



Aan de gemeenteraad

Op 21 juli 2022 stelde Partij van de Dieren vragen over 'afwijzingsgronden vergoeding hulphond'.

Hierbij sturen wij u onze antwoorden toe.

Inleidend wordt door Partij van de Dieren gesteld:

We hebben de beantwoording van onze schriftelijke vragen over 'Hulphond wordt niet vergoed' in goede orde ontvangen. De vragen gaan over een specifieke casus waarin een verzoek tot verstrekking van een hulphond voor een persoon met posttraumatische stress stoornis (PTSS) in het kader van uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door de gemeente Rotterdam per besluit in oktober 2019 is afgewezen.

Wij beschouwen deze casus als een goed voorbeeld van een systemische houding van de gemeente ten aanzien van Wmo-aanvragen voor hulphonden. Daar komen nieuwe vragen van onze kant uit voort, onafhankelijk van casuïstiek.

De aanvrager heeft bij de rechtbank beroep aangetekend tegen het besluit van de gemeente. Eerst was er een zogenoemde tussenuitspraak, waarbij de gemeente haar eigen besluit nader moest motiveren, te weten: dat de maatwerkvoorziening voor de aanvrager voldoende bijdraagt aan participatie en zelfredzaamheid; dat de hulphond een therapeutisch hulpmiddel is; en dat het effect van hulphonden in het kader van participatie en zelfredzaamheid niet afdoende wetenschappelijk is bewezen. In de uiteindelijke uitspraak van 11 februari 2021 – die wij inmiddels hebben kunnen lezen – heeft de rechter het besluit van de gemeente tot weigering van de aanvraag van een hulphond vernietigd. Het gaat om de hier aangevoerde punten.

Uit de uitspraak blijkt dat de rechtbank het niet op voorhand aannemelijk acht dat de hulphond in het geval van de aanvrager slechts een therapeutisch doel dient. Voor de rechtbank betekent de rol van de hulphond als therapeutisch hulpmiddel niet dat de hond



óók de doelen van de Wmo – participatie en zelfredzaamheid – kan verwezenlijken. Het ene sluit het andere niet uit. In antwoord op de schriftelijke vragen wordt over de opvatting van de hulphond als eventueel therapeutisch hulpmiddel (voor gedragsregulatie of sociaalemotionele steun) in het geheel niet gerept, terwijl wij dit toch wel behoorlijk essentieel vinden.

Hieronder volgen de vragen en onze antwoorden:

Vraag 1:

Hoe komt u in het algemeen tot het oordeel dat een hulphond vooral een therapeutisch hulpmiddel is? En waarom verwijst u vervolgens naar de Zorgverzekeringswet terwijl ook blijkt dat zorgverzekeraars bepaalde typen hulphonden niet willen vergoeden, bijvoorbeeld PTSS-hulphonden?

Antwoord:

Wanneer er behandeldoelen zijn zoals 'het verminderen van spanning en prikkels' is daarvoor therapie of behandeling geïndiceerd, dit valt onder de Zorgverzekeringswet (zvw). De gemeente verwijst daarnaar, wanneer deze zorg van toepassing is of nog niet ingezet lijkt. Het is aan de zorgverzekeraar om aanvragen te beoordelen voor deze vormen van zorg. Of een verzekeraar wel of niet wil of kan vergoeden is aan de zorgverzekeraar.

Vraag 2.

Volgt u het oordeel van de rechtbank dat een hulphond als therapeutisch hulpmiddel tevens kan bijdragen aan verwezenlijking van de doelen van de Wmo? Indien nee, waarom niet? Indien ja, bent u het met ons eens dat met slechts verwijzing naar de rol van de hulphond als therapeutisch hulpmiddel geen legitieme reden wordt aangevoerd om niet óók te kijken naar andere doelen die de hond kan verwezenlijken?

Antwoord:

Ja. Echter dat iets kán bijdragen aan doelen van de Wmo, betekent niet dat het ook onder de reikwijdte van de Wmo en uitvoering van de gemeente valt. In de Wmo is het aan de gemeente om zelf de voorzieningen te kiezen die zij inkoopt of anderszins treft voor haar inwoners.

