning nodig is. Dat gebeurt door het voeren van keukentafelgesprekken waar de

problematiek van een burger in kaart wordt gebracht. Ook kan een medisch adviseur worden ingeschakeld (zie ook hiervoor). Verder kan de generalist binnen de Stichting ook een specialist raadplegen. Deze werkwijze komt er op neer dat de Stichting advies uitbrengt aan de gemeente en dat de gemeente zijn besluitvorming baseert op dit advies.

Allereerst oordeelt de CRvB dat de Wmo 2015 een dergelijke werkwijze toestaat.¹² Vervolgens gaat de CRvB in op de regels die gelden bij advisering als bedoeld in Afdeling 3.3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is niet toegestaan zo'n advies klakkeloos over te nemen. Op de gemeente rust namelijk een controleplicht; de zogeheten vergewisplicht. Die geldt ook voor adviseurs zonder wettelijke Awb-status.¹³ De gemeente moet een advies van de Stichting als volgt beoordelen:

- is de adviseur deskundig,
- is het advies zorgvuldig tot stand gekomen; en
- of uit de overwegingen van het advies logischerwijs de conclusie volgt.

In dit geval heeft de gemeente het advies van de generalist zonder nadere beoordeling overgenomen.

Tot slot

De CRvB doet twee belangrijke uitspraken omdat de wet door gemeenten kennelijk niet (altijd) wordt uitgevoerd zoals voorgeschreven. Dat raakt de

rechten van burgers. Het stappenplan van het onderzoek concretiseert een van die rechten. Geen verslag daarvan? Dan heeft het onderzoek niet plaatsgevonden, de gemeente moet terug naar start. Een advies van een derde moet de gemeente kenbaar controleren. Wat kan er nu nog misgaan? ■

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

Noten

- 1 CRVB:2018:819, in de column 'eerste' uitspraak
- 2 CRVB:2018:1113, in de column 'tweede' uitspraak
- 3 Art. 2.3.2 Wmo 2015
- 4 Specifiek ingeval van behoefte aan beschermd wonen of opvang
- 5 Dit vloeit voort uit art. 3:2 Awb in samenhang met art. 2.3.2 en 2.3.5 Wmo 2015
- 6 De wet spreekt over eigen kracht
- 7 Zie punt 4 van het stappenplan
- 8 In de AWBZ en de rechtsopvolger Wet langdurige zorg is dat wettelijk bepaald
- 9 Of iemand die op dat niveau functioneert
- 10 Onder meer TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 147-148 en 34, p. 11
- 11 Zie ook mijn artikel Het perspectief van kwetsbare burgers in Sociaal Bestek 2018 nr. 2
- 12 TK 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 11 en EK 2013/14, 33 841, G, p. 45
- 13 CRVB:2017:3538