



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Reparatie-mogelijkheden i.v.m. ECSD/U201601092
de Wmo uitspraken van de CRvB Lbr. 16/063
van 18 mei 2016

ons kenmerk

datum
20 juli 2016

Samenvatting

Op 18 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna CRvB) uitspraak gedaan in drie zaken over huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 en één uitspraak op grond van de Wmo 2007.

Kern van de uitspraken is:

- De huishoudelijke hulp is een voorziening die onder de Wmo 2015 valt.
- Toekenning van huishoudelijke hulp in de vorm van (standaard)modules is toegestaan en wordt aangemerkt als maatwerkvoorziening. Wel moet het aantal uren huishoudelijke hulp in de standaardmodules gebaseerd zijn op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk en onafhankelijk onderzoek.
- Het doorverwijzen van inwoners naar private schoonmaakondersteuning is geen algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015. Als een eigen bijdrage geldt voor een algemene voorziening, dient de eigen bijdrage en de hoogte daarvan te zijn opgenomen in de verordening.
- Toekenning van huishoudelijke hulp in resultaatsgebieden "een schoon en leefbaar huis" vereist een duidelijke maatstaf in de beleidsregels of een concrete beschikking.
- De eigen bijdrage voor een algemene voorziening moet worden opgenomen in de verordening (delegatie is niet toegestaan).

Een aantal gemeenten zal zijn beleid moeten aanpassen naar aanleiding van de uitspraken. De mate waarin het beleid moet worden aangepast, verschilt per gemeente. Welke aanpassingen er gedaan moeten worden is bovendien afhankelijk van de wijze waarop zij hun beleid hebben ingericht.

De VNG heeft in een ledenbrief van 3 juni 2016 een eerste analyse gemaakt van de uitspraken en de gevolgen daarvan voor het gemeentelijk beleid.

Zoals blijkt uit de afgegeven signalen van gemeenten roept de analyse van de betekenis van de uitspraken voor de eigen praktijk veel vragen en mogelijk ook misvattingen op, vooral ook in relatie tot de zich vernieuwende uitvoering. Gemeenten vragen zich af hoe zij tegelijkertijd recht kunnen doen aan de recente uitspraken van de CRvB en daarnaast kunnen doorwerken aan de realisatie van de met de vernieuwing van maatschappelijke ondersteuning beoogde doelen de uitgangspunten van de Wmo 2015.

Om tegemoet te komen aan deze signalen heeft de VNG medio juni 2016, met medewerking van advocatenkantoor Pels Rijcken vier werkateliers voor gemeenten georganiseerd. In de werkateliers is gesproken over:

- de duiding van de uitspraken;
- of en zo ja hoe gemeenten hun beleid zouden kunnen aanpassen;
- welk beleid gemeenten in de tussentijd zouden kunnen voeren.

Deze ledenbrief bevat een weergave van wat er is besproken tijdens de werkateliers. Wij raden gemeenten aan deze ledenbrief te lezen in samenhang met de ledenbrief van 3 juni 2016.

In aanvulling op de ledenbrief, zullen VWS en VNG samen met gemeenten in de maanden juli en augustus werken aan een bredere (onafhankelijke) analyse van de effecten van de uitspraken voor de uitgangspunten van de wet en de daarmee beoogde vernieuwingsdoelen. Hiertoe zal een zogenaamd "praktijktteam" worden geformeerd; de specifieke uitvoeringsvarianten van gemeenten en de daarbij geïnventariseerde vraagstukken zullen het vertrekpunt vormen voor deze (impact) analyse die in opdracht van VWS zal worden uitgevoerd. Gemeentelijke initiatieven, onderzoeken, best practices kunnen hierbij worden betrokken. Gemeenten die deel willen uitmaken van het praktijktteam kunnen zich melden bij mw. Angela Potjens, e-mailadres angela.potjens@vng.nl

In deze analyse zal ook worden ingegaan op de vraag hoe gemeenten om moeten gaan met de overweging van de CRvB dat de hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening in de verordening dient te worden vastgelegd en niet aan het college gedelegeerd kan worden. De VNG wacht de uitkomst van de impactanalyse op dit punt af en bepaalt dan of de modelverordening op het punt van delegatie moet worden aangepast.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Reparatie-mogelijkheden i.v.m. de Wmo uitspraken van de CRvB van 18 mei 2016	ons kenmerk ECSD/U201601092 Lbr. 16/063	datum 20 juli 2016

Geacht college en gemeenteraad,

1. Inleiding

Op 18 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna CRvB) uitspraak gedaan in drie zaken over huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 en één uitspraak op grond van de Wmo 2007. De uitspraken hebben betrekking op het beleid van de gemeenten Utrecht en Aa en Hunze (Wmo 2015) en de gemeente Rotterdam (Wmo 2007).

Een aantal gemeenten zal zijn beleid moeten aanpassen naar aanleiding van de uitspraken. De mate waarin het beleid moet worden aangepast verschilt per gemeente. Welke aanpassingen er nodig zijn is bovendien afhankelijk van de wijze waarop zij hun beleid hebben ingericht.

De VNG heeft in een ledenbrief van 3 juni 2016 een eerste analyse gemaakt van de uitspraken. <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/brieven/wmo-uitspraken-centrale-raad-van-beroep-18-mei-2016>

Medio juni 2016 heeft de VNG, met medewerking van advocatenkantoor Pels Rijcken vier werkateliers voor gemeenten georganiseerd. Daaraan hebben ongeveer 100 gemeenten deelgenomen. In de werkateliers is gesproken over de duiding van de uitspraken, over de vraag of en zo ja hoe gemeenten hun beleid zouden kunnen aanpassen en welk beleid de gemeente in de tussentijd zou kunnen voeren voor bepaalde cliëntgroepen.

De VNG benadrukt dat de uitspraken van de CRvB uitspraken in de individuele zaken betreffen. De uitspraken hebben betekenis voor andere gemeenten, maar vragen altijd om een vertaling van de uitspraak naar de eigen context binnen de gemeente. In de werkateliers is vooral gesproken over de juridische gevolgen van de uitspraken. Door meerdere gemeenten is het signaal afgegeven dat de uitspraken niet overeenkomen met de beleidsinhoudelijke beweging die gemeenten hebben ingezet naar aanleiding van de decentralisatie en transformatie in het sociaal domein. Gemeenten hebben daarover hun zorgen geuit en de VNG deelt deze zorgen. Uit de discussies kan wel geconcludeerd worden dat er ook binnen het kader van de uitspraken nog ruimte is om de principes van “de kanteling” toe te passen en ook recht te doen aan de uitspraken van de CRvB.

