



Pels Rijcken
& Droogleever
Fortuijn *advocaten*
en notarissen

Juridische vragen en antwoorden huishoudelijke hulp Wmo 2015

Overgangsrecht

Q. Op grond van welk recht moeten eerder afgegeven Wmo-beschikkingen worden gewijzigd of ingetrokken?

A. Uit het in artikel 8.9 van de Wmo 2015 geregelde overgangsrecht vloeit voort dat oude beschikkingen in stand blijven en dat daarop het voor 1 januari 2015 geldende recht van toepassing blijft. De rechtmatigheid van intrekking of herziening van die beschikkingen moet dus worden beoordeeld met in achtneming van de wettelijke bepalingen die bij of krachtens de (oude) Wmo gelden (Zie: Vزر. Rechtbank Noord-Nederland, 9 december 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6176).

Indien een beslissing op bezwaar is genomen op een datum na 1 januari 2015, waarop de bepalingen van de Wmo 2015 in werking zijn getreden, kan een evt. gebrek in het primaire besluit worden hersteld (Zie: Rechtbank Midden-Nederland 9 maart 2015 ECLI:NL:RBMNE:2015:1394).

Q. Biedt de (oude) Wmo een juridische grondslag voor wijziging of intrekking van een lopende aanspraak op (PGB voor) huishoudelijke hulp?

A. Dat moet iedere gemeente voor zich beoordelen aan de hand van de op grond van de (oude) Wmo 2007 vastgestelde verordening. Als er een grondslag is, kan de huishoudelijke hulp op basis van de Wmo in beginsel worden beëindigd.

Q. Op welke grond kan een lopende aanspraak op (PGB voor) huishoudelijke hulp worden gewijzigd of ingetrokken?

A. Voor wijziging of intrekking van een lopende aanspraak op (PGB voor) huishoudelijke hulp, is een wijziging van omstandigheden nodig. Daarbij moet in eerste instantie worden gedacht aan de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert (Zie: Vزر. Rechtbank Noord-Nederland, 9 december 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6176).

Juridisch is verdedigbaar dat een wijziging in de omstandigheden ook gelegen kan zijn in een beleidswijziging, die is ingegeven door de per 1 januari 2015 doorgevoerde stelselwijziging. Als het college een wijzigings- of intrekkingbevoegdheid heeft, dan is het college bevoegd om in verband met de uitoefening van die bevoegdheid beleidsregels vast te stellen (en te wijzigen) over de uitleg van wettelijke voorschriften (Zie: artikel 4:81 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 1:3, vierde lid, van de Awb).

Individuele beschikkingen: individueel onderzoek en zorgvuldigheid

Q. Kan het college categoriaal en zonder voorafgaand individueel onderzoek overgaan tot intrekking of vermindering van de aanspraken op (PGB voor) huishoudelijke hulp?

A. Op basis van de tot nog toe gewezen rechtspraak van voorzieningenrechters, moet worden aangenomen dat de rechter een categoriale intrekking of vermindering van aanspraken op (PGB voor) huishoudelijke hulp niet zal accepteren (Zie onder meer: Vzr. Rechtbank Noord-Nederland, 9 december 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6176)

Q. Welke eisen worden gesteld aan individueel onderzoek?

A. Individueel, voorafgaand onderzoek waarop een beslissing tot intrekking of vermindering van aanspraken op (PGB voor) huishoudelijke hulp is gebaseerd, moet zorgvuldig zijn uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek en de daarbij aan het licht gekomen informatie over de feitelijke omstandigheden moeten de conclusie kunnen dragen. De conclusie mag niet uit de lucht komen vallen en moet goed zijn onderbouwd (Zie: Vzr. Rb Zeeland-West-Brabant, 19 januari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:194).

