

Handreiking

Resultaatgericht sturen na de
uitspraken van
de Centrale Raad van Beroep

Victor Advocaten & Bugter Consult

B ★ C
Bugter Consult

Victor 

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
“Gij zult uren toevoegen”	3
Wat vindt u in deze Handreiking?	4
Gebruik Handreiking	4
Deel 1: Wat houden de uitspraken in?	5
Uitspraak van 8 oktober 2018	5
Uitspraken van 10 december 2018	5
Waarom zijn de uitspraken van toepassing op alle voorzieningen in het sociale domein?	6
Deel 2: Stappenplan voor gemeenten	7
Stap 1: Breng de gevolgen goed in beeld	7
Stap 2: Voer een quickscan uit	8
Stap 3: Verken de koppeling tussen indiceren en contracteren ..	8
Stap 4: Voer de drievoudige dialoog	9
Stap 5: Breng in beeld wat er nog wél mogelijk is	9
Stap 6: Zorg voor robuuste besluitvorming	9
Stap 7: ‘Upgraden’ van de indicaties	10
Stap 8: Aanpassen van de overeenkomsten	10
Stap 9: Aanpassen van de inkoop	11
Stap 10: Kom tot een reële planning	11
Deel 3: Checklist	12
<i>Resultaatgericht indiceren</i>	12
<i>Resultaatgericht inkopen</i>	14
Deel 4: Wij zijn beschikbaar voor ondersteuning	15

Deze handreiking is geschreven door mr. drs. Tim Robbe van Victor Advocaten en drs. Ben Bugter van Bugter Consult. De auteurs hebben een zeer uitgebreide ervaring met (opdrachtgeverschap in) het sociaal domein, zowel aan gemeentezijde, aanbiderszijde als inwonerszijde. Robbe en Bugter zijn ook al vaker succesvol betrokken geweest bij het vertalen van externe omstandigheden (veranderende wetgeving en jurisprudentie) naar de bestaande en gewenste uitvoeringspraktijk.

Inleiding

“Gij zult uren toevoegen”

Op [8 oktober 2018](#) en op [10 december 2018](#) deed de Centrale Raad van Beroep (CRvB) drie maatgevende uitspraken over resultaatgericht indiceren in het sociaal domein. Wij kunnen de uitspraken heel kort samenvatten: “gij zult tijdseenheden toevoegen” aan uw beschikkingen voor inwoners.

De uitspraken kennen een principiële karakter. De Centrale Raad haalt ook in de drie uitspraken het formele zorgvuldigheidsbeginsel (3:2 Awb) en het motiveringsbeginsel (3:46 Awb) aan. Wij zien deze uitspraken dan ook als maatgevend voor het hele sociaal domein. Ook beschikkingen op basis van de Jeugdwet en andere voorzieningen in de Wmo 2015 (begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf, *et cetera*) moeten aan de voorwaarden genoemd in de uitspraken voldoen.

Met deze uitspraken is het sturen op resultaat **beslist niet verboden**. U moet echter in de processen tussen gemeente, inwoner en aanbieder zichtbaar en herkenbaar óók op tijdseenheden sturen. Voor veel gemeenten betekent dit een noodzakelijke aanpassing van de bestaande aanpak.

Met deze handreiking geven wij houvast en een uitgangspunt voor het in te zetten veranderingsproces. Met de in de handreiking opgenomen checklist kunt u een snelle start maken en de stappen die u moet zetten gestructureerd in beeld brengen. Ons uitgangspunt is daarbij:

De Centrale Raad van Beroep heeft uitspraken gedaan: wat kunnen we nu nog wél met resultaatsturing?

Wat vindt u in deze Handreiking?