In aanvulling op de ledenbrief, zullen VWS en VNG samen met gemeenten in de maanden juli en augustus werken aan een bredere (onafhankelijke) analyse van de effecten van de uitspraken voor de uitgangspunten van de wet en de daarmee beoogde vernieuwingsdoelen. Hiertoe zal een zogenaamd “praktijkteam” worden geformeerd; de specifieke uitvoeringsvarianten van gemeenten en de daarbij geïnventariseerde vraagstukken zullen het vertrekpunt vormen voor deze (impact) analyse die in opdracht van VWS zal worden uitgevoerd. Gemeentelijke initiatieven, onderzoeken, best practices kunnen hierbij worden betrokken; Gemeenten die deel willen uitmaken van het praktijkteam kunnen zich melden bij mw. Angela Potjens, e-mailadres angela.potjens@vng.nl

In deze analyse zal ook worden ingegaan op de vraag hoe gemeenten om moeten gaan met de overweging van de CRvB dat de hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening in de verordening dient te worden vastgelegd en niet aan het college gedelegeerd kan worden. De VNG wacht de uitkomst van de impactanalyse op dit punt af en bepaalt dan of de modelverordening op het punt van delegatie moet worden aangepast (zie ook paragraaf 2.3.7 van deze ledenbrief).

Deze ledenbrief en de uit te voeren impactanalyse beoogt gemeenten gerichte ondersteuning te bieden.

De VNG nodigt gemeenten uit om met andere gemeenten in gesprek te gaan, vragen te stellen en voorbeelden uit te wisselen. Dit kan onder andere op het besloten forum sociaal domein van de VNG forum.vng.nl

Wij raden gemeenten aan deze aanvullende ledenbrief te lezen in samenhang met de ledenbrief van 3 juni 2016.

2. Verdeling in categorieën

De praktijk waarbinnen gemeenten hun Wmo beleid hebben georganiseerd is zeer divers. Ter wille van de structuur van deze ledenbrief verdelen we gemeentelijke beleidspraktijk in drie categorieën:

- Categorie 1: HH wordt aangeboden als maatwerkvoorziening. Er wordt geïndiceerd in uren aan de hand van normtijden die afwijken van het CIZ Protocol (uitspraak Utrecht)
- Categorie 2: HH wordt aangeboden als maatwerkvoorziening. Er wordt resultaatgericht geïndiceerd (uitspraak Rotterdam)
- Categorie 3: HH wordt aangeboden als algemene voorziening (uitspraak Aa en Hunze)

De consequenties van de uitspraken van de CRvB voor de eigen gemeente zijn afhankelijk van de manier waarop de hulp bij het huishouden wordt aangeboden.

2.1 Categorie 1: maatwerkvoorziening: indiceren in uren aan de hand van normtijden die afwijken van het CIZ Protocol (uitspraak Utrecht)

2.1.1 Kern van de uitspraak

De CRvB heeft geoordeeld dat huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 valt omdat dit deel uitmaakt van een gestructureerd huishouden. Een maatwerkvoorziening in de vorm van standaardmodules is toegestaan. Wel oordeelt de CRvB dat als voor de standaardmodule een urennorm wordt toegepast die norm gebaseerd moeten zijn op objectief onderzoek naar noodzakelijke handelingen – en de frequentie waarmee ze moeten worden verricht – die resulteren in een voor het huishouden verantwoord resultaat. Pas als dat onderzoek is gedaan kan de bestuursrechter beoordelen of de op basis van het beleid verleende maatwerkvoorziening een passende bijdrage levert aan de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt.

De CRvB heeft aangegeven dat zolang dit objectieve onderzoek naar de standaardmodules nog niet is afgerond, hij in zaken over huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 zelf in de zaak zal voorzien door aansluiting te zoeken bij de voorlaatste indicatie van de cliënt, dan wel bij de normen van het CIZ Protocol Huishoudelijke Verzorging. Dit betekent niet dat de gemeente gehouden is in alle gevallen cliënten terug te zetten naar de voorlaatste indicatie. CRvB geeft slechts aan dat de CRvB op deze wijze zal oordelen in vergelijkbare gevallen die voorliggen.

2.1.2 Reparatie van het beleid

De gemeenten die een urennorm hanteert die niet gebaseerd is op het CIZ protocol kan het beleid repareren door 1. alsnog het CIZ protocol toe te passen of 2. een onderzoek te laten uitvoeren naar het nieuwe normenkader door een onafhankelijke derde en het beleid aan te passen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek.

De gemeente Utrecht laat momenteel een onderzoek door twee adviesbureaus uitvoeren naar de door de gemeente gehanteerde standaardmodule voor een schoon en leefbaar huis. In dat onderzoek wordt de urennorm gerelateerd aan de beschrijving van een schoon en leefbaar huis zoals opgenomen in de beleidsregels van de gemeente Utrecht. In de beleidsregels van de gemeente Utrecht wordt vrij precies omschreven wat onder een schoon en leefbaar huis wordt verstaan. De Utrechtse beleidsregels zijn via deze link te vinden:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-10565.html> Volgens de planning zal het onderzoek in augustus 2016 worden opgeleverd. Het onderzoek zal openbaar gemaakt worden. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek, zullen de huidige beleidsregels en de standaardmodule moeten worden aangepast.

2.1.3 Is het onderzoek van Utrecht bruikbaar voor andere gemeenten?

De uitkomsten van het onderzoek in de gemeente Utrecht zijn volgens de VNG alleen één op één bruikbaar voor andere gemeenten indien wordt uitgegaan van dezelfde basisnorm (of meer uren). In dit verband is het van belang dat de gemeente Utrecht begin mei 2016 de basisnorm van 78 uur heeft gewijzigd in 104 uur. Het onderzoek gaat uit van een basisnorm van 104 uur voor een schoon en leefbaar huis. Daarnaast heeft Utrecht nog plus modules voor extra werkzaamheden. De normen daarvan worden niet onderzocht.

Vervolgens is de vraag aan de orde gekomen of alle gemeenten die normen hanteren die op de een of andere manier afwijken van het CIZ protocol een eigen onafhankelijk onderzoek moeten laten uitvoeren. In het algemeen gesproken is het niet wenselijk dat alle gemeenten een eigen onafhankelijk onderzoek naar hun normen laten uitvoeren. Wanneer een gemeente urennormen hanteert die maar weinig afwijken van het CIZ protocol, daarbij voldoende maatwerk biedt waarbij kan worden afgeweken van de normen, en de cliënten over het algemeen tevreden zijn, dan zien wij geen noodzaak om zo'n onderzoek uit te laten voeren.

Als een gemeente basisnormen hanteert die sterk afwijken van het CIZ protocol dan is het raadzaam de uitkomsten van het onderzoek van Utrecht af te wachten en te beoordelen of deze gebruikt kunnen worden om de normen eventueel bij te stellen. Wijkt het beleid te sterk af van het Utrechtse beleid, dan zal een eigen onderzoek of een onderzoek samen met andere (vergelijkbare) gemeenten overwogen kunnen worden.

De CRvB heeft nog niet geoordeeld over de vraag of in het individuele geval van de cliënten de Utrechtse norm voor een schoon en leefbaar huis een passende bijdrage levert aan hun zelfredzaamheid en participatie. Die vraag staat nog open.

