

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Het moment van aanvraag

Gemeente Amsterdam

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

8 april 2010

RA1050023

Samenvatting

Een inwonster van Amsterdam vraagt een persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) aan. CIZ moet een medisch advies aan de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) geven; deze dienst besluit vervolgens of de aanvraag wordt toegekend. Tussen het moment van aanvraag bij CIZ en het besluit van WZS liggen meer dan drie maanden. De aanvraagster zet vraagtekens bij deze termijn en wendt zich daarmee tot de Gemeentelijke Ombudsman.

De dienst legt uit dat de behandelingsperiode bij CIZ niet wordt meegerekend en dat WZS het besluit daarom binnen de wettelijke behandelingstermijn van acht weken heeft genomen.

Vanwege de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen per 1 oktober 2009 is dit veranderd. Niet de ontvangstdatum van de aanvraag bij WZS maar de ontvangstdatum van de aanvraag bij CIZ geldt voortaan als aanvraagdatum.

De ombudsman vindt dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid zich aan wet- en regelgeving houdt, dus ook aan wettelijke termijnen. De werkwijze tot 1 oktober 2009 was daarmee in strijd.

De zogenaamde zorgmap die de dienst naar de aanvraagster had moeten sturen, is in eerste instantie niet verstuurd; de daaropvolgende verzending heeft zij nooit ontvangen. Ook hier is sprake van geschonden vertrouwen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is voor wat betreft de zorgmap onzorgvuldig en voor wat betreft de behandelingstermijn van de aanvraag onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 23 juli 2009 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (tot 1 januari 2010: Dienst Zorg en Samenleven¹).

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster dient op 18 maart 2009 bij CIZ een aanvraag voor een persoonsgebonden budget (PGB) voor huishoudelijke hulp in. CIZ stuurt op 6 mei het (positieve) indicatieadvies naar de (toenmalige) Dienst Zorg en Samenleven (DZS). Meer dan drie maanden later, eind juni, verstuurt DZS de definitieve beschikking. Verzoekster dient bij DZS een klacht in, onder meer over de behandelingstermijn van de aanvraag en dat ze de zorgmap nog niet heeft ontvangen. DZS antwoordt dat de dienst na ontvangst van het indicatieadvies op 20 mei het aanvraagformulier naar verzoekster heeft gestuurd. De definitieve beschikking is op 9 juni opgesteld en op 25 juni verstuurd. De dienst vervolgt dat de uiterste afhandelingstermijn van een aanvraag volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) acht weken na ontvangst van het ondertekende aanvraagformulier is. In verzoeksters situatie is deze termijn niet overschreden, stelt DZS.

Bij de beschikking hoort een zorgmap te worden meegestuurd. Dat is in verzoeksters situatie per abuis niet gebeurd. Daarvoor biedt DZS excuses aan. De behandelende afdeling is erop geattendeerd en er zal beter worden opgelet dat dit niet meer voorkomt.

Omdat verzoekster de zorgmap een maand later nog niet heeft ontvangen en ze vraagtekens zet bij de behandelingstermijn, wendt ze zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- het toezenden van de zorgmap;
- de behandeling van een aanvraag PGB voor huishoudelijke hulp.

reactie van de Dienst Zorg en Samenleven

Op vragen van de ombudsman over de zorgmap, de behandelingstermijn en de ingangsdatum van een aanvraag antwoordt de dienst het volgende.

zorgmap

Het verzenden van de zorgmap gebeurt door de administratieve afdeling van DZS. De gebruikelijke werkwijze is dat, nadat het besluit naar de cliënt verstuurd is, de opdracht tot verzenden van de zorgmap naar deze administratieve afdeling gaat. Dit is bij verzoekster per abuis niet gebeurd. Nadat zij hierover had geklaagd, is de zorgmap alsnog verstuurd. Het is niet duidelijk, en ook niet meer te achterhalen, waarom ze de zorgmap desondanks niet heeft ontvangen. Omdat DZS niet eerder een dergelijke melding heeft ontvangen, gaat de dienst ervan uit dat dit een incident betreft.