Inleidend bij vraag 3 wordt gesteld:

Een andere grond van afwijzing van de aanvraag door de gemeente is dat de merite van een hulphond onvoldoende wetenschappelijk is onderbouwd. De rechtbank stelt in haar uitspraak dat onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing op zichzelf geen reden hoeft te zijn een aanvraag niet te honoreren, verwijzend naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 2018 (zie ook navolgende vragen 15 tot en met 19). Daarna stelt de rechtbank: "Daarbij acht de rechtbank ook van belang dat hulphonden bij bepaalde beperkingen met succes worden ingezet (blindengeleidehond, ADL-hulphond, signaleringshond) en dat zij in sommige gevallen vergoed worden op grond van de Zorgverzekeringswet, zodat niet onaannemelijk is dat een daarvoor opgeleide hond doelgerichte ondersteuning kan bieden op het gebied van zelfredzaamheid en



participatie, waardoor de inzet van individuele begeleiding wellicht verminderd kan worden.”

Wat de rechtbank ons inziens aanvoert, is dat er geen wetenschappelijke onderbouwing is dat een hulphond in het kader van de Wmo niet bijdraagt aan participatie en zelfredzaamheid. Een gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing als argument houdt daarom geen stand. Daarnaast trekt de rechtbank in twijfel dat merite van een hulphond alleen zou kunnen gelden voor beperkingen waarvoor vergoeding vanuit de Zorgverzekeringswet van toepassing kan zijn. Wij menen dat de gemeente wel zélf kan bijdragen aan wetenschappelijke onderbouwing door aanvragen van een hulphond het voordeel van de twijfel te geven en resultaten te monitoren.

Vraag 3

Is een gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing voor u sturend in het komen tot een oordeel over een aanvraag voor ondersteuning waar een hulphond onderdeel van is? Indien ja, waarom?

Antwoord:

Nee, het onderzoek naar de beperkingen en de ondersteuningsbehoefte en het leveren van een passende bijdrage aan het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie is leidend.

In het onderzoek dat volgt op de ondersteuningsvraag wordt betrokken of de Wmo het passende kader is of dat er een voorliggende voorziening is. De Wmo adviseur bespreekt met de aanvrager wat met algemeen gebruikelijke voorzieningen gecompenseerd kan worden. Denk bijvoorbeeld aan de inzet uit het eigen sociaal netwerk of het zorgen voor een begripvol huisdier. De wens voor een specifiek hulpmiddel staat bij het onderzoek en de beoordeling niet centraal.

Na onderzoek wordt een adequate oplossing uitgewerkt, dit kan een maatwerkvoorziening zoals een hulpmiddel of een ondersteuningsarrangement zijn.

Vraag 4.

Volgt u het oordeel van de rechtbank dat het niet onaannemelijk is dat een daarvoor opgeleide hulphond doelgerichte ondersteuning kan bieden in het kader van de Wmo, analoog aan ondersteuning die hulphonden ook al bieden voor medische beperkingen die worden vergoed vanuit de Zorgverzekeringswet? Indien nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, we zien dat het aannemelijk is dat een daartoe opgeleide hond mogelijk ondersteuning kan bieden bij medische beperkingen. De gemeente ziet ook dat de voorbeelden van inzet van hulphonden hier in de praktijk in de meeste gevallen betrekking op hebben. Of dit ondersteuning in het kader van de Wmo moet zijn: zie antwoord bij vraag 3.

Vraag 5.

Bent u bereid zelf bij te dragen aan wetenschappelijke onderbouwing over de merite van hulphonden voor participatie en zelfredzaamheid door aanvragen daartoe te honoreren en de resultaten te monitoren? Indien nee, waarom niet?



Antwoord

Wij volgen vanzelfsprekend wetenschappelijk onderzoek en algemeen wordt dit ook betrokken bij nieuw beleid over arrangementen of hulpmiddelen. Wij zijn het echter niet als onze kerntaak om voor dit onderwerp wetenschappelijk onderzoek te initiëren.