2.2 Categorie 2: maatwerkvoorziening; resultaatgericht indiceren (uitspraak Rotterdam)

2.2.1. Kern van de uitspraak

De CRvB oordeelt dat de toekenning van huishoudelijke verzorging in resultaatgebieden een duidelijke maatstaf mist als niet duidelijk uit de beleidsregels en de beschikking blijkt op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten van een schoon en leefbaar huis. Deze uitspraak is ook voor de Wmo 2015 van belang, omdat naar schatting 50 % van alle gemeenten een keuze heeft gemaakt voor resultaat gericht inkopen, indiceren en beschikken. Een aantal andere gemeenten overweegt om dit te gaan doen.

2.2.2 Reparatie van het beleid

Zoals we in de vorige ledenbrief al hebben aangegeven is de VNG van mening dat resultaatgericht indiceren mogelijk blijft mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

- In de beleidsregels moeten de werkwijze en de resultaatgebieden worden opgenomen en er moet duidelijk omschreven worden wat daar onder verstaan wordt.
- In de beschikking of in de beleidsregels moeten concrete activiteiten worden opgenomen die gedaan worden om tot het gestelde resultaat te komen
- In de beschikking moet de frequentie (het aantal keren) van de activiteiten genoemd worden.

Veel gemeenten zullen hun toekenningsproces moeten aanpassen. De werkwijze zou er als volgt uit kunnen zien. Na de melding volgt het onderzoek dat resulteert in een verslag waarin globaal de geïndiceerde resultaatgebieden worden beschreven. In het verslag wordt aangekondigd dat de aanbieder een ondersteuningsplan maakt. Na ontvangst van dit ondersteuningsplan beoordeelt het college dit plan en maakt de beschikking. Het plan wordt dan onderdeel van de beschikking. Het ondersteuningsplan kan het beste een door de gemeente gemaakt format zijn dat past bij het beleidskader en de beleidsregels. De beoordeling van het ondersteuningsplan is een extra stap in de toekenningsprocedure die niet mag leiden tot een overschrijding van de wettelijke termijn van 8 weken. Het format moet tevens in het bestek en de contracten worden vastgelegd.

De beoordeling door het college kan volgens de VNG een marginale toets zijn, zeker wanneer de cliënt het eens is met het ondersteuningsplan. Het nadeel van de hier beschreven werkwijze is dat wanneer het ondersteuningsplan aangepast wordt ook de beschikking moet worden aangepast. Om dit te beperken zou in bandbreedtes geïndiceerd kunnen worden, zodat de aanbieder de mate van ondersteuning enigszins kan laten mee-ademen met de behoefte van de cliënt.

2.2.3 Zijn er alternatieven voor de beoordeling van het ondersteuningsplan door het college?

Tijdens de werkateliers zijn genoemd:

- alleen beoordeling door het college als de cliënt het niet eens is met het ondersteuningsplan
- een dispuutprocedure in het geval de cliënt niet tevreden is over het afgesproken resultaat
- een periodieke (administratieve) steekproef doen naar de kwaliteit van de beschikkingen
- de verlengde besluitvormingsprocedure door eerst de beschikking af te geven en later het ondersteuningsplan bij de beschikking te voegen.

- het vaststellen van rechten en plichten mandateren aan een aanbieder.

Over de verlengde besluitvormingsconstructie heeft de rechter zich nog niet uitgelaten noch over het vaststellen van rechten en plichten door de aanbieder. De overige alternatieven voldoen op basis van de huidige rechtspraak niet aan het rechtszekerheidsbeginsel.

2.2.4. Hoe gaan we om met het feit dat aanpassing van het proces technisch op problemen stuit?

Aanpassing van het proces stuit op technische problemen omdat de IWMO standaarden geen ruimte bieden om een ondersteuningsplan toe te voegen. De VNG zal dit aan de orde stellen bij de verantwoordelijken voor het project Informatie Sociaal Domein (ISD). Een tijdelijke oplossing kan zijn om de ondersteuningsplannen via email te sturen voorzien van een beveiligd wachtwoord. De VNG adviseert gemeenten die resultaatgericht indiceren hun werkwijze, als daar aanleiding voor is, zo snel mogelijk aan te passen.

2.2.5 Duidelijk omschreven resultaatgebieden en reikwijdte

Gelet op de uitspraken van CRvB adviseert de VNG om met duidelijker omschreven resultaatgebieden te gaan werken. Voor het bepalen van de omvang van het PGB geldt in principe dezelfde werkwijze als voor Zorg in natura. Het is mogelijk een PGB tarief vast te stellen op basis van het gemiddelde met aanbieders afgesproken tarief of budget minus een vast kortingspercentage.

De overwegingen van de CRvB lijken algemeen van aard en niet zuiver toegespitst op de HH. De overwegingen hebben mogelijk ook betrekking op andere Wmo voorzieningen zoals individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf. In de beschikking zullen concrete activiteiten en dagdelen genoemd moeten worden. Het werken met indicaties met een bandbreedte is aan te bevelen.

Uit de uitspraak van de CRvB kan volgens de VNG niet worden afgeleid dat gemeenten die resultaatgericht indiceren een onafhankelijk onderzoek naar de normen die zij hanteren moeten doen. Bij resultaat gericht indiceren is dat ook lastig, want maatwerk is de essentie van het systeem.

De gemeente Rotterdam heeft overigens wel besloten onderzoek te laten doen naar de financieringsnorm die als basis onder het resultaatgericht indiceren is gelegd. Als de financieringsnorm voor de aanbieders te krap is, kunnen zij te weinig maatwerk bieden en daarmee komt de essentie van het systeem in gevaar. Tijdens de werkateliers kwam verder aan de orde dat van belang is dat gemeenten hun aanbieders goed instrueren om het juiste verhaal over het resultaatgericht indiceren aan hun cliënten te vertellen en te voorkomen dat er een discussie met de cliënt ontstaat over het "aantal uren" of "minder uren". Een wezenlijk onderdeel van het beleid van de gemeente Rotterdam is dat zij steekproefsgewijs controleren op het daadwerkelijk leveren van de afgesproken prestatie.

2.3 Categorie 3: algemene voorziening (uitspraak Aa en Hunze)

2.3.1 Kern van de uitspraak

De CRvB stelt dat de gemeente ervoor kan kiezen om HH aan te bieden in de vorm van een algemene voorziening en dat deze voorziening in dat geval als basisvoorziening voorliggend kan zijn op een eventueel in aanvulling daarop te verstrekken maatwerkvoorziening, indien deze noodzakelijk is voor de zelfredzaamheid van de betrokken cliënt.

De CRvB kwalificeert een aanbod van diensten in de markt waarbij een cliënt zelf moet contracteren met een zorgaanbieder niet als een 'algemene voorziening' in de zin van de Wmo 2015. Het college moet afspraken maken met zorgaanbieders over voorzieningen voor huishoudelijke hulp, niet de cliënten.