¹ Per 1 januari 2010 zijn de Dienst Zorg en Samenleven en de Dienst Wonen gefuseerd tot Dienst Wonen Zorg en Samenleven. In deze bevindingen wordt nog gesproken over Dienst Zorg en Samenleven.

behandelingstermijn

In het antwoord aan verzoekster staat dat de beslistermijn van een aanvraag op de Algemene wet bestuursrecht is gebaseerd. Dit is echter niet juist. De beslistermijn is beschreven in de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning (artikel 12: Het college beslist op een aanvraag voor een voorziening binnen acht weken na ontvangst daarvan).

aanvraagdatum

In de artikelsgewijze toelichting op de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning staat: Voor iedere vast te stellen aanvraagprocedure geldt dat de aanvraag schriftelijk gedaan moet worden (par. 2 artikel 3). In de beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning staat dat de cliënt een aanvraagformulier ontvangt na de indicatiestelling door het CIZ. Op basis van de aanvraagbevestiging en het adviesrapport wordt de aanvraag beoordeeld door het college (artikel 4.1).

Bij een aanvraag voor een persoonsgebonden budget (PGB) voor hulp bij het huishouden (Hbh) wordt afgeweken van de reguliere procedure. Er is een splitsing gemaakt tussen zorgbesluit (ook wel indicatiebesluit genoemd) en PGB-besluit. Voor Hbh is CIZ gemandateerd tot het nemen van een zorgbesluit. De cliënt ontvangt van CIZ een zorgbesluit met daarin beschreven of en hoeveel zorg geïndiceerd is. Als een cliënt ervoor kiest om de geïndiceerde zorg in de vorm van zorg in natura te ontvangen, zal de voorkeursleverancier de geïndiceerde opdracht tot levering van zorg ontvangen. Als een cliënt ervoor kiest om de geïndiceerde zorg in de vorm van een PGB te ontvangen, wordt er een kopie van het zorgbesluit doorgestuurd naar DZS. De dienst neemt het besluit over de aanvraag voor een Hbh-PGB en stelt de hoogte hiervan vast.

Met ingang van 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van kracht. Een cliënt kan de gemeente in gebreke stellen bij niet tijdig beslissen. Bij de beschrijving van de werkprocessen is besloten om de ontvangstdatum van de aanvraag door CIZ te beschouwen als de startdatum van de aanvraagprocedure en niet de datum van ontvangst van het aanvraagformulier. Er zijn inmiddels diverse werkprocessen aangepast en efficiënter gemaakt zodat een snellere doorlooptijd van een aanvraag mogelijk is.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de dienst gestuurd om een nadere reactie mogelijk te maken. De dienst kan zich in het verslag vinden. Verzoekster heeft niet gereageerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

gedragingen aan het vereiste van rechtszekerheid. Onderdeel van dit vereiste is het vertrouwensbeginsel.

Overwegingen

Het klachtelement, de behandeling van een aanvraag PGB voor huishoudelijke hulp, omvat twee aspecten: de zorgmap en de feitelijke aanvraag zelf.

de zorgmap

Een onderdeel van het rechtszekerheidsvereiste is het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens die overheid nakomt (tenzij wet- of regelgeving zich daartegen verzetten). Dit brengt onder meer met zich mee dat het bestuursorgaan toezeggingen waarop de burger redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen, moet nakomen. Vast staat dat DZS de toezegging om de map te sturen in eerste instantie niet is nagekomen. Voor deze nalatigheid heeft de dienst terecht excuses aangeboden. Volgens de dienst is de map toen alsnog naar verzoekster gestuurd. Niet duidelijk is wat de oorzaak is dat verzoekster deze map nooit heeft ontvangen. Dit kan heel wel een buiten de dienst liggende oorzaak hebben. Hoewel DZS de fout heeft willen herstellen door de map alsnog toe te sturen en excuses aan verzoekster heeft aangeboden, blijft onverlet dat verzoeksters vertrouwen in de dienst geschonden is geraakt. Aan het vertrouwensbeginsel is daarom niet voldaan.

de aanvraag

Het hierboven genoemde vertrouwensbeginsel brengt ook met zich mee dat burgers erop moeten kunnen rekenen dat de overheid zich aan wet- en regelgeving houdt. In dit geval betreft dat de wettelijke termijnen voor het indienen van een aanvraag⁴. De Algemene wet bestuursrecht geeft het bestuursorgaan acht weken om een besluit op een aanvraag te nemen⁵; de Amsterdamse Wmo-verordening bevestigt deze termijn⁶.