In deel 1 beginnen wij met een korte samenvatting van de drie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Vervolgens geven wij in deel 2 aan welke stappen u kan ondernemen om het bestaande beleid zo in te richten, dat het voldoet aan de door de Centrale Raad van Beroep (en dus de wet) gestelde normen. Wij bieden aansluitend in deel 3 een checklist aan waarmee u zelf snel een quickscan kan doen op uw beleid, beschikkingenpraktijk en inkoopbeleid. De uitspraken hebben namelijk ook consequenties voor het resultaatgericht inkopen van voorzieningen. Tot slot kunnen wij u nog ondersteunen bij het veranderproces. In deel 4 geven wij aan op welke wijze wij daarvoor beschikbaar zijn.

Gebruik Handreiking

Victor Advocaten en Bugter Consult stellen deze handreiking kosteloos ter beschikking aan gemeenten en aan samenwerkingsverbanden van gemeenten, zoals (jeugd)zorg regio's. Het copyright © van de handreiking berust integraal bij Victor Advocaten en Bugter Consult. Gebruik door andere organisaties en entiteiten dan gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten is alleen toegestaan na voorafgaande schriftelijke toestemming van Victor Advocaten en Bugter Consult.

[>>Terug naar inhoudsopgave](#)

Deel 1: Wat houden de uitspraken in?

Uitspraak van 8 oktober 2018

In deze uitspraak is de Centrale Raad van Beroep bijzonder helder over het indiceren op basis van resultaten:

“In feite weet verzoeker door deze wijze van verstrekking van een maatwerkvoorziening tot op heden niet op hoeveel uur ondersteuning hij kan rekenen. Dat het college in het bestreden besluit voor de concretisering van de aanspraak heeft verwezen naar het bijgevoegde leveringsplan, waarin per woonruimte is vermeld welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, door wie en met welke frequentie, doet hieraan niet af.”.

Met andere woorden: indiceren op basis van resultaten mag, maar aan het einde van indicatieproces en in de beschikking moeten wel tijdseenheden zijn opgenomen van werkzaamheden die tot dat resultaat moeten leiden.

Uitspraken van 10 december 2018

De Centrale Raad van Beroep zegt in de uitspraak van 8 oktober 2018 dat gemeenten een resultaat kunnen uitwerken in beleidsregels. Dat resultaat in de beleidsregels moet dan wel, net als het resultaat in een individuele beschikking, gebaseerd zijn op deugdelijk onderzoek én tijdseenheden bevatten.

In deze uitspraken komt de Centrale Raad tot de conclusie dat de door KPMG en HHM uitgevoerde onderzoeken naar een urennorm voor het resultaat hulp bij het huishouden, deugdelijk waren. Gemeenten kunnen die onderzoeken dus gebruiken, mits zij op exact dezelfde wijze in hun beleid het resultaat hebben omschreven als de gemeenten waarvoor de onderzoeken zijn uitgevoerd. In casu was dat niet het geval en mochten de gemeenten er dus geen gebruik van maken.

Ook zegt de Centrale Raad dat als een resultaat met deugdelijk onderzoek is opgenomen in beleidsregels, de gemeente in alle individuele gevallen nog steeds moet onderzoeken of de inwoner ook gecompenseerd is in zijn ondersteuningsbehoefte. Zo niet, dan moet de gemeente afwijken van de beleidsregel en in de beschikking uitwerken hoe het resultaat dan wel te behalen, met tijdseenheden in de beschikking voor de werkzaamheden die tot dat resultaat moeten leiden.

Waarom zijn de uitspraken van toepassing op alle voorzieningen in het sociale domein?

De uitspraken van de Centrale Raad gaan allemaal over hulp bij het huishouden, bij verschillende gemeenten (Steenbergen, Nijkerk en Bodegraven-Reeuwijk). De Centrale Raad van Beroep is, als hoogste bestuursrechter, consequent in zijn uitspraken. Daarnaast haalt de Centrale Raad van Beroep expliciet beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht aan. Beleid kan wellicht vallen binnen de beleidsvrijheid van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, dat betekent niet dat de Algemene wet bestuursrecht dan niet meer van toepassing is. Wij verwachten dan ook soortgelijke uitspraken over andere voorzieningen in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Makkelijk gezegd, betekenen de uitspraken dus “gij zult tijdseenheden noemen”. Overal waar dat binnen uw beschikkingenpraktijk (nog) niet gebeurt, moet dat binnenkort wel.