Een bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening is mogelijk, mits dit in een verordening is bepaald. Anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening mag de eigen bijdrage voor een algemene voorziening niet inkomensafhankelijk zijn. De gemeenteraad kan in de verordening wel bepalen dat bepaalde doelgroepen een korting op de bijdrage in de kosten krijgen. De vaststelling van de eigen bijdrage mag niet aan het college worden gedelegeerd. Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat onderzocht moet worden of de algemene voorziening voor de cliënt ook financieel haalbaar is.

2.3.2 Reparatie van het beleid

Uit de uitspraak trekken we de conclusie dat het mogelijk blijft om de huishoudelijke hulp aan te bieden in de vorm van een algemene voorziening mits de gemeente aan een aantal voorwaarden voldoet. Deze zijn:

A. De gemeente moet contracten sluiten met de aanbieders van HH.

In artikel 2.2.3 van de Wmo wordt de opdracht om algemene voorzieningen te treffen bij het college gelegd.

B. De gemeente moet individueel onderzoek doen of de voorziening financieel haalbaar is voor de cliënt.

De CRvB heeft niet aangegeven hoe gemeenten dit onderzoek kunnen doen. Deze voorwaarde lijkt niet in overeenstemming te zijn met de definitie van de algemene voorzieningen in artikel 1.1.1 van de Wmo. Daarin staat dat de algemene voorziening toegankelijk is zonder voorafgaand onderzoek naar de situatie van de cliënt.

2.3.3 Op welke wijze kan vorm gegeven worden aan het "onderzoek naar de financiële haalbaarheid van een algemene voorziening"?

Een aanpak zou kunnen zijn dat de gemeente de eigen bijdrage voor de algemene voorziening zo laag mogelijk houdt, zodat de voorziening voor veel inkomensgroepen aantrekkelijk en bereikbaar wordt. Dit is in lijn met de parlementaire geschiedenis van de Wmo 2015 waaruit volgt dat, volgens de regering, gemeenten er belang bij hebben om de algemene voorzieningen (financieel) laagdrempelig te maken en te houden om de druk op duurdere maatwerkvoorzieningen te beperken.

De cliënt die van mening is dat hij de voorziening niet kan betalen, komt in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. Een voordeel van deze oplossing is dat de gemeente wegblijft van een draagkrachtberekening voor iedere cliënt die zegt het niet te kunnen betalen. Een nadeel van deze oplossing is dat de kosten voor de gemeente zouden kunnen toenemen door de geringe opbrengst van de eigen bijdrage.

Een andere aanpak zou kunnen zijn dat de gemeente werkt met een vaste eigen bijdrage die geldt voor iedere cliënt, en vervolgens een korting daarop vaststelt voor verschillende inkomensgroepen. Voor het bepalen van de hoogte van de kostprijzen van de algemene voorziening zou kunnen worden aangesloten bij de normen van het NIBUD. Wanneer de cliënt voldoet aan een kortingsregel wordt een korting gegeven op de eigen bijdrage. De eigen bijdrage en de kortingsregeling voor deze bijdrage voor (bepaalde) inkomensgroepen moet expliciet in de verordening worden opgenomen.

De gemeente of de aanbieder van de voorziening kan bijvoorbeeld een lichte inkomensstoets doen door te vragen naar een bankafschrift van het inkomen. Vermogen blijft buiten beschouwing. Het tonen van inkomensgegevens is vrijwillig, cliënten die dat niet willen komen niet in aanmerking voor een korting op de eigen bijdrage. Bij deze aanpak blijft een maatwerkvoorziening mogelijk bijvoorbeeld als de cliënt aangeeft de bijdrage voor de bij zijn inkomen passende categorie zegt niet te kunnen betalen. Het voordeel van deze aanpak is dat de kosten voor de gemeente waarschijnlijk lager zijn omdat er meer inkomsten uit eigen bijdragen zullen zijn. Het nadeel is dat de gemeente voor iedere cliënt een (beperkte) draagkrachtberekening zal moeten maken om na te gaan of de bijdrage in de individuele situatie van de cliënt wel haalbaar is en daarmee of de voorziening wel toegankelijk is.

2.3.4. Moet de gemeente een besluit nemen en een beschikking afgeven als uit het gesprek blijkt dat de cliënt voldoende is geholpen met een algemene voorziening?

Het nemen van een beschikking past niet bij het doel van een algemene voorziening – zoals ook weergegeven in de definitie van een algemene voorziening in de Wmo 2015 – namelijk dat de voorziening laagdrempelig en eenvoudig toegankelijk dient te zijn. De VNG adviseert om geen beschikking af te geven. Wel moet de gemeente waarborgen dat een cliënt die het niet eens is met een verwijzing naar een algemene voorziening, een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan doen. Als deze wordt afgewezen kan de cliënt daartegen in bezwaar en beroep. Wanneer de algemene voorziening een onderdeel is van een breder ondersteuningsarrangement raden wij aan wel een beschikking af te geven. Wanneer een cliënt na de melding en een gesprek met de gemeente wordt doorverwezen naar een algemene voorziening kan het raadzaam zijn dit in een verslag neer te leggen. Het kan zijn dat de cliënt later terugkomt op dit gesprek bij de gemeente.

2.3.5. De gemeente moet naast de algemene voorziening een maatwerkvoorziening beschikbaar hebben wanneer de algemene voorziening geen afdoende oplossing biedt.

Aan cliënten voor wie de algemene voorziening financieel niet toegankelijk is, of niet voldoende is om zelfredzaam te zijn moet er een maatwerkvoorziening kunnen worden verstrekt.

2.3.6 De gemeente mag een eigen bijdrage voor de algemene voorziening vragen, deze mag niet inkomensafhankelijk zijn.

De eigen bijdrage voor de algemene voorziening is wezenlijk anders dan de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening. Voor de maatwerkvoorziening bepaalt het CAK de hoogte per persoon op basis van inkomen en vermogen. De eigen bijdrage voor de algemene voorziening is voor alle gebruikers in principe gelijk, de gemeente mag voor bepaalde (inkomens) groepen een korting op de eigen bijdrage toepassen. De gemeente moet de eigen bijdrage voor een algemene voorziening vaststellen en innen op grond van de Wmo 2015.

De CRvB heeft geen uitspraak gedaan of de eigen bijdrage voor een algemene voorziening geheel of gedeeltelijk mag worden gecompenseerd via de Participatiewet (bijzondere bijstand). Uit eerdere jurisprudentie volgt dat de gemeente de kostprijs van een algemeen gebruikelijke voorziening, zoals een maaltijdvoorziening, wel gedeeltelijk mag compenseren uit de bijzondere bijstand (zie ook paragraaf 2.3.8).

2.3.7 De gemeente moet de hoogte van de eigen bijdrage voor de algemene voorziening vastleggen in de verordening evenals een eventuele korting op de eigen bijdrage. De bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage mag niet gedelegeerd worden aan het college.

In de Modelverordening maatschappelijke Ondersteuning 2015 is een variant opgenomen waarbij de hoogte van de eigen bijdrage en de eventuele korting daarop wordt neergelegd in door het college vast te stellen nadere regels, ook wel besluit genoemd. De bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage wordt in deze variant gedelegeerd aan het college. Veel gemeenten hebben voor deze variant gekozen.

De uitspraak van de CRvB roept wat betreft dit punt veel vragen op. De grondslag voor delegatie ligt in artikel 156 lid 1 van de Gemeentewet. Deze is niet beperkt tot op de Gemeentewet berustende raadsbevoegdheden, ze ziet evenzeer op raadsbevoegdheden die voortvloeien uit een medebewindswet, zoals de Wmo 2015. Er staat geen delegatieverbod in de Wmo en de CRvB heeft niet geoordeeld gedaan dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet. De CRvB stelt dat de hoogte van de eigen bijdrage in de verordening moet worden opgenomen. Onduidelijk is of daarmee de raadsverordening wordt bedoeld. Het besluit is ook een verordening, maar dan van het college.

In eerdere uitspraken van de CRvB werd delegatie van regelgevende bevoegdheid aan het college toelaatbaar geacht als de raadsverordening “de essentialia regelt en de vrijheid van het college nader was ingeperkt”. Aangezien de CRvB in de uitspraak Aa en Hunze niet refereert aan de essentialia-doctrine blijft onduidelijk wat de betekenis van de uitspraak Aa en Hunze is voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid die op andere artikelen van de Wmo 2015 is gestoeld. Mogen de andere bepalingen in de verordening dan ook niet worden gedelegeerd?

Tijdens de werkateliers zijn alternatieven besproken voor het opnemen van bedragen in de raadsverordening. Genoemd zijn een tarievenbijlage bij de verordening en het opnemen van de eigen bijdragen in de legesnota die jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Beiden bieden niet echt een oplossing voor het dilemma. Een tarievenbijlage is een onderdeel van de Wmo verordening en de eigen bedragen vallen niet onder het begrip “leges”.

De VNG wacht de uitkomst van de impactanalyse op dit punt af en bepaalt dan of de Modelverordening op het punt van delegatie moet worden aangepast.

Voorlopig adviseert de VNG gemeenten die geen enkel risico willen lopen om de eigen bijdragen voor alle algemene Wmo voorzieningen op te nemen in de raadsverordening. De gemeente zou de bedragen voor een langere periode (4 jaar) kunnen vaststellen, zonder jaarlijkse indexatie.

Gemeenten die willen wachten op de uitkomst van de impactanalyse, adviseren wij om de hoogte van de eigen bijdragen voor de algemene voorzieningen, als ze dat nog niet hebben gedaan, in ieder geval vast te leggen in het besluit (zie VNG Model Besluit maatschappelijke ondersteuning). Wanneer een gemeenteraad de haar toekomstige bevoegdheid deels delegeert aan het college, is het aan het college om een uitvoeringsverordening (besluit of nadere regels) vast te stellen. Het totaal van relevante regels staat deels in de raadsverordening en deels in de uitvoeringsverordening. Het totaal aan relevante regels is “bij verordening” vastgesteld.

Tijdens de werkateliers is de vraag gesteld van welke algemene voorzieningen de eigen bijdragen in de verordening zouden moeten worden opgenomen. Vallen bijvoorbeeld de bibliotheek, het zwembad of het buurthuis ook onder het begrip "algemene voorziening" van de Wmo en betekent dat dat de kosten van het gebruik daarvan ook in de verordening moeten worden opgenomen? De overweging van de CRvB gaat naar onze mening niet zover dat ook deze kosten in de verordening moeten worden opgenomen. Volgens de VNG ziet de uitspraak op algemene Wmo voorzieningen die in plaats van een maatwerkvoorziening kan worden verstrekt. De eigen bijdrage voor een algemene voorziening is niet hetzelfde als de "algemeen gebruikelijke kosten" zoals de betaling voor een kopje koffie in het buurthuis, een bijdrage voor een cursus of een lidmaatschap van de bibliotheek.

2.3.8 Overige punten die tijdens de werkateliers zijn besproken

Informatie over de HHT middelen?

VWS heeft met ingang van 1-1-2016 alle voorwaarden voor de HHT middelen laten vallen. Het budget is toegevoegd aan het macrobudget Wmo. Veel gemeenten hebben met de inzet van de HHT middelen een "algemene" voorziening voor HH gecreëerd waar de brede Wmo doelgroep extra HH kan inkopen met een korting (de eigen bijdrage varieert van 5 euro tot 12,50 per uur). De CRvB heeft in zijn uitspraken de HHT middelen niet genoemd. De VNG gaat er van uit dat de overwegingen van de CRvB over de algemene voorziening ook van toepassing zijn op de inzet van deze middelen. Met ander woorden: de voorwaarden die de CRvB heeft genoemd gelden ook voor de inzet van de HHT middelen.

Zijn algemene voorzieningen voor de HH nog wel haalbaar?

De vraag is of een algemene voorziening voor HH nog wel haalbaar is gelet op de voorwaarden van de uitspraak. Gemeenten zullen hier hun eigen afweging moeten maken. De VNG concludeert dat de uitspraak in de zaak Aa en Hunze een aantal vragen over de algemene voorziening onbeantwoord laat en daarnaast nieuwe vragen oproept. Daar komt nog bij dat VWS binnenkort een voorstel tot wijziging van de Wmo naar de Tweede Kamer stuurt dat er toe leidt dat alfahulpverlening niet langer in een algemene voorziening voor HH mogen worden ingezet. Als deze wetswijziging van kracht wordt, dan worden de randvoorwaarden voor het inrichten van een algemene voorziening voor HH nog ongunstiger.

Kan huishoudelijke hulp worden aangemerkt als een algemeen gebruikelijke voorziening?

Een algemeen gebruikelijke voorziening is een voorziening die niet speciaal bedoel is voor mensen met een beperking, dus ook door anderen gebruikt wordt, algemeen verkrijgbaar is en niet – aanzienlijk - duurder is dan vergelijkbare producten. Een algemeen gebruikelijke voorziening is een voorziening die net als een algemene voorziening voorliggend is aan een maatwerkvoorziening.

Uit de jurisprudentie van de CRvB onder de Wmo 2007 is af te leiden dat een voorziening als algemeen gebruikelijk kan worden aangemerkt als a) de 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 of een maaltijdvoorziening als voorliggende voorziening aan te merken.

De CRvB heeft zich nog niet uitgesproken over de vraag of huishoudelijke hulp algemeen gebruikelijk kan zijn. Er loopt hierover nog een rechtszaak van een gemeente. De verwachting is dat de CRvB, in lijn met eerdere uitspraken van rechtbanken zal oordelen dat huishoudelijke hulp niet algemeen gebruikelijk is. Rechtbanken zijn - kort gezegd – van oordeel dat huishoudelijke hulp een te groot beslag legt op de financiële middelen van mensen om als algemeen gebruikelijk te kunnen worden aangemerkt. Een vergoeding van de kosten van huishoudelijke hulp aan mensen met een laag inkomen via de bijzondere bijstand lost dit bezwaar niet op. Om deze reden adviseren wij gemeenten om geen algemeen gebruikelijke voorziening te treffen voor huishoudelijke hulp.

3. Mogelijke werkwijze tot nieuw beleid

3.1 Algemeen

In de periode tot de formele vaststelling van nieuw beleid, zullen gemeenten, afhankelijk van hun beleid, bepaalde tijdelijke maatregelen moeten nemen. Naast de juridische aandachtspunten die wij benoemen dient uiteraard rekening gehouden te worden met de per gemeente verschillende politieke en bestuurlijke wensen. In deze paragraaf gaat het enerzijds over de vraag welke maatregelen gemeenten juridisch gezien moeten nemen en anderzijds over de vraag hoe zij politiek/bestuurlijk gezien het beste kunnen handelen.

De suggesties die we doen gelden voor alle drie de categorieën gemeenten. Dat wil zeggen alle gemeenten die ofwel indiceren in uren volgens een norm die afwijkt van het CIZ protocol, ofwel resultaatgericht indiceren, ofwel een algemene voorziening (in de markt) hebben.

Algemeen geldt dat de gemeente juridisch niet is gehouden cliënten die op dit moment geen bezwaar of beroepsprocedure hebben lopen terug te zetten in uren of te compenseren als hun persoonlijke omstandigheden niet zijn gewijzigd. De beschikkingen van deze cliënten hebben formele rechtskracht gekregen. Gemeenten zijn op juridische gronden dan ook niet gehouden deze (groet) groep bestaande cliënten – tijdelijk – totdat het beleid is gewijzigd – terug te zetten op hun oude indicatie.

Bovendien geldt dat niet in alle gevallen het praktisch uitvoerbaar is om alle cliënten – tijdelijk – terug te zetten op hun oude indicatie. Zo is het niet altijd mogelijk om aanbieders op korte termijn – met inachtneming van de regels van het aanbestedingsrecht – meer uren te laten verlenen. Mogelijk zullen cliënten de extra hulp niet door hun eigen hulp verleend kunnen krijgen. Dat is niet wenselijk. Evenmin is het wenselijk als cliënten twee maal in korte tijd geconfronteerd worden met beleidswijzigingen.

Wij adviseren gemeenten goed af te wegen of een tussentijdse oplossing noodzakelijk is, en of alle cliënt groepen of slechts een deel daarvan die oplossing wordt aangeboden.

Hierna geven wij enkele handvatten voor bovengenoemde afweging. Wanneer de wijziging van het beleid marginaal is, voornamelijk procedureel van aard (zoals bij het resultaatgericht indiceren) of binnen 3 tot 6 maanden kan worden gerealiseerd en uitgevoerd vinden wij het vanuit zowel juridisch als praktisch oogpunt niet nodig alle bestaande cliënten een tijdelijke oplossing te bieden.

Er kunnen allerlei redenen zijn waardoor de aanpassing langer duurt. De aanbieders zijn niet in staat op korte termijn meer uren HH te leveren en moeten personeel verwerven. De gemeente moet nieuwe aanbieders contracteren. Wanneer de gemeente besluit om van resultaatgericht indiceren weer over te stappen naar indiceren in uren, betekent dit een wezenlijk wijziging van de contracten en zal er waarschijnlijk opnieuw aanbesteed moeten worden. Een wijziging van de verordening bijvoorbeeld om eigen bijdragen in het kader van een algemene voorziening op te nemen, duurt 4 maanden. Met de SVB moeten bovendien afspraken worden gemaakt om “afgesloten cliënten” weer aan te sluiten.

Duurt de wijziging langer dan een half jaar, of is de beleidsaanpassing substantieel, dan kan de gemeente een tussenoplossing voor alle bestaande cliënten overwegen. Die tussenoplossing kan bestaan uit het bieden van de mogelijkheid aan bestaande cliënten, indien zij dat wensen, tijdelijk hun oude indicatie terug te krijgen of een indicatie op grond van het CIZ protocol. De gemeente kan de algemene voorziening in de markt tijdelijk subsidiëren of cliënten die dat wensen een PGB verstrekken of een tegemoetkoming voor meerkosten in geld (artikel 2.17 Wmo). De gemeente kan hiervoor een tijdelijke regeling in het leven roepen.

Een generieke tussenoplossing doorvoeren bij alle bestaande cliënten, bijvoorbeeld iedereen zonder onderscheid terugzetten in zijn oude indicatie, raden wij af. Veel cliënten zullen zelf een oplossing gevonden hebben voor de versoerde indicatie. Zoals gezegd is de gemeente juridisch niet gehouden om cliënten die geen bezwaar of beroep hebben lopen terug te zetten op ‘oude’ uren of te compenseren als hun persoonlijke omstandigheden niet gewijzigd zijn. Bovendien betekent dit dat aanbieders op korte termijn meer uren HH moeten gaan leveren wat voor allerlei logistieke problemen kan zorgen. Beter is het als de gemeente aan alle bestaande cliënten een tussenoplossing aanbiedt, maar het aan de cliënt overlaat om daar gebruik van te maken.

Gemeenten hebben veel (standaard) brieven en aanvragen van organisaties gekregen die namens cliënten eisen dat de oude indicatie hersteld moet worden en de gemeente een schadevergoeding moet bieden naar aanleiding van uitspraken van de CRvB. Tevens wordt soms gedreigd met dwangsommen als de gemeente niet twee weken reageert. In deze gevallen raden wij aan om niet te volstaan met het formeel afdoen van deze brieven en aanvragen (al mag dat juridisch gezien wel), maar vooral om met deze cliënten in gesprek te gaan en de stand van zaken uit te leggen en eventuele geschillen zoveel mogelijk informeel af te doen. Dit kan door het sturen van een brief naar alle bestaande cliënten, door telefonisch contact op te nemen of door een helpdesk te openen waar cliënten met vragen terecht kunnen. Het kan zijn dat er in de situatie van de cliënt iets veranderd is en dan heeft hij wel recht op een nieuw onderzoek. Voor meer informatie over informele geschillenbeslechting verwijzen we naar de handleiding “prettig contact met de overheid” <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/bibliotheek/1015>

Hieronder gaan wij nader in op de vraag hoe gemeenten met verschillende groepen van cliënten kan omgaan in de periode dat het beleid wordt gewijzigd. We onderscheiden de volgende groepen cliënten:

3.2 Cliënten die bezwaar en beroep hebben ingesteld van wie de procedure nog loopt

De gemeente kan twee dingen doen: de uitspraak afwachten of in overleg met deze cliënten een tijdelijke oplossing aanbieden totdat er nieuw beleid is. Die tijdelijke oplossing kan zijn dat de cliënt zijn oude indicatie weer terug krijgt of een tijdelijke indicatie krijgt op basis van het CIZ protocol. Voor gemeenten die geen contracten met HH aanbieders meer hebben kan deze oplossing niet op korte termijn gerealiseerd worden. Er is geen aanbieder meer die de HH kan leveren. In dat geval zou de gemeente een regeling kunnen maken op basis waarvan cliënten tijdelijk een PGB of geldelijke vergoeding (subsidie) kunnen krijgen als zij kunnen aantonen dat ze kosten maken voor het zelf regelen van de HH.

3.3 Bestaande cliënten die geen bezwaar en beroep hebben ingesteld en die een nieuwe melding of aanvraag doen bijvoorbeeld via (standaard)brieven van de FNV, ANBO of advocatenkantoren

Als de situatie van de cliënt is gewijzigd dan volgt de normale toekenningsprocedure op grond van de Wmo 2015. Is er niets in de situatie van de cliënt gewijzigd maar beroept hij zich enkel op de uitspraken van de CRvB dan is de aanvraag een herzieningsverzoek en kan op grond van artikel 4:6 tweede lid Awb binnen 8 weken formeel worden afgedaan, bij voorkeur vergezeld met een informatieve brief over hoe en op welke termijn de gemeente het beleid gaat aanpassen en wat dit voor de cliënt betekent. Vermeld in de brief een telefoonnummer van een helpdesk waar cliënten naar toe kunnen bellen als ze vragen of hulp nodig hebben. Let erop dat rechters een algemene informatieve brief kunnen aanmerken als een besluit in de zin van Awb. Voor het nemen van een besluit op een herzieningsverzoek geldt overigens een termijn van 8 weken en niet de 2 weken termijn uit de Wmo 2015.

3.4 Nieuwe cliënten die voor de eerste keer een aanvraag doen, of van wie de persoonlijke situatie is gewijzigd.

Deze cliënten neemt de gemeente via de normale procedure in behandeling. Zolang het beleid nog niet is aangepast, kan een tijdelijke indicatie worden afgegeven op basis van het oude CIZ protocol, of op basis van het bestaande beleid met zoveel mogelijk toepassing van maatwerk. Als er meer ondersteuning nodig is kan die binnen het bestaande beleid worden toegekend. Zijn er nog geen aanbieders gecontracteerd, dan kan de gemeente de cliënt een PGB of vergoeding in geld beschikbaar stellen om zelf HH in te kopen. De gemeente zou in theorie kunnen indiceren vooruitlopend op nieuw beleid. Dit kan waarschijnlijk alleen als de beleidswijziging niet al te omvangrijk is. Lastig daarbij is dat er nog geen formele grondslag is om te indiceren. Het vragen van een eigen bijdrage zal juridisch lastig te onderbouwen zijn. Wij adviseren die pas te heffen als het nieuwe beleid is vastgesteld. Het is van belang hierover helder te communiceren.

3.5 Nieuw beleid is vastgesteld en dan?

De gemeente zal de bestaande cliënten tijdig op de hoogte moeten stellen van de consequenties van het nieuwe beleid en de cliënt moeten uitnodigen om desgewenst een nieuwe aanvraag te doen die volgens de normale procedure in behandeling wordt genomen. Evenals bij de tussenoplossing is naar de mening van de VNG een generieke maatregel waarbij alle bestaande cliënten standaard een nieuwe indicatie krijgen volgens het nieuwe beleid te grofmazig en doet geen recht aan de oplossingen die cliënten zelf inmiddels hebben gevonden.

Voor gemeenten die resultaatgericht indiceren geldt dat zij de cliënt wel van de gewijzigde procedure op de hoogte moeten brengen, maar dat een uitnodiging voor het doen van een nieuwe aanvraag niet voor de hand ligt. Deze gemeenten zullen een generieke maatregel moeten nemen om alle bestaande cliënten te voorzien van een nieuwe indicatie die procedureel voldoet aan de eisen van de CRvB.

3.6 Schadevergoeding

Organisaties die namens cliënten nieuwe aanvragen hebben gedaan verwijzend naar de uitspraken van de CRvB vragen dikwijls om schadevergoeding voor de cliënt.

Indien de schade volgens de cliënt wordt veroorzaakt door een onrechtmatig besluit (een vernietigd besluit) of door ander onrechtmatig handelen ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit is de bestuursrechter uitsluitend bevoegd om te oordelen over een verzoek om schadevergoeding (art. 8:89 lid 1 Awb). In het kader van de procedure bij de CRvB over het beleid van de gemeente Aa en Hunze heeft een cliënt een verzoek om schadevergoeding ingediend. Omdat de schade niet voldoende gespecificeerd was, heeft de CRvB de cliënt als nog in de gelegenheid gesteld om de schade te onderbouwen. Over het verzoek om schadevergoeding is nog geen uitspraak door de CRvB.

In het algemeen geldt ten aanzien van de groep cliënten die geen bezwaar en/of beroepsprocedure meer hebben lopen dat de rechter, naar verwachting, uitgaat van de formele rechtskracht van een beschikking. Dat betekent ook dat deze groep cliënten geen recht heeft op vergoeding van schade.

Daarnaast geldt uiteraard dat de schade door de cliënt moeten worden aangetoond. Dit zou het geval kunnen zijn als de cliënt met bewijzen kan aantonen dat hij zelf de kosten van de (extra) HH heeft betaald.

Los van wat de rechter in een concreet geval over schadevergoeding zal zeggen, kan de gemeente zelf haar goede wil tonen door cliënten tegemoet te komen. Als de gemeente dat voor de hele groep cliënten doet is het van belang vast te stellen dat de gemeente dat onverplicht doet. De gemeente kan bijvoorbeeld eenmalig extra uren HH toekennen waarbij de cliënt zelf kan bepalen waarvoor en wanneer die ingezet worden. Daarbij is wel van belang dat met de aanbieder van HH vooraf te overleggen of deze in staat zijn deze extra uren te leveren. Een andere suggestie is om cliënten een half jaar lang geen eigen bijdrage voor HH te laten betalen.

4. Tot slot

In deze ledenbrief heeft de VNG getracht de uitspraken van de CRvB te duiden en praktische en juridische handvatten te bieden voor de gemeentelijke beleidspraktijk. De CRvB heeft bepaalde vragen over de interpretatie van de Wmo 2015 beantwoord, maar ook nieuwe vragen opgeroepen die in nieuwe jurisprudentie beantwoord zullen moeten worden. Meerdere gemeenten hebben het signaal afgegeven dat zij vinden dat de uitspraken niet overeenkomen met de beleidsinhoudelijke beweging die gemeenten hebben ingezet naar aanleiding van de decentralisatie en transformatie in het sociaal domein. De VNG begrijpt deze zorgen. Tegelijkertijd zien wij binnen de kaders van de uitspraken nog wel ruimte om de principes van "de kanteling" toe te passen en ook recht te doen aan de uitspraken van de CRvB. We hopen dat deze ledenbrief en de uitkomst van de nog uit te voeren impactanalyse van VWS en VNG gemeenten zal helpen de transformatie van het sociaal domein verder vorm te geven.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

Bijlage bij ledenbrief 16/042 naar aanleiding van de Wmo uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016

Consequenties voor het gemeentelijk beleid per overweging van de Centrale Raad

Huishoudelijke hulp is een prestatie onder de Wmo 2015

Een aantal gemeenten heeft er voor gekozen de eenvoudige schoonmaakondersteuning (HH1) voor cliënten die nog wel de regie kunnen voeren, niet langer onder de Wmo te verstrekken. Cliënten worden verwezen naar de particuliere markt. Cliënten met een laag inkomen kunnen de kosten van de HH vergoed krijgen via de bijzondere bijstand. Sommige gemeenten bieden met inzet van de HHT middelen, cliënten een korting op het tarief HH in de markt.

Op basis van de uitspraak van de Centrale Raad concludeert de VNG dat gemeenten die de HH1 niet meer op grond van de Wmo 2015 verstrekken en alleen aan cliënten met een laag inkomen de kosten van de HH via de bijzondere bijstand vergoeden, hun beleid zullen moeten aanpassen en een algemene- of maatwerkvoorziening in het leven moeten roepen.

Beschikkingen genomen in 2014 op basis van de Wmo 2015 missen wettelijke grondslag

Aangezien de bezuiniging op de HH tegelijk van kracht werd met invoering van de Wmo 2015 stonden gemeenten voor de moeilijk opgave de aanpassing van hun beleid HH in 2014 te realiseren terwijl de Wmo 2015 pas per 1-1-2015 in werking is getreden. Gemeenten die in 2014, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wmo 2015, lopende indicaties hebben ingetrokken en nieuwe beschikkingen hebben afgegeven, moeten er rekening mee houden dat deze beschikkingen geen wettelijke grondslag hebben. Dit gebrek is of kan worden geheeld als het besluit op bezwaar tegen de primaire beschikking afgegeven in 2014, in 2015 is genomen.

Overgangsrecht (artikel 8.9 eerste en tweede lid Wmo 2015)

Het in artikel 8.9 eerste en tweede lid van de Wmo geregelde overgangsrecht moet zo worden uitgelegd dat onder de Wmo 2007 toegekende aanspraken blijven gelden tot het moment waarop zij worden gewijzigd of beëindigd op grond van het bij of krachtens de Wmo 2015 bepaalde. Hieruit volgt dat de gemeente lopende beschikkingen mag wijzigen of intrekken als het beleid is gewijzigd.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om nieuwe normtijden voor HH te ontwikkelen, mits gebaseerd op objectief onderzoek

Het is niet voldoende om van het CIZ protocol "Huishoudelijke verzorging" afwijkende normtijden te hanteren, die zijn vastgesteld op basis van het financiële kader en niet op grond van een objectief onderzoek naar de tijd die nodig is voor de ondersteuning in het huishouden. Overleg met aanbieders en/of cliënt organisaties is onvoldoende. De gemeente Utrecht heeft hierin aanleiding gezien om op korte termijn een onafhankelijk adviesbureau de opdracht te geven een onderzoek te doen naar de mogelijkheid om op basis van objectieve criteria normtijden vast te stellen voor een schoon en leefbaar huis en het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding. De VNG zal het onderzoek van de gemeente Utrecht volgen en bezien of de uitkomsten door meer gemeenten gebruikt kunnen worden.

Een verwijzing naar de particuliere markt voor HH is geen algemene voorziening

Gemeenten hebben de vrijheid om de HH als algemene voorziening aan te bieden, welke voorliggend is aan een maatwerkvoorziening. Maar een verwijzing naar de particuliere markt voor HH is geen algemene voorziening. De Centrale Raad oordeelt dat een aanbieder die direct met een cliënt en niet met het college een dienst in de markt contracteert tegen een bepaald tarief geen aanbieder is in de zin van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015. Een aanbieder in de zin van de Wmo dient zich jegens het college te verbinden tot het leveren van een algemene voorziening. Om een voorziening te kunnen omschrijven als een algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015 is het verder nodig dat de raad de hoogte van de eigen bijdrage voor deze voorziening in de verordening vastlegt. Het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage voor een algemene voorziening kan niet aan het college gedelegeerd worden.

Deze uitspraak betekent dat de Wmo modelverordening van de VNG op dit punt aangepast moet worden. In de modelverordening is ervoor gekozen om de hoogte van de bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening op te nemen in de nadere regels die door het college worden vastgesteld. Dit is gedaan om te voorkomen dat telkens als de bedragen aangepast worden de verordening opnieuw door de raad moet worden vastgesteld. Voor het beleid van gemeenten die bepaalde Wmo 2015 voorzieningen al als algemene voorziening aanbieden, betekent de uitspraak van de Centrale Raad eveneens dat de verordening op dat punt moet worden aangepast.

De vraag is wat de reikwijdte van de uitspraak is op dit punt. Gemeenten hebben vaak meerdere algemene voorzieningen waarvoor gebruikers een bijdrage in de kosten betalen. Het is goed mogelijk dat de rechter hetzelfde zal oordelen over andere algemene voorzieningen. Voor de zekerheid adviseert de VNG om de verordening ook aan te passen voor de bijdrage in de kosten van andere algemene voorzieningen.

Het lijkt ons te ver gaan als gemeenten ook de algemeen gebruikelijke kosten voor het kopje koffie of de cursus in het buurthuis zouden moeten opnemen in de verordening. Wij zullen dit punt bij VWS onder de aandacht brengen.

De Centrale Raad heeft met deze uitspraak waarschijnlijk ook bepaald dat de wijze waarop de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening wordt vastgesteld niet door het college in nadere regels kan worden vastgesteld. Wij zullen de modelverordening hierop aanpassen.

Gemeenten kunnen een voorziening niet zo maar als algemene voorziening betitelen. Zij zullen met de uitvoerder van die voorziening contractafspraken moeten maken over de aard en de kwaliteit van de te leveren dienst en de bijdrage in de kosten.

Voorts is er de opdracht aan het college om te beoordelen of de algemene voorziening voor de cliënt financieel haalbaar is. Dit is lastig omdat er geen criteria zijn om dat te doen. Zolang die criteria er niet zijn, adviseert de VNG aansluiting te zoeken bij de normen van het NIBUD of bij de beoordeling of de algemene voorziening passend is na te gaan of de cliënt financieel gezien niet in een meer nadelige positie komt wanneer hij gebruik maakt van de algemene voorziening in vergelijking met de maatwerkvoorziening.