⁴ Art. 1:3.

-3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen.

⁵ Art. 4:13.

-1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

-2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een mededeling als bedoeld in artikel 4:14 derde lid, heeft gedaan.

⁶ Art. 12 - *Beslistermijn*.

1. Het college beslist op een aanvraag voor een voorziening binnen acht weken na ontvangst daarvan.

2. Het college beslist, in afwijking van het eerste lid, op een aanvraag voor een woonruimteaanpassing binnen zestien weken na ontvangst daarvan.

3. Het college kan zijn beslissing voor ten hoogste acht weken verdagen; hiervan doet hij voor afloop van de in het eerste en tweede lid gestelde termijn, mededeling aan de aanvrager.

De vraag die hier moet worden beantwoord, luidt wanneer verzoekster haar aanvraag heeft ingediend: half maart 2009 bij CIZ of eind mei/begin juni, toen ze het aanvraagformulier naar DZS terugstuurde.

Uit het antwoord van DZS blijkt dat de dienst uitgaat van het moment dat DZS het aanvraagformulier ontvangt. Dat betekent dat de indicatie- en adviestermijn van CIZ geen onderdeel van de aanvraagprocedure zou vormen.

Dit is in tegenspraak met de informatie op de website⁷. Dat een burger zich rechtstreeks tot CIZ kan wenden voor een aanvraag, wil niet zeggen dat de aanvraagdatum daarmee komt te verschuiven naar het moment waarop de dienst een ondertekend bevestigingsformulier ontvangt. Dat is een te ruime interpretatie van artikel 4:13 Awb.

Met instemming verneemt de Gemeentelijke Ombudsman dat met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom per 1 oktober 2009 de ontvangstdatum van de aanvraag bij CIZ als aanvraagdatum geldt. Met de motivering dat dit gebeurt in verband met mogelijke aansprakelijkstelling vanwege niet tijdig beslissen erkent DZS dat de tot 1 oktober 2009 geldende werkwijze (en dus ook de daarmee gepaard gaande behandelingstermijnen) in strijd met de Algemene wet bestuursrecht waren.

Dit neemt niet weg dat de tot 1 oktober 2009 gevolgde werkwijze en de daarmee gepaard gaande behandelingstermijnen in strijd zijn geweest met het vertrouwensbeginsel.

Oordeel

De onderzochte gedraging is voor wat betreft de zorgmap onzorgvuldig en voor wat betreft de behandelingstermijn van de aanvraag onbehoorlijk.

⁷ Heeft u recht op de voorziening? Om dat te weten, is een zogenaamde indicatie nodig.

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) verzorgt de indicaties voor de Wmo-voorzieningen van de gemeente Amsterdam en voor de AWBZ-voorzieningen van het Zorgkantoor Amsterdam.

Het indicatiebesluit wordt automatisch doorgestuurd naar de Dienst Zorg en Samenleven (DZS) van de gemeente Amsterdam of het Zorgkantoor Amsterdam. Die regelt vervolgens dat de zorg of de voorziening geleverd wordt. Ga dus naar het CIZ voor het aanvragen van Wmo- en AWBZ-voorzieningen en een indicatiestelling voor hulp bij het huishouden, woningaanpassingen en individuele vervoersvoorzieningen, verzorging, verpleging, behandeling, begeleiding en verblijf.

Bron: http://www.dzs.amsterdam.nl/loketten_en_adressen/meer_contactgegevens/virtueel_waar_kunt_u/centrum