[>>Terug naar inhoudsopgave](#)

Deel 2: Stappenplan voor gemeenten



Stap 1: Breng de gevolgen goed in beeld

U heeft vaak, met aanbieders, veel tijd en energie gestoken in het ontwikkelen van een resultaatgericht aanpak. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep met hun verplichting om tijdseenheden weer in de aanpak toe te voegen, lijken op het eerste gezicht afbreuk te doen aan dit hele proces. Hoe kan het zijn dat wij met drie uitspraken van de hoogste rechter alles wat wij hebben opgebouwd weer moeten afbouwen? Waarom gaan wij terug naar vroeger, als wij willen (en: moeten) transformeren?

Dit gevoel is natuurlijk en begrijpelijk.

Aan de andere kant: de Centrale Raad van Beroep mag en kan als hoogste bestuursrechter dit soort uitspraken doen. Zij is er zelfs voor in het leven geroepen. Alleen een wetswijziging kan uitspraken van de Centrale Raad van Beroep 'ongedaan' maken, mits die wetswijziging zelf ook weer voldoet aan andere wetten (zoals de Algemene wet bestuursrecht) en Verdragen.

Vooralsnog lijkt een aanpassing van deze wetten en Verdragen een brug te ver. En zelfs dan: tot die wijzigingen zijn doorgevoerd moet u wetgeving uitvoeren conform de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Deze uitspraken hebben immers onmiddellijke rechtskracht.

Om schade te beperken en goed te transformeren naar een model dat resultaatgericht is én juridisch correct is, is het van groot belang om alle betrokkenen (inkoop, beleid, toegang, administratie en niet in de laatste plaats het bestuur) goed op de hoogte te brengen van de inhoud van de uitspraken, van de mogelijke gevolgen voor uw gemeente, aanbieders en inwoners en van het verdere ontwikkelpad. Het is belangrijk meteen te

beginnen met het krijgen van draagvlak voor de benodigde wijzigingen.



Stap 2: Voer een quickscan uit

Om snel te kunnen bepalen welke stappen u moet nemen om te voldoen aan de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, is het nodig de bestaande situatie goed in beeld te brengen: hoe verhouden het beleid, de beleidsregels en de inkooppraktijk van uw gemeente zich tot de door de Centrale Raad van Beroep genoemde eisen? Waar wijkt u nog van deze eisen af?

Voor het uitvoeren van een quickscan kunt u gebruikmaken van de checklist in deel 3 van deze handreiking.



Stap 3: Verken de koppeling tussen indiceren en contracteren

De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep gaan over de bestuursrechtelijke relatie tussen een inwoner en de gemeente (de 'cliënt' en 'het college'). Omdat de uitspraken zijn gedaan in het sociaal domein, is het onmogelijk om de uitspraken los te zien van de andere relaties in de ondersteuningsdriehoek. De inwoner zal, indien nodig, een aanbieder aanspreken op het realiseren van de (verplicht) geïndiceerde tijdseenheden. De aanbieder moet daarom helderheid krijgen van u over wat hij moet leveren. U bent verplicht die helderheid te geven op basis van het proportionaliteitsbeginsel. Risico's moeten liggen bij de partij die deze het beste kan dragen. Het inschatten van de risico's is voor aanbieders alleen mogelijk bij volledige transparantie over de leveringen die zij moeten verrichten.

Kort gezegd: de wijze van indiceren en de wijze van contracteren moeten elkaar niet bijten.

U (of uw regio) ontkomt er dus niet aan om ook te kijken naar het inkoopmodel waarmee de contracten tot stand zaken gekomen. "Open house" (Zeeuws model, bestuurlijk aanbesteden) biedt

bijvoorbeeld aanzienlijk meer ruimte voor het doorvoeren van tussentijdse wijzigingen dan meer klassieke inkoopvormen. Dan zijn wezenlijke wijzigingen alleen toegestaan als deze vooraf duidelijk zijn vastgelegd (zie hoofdstuk 2.5 Aanbestedingswet 2012).