Ook de Rechtbank Midden Nederland komt tot die conclusie: De rechtbank volgt eiseres niet in haar stelling dat het onderzoek van verweerder onvoldoende zorgvuldig is geweest. Dat het onderzoek van verweerder onzorgvuldig is geweest, omdat het enkel heeft bestaan uit het voeren van één telefoongesprek met eiseres, volgt de rechtbank niet. Hiertoe is van belang dat uit het dossier blijkt dat verweerder ook al eerder bij hem bekend zijnde informatie over eiseres bij zijn beoordeling heeft betrokken (ECLI:NL:RBMNE:2015:4057)

Het is niet altijd nodig om een huisbezoek af te leggen. Onder omstandigheden, waarin sprake is van een dossieronderzoek waarin actuele gegevens zijn meegenomen, kan ook volstaan worden met een telefonisch onderzoek. Wij menen dat de gemeente er in dat geval verstandig aan doet om te polsen of de belanghebbende niettemin prijs zou stellen op een huisbezoek (bijvoorbeeld in verband met ten opzichte van het laatste onderzoek gewijzigde omstandigheden), dan wel (ook) vindt dat volstaan kan worden met een telefonisch onderzoek.

Q. Moet een overgangstermijn worden gegeven bij stopzetting of vermindering van aanspraken op (PGB voor) huishoudelijke hulp?

A. Als het door het college te nemen besluit op basis van het individuele onderzoek leidt tot een voor de betrokkene ongunstiger besluit ten opzichte van de situatie daarvoor, ligt het, gelet op het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, in de rede om een redelijke overgangstermijn te bieden (Zie: rov. 5.2 in Vzr. Rb Zeeland-West-Brabant, 19 januari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:194). Een overgangstermijn van 6 maanden wordt als redelijk aangemerkt.

Juridisch uitgangspunt beoordeling rechter Wmo 2015

Q. Speelt de compensatieplicht nog een rol bij de beoordeling van een beschikking door de rechter op grond van de Wmo 2015?

A. Er is wisselende jurisprudentie over de rol van de compensatieplicht in het kader van de Wmo 2015 in zaken over de huishoudelijke hulp.

De rechtbank Midden-Nederland heeft geoordeeld dat gemeenten op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychiatrische of psychosociale problemen en die ondersteuning erop

gericht moet zijn mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten wonen. Met verwijzing naar het doel van de nieuwe wet- en regelgeving wordt overwogen dat de regering ervoor heeft gekozen om de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen in de toekomst veilig te stellen. Dat betekent dat voor een deel van de mensen de veranderingen ertoe leiden dat zij zijn aangewezen op een meer algemeen of soberder voorzieningenniveau dan zij gewend waren. De rechtbank stelt verder dat gemeenten op grond van de Wmo 2015 de vrijheid hebben beleid te bepalen en dat beleid door de rechtbank terughoudend dient te worden getoetst. De rechtbank toetst vervolgens niet aan de compensatieplicht.

De voorzieningenrechter in de Rechtbank Noord-Nederland stelt vast dat de beleidsruimte die verweerder bij de uitvoering van de Wmo 2015 heeft, beperkt is door de geldende wettelijke kaders, zoals neergelegd in de Wmo 2015. De voorzieningenrechter stelt bovendien vast dat de wetgever met de Wmo 2015 op zich zelf geen wijziging heeft beoogd aan te brengen in het compensatiebeginsel. De vraag of een door de gemeente vastgesteld beleid redelijk is, dient volgens de voorzieningenrechter als uitgangspunt de compensatieplicht te hebben. Het beleid dat in deze gemeente werd gehanteerd waarin huishoudelijke hulp deels als algemene voorziening en deels als maatwerkvoorziening was vormgegeven met een aantal financiële drempels, voldeed volgens de rechter naar voorlopig oordeel niet aan die compensatieplicht. De voorzieningenrechter verwijst expliciet naar de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland bij tussenuitspraak van 9 maart 2015 en stelt dat naar zijn voorlopig oordeel in deze uitspraak onvoldoende expliciet is ingegaan op de compensatieplicht (Zie: Rechtbank Noord-Nederland 13 maart 2015 ECLI:NL:RBNNE:2015:1134).

