

‘Prakkels voor een toekomstbestendige Wmo’

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
Tel 070 – 340 50 60
Fax 070 – 340 75 75
E-mail mail@rvz.net
URL www.rvz.net

Inleiding

Gemeenten moeten met minder middelen meer doen

Het kabinet heeft het voornemen om de functies (activerende) begeleiding en dagbesteding over te hevelen van de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarnaast is het voornemens de jeugdzorg in zijn geheel onder de verantwoordelijkheid van gemeenten te brengen. Deze plannen sluiten aan bij de reeds eerder ingezette koers van decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten.

Zo is in 2006 de Wet maatschappelijke ondersteuning ingevoerd, die gemeenten primair verantwoordelijk maakt voor de (maatschappelijke) ondersteuning van hun inwoners. Bij die gelegenheid is (een deel van) de huishoudelijke verzorging overgeheveld vanuit de AWBZ naar de Wmo, in januari 2009 gevolgd door de ondersteunende begeleiding.

Deze decentralisatie van zorgtaken is vooral ingegeven door de overtuiging dat gemeenten in staat zijn zorg te dragen voor ondersteuning op maat, omdat deze decentrale bestuurslaag het dichtst bij de burger staat en haar inwoners het beste kent. Daarbij komt dat gemeenten veel taken hebben op aanpalende beleidsterreinen (wonen, werk en inkomen), zodat zij in de gelegenheid zijn de noodzakelijke verbindingen te leggen en al doende tot een integrale aanpak van problemen te komen.

Deze sturingsfilosofie doet overigens niet af aan het feit dat aan deze decentralisatie-operatie zonder twijfel tevens een streven naar doelmatigheid en kostenbesparing ten grondslag ligt: juist door een integrale aanpak van problemen zijn gemeenten bij uitstek in staat met (relatief) minder middelen meer te doen.

Na aanvankelijke aanloopproblemen zijn gemeenten inmiddels goed op weg met de Wmo. Zo concludeerde het SCP in zijn evaluatie van de Wmo in maart 2010¹ dat de Wmo werkt, in die zin dat de meeste gemeenten de wet uitvoeren zoals de wetgever haar heeft bedoeld en met de instrumenten die de wet verschaft. Gemeenten hebben een stap gezet in de ontwikkeling van een beter lokaal sociaal beleid. Hoewel er een aantal punten is dat nog niet helemaal goed verloopt, is dit proces nog in volle gang.

Deze conclusie is in lijn met de bevindingen van Research voor Beleid, die in opdracht van de RVZ een onderzoek heeft uitgevoerd naar het vermogen van gemeenten om vangnetten te creëren voor kwetsbare burgers². Dit onderzoek laat

Datum
27 mei 2011
Uw brief van
-
Uw kenmerk
-
Ons kenmerk
4375-38
Doorkiesnummer
070 340 57 69
Onderwerp
briefadvies ‘Prakkels voor een
toekomstbestendige Wmo’

¹ Op weg met de Wmo; evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2010

² Gemeenten en zorgvangnetten, Research voor Beleid, Zoetermeer, 13 december 2010. www.rvz.net

zien dat gemeenten bij de uitvoering van de Wmo weliswaar op verschillende problemen stuiten, maar brengt geen knelpunten aan het licht die vragen om een (strategische) beleidswijziging.

Ook de Benchmark Wmo 2010 wijst in deze richting. Uit dit onderzoek, waaraan 168 gemeenten hebben deelgenomen, komt naar voren dat gemeenten aanvankelijk vooral bezig waren met het verwerven van inzicht in het beleidsterrein en vervolgens op het overnemen van de hulp bij het huishouden, terwijl het focus nu meer is gericht op de inhoud. Gemeenten zijn nu vooral gericht op het zelf indiceren op basis van een 'gekantelde werkwijze': niet de aanvraag voor een voorziening staat centraal, maar de achterliggende (zorg)vraag van de burger in zijn sociale omgeving (VNG, project De Kanteling³).

Uit de Benchmark komt verder naar voren dat de uitvoeringskosten voor het verlenen van individuele voorzieningen gedaald zijn, dat meer mensen zichzelf herkennen als mantelzorger en dat dankzij de Wmo mensen hun beroep op de ABWZ uitstellen⁴.

Al met al een beeld dat tot optimisme stemt. Het toekomstbeeld is echter niet onverdeeld gunstig. De uitgaven voor de Wmo per inwoner blijven jaarlijks stijgen, terwijl ook het aantal mensen dat een beroep doet op de Wmo in de komende jaren, als gevolg van de vergrijzing, zal toenemen⁵. Hier staat tegenover dat gemeenten een fors aandeel moeten leveren in de aanpak van de budgettaire problematiek als gevolg van de economische en financiële crisis.

Een aantal gemeenten had al vóór de bekendmaking van de ombuigingsdoelstelling van het nieuwe kabinet laten weten dat zou worden bezuinigd op de Wmo.