Inleidend bij vraag 6 wordt gesteld:

In april van dit jaar is er een proefschrift opgeleverd aan de Universiteit Utrecht over de interactie tussen hulphonden en veteranen met PTSS. De onderzoeker heeft naar veteranen gekeken omdat dit een relatieve grote en afgebakende doelgroep is waar PTSS voorkomt. Het proefschrift bevat evenwel een conclusie die voor meerdere doelgroepen van toepassing is. De conclusie luidt, deels: "Onderzoek naar de manier waarop honden mensen met PTSS ondersteunen is momenteel beperkt vanwege het kleine aantal mens-hond combinaties. Desalniettemin zijn consistente resultaten te zien tussen onderzoeken. Meerdere studies laten zien dat hulphonden PTSS-symptomen verminderen en de kwaliteit van leven verbeteren."

Vraag 6.

Heeft u sinds publicatie van het proefschrift akte genomen van de bevindingen, conclusies en studies die voor de totstandkoming van dit wetenschappelijke werk zijn gebruikt? Indien nee, waarom niet? Indien ja, heeft het proefschrift bijgedragen aan uw behoefte voor wetenschappelijke onderbouwing over het nut van hulphonden voor het welzijn van personen die lijden aan PTSS?

Antwoord

Ja, wij hebben met interesse kennisgenomen van het proefschrift. "Mensen met PTSS" staan centraal in de studie, terwijl onder de Wmo de ondersteuningsbehoefte centraal staat en niet de medische doelgroep of behandeling. Zie beantwoording bij vraag 2; de bevindingen in de studie maken niet dat dit onder de reikwijdte van de Wmo valt.

Inleidend bij vraag 7 wordt gesteld:

De conclusie van het proefschrift luidt vervolgens: "Vanuit het oogpunt van degenen die worden geholpen door een hulphond, verandert de toewijzing van een hulphond hun leven ten goede. Hij geeft het gevoel van eigenwaarde van het individu terug en doet dit zonder duidelijke kosten voor dierenwelzijn (...) mits de hond goed wordt begeleid. Het lijkt daarom raadzaam om de verspreiding van hulphonden voort te zetten om het welzijn van mensen met PTSS te verbeteren."

Vraag 7.

Bent u het eens met deze conclusie? Indien nee, waarom niet?

Antwoord

Eigenwaarde versterken is uiteraard van groot belang, maar in algemene zin geen opdracht vanuit de Wmo. Zie vraag 6: gemeente kan op grond van deze conclusie niet onderschrijven dat de inzet van hulphonden van hulphonden om het welzijn van mensen met PTSS te verbeteren onder de reikwijdte van de Wmo valt of zou moeten vallen.



Vraag 8.

Hoe beschouwt u 'teruggave van eigenwaarde' als merite van een hulphond voor een persoon met PTSS in het licht van de doelen van de Wmo, te weten bevordering van participatie en zelfredzaamheid?

Antwoord

Zie antwoord bij vraag 7.

Inleidend op vraag 9 wordt gesteld:

Participatie en zelfredzaamheid zijn voor de gemeente rekbare begrippen. De aanvrager die volgens de gemeente geen recht heeft op een hulphond, moet ondersteuning vanuit een zorgaanbieder inplannen om enigszins mee te kunnen draaien in de samenleving. Dit komt omdat er een begeleider nodig is die mee gaat op de momenten dat de aanvrager veel stress of dissociatie ervaart als gevolg van PTSS. Dat dit gemankeerde participatie of zelfredzaamheid oplevert, lijdt natuurlijk geen twijfel. Spontaan activiteiten ondernemen of fysieke aanwezigheid op een onderwijsinstelling voor het volgen van een studie zit er dan niet in. De rechtbank stelt in haar uitspraak over de (on)planbare ondersteuningsbehoefte van de aanvrager het volgende: "Verder heeft verweerder niet onderzocht in hoeverre de ondersteuningsbehoefte van eiseres planbaar dan wel onplanbaar is.