Indiceren in resultaatgebieden “een schoon huis”

Q. Kan een gemeente indiceren in aandachtsgebieden of resultaatgebieden (“een schoon huis”)?

Het indiceren in resultaatgebieden kan volgens de rechter als de inhoud van de indicatie voor de aanvrager voldoende bepaalbaar en concreet is. Daarbij is relevant dat de inhoud van de indicatie (wat verstaat de gemeente onder “een schoon huis”) in de verordening van de gemeente en nadere beleidsregels voldoende concreet is uitgewerkt. Bovendien is van belang dat een indicatie in aandachtsgebieden in een individueel geval is uitgewerkt in een specifiek plan, waarbij in samenspraak met de aanvrager wordt nagegaan wat nodig is om te komen tot voldoende compensatie (Zie: Rb. Oost-Brabant 13 maart 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:1272 en Rb. Oost-Brabant 22 juni 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:3498).

Een voorbeeld van een uitspraak waarin de rechter oordeelde dat de Wmo-verordening onverbindend was, omdat het resultaat onvoldoende bepaalbaar was, is Rechtbank Gelderland 24 maart 2015 ECLI:NL:RBGEL:2015:1889.

Een collectieve voorziening, gecombineerd met maatwerkmodules, die uitgaat van 78 uur op jaarbasis met als resultaat een schoon huis, kan in beginsel als voldoende worden aangemerkt en is niet in strijd met de Wmo 2015. De rechtbank ziet geen grond voor het oordeel dat de definitie van “schoon en leefbaar huis” die de gemeente hanteert, zich niet verhoudt tot de Wmo 2015 (Zie: Rechtbank Midden-Nederland 7 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5027 en Rechtbank Midden-Nederland 9 maart 2015 ECLI:NL:RBMNE:2015:1394).

Q. Welke eisen worden door de rechter gesteld aan het verminderen van uren als gevolg van de toepassing van resultaatgericht indiceren (“het schone huis”)?

A. Als de situatie van een aanvrager niet is gewijzigd, neemt de rechter niet zonder nader onderzoek door de gemeente aan dat voor de aanvrager volstaan kan worden met een “schoon huis”, waarbij in de praktijk de aanvrager minder uren huishoudelijke hulp krijgt. De gemeente zal moeten kunnen

onderbouwen met gegevens, zoals nieuwe normen voor schoonmaken, afspraken met aanbieders van huishoudelijke hulp, of resultaten van onderzoek ter plaatse, dat ook met minder uur kan worden volstaan om “hetzelfde resultaat” te bereiken (Zie: Rb. Oost-Brabant 22 juni 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:3498, Rb. Oost-Brabant 12 juni 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:3340 en Rechtbank Rotterdam 1 april 2015 ECLI:NL:RBROT:2015:2196 NB deze uitspraken zijn gewezen onder de Wmo 2007, in vergelijkbare zin onder de Wmo 2015: Vz. Rechtbank Oost-Brabant 2 juni 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:3181).

Huishoudelijke hulp als algemeen gebruikelijke voorziening?

Q. Kan ik als gemeente de huishoudelijke hulp aanmerken als algemeen gebruikelijke voorziening?

A. De Wmo 2015 kent de begrippen ‘algemene voorziening’ en ‘maatwerkvoorziening’. Een algemene voorziening is het aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.

Een maatwerkvoorziening is een op behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ten behoeve van o.a. de zelfredzaamheid.

Daarnaast kan de gemeente voorzieningen in de verordening als ‘algemeen gebruikelijk’ aanmerken. Het begrip ‘algemeen gebruikelijk’ komt niet terug in de tekst van de Wmo 2015 (overigens ook niet in de tekst van de Wmo 2007). Het begrip is opgenomen in de verordening van de gemeente en de daarop gebaseerde beleidsregels.

Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is af te leiden dat een voorziening als algemeen gebruikelijk kan worden aangemerkt als a) een voorziening niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking én b) in de reguliere handel verkrijgbaar is én c) in prijs vergelijkbaar is met soortgelijke producten. Zo is bijvoorbeeld een boodschappenservice en maaltijdvoorziening als algemeen gebruikelijke voorziening aan te merken. Er is nog geen rechterlijke uitspraak die de huishoudelijke hulp als algemeen gebruikelijke voorziening aanmerkt. Als een gemeente zich op het standpunt stelt dat de huishoudelijke hulp in de gemeente wordt aangemerkt als een algemeen gebruikelijke voorziening, zal aan de hand van bovenstaande criteria moeten kunnen worden *onderbouwd* dat de voorziening in de gemeente als algemeen gebruikelijk is aan te merken.