Zo berichtte De Volkskrant in november 2010⁶ dat gemeenten al in 2011 dusdanig zullen bezuinigen dat de inwoners dat in hun portemonnee zullen voelen. Uit een onderzoek van de NOS, waaraan 226 van de 430 gemeenten meewerkten, blijkt dat deze gemeenten volgend jaar gezamenlijk ruim 600 miljoen euro minder zullen uitgeven. Dit bedrag loopt in 2012 nog verder op tot in ieder geval boven de 800 miljoen. Er zal worden bezuinigd op het aantal ambtenaren, maar er zullen ook tal van maatregelen genomen worden die de burger direct raken. In 60 gemeenten zullen de subsidies worden gekort, terwijl in 40 gemeenten zal worden bezuinigd op de Wmo.

Deze plannen voor de gemeentelijke bezuinigingen staan nog los van de 18 miljard die het nieuwe kabinet wil gaan besparen. Zo is door het kabinet reeds aangekondigd dat de voorgenomen overheveling van activerende begeleiding en dagbesteding van de AWBZ naar de Wmo gepaard gaat met een efficiencykorting, die 146 miljoen euro moet opleveren.

Waarom nu een briefadvies?

Deze omstandigheden verhogen het risico op afwenteling van de verantwoordelijkheid en kosten van maatschappelijke ondersteuning door gemeenten op anderen (resp. de burger, de maatschappij, de zorgverzekeraar). Ze kunnen ertoe leiden dat burgers tussen de wal en het schip geraken.

De Raad is dan ook van mening dat snel een aantal maatregelen in gang moet worden gezet wil de Wmo op de langere termijn houdbaar blijven. De nieuwe staatssecretaris van VWS heeft onlangs haar beleidsvisie gepresenteerd, waar als rode draad doorheen loopt dat alle burgers in staat en in de gelegenheid moeten worden gesteld om thuis te blijven wonen en aan het maatschappelijk verkeer te kunnen blijven deelnemen. De Raad acht dit dan ook een geschikt moment om zich tot haar te

³ Zie <http://www.vng.nl/eCache/DEF/80/490.html>

⁴ Benchmark Wmo 2010, SGB0, Den Haag, december 2010

⁵ Volgens de Benchmark Wmo 2010 zijn de uitgaven voor de Wmo per inwoner gestegen van € 197 euro in 2007 en € 209 euro in 2008 naar € 230 euro in 2009.

⁶ "Al komend jaar forse bezuinigingen gemeenten", Volkskrant, 11 november 2010

richten met een aantal aanbevelingen, zodat deze in de uitwerking van haar beleidsvoornemens kunnen worden meegenomen.

In dit verband is van belang dat de beleidsdirectie MO de RVZ heeft gevraagd in zijn briefadvies aandacht te besteden aan de vraag of er - gegeven de beperktere financiële armslag van gemeenten - aanleiding is de compensatieplicht in de Wmo aan te passen. Meer in het bijzonder is het de vraag of de uitleg die de rechter geeft aan de compensatieplicht de beleidsruimte van gemeenten te zeer inperkt.

Wat wordt in concreto in dit briefadvies behandeld?

De Raad beantwoordt eerst de vraag van VWS of de ombuigingsdoelstellingen van het kabinet en de voorgenomen overheveling van functies uit de AWBZ naar de Wmo aanleiding is de compensatieplicht in de Wmo aan te passen.

In aansluiting hierop doet de Raad enkele aanbevelingen om de financiële armslag van gemeenten te verruimen. Het gaat hierbij om de reikwijdte van de Wmo en het beroep dat burgers op de Wmo kunnen doen. Het gaat met andere woorden om het microniveau.

Tenslotte doet de Raad enkele voorstellen om de samenhang tussen aanpalende stelsels van voorzieningen te versterken door middel van de juiste financiële prikkels. Hierbij gaat het om het macroniveau.

A. Beleidsruimte van gemeenten

In de Wmo is vastgelegd dat geen aanspraak bestaat op maatschappelijke ondersteuning voor zover - en voor zolang - een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat (art. 2). Als derhalve een voorziening uit de AWBZ en/of Zvw wordt geschrapt, kan de betreffende burger in beginsel een beroep doen op de Wmo. De Wmo legt gemeenten immers de verplichting op om beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie weg te nemen (compensatieplicht art. 4).

Vaststaat derhalve dat het schrappen van bepaalde aanspraken uit de AWBZ tot gevolg heeft dat het beroep op de Wmo toeneemt. De AWBZ en de Wmo zijn in die zin communicerende vaten. Gegeven is voorts dat gemeenten deze (nieuwe) taken met minder middelen moeten uitvoeren dan voorheen het geval was.

Dit vraagt om een andere manier van omgaan met aanvragen voor individuele voorzieningen dan onder de AWBZ, waarin een aanvraag voor een welbepaalde voorziening of product als op zichzelf staand werd beoordeeld en resulteerde in een toe- of afwijzing. Het compensatiebeginsel in de Wmo vraagt om een nieuwe benadering, waarin de achterliggende vraag wordt verhelderd en gezamenlijk alle mogelijkheden worden verkend om het onderliggende probleem op te lossen. Samen met de burger wordt vastgesteld wat het resultaat van de ondersteuning moet zijn en welke oplossingen daaraan bijdragen. Dit resultaat kan dus ook met andere arrangementen worden bereikt dan met een individuele voorziening, bijvoorbeeld door een collectief georganiseerde voorziening of door inzet en ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligers.