Verweerder stelt dat eiseres voldoende in staat zal zijn om te participeren als een deel van de ondersteuning bestaat uit vaste voorspelbare momenten per dag of per week, maar verweerder heeft niet onderzocht om hoeveel momenten dat gaat, hoeveel tijd daar mee gemoeid is, op welke wijze en voor hoeveel uur hiervoor een begeleider binnen haar reeds toegekende ondersteuningsarrangement beschikbaar is en of het arrangement voldoende tegemoetkomt aan de onplanbare ondersteuningsbehoefte." Hierbij geldt dat met 'verweerder' de gemeente Rotterdam wordt bedoeld en met 'eiseres' de aanvrager

Vraag 9.

Hoe ziet u dat voor zich, participatie in de samenleving op vaste voorspelbare momenten per dag of per week? Betekent dit voor u dat een persoon die niet zonder begeleiding kan, het leven grotendeels thuis moet doorbrengen omdat begeleiding simpelweg niet altijd beschikbaar is?

Antwoord

In het gecontracteerde ondersteuningsaanbod van gemeente Rotterdam, is ondersteuning, ook op niet geplande tijdstippen, opgenomen. Begeleiding in deze maat en vorm kan dus beschikt worden.

Vraag 10.

Op welke wijze voldoet een ondersteuningsarrangement met menselijke begeleiding in het openbare leven aan de onplanbare ondersteuningsbehoefte van personen die lijden aan PTSS?



Antwoord

Ondersteuning en persoonlijk begeleiding waarbij gewerkt wordt aan doelen, kan de beperking in zelfredzaamheid en participatie helpen oplossen of verminderen. In de arrangementen is ruimte om dit trainen en ontwikkelen tot zelfstandigheid, ook buiten kantoortijden of op onplanbare momenten beschikbaar te hebben.

Vraag 11.

Vindt u onplanbare ondersteuningsbehoefte een wezenlijk onderdeel van het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid? Indien nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, zie ook antwoord bij vraag 10.

Vraag 12.

Hoe denkt u dat een hulphond kan bijdragen aan onplanbare ondersteuningsbehoefte? En stelt u dat participatie en zelfredzaamheid hiermee gebaat zijn?

Antwoord

Zie antwoord bij vraag 2. Dat iets kan, betekent niet dat het onder de reikwijdte van de Wmo en het gekozen pakket ondersteuning van de gemeente moet vallen.

Inleidend op vraag 13 wordt gesteld:

Behalve beantwoording van de vragen en de rechterlijke uitspraak hebben we in de tussentijd ook akte kunnen nemen van andere stukken, zoals het advies van een GZ-psycholoog (niet in dienst van de gemeente) voor de totstandkoming van een verslag van de directie Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk (MOW) van de gemeente over eventuele merite van een hulphond voor de aanvrager. De GZ-psycholoog geeft het advies de hulphond te verstrekken, omdat er voldoende perspectief lijkt te zijn op afname van symptomen en een gezonder emotioneel evenwicht om de investering te verantwoorden. Het advies luidt als volgt: "Gezien de aard en de ernst van de problematiek maar ook op grond van de bereikte resultaten van behandeling en begeleiding zou ik de verstrekking van een hulphond willen adviseren."

Vraag 13.

Waarom wordt er soms onafhankelijk advies van derden gevraagd over een Wmo-aanvraag?

Antwoord

Bij complexe ondersteuningsvragen wordt soms aan meer professionals advies gevraagd.

Vraag 14.

Is het gebruikelijk dat u onafhankelijk advies negeert? Indien ja, waarom? Indien nee, volgt dit uit een principiële afwijzing van toekenning van de hulphond als u reeds in een eerder stadium hebt vastgesteld dat deze vooral als therapeutisch hulpmiddel moet worden gezien en dat wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt?



Antwoord

Wij betrekken het gevraagde en ongevraagde advies bij de besluitvorming over de aanvraag. De verantwoordelijkheid over wat onder de Wmo in arrangementen en hulpmiddelen wordt gecontracteerd, evenals het besluit over de beschikking voor een individu ligt bij de gemeente.