De Centrale Raad toetst in dit soort zaken daarnaast of in een *individueel geval* de voorziening daadwerkelijk beschikbaar is, door de aanvrager financieel kan worden gedragen *en* adequate compensatie biedt (Zie bijvoorbeeld: CRvB 31 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY2147).

Afgaand op de eerste rechtspraak, moeten gemeenten in ieder geval maatwerk leveren. Het criterium voor de rechter zal zijn of met de intrekking of wijziging van de aanspraken op huishoudelijke hulp voor de betrokkene een adequate voorziening beschikbaar is. Bij het intrekken of wijzigen van die aanspraken zal de (voorzieningen)rechter daarom acht slaan op de gevolgen die de intrekking of vermindering van de aanspraken op grond van de Wmo 2007 heeft voor de betrokkene. Daarbij zal worden betrokken welke aanspraken de betrokkene vanaf 1 januari 2015 heeft op basis van algemene voorzieningen en eventuele overige aanspraken op grond van de Wmo 2015. Is de nieuwe vormgeving van de huishoudelijke hulp (en de financiering daarvan) passend voor de betrokkene? Het zal per individueel geval en afhankelijk van het door de gemeente uitgevoerde onderzoek afhangen of de algemeen gebruikelijke voorziening voor een individuele cliënt voldoende (financieel) passend is. De gemeente zal moeten onderbouwen wat de kosten van de particuliere huishoudelijke hulp in de regio zijn en of die huishoudelijke hulp voldoende laagdrempelig is voor

cliënten. Die kosten dienen afgezet te worden tegenover de financiële situatie van de individuele cliënt (mede in vergelijking met de voorheen op grond van de Wmo 2007 betaalde eigen bijdragen). Als dat verschil te groot is, is de kans reëel dat ook een rechter in een beroepsprocedure van oordeel is dat de voorziening onvoldoende passend is.

Huishoudelijke hulp als algemene voorziening ‘in de markt’?

Q. Kan ik als gemeente de huishoudelijke hulp aanmerken als algemene voorziening ‘in de markt’?

Als voorbeeld van een algemene voorziening wordt in de memorie van toelichting bij de Wmo 2015 aangemerkt: “algemeen toegankelijke activiteiten voor mensen die anderen willen ontmoeten of een zinvolle invulling willen geven aan de dag of een instantie waar mensen (al dan niet tegen kostprijs) huishoudelijke hulp kunnen verkrijgen, (...)”, zie Kamerstukken II, 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 111.

Voorzieningenrechters zijn tot nu toe echter zeer kritisch ten aanzien van beleid van gemeenten waarin huishoudelijke hulp via een algemene voorziening ‘aan de markt wordt overgelaten’ en door cliënten in beginsel zelf (grotendeels) dient te worden gefinancierd. Zo oordeelt de voorzieningenrechter in de Rechtbank Gelderland dat een dergelijke voorziening niet als algemene voorziening kan worden gekwalificeerd. Uit de Wmo 2015 vloeit immers volgens de voorzieningenrechter voort dat pas van een algemene voorziening kan worden gesproken wanneer het een voorziening betreft die door of in opdracht van de gemeentelijke overheid is getroffen en die voorziet in activiteiten of leveren van diensten gericht op maatschappelijke ondersteuning. Het louter bieden van een beperkte financiële compensatie voldoet daar niet aan (Zie: Voorzieningenrechter Rechtbank Gelderland 23 april 2015, ECLI:NL:RBGL:2015:2775, zie ook in vergelijkbare zin de voorzieningenrechter in de Rechtbank Noord-Nederland in een uitspraak van 13 maart 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:1134).

Rechtspraak van rechtbanken in bodemprocedures zal moeten worden afgewacht. Het is tot die tijd juridisch gezien risicovol beleid te voeren waarin de huishoudelijke hulp als algemene voorziening ‘in de markt’ of als algemeen gebruikelijke voorziening’ wordt aangemerkt, waarbij de financiële verplichtingen voor burgers dermate hoog zijn, dat een voorziening moeilijk als passend kan worden aangemerkt.