Om deze gekantelde werkwijze te kunnen volgen hebben gemeenten beleidsruimte nodig.

Is er voldoende beleidsruimte voor gemeenten?

In dit kader rijst de vraag of er thans aanleiding is de Wmo aan te passen. De vrees is namelijk dat de interpretatie die de rechter geeft aan de compensatieplicht in artikel 4 Wmo de beleidsruimte van gemeente te zeer inperkt. Ook het 'dichtreguleren' van de Wmo zou eenzelfde effect hebben. Zo zijn gemeenten in beginsel verplicht de burger die is aangewezen op een individuele voorziening de keuze te bieden tussen een voorziening in natura of een persoonsgebonden budget (PGB). Dit

zou de mogelijkheden van gemeenten om via collectief georganiseerde arrangementen burgers te compenseren kunnen ondergraven en aldus tot hogere kosten voor gemeenten leiden.

Een onderzoek naar de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) over de compensatieplicht in de Wmo⁷ bevestigt deze vrees niet: De gemeente heeft de nodige (beleids)ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de compensatieplicht, mits hij zich ervan heeft vergewist dat de aangeboden voorziening de beperking van de betreffende burger compenseert en aansluit bij zijn individuele omstandigheden.

- Zo mag een gemeente primaat toekennen aan collectieve voorzieningen, mits deze zijn afgestemd op de behoefte van de aanvrager en dit ook getoetst is.
- Ook mag hij een aanvraag voor een PGB afwijzen ten faveure van een natuuraanvoorziening, indien hij kan aantonen dat het gebruik van PGB's het vigerende systeem van collectieve voorzieningen ondergraaft.
- Voor voorzieningen die echt één op één geleverd moeten worden (vgl. huishoudelijke verzorging) is een pluspunt voor de gemeente dat bij de keuze voor een PGB ter bepaling van de hoogte daarvan het tarief mag worden gehanteerd waarvoor de gemeente de betreffende ondersteuning zelf zou kunnen inkopen.

De andere kant van de medaille: hoe zit het met het recht op zorg?

Met de compensatieplicht is beoogd om twee ogenschijnlijk tegengestelde doelstellingen te verenigen: enerzijds de burger een rechtens afdwingbare aanspraak te bieden op compensatie van de beperkingen die hij ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en anderzijds de gemeente voldoende (beleids)ruimte geven om zelf te bepalen op welke wijze hij deze compensatie biedt.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de compensatieplicht in de Wmo de burger die voor zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie afhankelijk is van bepaalde voorzieningen inderdaad een rechtens afdwingbare aanspraak biedt, hoewel op voorhand niet vaststaat waaruit die voorzieningen precies zullen bestaan. Wel staat vast dat de verstrekking afgestemd moet zijn op de individuele behoefte(n) van de aanvrager; de rechter neemt met minder geen genoegen. De burger kan dus een individuele aanspraak ontleen aan de compensatieplicht.

Desalniettemin kan de overheveling van voorzieningen van de AWBZ naar de Wmo door de burger als 'verlies' worden ervaren: onder de AWBZ wist hij immers precies waarop hij aanspraak kon maken. Daar staat echter tegenover dat de voorzieningen onder de Wmo beter kunnen worden toegesneden op de individuele omstandigheden en behoeften.

Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de CRvB in de zaak LJN BM 4617 van 26 april 2010 (racetandem). Het gaat in deze zaak om een man met een visuele beperking en een chronische longaandoening. Hij dient bij de gemeente een aanvraag in voor een sportvoorziening in de vorm van een racetandem. Zijn sociale netwerk heeft vrijwel volledig plaats binnen de wielerveereld. Hij is al jaren lid van een plaatselijke wielervereniging. Door te sporten onderhoudt hij zijn sociale contacten en participeert hij in de samenleving.

De gemeente wijst de aanvraag af, omdat hij meent geen zorgplicht te hebben voor het verstrekken van sportvoorzieningen. Op grond van de Wmo kunnen volgens de gemeente slechts voorzieningen worden verstrekt op het gebied van huishoudelijke hulp, wonen en (lokaal) vervoer. Weliswaar is in de lokale Wmo-Verordening een sportrolstoel opgenomen als bovenwettelijke voorziening, maar eiser komt daarvoor niet in aanmerking omdat een racetandem geen rolstoelvoorziening is.

De rechtbank oordeelt echter dat met het amendement Miltenburg een uitbreiding in de Wmo is ingevoerd die betrekking heeft op voorzieningen op

⁷ Zie bijlage 1

het gebied van deelname aan het maatschappelijk verkeer. De gemeente heeft dan ook ten onrechte in zijn Verordening niet de mogelijkheid opgenomen om voorzieningen te treffen op het gebied van deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Voorts oordeelt de rechtbank dat een (sport)voorziening in de vorm van een racetandem kan worden beschouwd als een voorziening, die gericht is op het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan aangaan van sociale verbanden. Dit is bijvoorbeeld het geval als voor een persoon met beperkingen deelname aan het maatschappelijk verkeer kan worden bereikt of bevorderd door toekenning van een voorziening die het voor hem mogelijk maakt om middels het beoefenen van een sport medemensen te ontmoeten of sociale verbanden aan te gaan.