Stap 4: Voer de drievoudige dialoog

U (of uw regio) moet in gesprek. In gesprek met aanbieders over de noodzakelijke aanpassingen in de contracten en in de taakverdeling. In gesprek met de cliëntenvertegenwoordiging over het wijzigen van het indicatiebeleid. En niet in de laatste plaats, in gesprek met uzelf: wat doen wij met de ambities en taakstellingen die we voor onszelf hadden geformuleerd? Welke veranderingen zijn daarin noodzakelijk? Moeten wij onze medewerkers (opnieuw) opleiden in het indiceren van tijdseenheden? Moeten wij een programma met herindicaties uitvoeren?



Stap 5: Breng in beeld wat er nog wél mogelijk is

Voor veel gemeenten komen de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep als een verrassing. Veel mensen die wij spreken zijn teleurgesteld. Zij raken door de uitspraken ontmoedigd. De verplichting om te werken met tijdseenheden kunt u echter ook op een positieve wijze inbouwen in de gemeentelijke of regionale aanpak. Er bestaan goede, werkbare voorbeelden waarbij gemeenten en aanbieders met tijdsindicaties toch flexibel werken én het resultaat bij de inwoner centraal stellen. Indicaties op tijd vormen daarnaast een veel betere basis voor fraudebestrijding. Met andere woorden: richt het proces niet op wat u niet meer heeft, mag of kan, maar op wat u kunt opbouwen en verbeteren voor de inwoner.



Stap 6: Zorg voor robuuste besluitvorming

De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep leiden mogelijk tot een ingrijpende aanpassing van de manier waarop u

momenteel indiceert en inkoopt. Op die wijzigingen, indien nodig, staat ook nog eens flink wat tijdsdruk. De uitspraken hebben namelijk direct effect.

U heeft onvermijdelijk enige tijd nodig om de genoemde gesprekken te voeren, de opties die u heeft in beeld te brengen en benodigde besluitvorming voor te bereiden. Kritiek op gemeenten die wij nu al lezen, waarbij gemeenten “wel weer aan het sleepanker zullen gaan hangen” is volgens ons dan ook niet terecht. Maar u moet wel vaart maken en de nieuwe aanpak moet goed en degelijk in elkaar zitten. Met kleine stapjes aanpassen van de ene uitspraak van de Centrale Raad van Beroep naar de volgende uitspraak heeft weinig zin. Dat doet de stabiliteit van het beleid en de geloofwaardigheid van bestuur en politiek geen goed.



Stap 7: ‘Upgraden’ van de indicaties

Bestaande indicaties die alleen een resultaatbeschrijving hebben (trajecten, arrangementen, profielen) moet u omzetten naar of aanvullen met indicaties waarin u óók tijdseenheden noemt. Hoewel de uitspraken van de Centrale Raad onmiddellijk werking hebben, is het natuurlijk niet te doen om alle indicaties meteen aan te passen. U moet dus een goed plan opstellen waarin de bestaande indicaties binnen een redelijke termijn een ‘upgrade’ krijgen. Kunnen de eigen indicatiestellers dat? Moet u extra krachten inzetten? Welk beroep kunt u doen op de aanbieders?



Stap 8: Aanpassen van de overeenkomsten

Bij een andere wijze van indiceren hoort onvermijdelijk ook een andere wijze van contracteren. De contracten met de aanbieders moet u dus aanpassen. Het gaat om privaatrechtelijke overeenkomsten. Wat is er in de overeenkomst, of in de achterliggende aanbestedingsdocumenten opgenomen over de doorwerking van wijzigingen in wetgeving en jurisprudentie? Wat staat er in het geval van “open house” precies in de overeenkomsten over tussentijdse aanpassingen? Is er bij een

contract op basis van een meer klassieke aanbesteding ruimte te vinden om aanpassingen door te voeren?