De Wmo 2015, eigen bijdragen en inkomenstoets

Q. Is het op grond van de Wmo 2015 mogelijk het inkomen een rol te laten spelen bij het al dan niet toekennen van een voorziening?

A. Het is op grond van de Wmo 2015 *niet* mogelijk het inkomen een rol te laten spelen bij het al dan niet toekennen van een maatwerkvoorziening. De wetgever is daarover duidelijk geweest in de toelichting bij de wet, zie: Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 25.

Het inkomen kan wel een rol spelen bij het bepalen van de (hoogte van) de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening.

Q. Staat de Wmo 2015 een inkomenstoets toe voor het bepalen van de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen?

Uit de toelichting op de Wmo blijkt dat de wetgever een inkomenstoets voor het bepalen van de eigen bijdrage voor een algemene voorziening *niet* toelaatbaar acht:

Zie Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 111-112:

“Het onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening werkt door op het vlak van de bijdragen die aan cliënten kunnen worden opgelegd. Ook voor een algemene voorziening kan eventueel een bijdrage van de cliënt in de kosten worden gevraagd (m.u.v. cliëntondersteuning), maar deze bijdrage kan, anders dan die voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn.”

Uit artikel 2.1.4 van de Wmo 2015 blijkt dat het aan gemeenten zelf is om te bepalen voor welke algemene voorzieningen een eigen bijdrage wordt gevraagd. Ook staat het gemeenten op grond van dit artikel vrij om bepaalde groepen ingezetenen te benoemen die in aanmerking komen voor een korting op de bijdrage (zie lid 2 onder a). Uit de toelichting op de Wmo 2015 blijkt dat daarbij onder meer gedacht kan worden aan het toekennen van een kortingspas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen.

Zie Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 46:

“De bijdrage voor algemene voorzieningen bepaalt de gemeente zelf. Dit wetsvoorstel laat de gemeenten vrij waar het gaat om het vragen van bijdragen voor algemene voorzieningen. Het is onderwerp van lokaal beleid. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen groepen ingezetenen te benoemen die in aanmerking komen voor een korting op de bijdrage. Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toekennen van een kortingspas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen.”

Artikel 2.1.7 Wmo (tegemoetkoming bij meerkosten) biedt eveneens de mogelijkheid om inkomensgroepen te definiëren aan wie de gemeente een tegemoetkoming wil geven.

Alles overziend mag een gemeente voor een algemene voorziening geen eigen bijdrage regeling ontwerpen die lijkt op die van de maatwerkvoorziening. Dat betekent dat de gemeente niet voor iedere cliënt de inkomens- en vermogensgegevens mag opvragen en per individu een eigen bijdrage berekent. Het is wel mogelijk te bepalen dat inkomens tot 110% van het sociaal minimum een bepaald x bedrag aan eigen bijdrage betalen, inkomens tussen 110% en tot 130% van het sociaal minimum een bepaald (hoger) bedrag y betalen en inkomens boven de 130 % een bepaald (nog hoger) bedrag z betalen. De gemeente toetst dan op grond van een recent bankafschrift tot welke doelgroep iemand behoort.

Q. Is het mogelijk op grond van de Participatiewet een financiële regeling te treffen om particuliere huishoudelijke hulp betaalbaar te maken in individuele gevallen?

Dat is mogelijk. In het kader van de Wmo 2007 is een regeling op grond van de Wet Werk en Bijstand – naast de Wmo - door de Centrale Raad van Beroep rechtmatig geoordeeld (Zie: CRvB 9 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1403). De Centrale Raad overwoog – kort gezegd – dat het college in elk concreet geval een resultaat moet bereiken dat als compensatie van de beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid geldt. Daarbij mogen de Wmo en (bijzondere bijstand op grond van de)Wet Werk en Bijstand (thans: Participatiewet) als communicerende vaten worden gebruikt. Overwegingen van gelijke strekking zijn te vinden in CRvB 21 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:97 en CRvB 25 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1011. Het ging in deze uitspraken om algemeen gebruikelijke voorzieningen.

September 2015

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn

Melita van der Mersch
Jean Paul Heinrich