De conclusie is derhalve dat ook het beoefenen van een sport onder omstandigheden kan worden beschouwd als een activiteit die valt onder de reikwijdte van de compensatieplicht in de Wmo.

B. Financiële prikkels op microniveau

Is er anderszins aanleiding om de Wmo aan te passen, teneinde de toenemende druk op de Wmo respectievelijk gemeente te verminderen?

Hoewel de uitleg die de rechter geeft aan de compensatieplicht gemeenten de benodigde beleidsruimte laat, is tevens duidelijk dat beleidsruimte alleen niet voldoende is om het toenemende beroep op de Wmo te kunnen opvangen. Zo is met name nog de vraag of c.q. in welke mate de functie (activerende) begeleiding zich leent voor collectieve arrangementen.

De Raad acht dan ook een aantal maatregelen noodzakelijk om het beroep op de Wmo te begrenzen en tevens de financiële armslag van gemeenten te verruimen. Het betreft de volgende:

- Het vaststellen van een bovengrens voor de Wmo-doelstelling 'het behouden en bevorderen van maatschappelijke participatie'. Uit het eerder genoemde jurisprudentie-onderzoek komt naar voren dat er aanwijzingen zijn dat de rechter geen genoegen neemt met 'de goedkoopste adequate voorziening', maar 'de beste' voorziening eist c.q. de voorziening die het meest aansluit bij de behoefte van de aanvrager. Maar wanneer is het voldoende? Hier wrekt zich dat de Wmo geen nadere regels bevat voor de afgrenzing van het begrip c.q. de doelstelling 'maatschappelijke participatie' en vooral geen bovengrens stelt. Wegens het ontbreken van nadere normstelling in de wet, legt de rechter dit begrip ruim uit.
- Het introduceren van een eigen bijdrage 'in natura' (wederkerigheidsbeginsel). Gemeenten hebben reeds de mogelijkheid een eigen bijdrage te vragen van personen die een beroep doen op de Wmo. De mogelijkheid om naast een financiële eigen bijdrage een eigen bijdrage in natura te introduceren verdient nadere overweging. Deze optie biedt namelijk niet alleen mogelijkheden om gemeenten tegemoet te komen in de kosten, maar kan tevens bijdragen aan het realiseren van de doelstelling 'bevorderen van de maatschappelijke participatie'.

Enkele voorbeelden ter verduidelijking:

Een gepensioneerd accountant heeft ernstige loopbeperkingen en vraagt bij de gemeente om een vervoersvoorziening op grond van de Wmo. De gemeente kan hiertoe een eigen bijdrage vragen (mits dit in de plaatselijke verordening is geregeld), maar hij zou ook kunnen bewerkstelligen dat deze voormalige accountant het penningmeesterschap van een lokale sportvereniging op zich neemt.

Een ander voorbeeld is de PGB-houder die nieuwe PGB-houders ondersteunt bij de daaraan verbonden administratieve verplichtingen.

De vraag is hierbij wel in hoeverre een dergelijke bijdrage rechtens afdwingbaar kan zijn. Het heeft om die reden de voorkeur burgers die een beroep doen op de Wmo de keuze te bieden tussen een eigen bijdrage in geld dan wel in natura.

- Maak de compensatieplicht afhankelijk van financiële draagkracht. In die zin dat burgers die een inkomen of vermogen hebben boven een bepaalde grens geen of slechts ten dele aanspraak kunnen maken op (vergoeding van) individuele voorzieningen tot een bepaald maximumbedrag. Zo is het alleszins redelijk dat burgers die een ruim inkomen hebben de aanschafkosten van bijvoorbeeld een scootmobiel voor eigen rekening nemen. Voor de duurdere individuele voorzieningen, met name woningaanpassingen, ligt dit minder voor de hand, hoewel in dat geval denkbaar is dat draagkrachtige burgers een hogere eigen bijdrage betalen. In een aantal gemeenten is dit ook al gangbaar beleid.

C. De juiste (financiële) prikkels op macroniveau

Al met al lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat het aanpassen van de Wmo in bovenbedoelde zin op de langere termijn nog steeds onvoldoende zal zijn om de toenemende druk op de Wmo te verminderen. Winst - in de zin van meer doen/bereiken tegen minder kosten - is vooral te behalen wanneer gemeenten sterker inzetten op quartaire preventie⁸, door binnen het domein van de Wmo meer accent te leggen op de algemene en welzijnsvoorzieningen teneinde beroep op (de zwaardere) individuele voorzieningen te voorkomen of uit te stellen.

In het verlengde hiervan ligt het voor de hand te bevorderen dat gemeenten veel investeren in de individuele voorzieningen van de Wmo, zodat een beroep op zwaardere AWBZ-voorzieningen kan worden voorkomen of uitgesteld.

Het is daarom aan te bevelen een regeling te treffen die erop neerkomt dat gemeenten die de compensatieplicht goed uitvoeren en daarmee een beroep van burgers op zwaardere voorzieningen (met name de AWBZ-functie verblijf) voorkomen of uitstellen, daarvoor worden beloond.

Juist hier ligt namelijk een fundamenteel probleem: gemeenten hebben thans onvoldoende (financieel) belang bij een goede, ruimhartige uitvoering van de Wmo. Sterker nog, eerder het tegendeel lijkt waar.

Immers, een gemeente die het goed doet, ruimhartig is in het verstrekken van individuele voorzieningen, houdt burgers langer in de Wmo en heeft dus hogere kosten dan een gemeente die een minder ruimhartige uitvoering geeft. Als een gemeente minder ruimhartig is zullen mensen eerder aangewezen zijn op een zwaardere AWBZ-voorziening (met name verblijf). Daarmee bespaart deze gemeente geld. Het risico op afwenteling ligt hierbij op de loer, temeer daar gemeenten de middelen die zij besparen op de Wmo zelf mogen behouden. Daarbij klemt temeer dat inzicht in door gemeenten gerealiseerde uitkomsten (welke voorzieningen zijn toegankelijk, in welke aantallen, op welke termijn en vooral met wel resultaat?) nagenoeg ontbreekt.

Het moet met andere woorden voor een gemeente (ook) financieel aantrekkelijk zijn wanneer een burger langer beroep blijft doen op voorliggende Wmo-voorzieningen alvorens een zwaardere AWBZ-voorziening in beeld komt. Dit vraagt om een prikkel tussen Wmo en AWBZ.

De Raad ziet daarvoor de volgende mogelijkheden.

- a) Beloon gemeenten waarvan de inwoners een lager dan gemiddeld beroep doen op de AWBZ*

De essentie van deze prikkel is dat een gemeente die meer investeert in quartaire preventie en ondersteuning van haar inwoners wordt beloond met extra middelen,

⁸ quartaire preventie is het voorkomen van zorgafhankelijkheid en niet het voorkomen van ziekte zelf

afkomstig van andere gemeenten, die boven het gemiddelde beroep op de AWBZ uitkomen.

Hiertoe dient het gemiddelde bedrag aan AWBZ-vergoedingen van burgers per gemeente te worden vastgesteld. Daarbij dient correctie plaats te vinden voor overmatige vertegenwoordiging van ouderen en gehandicapten en voor burgers die weloverwogen kiezen voor c.q. de voorkeur geven aan verblijf in een intramurale instelling. Er dient met andere woorden een gewogen gemiddelde te worden vastgesteld. Om dit gewogen gemiddelde te kunnen vaststellen kan gebruik gemaakt worden van de gegevens waarover het Centraal Administratie Kantoor (CAK) beschikt. Het CAK is immers belast met het berekenen en innen van de eigen bijdragen in het kader van de Wmo en AWBZ en heeft uit dien hoofde veel van de benodigde informatie reeds voorhanden.

Als mogelijk bezwaar tegen deze prikkel kan worden aangevoerd dat deze uitgaat van een duidelijke causaliteit in die zin dat de inzet van Wmo-voorzieningen een aantoonbaar remmend effect heeft op het AWBZ-gebruik.

Die causaliteit is aannemelijk. Zo blijkt uit het tevredenheidsonderzoek onder cliënten van individuele voorzieningen, dat parallel aan de Benchmark Wmo 2010 is gehouden, dat 81 procent van de cliënten aangeeft dat de ondersteuning er 'zeer veel' of 'redelijk' aan bijdraagt dat men zelfstandig kan blijven wonen. Het voorgestelde beloningssysteem zal er voorts toe leiden dat deze causaliteit in de loop van een aantal jaren steeds meer wordt onderbouwd.

b) Laat zorgverzekeraars meebetalen aan preventie-activiteiten van gemeenten

Gemeenten stellen dat wanneer zij veel investeren in de Wmo – en daarmee het gebruik van AWBZ-voorzieningen voorkomen of uitstellen - de zorgverzekeraars daarvan de vruchten plukken. Enkele verzekeraars erkennen dit en zijn bereid gebleken middels een convenant met de gemeente een bijdrage te leveren in de organisatie en kosten van Wmo-activiteiten⁹. Andere verzekeraars voelen zich hiertoe niet geroepen. Zij stellen juist dat allerm minst zeker is dat zij de vruchten plukken, aangezien verzekerden jaarlijks kunnen wisselen van verzekeraar. Het is dus zeer wel denkbaar dat niet zij, maar een andere verzekeraar, profiteert van hun inspanningen op preventiegebied.

In zijn aanstaande advies over Preventie zal de Raad nader ingaan op de wijze waarop preventieactiviteiten zodanig georganiseerd kunnen worden dat niet alleen de kosten maar ook de baten bij de betrokken partijen neerslaan.

Voorwaarde: Transparantie inzet, uitkomsten en effecten

De Raad meent dat met deze aanbevelingen een meer toekomstbestendige Wmo binnen bereik komt. *Conditio sine qua non* is evenwel dat gemeenten op een andere wijze verantwoording gaan afleggen.

Gemeenten zijn thans op grond van artikel 9 Wmo verplicht om periodiek gegevens te verschaffen over de uitkomsten van onderzoek naar tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet. Daarnaast moeten zij gegevens aanleveren over de prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (Zie Regeling maatschappelijke ondersteuning, artikel 3).

Het gaat daarbij echter vrijwel zonder uitzondering over procesindicatoren. Daarmee laten gemeenten zien welke inspanningen zij verrichten, maar niet met welke uitkomsten of effecten.

Weliswaar biedt de jaarlijkse benchmark enig inzicht in uitkomsten, maar de vraag is hoe representatief deze benchmark is. Zo meldt SGBO in de Benchmark Wmo

⁹ Anders dan de recentelijk in de Zorgverzekeringswet opgenomen preventiemaatregelen

2010 dat aan het jaarlijkse onderzoek over 2009 168 gemeenten mee deden, waarvan het merendeel tussen de 20.000 en 50.000 inwoners telt. Volgens SGBO is het op basis van dit aantal moeilijk om representatieve uitspraken te doen over alle gemeenten. De deelnemers zijn namelijk een selecte groep die zelf koos voor deelname aan de benchmark, het aantal gemeenten is relatief klein en qua grootte niet gelijk gespreid over Nederland.

Dit inzicht in uitkomsten en effecten is noodzakelijk wil de voorgestelde prikkel tussen Wmo en AWBZ kunnen werken. Maar het is vooral noodzakelijk om aan te kunnen tonen of het doel dat met de implementatie van de Wmo is beoogd - betere zorg en ondersteuning, dicht bij de burger (thuis) met bevordering of behoud van zijn maatschappelijke participatie - ook daadwerkelijk wordt bereikt.

In de verantwoording zal - naast de tevredenheid van cliënten van de Wmo - het verband tussen de inspanningen van gemeenten op Wmo-gebied en de effecten daarvan op het gebruik van AWBZ-zorg en andere wettelijke voorzieningen op aanpalende beleidsterreinen een centrale plaats moeten krijgen. Zoals eerder gesteld beschikt het CAK uit hoofde van zijn wettelijke taak reeds over veel van de daartoe benodigde informatie. De verantwoording over procesindicatoren kan worden afgebouwd.

Conclusie

Voor een toekomstbestendige Wmo acht de Raad het niet noodzakelijk de compensatieplicht in de Wmo als zodanig aan te passen. Wel beveelt hij aan het beroep dat burgers kunnen doen op de compensatieplicht afhankelijk te maken van financiële draagkracht. Voorts acht de Raad het gewenst om in de Wmo de mogelijkheid van een eigen bijdrage in natura op te nemen en de doelstelling 'bevordering van de maatschappelijke participatie' te begrenzen.

Tenslotte acht de Raad het noodzakelijk gemeenten een financiële prikkel te geven om de Wmo ruimhartig uit te voeren. Daartoe stelt hij een systeem voor waarbij gemeenten waarvan inwoners een lager dan gemiddeld beroep doen op zwaardere AWBZ-voorzieningen financieel worden beloond met gelden die afkomstig zijn van gemeenten die een hoger beroep doen op de AWBZ. Dit vergt een andere wijze van het afleggen van verantwoording door gemeenten: niet de inzet, maar de uitkomsten en effecten moeten inzichtelijk gemaakt worden.

In zijn aanstaande advies over Preventie zal de Raad nader ingaan op de wijze waarop zorgverzekeraars kunnen bijdragen aan de preventie-activiteiten die gemeenten ondernemen om het beroep op zwaardere AWBZ-voorzieningen te voorkomen of uit te stellen. Zij plukken daar immers ook de vruchten van.

Bijlage 1

Samenvatting

De Wmo-compensatieplicht in de praktijk

een onderzoek naar de jurisprudentie ter zake

Met het amendement van Tweede Kamerlid Van Miltenburg (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30131, nr. 65), luidt artikel 4 Wmo als volgt:

Artikel 4

1. Ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°, 5° en 6°, ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen

- a. een huishouden te voeren*
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;*
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;*
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.*

2. Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

De indieners van het amendement vermelden in de toelichting onder meer: “Ter vervanging van de verplichting om gedurende drie jaar te voorzien in met name genoemde producten en diensten strekt het nieuw geformuleerde artikel ertoe de algemene verplichting aan gemeenten op te leggen om beperkingen in de zelfredzaamheid op het gebied van het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning en om zich lokaal per vervoermiddel te verplaatsen, weg te nemen. Onder zelfredzaamheid wordt in dit verband verstaan het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het maatschappelijk verkeer mogelijk maken. Onder normale deelname aan het maatschappelijk verkeer wordt in ieder geval verstaan het kunnen voeren van een huishouden; het normale gebruik van een woning, het zich in en om de woning kunnen verplaatsen; het zich zodanig kunnen verplaatsen dat aansluiting kan worden gevonden bij regionale, bovenregionale en landelijke vervoerssystemen; het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven.”

De bedoeling van het amendement is geweest dat niet zozeer vanuit een landelijk sturingsmodel door gemeenten voorzieningen zouden worden aangeboden, maar dat in de wet zelf wordt aangegeven op welke gebieden voorzieningen moeten worden verstrekt ter compensatie van beperkingen. Deze gebieden zijn opgesomd in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d.

Vraagstelling

De vraag is thans wat de compensatieplicht precies behelst en hoe zij in de praktijk uitwerkt:

- Voldoet de compensatieplicht aan het doel dat ermee is beoogd?
- Hoe wordt vastgesteld of aan de compensatieplicht is voldaan?
- Hoeveel ruimte laat zij de gemeenten?
 - De Wmo verplicht gemeenten burgers in beginsel een keuzemogelijkheid aan te bieden tussen het ontvangen van een voorziening in natura, een financiële tegemoetkoming of persoonsgebonden budget

- Kunnen burgers individuele aanspraken ontleen aan de Wmo en wat is dat eigenlijk? Hoe verhoudt een individuele aanspraak zich tot collectieve voorzieningen? Mag een gemeente – net als onder de Wvg – zogenoemd *primaat* toekennen aan collectieve voorzieningen?
- Is de vrees terecht dat het vooral de rechter is die op de plaats van het lokale bestuur gaat zitten en de inhoud gaat bepalen?

Uit de bestudeerde jurisprudentie kunnen de volgende grote lijnen worden afgeleid:

Algemeen

1. Artikel 4 van de Wmo verplicht het College van B&W (hierna te noemen: het College) aan de in dat artikel genoemde personen voorzieningen te bieden ter compensatie van hun beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie teneinde hen in staat te stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Artikel 4 van de Wmo legt het College, wat dat aangaat, de plicht op om een resultaat te bereiken dat als compensatie mag gelden.

Daarbij staat centraal, dat een dergelijk besluit in het individuele geval maatwerk dient te zijn. Onder omstandigheden kan dit leiden tot het oordeel dat algemene keuzen die de gemeenteraad en het College bij de uitvoering van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Wmo hebben gemaakt in het concrete, individuele geval niet kunnen worden toegepast wegens strijd met de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht.

2. Het College moet ervoor zorgen dat een zorgvuldig onderzoek wordt ingesteld naar de voor die uitvoering relevante feiten en omstandigheden. In casu moet hij de beperkingen van de aanvrager in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, voor zover het de in artikel 4 genoemde gebieden betreft (te weten: het in staat zijn a. een huishouden te voeren; b. zich te verplaatsen in en om de woning; c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel; d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan), zijn persoonskenmerken en zijn behoeften, alsmede zijn capaciteit om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien, inventariseren.

Individuele voorziening

3. Een systeem van collectieve voorzieningen is aan te merken als een individuele voorziening, als bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Wmo, indien sprake is van een in beginsel voor een ieder toegankelijke voorziening op basis van een beperkte toelatingsbeoordeling aan de hand van een beperkt aantal geformuleerde maatstaven; bij die beoordeling acht wordt geslagen op de specifieke (persoons)kenmerken van de individuele aanvrager; en de voorziening naar haar aard is afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager.

Primaat collectief vervoer

4. Indien aan een systeem van collectief vervoer door de gemeente *primaat* wordt toegekend in die zin dat een gehandicapte slechts voor een andere vervoersvoorziening dan collectief in aanmerking komt indien hij op medische gronden geen gebruik kan maken van het collectief vervoer, is zo'n systeem als zodanig niet in strijd met de artikelen 4 en 5 van de Wmo. De vraag of collectief vervoer voor een welbepaalde persoon een voorziening is die voldoet aan de compensatieplicht, kan evenwel slechts beantwoord op grond van een onderzoek naar niet alleen de beperkingen, maar ook de persoonskenmerken en de vervoersbehoeften van de aanvrager.

Primaat verhuizing

5. Eenzelfde redenering wordt gevolgd indien een gemeente in beginsel *primaat* toekent aan verhuizing boven aanpassing(en) van de woning.

Keuzemogelijkheid persoonsgebonden budget (PGB)

6. Het College moet personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze bieden tussen een voorziening in natura of een PGB, tenzij hiertegen 'overwegende bezwaren' bestaan. Bij deze uitzondering kan het ook gaan om overwegende bezwaren van algemene aard, die berusten op doelmatigheidsoverwegingen. Bijv. de overweging dat een veelvuldig beroep op PGB's het in stand houden van een systeem van collectief vervoer kan ondergraven. Maar: dat moet wel onderbouwd worden en de uitzondering mag niet te ver opgerekt worden. De bezwaren moeten zodanig ernstig zijn, dat het voortbestaan van het in geding zijnde systeem van individuele voorzieningen gevaar loopt

Hoogte PGB

7. Voor de in artikel 6 van de Wmo bedoelde vergelijkingsmaatstaf van voorzieningen in natura en persoonsgebonden budgetten kan de hoogte van het uurtarief waarvoor de gemeente de betreffende voorziening krachtens aanbesteding heeft gecontracteerd als uitgangspunt worden genomen.

Conclusies

In concluderende zin zijn de in deze notitie gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

- Voldoet de compensatieplicht aan het doel dat ermee is beoogd?

Met de compensatieplicht is beoogd om twee ogenschijnlijk tegengestelde doelstellingen te verenigen: enerzijds de burger een rechtens afdwingbare aanspraak te bieden op compensatie van de beperkingen die hij ondervindt in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en anderzijds de gemeente voldoende (beleids)ruimte geven om zelf te bepalen op welke wijze hij deze compensatie biedt.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de compensatieplicht in de Wmo de burger die voor zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie afhankelijk is van bepaalde voorzieningen inderdaad een rechtens afdwingbare aanspraak biedt, hoewel op voorhand niet vaststaat waaruit die voorzieningen precies zullen bestaan. Wel staat vast dat de verstrekking afgestemd moet zijn op de individuele behoefte(n) van de aanvrager; de rechter neemt met minder geen genoegen. De burger kan dus een individuele aanspraak ontlenen aan de compensatieplicht. De gemeente heeft de nodige (beleids)ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de compensatieplicht, maar de vraag is of gemeenten die ruimte ook ten volle benutten.

- Hoe wordt vastgesteld of aan de compensatieplicht is voldaan?

In beginsel is het de gemeente en namens deze het College van B&W die bepaalt welke voorzieningen worden geboden. Het uiteindelijke oordeel of met deze voorzieningen is voldaan aan de compensatieplicht is evenwel aan de rechter, in casu de Centrale Raad van Beroep. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de compensatieplicht overal in het land op eenzelfde manier wordt uitgelegd. De jurisprudentie verschaft met andere woorden een landelijk uniform toetsingskader en bevordert de rechtszekerheid en (materiële) rechtsgelijkheid.

- Hoeveel ruimte laat de interpretatie van de compensatieplicht door de CRvB de gemeenten in de praktijk?

Hier is sprake van een genuanceerd beeld:

- De rechter hanteert een ruime interpretatie van de reikwijdte van de compensatieplicht: hij accepteert geen inperking van de kring van personen die een beroep kunnen doen op de compensatieplicht. Evenmin accepteert hij een beperking (op voorhand) van het type voorzieningen dat op grond van de compensatieplicht als individuele voorziening kan worden toegewezen.

- Voor het overige heeft de gemeente een hoge mate van beleidsvrijheid ter zake toe te kennen voorzieningen; hij mag met name primaat toekennen aan collectieve voorzieningen (die immers door de rechter worden aangemerkt als een ‘individuele voorziening’ in de zin van art. 4 Wmo), mits deze zijn afgestemd op de behoefte van de aanvrager en dit ook getoetst is.
- Het is overigens nog lastig hard te maken hoe de ‘volle toetsing’ door de rechter uitpakt, indien gemeenten aan hun onderzoeks- en motiveringsplicht hebben voldaan¹. Er zijn evenwel serieuze aanwijzingen dat de rechter geen genoegen neemt met ‘de goedkoopste adequate voorziening’, maar ‘de beste’ voorziening eist c.q. de voorziening die het meest aansluit bij de behoefte van de aanvrager.
- Hier wreekt zich dat de Wmo geen nadere regels bevat voor de afgrenzing van met name het begrip c.q. de doelstelling ‘maatschappelijke participatie’ en vooral geen ondergrenzen stelt (wanneer is het voldoende?). Wegens het ontbreken van nadere normstelling in de wet, legt de rechter dit begrip ruim uit.
- Lichtpunt vanuit gemeenten gezien is de invulling die gegeven wordt aan het begrip “overwegende bezwaren” in het kader van artikel 6 Wmo, op grond waarvan een aanvraag voor een PGB afgewezen mag worden ten faveure van een naturavoorziening (die dus ook in beginsel collectief mag worden georganiseerd/aangeboden).
- Voor voorzieningen die echt één op één geleverd moeten worden (vgl. huishoudelijke verzorging) is een pluspunt voor de gemeente dat bij de keuze voor een PGB ter bepaling van de hoogte daarvan het tarief mag worden gehanteerd waarvoor de gemeente de betreffende ondersteuning zelf zou kunnen inkopen.
- Vanuit de burger gezien wordt de keuzemogelijkheid voor een PGB steeds meer illusoir.
- De rechter geeft in vrijwel alle uitspraken aan dat in het onderzoek ook meegenomen moet worden wat aanvrager zelf (aan kosten) kan bijdragen.

¹ In nagenoeg alle onderzochte uitspraken heeft de CRvB immers vastgesteld dat de gemeente onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de individuele omstandigheden en behoefte(n) van de aanvrager.

Bestudeerde uitspraken Centrale Raad van Beroep

LJN BG6612, 10 december 2008

LJN BJ7710, 2 september 2009

LJN BK2500, 28 oktober 2009

LJN BK2502, 28 oktober 2009

LJN BK 2504, 28 oktober 2009

LJN BK5105, 17 november 2009

LJN BK6971, 9 december 2009

LJN BL1671, 27 januari 2010

LJN BM4617, 26 april 2010

LJN BM6504, 27 mei 2010

LJN BN3474, 21 juli 2010

LJN BO0406, 8 oktober 2010