Stap 9: Aanpassen van de inkoop

U doet er goed aan bij komende en lopende inkooprondes voor voorzieningen in het sociaal domein de gevolgen van de uitspraken van de Centrale Raad in te passen. Bij een lopende aanbesteding, die zich nog voor de inschrijfdatum bevindt, kan een pas op de plaats een betere keuze zijn dan vlak na de gunning moeten aanpassen. In andere omstandigheden is het wellicht onvermijdelijk om het HA-woord uit spreken: een heraanbesteding. Het gaat zonder betoog dat daarvoor een gedegen juridisch advies en een politiek-bestuurlijke analyse van de gevolgen noodzakelijk is.

Stap 10: Kom tot een reële planning

Het levert nogal wat werk op, die uitspraken van de Centrale Raad. En dat zit op alle plekken in de organisatie van het sociaal domein. Hier zit een groot risico. U gaat met uzelf in onderhandeling over hoe, wanneer, door wie, met welke bevoegdheid en in welke procedure u de aanpassingen tot stand moet brengen. Maar de tijd is beperkt en u moet wel aan de slag. Wanneer moet de klus geklaard zijn? Bijvoorbeeld: voor de start van de zomervakantie 2019? Reken daar dan van terug, en dat levert een zeer scherpe planning op. De vraag: “hadden jullie niet eerder kunnen beginnen?” is niet relevant. Zelfs de grootste voorstanders van tijdsindicaties waren verrast door de uitspraak van 8 oktober 2018. Maar nu die en de uitspraken van 10 december 2018 er eenmaal zijn, kunt u de vraag “waarom zijn jullie niet metéén begonnen?” niet eenvoudig meer ontlopen.

[>>Terug naar inhoudsopgave](#)

Deel 3: Checklist

De checklist biedt de basis voor het uitvoeren van een quickscan. Deze kunt u uitvoeren op basis van een analyse van bestaande documenten. Onze ervaring is dat de quickscan het beste werkt in de vorm van een interactieve workshop waarbij alle betrokkenen (beleid, inkoop, toegang, administratie) hun ervaring en deskundigheid uitwisselen en inbrengen. De vraag: “waar staan wij nu ten opzichte van de uitspraken van de Central Raad en wat moeten wij nog doen?” kunt u dan snel beantwoorden. U creëert bovendien draagvlak, een ‘sense of urgency’ en een gelijk kennisniveau onder alle geledingen in uw gemeente.

Als u overal ‘ja’ invult, is uw beleid, beschikkingspraktijk en inkoop ‘centrale raad-proof’.

Resultaatgericht indiceren		
<i>NB. Als geen beleidsregels zijn opgesteld, ga dan direct naar ‘de beschikking’</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>
De beleidsregels (zijn niet verplicht)		
<p>1. Is het beleid gebaseerd op deugdelijk onderzoek door een onafhankelijke derde?</p> <p><i>Deze derde (niet zijnde een gecontracteerde zorgaanbieder of cliëntenraad) heeft onderzoek gedaan naar de vragen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - “Wat wordt beoogd met dit product?” - “Wat houdt dit product feitelijk in?” - “Draagt dit product bij aan het resultaat?” <p>Goede voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - HHM, Twente - HHM, Amsterdam - HHM, Utrecht 		
2. Voldoet het beleid aan de concreetheid genoemd onder punten 6 tot en met 10?		

<p>3. Kunnen uit het onderzoek genoemd onder 1. objectieve criteria worden uitgekristalliseerd waarmee kan worden beoordeeld of sprake is van het beoogde resultaat?</p> <p><i>Aan welke, naar 'normale' maatschappelijke maatstaven gebruikelijke criteria kan worden getoetst om te beoordelen of een resultaat is bereikt?</i></p>		
<p>4. Zijn de beleidsregels willekeurig? Dat is namelijk niet toegestaan.</p>		
<p>5. Per individueel geval moet aan de hand van de beleidsregels worden beoordeeld (en gemotiveerd) of het uit het beleid gekozen product (de maatwerkvoorziening) in het concrete, individuele geval voldoende compensatie voor de hulpvraag biedt. Bestaat de mogelijkheid om van de standaarden te kunnen afwijken als geen compensatie is geboden?</p>		
De beschikking		
<p>6. Is de beschikking voldoende concreet?</p> <p><i>De beschikking moet uitleggen op welke concrete wijze het product invulling geeft aan het te behalen resultaat. Er moet minstens invulling worden gegeven aan de hierna genoemde onderdelen 3, 4, 5 en 6.</i></p>		
<p>7. Is beschreven welk niveau met toepassing van het product moet worden behaald om een verantwoorde invulling aan het resultaat te geven?</p> <p><i>Bijvoorbeeld: welk 'niveau van schoon' is nodig voordat kan worden gesproken van 'een schoon en leefbaar huishouden'?</i></p>		
<p>8. Is beschreven welke concrete activiteiten daarvoor moeten worden verricht?</p> <p><i>Met andere woorden: uit welke activiteiten bestaat het product?</i></p>		

9. Is beschreven met welke frequentie die activiteiten moeten worden verricht? <i>Met andere woorden: hoe vaak vinden de activiteiten die bij het gekozen product horen plaats?</i>		
10. Is beschreven hoeveel tijd nodig is om de activiteiten te kunnen verrichten, zodat kan worden gesproken van een behaald resultaat? <i>Met andere woorden: uit welke tijdseenheden bestaat het product?</i>		
Resultaatgericht inkopen		
	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>
1. Is het resultaat voldoende duidelijk gedefinieerd en daarmee bepaalbaar (zie ook checklist resultaatgericht indiceren, vraag 6 tot en met 10)?		
2. Voldoet de prijsstelling in de onderliggende p x q berekening aan wettelijke eisen (artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, artikel 2.12 Jeugdwet, verordeningen)?		
3. Is de 'q' in de onderliggende berekening gebaseerd op deugdelijk onderzoek (rekening houdende met positie van belangrijke aanbieders in het lokale zorgnetwerk)? <i>Kijk naar ECLI:NL:GHSHE:2018:4534, uitspraak in hoger beroep</i>		
4. Is er een 'ventiel' in de overeenkomst opgenomen die het de gemeenten verplicht bij afwijkingen in 'p' en 'q' de aanbieder te compenseren? <i>Kijk naar ECLI:NL:RBDHA:2016:11869, uitspraak in hoger beroep.</i>		

[>>Terug naar inhoudsopgave](#)

Deel 4: Wij zijn beschikbaar voor ondersteuning

Victor Advocaten en Bugter Consult werken al jaren voor en met verschillende gemeenten en aanbieders. Wij stellen de handreiking kosteloos beschikbaar omdat wij van onze directe contacten horen dat de uitspraken van de Centrale Raad voor veel gemeenten een stevige uitdaging vormen. En het is niet dat er geen andere taken en ontwikkelingen liggen die ook om aandacht vragen. Met de handreiking willen wij daarom gemeenten een snelle start geven op deze uitdaging.

Victor Advocaten en Bugter Consult hebben een ruime ervaringen in het ondersteunen en begeleiden van ontwikkelingsprocessen binnen het sociaal domein. Bij ieder van de door ons in deze handreiking beschreven stappen kunnen wij u adviseren en/of voorzien van praktische ondersteuning.

Mr. drs Tim Robbe en drs. Ben Bugter maken graag een afspraak om een nadere toelichting te geven over de doorwerking van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, wat deze voor u betekenen en hoe u de in de handreiking beschreven stappen snel, goed en doordacht uitvoert.



Tim Robbe
064258502
robbe@victoradvocaten.nl



Ben Bugter
0617238323
info@bugterconsult.nl

[>>Terug naar inhoudsopgave](#)