Inleidend op vraag 15 wordt gesteld:

In voornoemde beantwoording op de schriftelijke vragen schrijft het college het volgende: "Gemeente Rotterdam wijst niet categorisch de verzoeken om ondersteuning met de inzet van een hulphond af; wel doet de Gemeente structureel zorgvuldig en volledig onderzoek volgens de stappen zoals door de CRvB genoemd in de uitspraak van 18 maart 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018) om de conclusie van afwijzen of toekennen te onderbouwen. Hierbij geldt dat met CRvB de Centrale Raad van Beroep wordt bedoeld. We vermoeden dat het college doelt op een uitspraak gedaan op 12 september 2018. Deze uitspraak wordt ook aangehaald in uitspraak van de rechtbank over de aanvraag van 11 februari 2021.

Het is hierbij opvallend te noemen dat de gemeente de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep ziet als bevestiging dat wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt en daarmee een grond voor afwijzing van een aanvraag van een hulphond inhoudt, terwijl de rechtbank in haar eigen uitspraak (waarin ze dus, zoals eerder gesteld, het besluit van de gemeente tot afwijzing van de aanvraag van een hulphond vernietigt) de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep aanhaalt om te stellen dat gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing niet per se problematisch is om een hulphond in het kader van de Wmo op merite te beoordelen.

In een besluit op een recent verzoek in het kader van de Wet openbaar bestuur (Wob) zijn er documenten vrijgegeven die de beleidslijn van de gemeente inzake de hulphond openbaren. Helaas is de vrijgekomen informatie na het Wob-verzoek van het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente gehaald, omdat er persoonsgegevens in te zien waren. Wij kunnen daarom nu niet verwijzen naar een openbare bron. Het standpunt per januari 2019 luidt als volgt: "Rotterdam ondersteunt aanvragen voor hulphonden niet. Zij volgt daarmee de wettelijke kaders vanuit de zorgwetten, een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en de richtlijnen rondom doelmatige inzet van ondersteuning."

Vraag 15.

Hoeveel verzoeken om ondersteuning met de inzet van een hulphond zijn door u gehonoreerd en thans onderdeel van een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo?

Antwoord

Geen.

Vraag 16.

Deel 1: Hoeveel verzoeken om ondersteuning met de inzet van een hulphond zijn sinds de aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep afgewezen, dan wel per januari 2019?



Antwoord

De wensen voor specifieke hulpmiddelen worden wel in het onderzoek betrokken, maar het verzoek om ondersteuning staat centraal in de registratie. Dat betekent dat gemeente Rotterdam wel het aantal verzoeken om ondersteuning in totaal inzichtelijk kan maken. Maar niet het detail van aanvragen voor hulphond en wel of niet beschikt.

Deel 2: Zijn dat voor u afwijzingen die zien op hetzelfde criterium als in onderhavige casus, te weten volgens u het oordeel dat er te weinig wetenschappelijke onderbouwing is om hulphonden voor de zorgbehoefte in kwestie in te zetten? Zijn er nog andere afwijzingsgronden?

Antwoord

Afwijzing van verzoeken om ondersteuning kan plaats vinden op diverse gronden en is casusafhankelijk. Indien van toepassing wordt een afwijzingsgrond gemotiveerd in de beschikking die client ontvangt.

Vraag 17.

Naar welke richtlijnen rondom doelmatige inzet van ondersteuning verwijst u? Zijn dat uw eigen richtlijnen?

Antwoord

Ja, dit zijn onze eigen richtlijnen.

Vraag 18.

Vindt u het Rotterdamse standpunt zoals dat per januari 2019 geldt, géén categorische afwijzing? Indien ja, waarom?

Antwoord

Wij vinden het geen categorische afwijzing omdat we, zie antwoord bij vraag 3, ieder verzoek om ondersteuning zorgvuldig onderzoeken. De uitkomst van het onderzoek is basis voor ons besluit over Wmo-ondersteuning.

Vraag 19

Waarom legt u uw beleidslijn per se in het verlengde van de aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep? U kunt toch ook zelf afwegingen maken?

Antwoord

Wij zien hier geen tegenstelling. De gemeente maakt eigen afwegingen onder de Wmo 2015 en geeft invulling van dit wettelijke kaders door jurisprudentie, zoals de uitspraken van de CRvB.



Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb