



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
Overgangsrecht en
besparingsopgave Wmo HH

ons kenmerk
ECSD/U201402404
Lbr. 14/097

datum
18 december 2014

Samenvatting

De rechtbank Noord-Nederland heeft recent een voorlopige uitspraak gedaan over de beëindiging door een gemeente van Wmo huishoudelijke hulp niveau 1. Gemeenten vragen zich nu af wat deze uitspraak voor hun beleid betekent. Er ligt een besparingsopgave van 40% structureel op het Wmo budget voor huishoudelijke hulp. Op welke wijze kunnen zij deze taakstelling vormgeven?

In deze ledenbrief gaan wij achtereenvolgens in op:

1. De besparingskeuzen van gemeenten.
2. Het intrekken van een lopende indicatie en het belang van zorgvuldig onderzoek.
3. Vragen naar aanleiding van andere recente gerechtelijke uitspraken over aanpassing of beëindiging van Wmo huishoudelijke hulp.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft overgangsrecht en besparingsopgave Wmo HH	ons kenmerk ECSD/U201402404 Lbr. 14/097	datum 18 december 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

De rechtbank Noord-Nederland heeft recent een voorlopige uitspraak gedaan over de beëindiging door een gemeente van Wmo huishoudelijke hulp niveau 1. Gemeenten vragen zich nu af wat deze uitspraak voor hun beleid betekent. Er ligt een besparingsopgave van 40% structureel op het Wmo budget voor huishoudelijke hulp. Op welke wijze kunnen zij deze taakstelling vormgeven?

De VNG vindt het te vroeg om harde conclusies uit deze voorlopige uitspraak te trekken. Temeer daar de rechter en de gemeente zich hebben gebaseerd op de huidige Wmo. Wel is in de uitspraak sterk benadrukt dat gemeenten bij de beëindiging van een lopende indicatie voor huishoudelijke hulp een zorgvuldige procedure moeten voeren en rekening moeten houden met de persoonlijke situatie van de cliënt. Hieronder gaan we nader in op de aspecten van een zorgvuldige procedure.

Naast bovengenoemde uitspraak zijn er de afgelopen maanden nog enkele rechtbankuitspraken geweest die verband hielden met de aanpassing of beëindiging van Wmo huishoudelijke hulp. In paragraaf 3 gaan we daarop in.

1. Besparingskeuzen gemeenten

Uit de contacten met de gemeenten blijkt dat de besparing over het algemeen wordt gerealiseerd binnen de eenvoudige schoonmaakondersteuning (HH1). Het gaat hierbij om schoonmaakondersteuning voor cliënten die lichamelijk niet meer in staat zijn om zelf het huis schoon te houden, maar wel regie over het huishouden kunnen voeren. De overige vormen van huishoudelijke hulp zijn HH2, die wordt ingezet in meer complexe gezinssituaties al of niet met kleine kinderen, en HH3 die wordt ingezet in de situatie van een ontregeld huishouden. Het merendeel van de gemeenten kiest ervoor om HH2 en HH3 als maatwerkvoorziening te behouden. Grofweg kiezen de gemeenten voor één van drie onderstaande besparingsopties:

Optie 1

Bij optie 1 blijft de HH1 een maatwerkvoorziening. Er worden afspraken gemaakt met de aanbieder om de kosten terug te dringen. De toegang voor nieuwe cliënten wordt strenger. Bestaande cliënten krijgen geen nieuwe indicatie, het wordt aan de aanbieder overgelaten om samen met de cliënt te bepalen wat deze zelf kan doen en wat de zorgaanbieder doet.

Optie 2

Bij optie 2 wordt de HH 1 niet langer als maatwerkvoorziening verstrekt, maar worden bestaande en nieuwe cliënten verwezen naar een algemene voorziening voor HH waarvoor ze een door de gemeente bepaalde eigen bijdrage tot maximaal de kostprijs betalen.

De gemeente heeft (subsidie) afspraken gemaakt met de aanbieder(s) van de algemene voorziening. Met inzet van de huishoudtoelage (hierna Regeling HHT) betaalt een groep cliënten een lagere eigen bijdrage. Cliënten met een minimum inkomen kunnen de resterende kosten geheel of gedeeltelijk vergoed krijgen vanuit de bijzondere bijstand. Enkele gemeenten hebben in plaats van bijzondere bijstand, een vangnetvoorziening op basis van artikel 149 van de Gemeentewet gecreëerd.

Optie 3

Bij optie 3 kiest de gemeente voor het persoonlijke dienstverleningsconcept. De gemeente heeft geen (subsidie) afspraken gemaakt met de aanbieder. Bestaande en nieuwe cliënten worden verwezen naar een voorziening in de markt en moeten de HH zelf inkopen. Een deel van de cliënten ontvangt van de gemeente een korting op het tarief op basis van de Regeling HHT. Cliënten met een minimum inkomen kunnen de resterende kosten nog geheel of gedeeltelijk vergoed krijgen uit de bijzondere bijstand.

Geen van de drie opties is in strijd met de Wmo 2015. Welke optie de gemeente ook kiest, het uitgangspunt is dat de gemeente maatwerk levert aan de cliënt en onderzoekt of de gekozen voorziening in de situatie van de cliënt passend is. Kiest de gemeente ervoor om de huishoudelijke hulp als algemene voorziening of voorziening in de markt aan te bieden, dan zal de gemeente moeten nagaan of de voorziening passende ondersteuning biedt in de situatie van de cliënt waarbij ook de financiële situatie van de cliënt moet worden betrokken.

2. Het intrekken van een lopende indicatie, afgegeven onder de Wmo 2007

Uit de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland blijkt dat de gemeente een lopende indicatie niet kan intrekken zonder voorafgaand onderzoek. Intrekking van een lopende indicatie kan alleen als uit dat onderzoek blijkt dat de situatie van de cliënt is gewijzigd.

Dit roept de vraag op of er, behalve een wijziging in de situatie van de cliënt, nog andere redenen kunnen zijn om de indicatie in te trekken voordat deze is afgelopen. In de Wmo 2007 lijken die er niet te zijn. Maar wat is daarover in Wmo 2015 geregeld?

Het overgangsrecht voor cliënten met een doorlopende indicatie op grond van de Wmo 2007 is geregeld in artikel 8.9 Wmo 2015. Hier staat: "Het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van enig artikel van deze wet, blijft van toepassing ten aanzien van besluiten genomen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning." Uit de formulering van dit lid kan worden afgeleid dat cliënten met een doorlopende indicatie dit recht behouden.

De Memorie van Toelichting bij dit artikel lijkt dit beeld te nuanceren. Daarin wordt gesteld dat het mogelijk is om het beleid te wijzigen waardoor het noodzakelijk kan zijn een eerder afgegeven indicatie te wijzigen of in te trekken. Daarbij moet de gemeente zorgvuldig te werk gaan. De Memorie van Toelichting wijst op mogelijke aantasting van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Handvest. De gemeente zal de beleidswijziging aan dit EVRM artikel moeten toetsen. Ook wijst de Memorie van Toelichting de gemeenten er op dat zij in gesprek moeten gaan met de cliënt en een redelijke overgangstermijn in acht moeten nemen voordat het nieuwe beleid van kracht wordt.

Dit gedeelte uit de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 sluit aan bij wat in de Algemene Wet Bestuursrecht staat over hoe het college moet handelen bij het intrekken of wijzigen van een besluit. Het college dient daarnaast ook rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtzekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Samengevat: de gemeente kan haar beleid wijzigen op grond van de Wmo 2015 en een lopende indicatie intrekken, maar zal daarbij de individuele situatie van de cliënt moeten onderzoeken. De wijze waarop zij dit doet is aan de gemeente zelf om te bepalen. Staatssecretaris Van Rijn heeft dit in een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer uitdrukkelijk bevestigd.

Behalve aan (keukentafel)gesprekken kan ook gedacht worden aan een combinatie van algemene voorlichtingsbrieven, voorlichtingsbijeenkomsten, dossieronderzoek, telefonische benadering, en het actief aanbieden van gemeentelijke hulp bij het zoeken naar alternatieven.

Het op zorgvuldige wijze aanpassen van beleid voor de HH vergt veel formatieve inzet. Een mogelijkheid is om zich in de eerste instantie te beperken tot de indicaties die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog jarenlang doorlopen. Gemeenten die alleen indicaties voor bepaalde duur hebben afgegeven, zouden ervoor kunnen kiezen om deze indicaties te handhaven totdat ze zijn afgelopen, en nieuwe cliënten te indiceren volgens het nieuwe beleid.

3. Vragen naar aanleiding van andere recente gerechtelijke uitspraken over aanpassing of beëindiging van Wmo huishoudelijke hulp

In deze paragraaf besteden we aandacht aan twee andere gerechtelijke uitspraken die voor gemeenten van belang kunnen zijn bij de vormgeving van het nieuwe beleid voor huishoudelijke hulp.

3.1 Mag een gemeente alle cliënten met een lopende beschikking generiek minder uren geven?

De rechtbank Rotterdam heeft hierover op 7 oktober 2014 een uitspraak gedaan (ECLI:NL:RBROT:2014:8181). Het betrof een beleidswijziging van de gemeente om iedere cliënt die in aanmerking komt voor HH onder de Wmo standaard twee uur hulp toe te kennen. Daarvoor baseerde de gemeente zich op het in de jurisprudentie aanvaarde protocol huishoudelijk zorg dat uitgaat van hogere normtijden. De gemeente hanteerde verder het uitgangspunt dat wanneer zou blijken dat twee uur in het individuele geval niet voldoende was, meer uren konden worden toegekend.

De rechtbank concludeerde dat de algemene keuzes die hier zijn gemaakt, in dit individuele geval niet konden worden toegepast. Dit vanwege de strijd met de compensatieplicht. De gemeente had onvoldoende onderzoek gedaan naar de individuele omstandigheden van de cliënt om aannemelijk te kunnen maken dat de cliënt voldoende gecompenseerd was. Bovendien stelde de rechter dat de standaard twee uur hulp door de gemeente niet voldoende onderbouwd was. De standaard was alleen vastgelegd in afspraken met de zorgaanbieders. Dit was een uitspraak op basis van de Wmo 2007.

Deze uitspraak betekent, naar onze mening, dat het generiek naar beneden bijstellen van aantal uren huishoudelijk hulp voor alle cliënten in strijd is met het uitgangspunt van maatwerk in de Wmo 2015. Dit is geen goede weg om de besparingsopgave te realiseren.

3.2 Mag de gemeente de lopende indicatie in uren omzetten in resultaatgebieden?

Het komt voor dat gemeenten afspraken maken met de aanbieders van HH over de te realiseren besparing. De aanbieder gaat dan met cliënten in gesprek om na te gaan wat zij nog zelf kunnen. Dat kan ertoe leiden dat de cliënt daarna minder – of in sommige gevallen meer - uren HH1 krijgt.

De rechtbank Rotterdam heeft een uitspraak gedaan dat deze omzetting in het concrete individuele geval niet kan worden toegepast omdat er dan strijd is met het compensatiebeginsel (ECLI:NL:RBROT:2014:8133). Het indiceren in resultaatgebieden mist een objectieve maatstaf. Bovendien is de rechtsbescherming van de cliënt niet gewaarborgd. De cliënt kan weliswaar een klacht indienen bij de aanbieder, maar bezwaar maken tegen de beschikking is niet mogelijk omdat de indicatie geen duidelijkheid biedt over de feitelijke invulling van het te bereiken resultaat. Tegen de tijd dat dat wel duidelijk is, is bovendien de bezwaartermijn verlopen.

Het is nog niet duidelijk wat deze uitspraak onder de Wmo 2007 precies gaat betekenen voor de Wmo 2015. Vooralsnog is het een uitspraak van één rechtbank. In de Wmo 2015 is compensatieplicht vervangen door een plicht ondersteuning te bieden die een bijdrage levert aan de zelfredzaamheid en participatie van een persoon. Tegelijk kan ons inziens niet gesteld worden dat indiceren in resultaatgebieden in het algemeen in strijd zou zijn met de Wmo 2015. De te leveren ondersteuning zal per individuele situatie kunnen verschillen en dit past in het centrale principe van maatwerk van de Wmo 2015.

Tot slot

Als gevolg van de besparingsopgave passen veel gemeenten hun beleid voor de huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 aan. Als zij lopende indicaties willen wijzigen of intrekken is zorgvuldigheid van groot belang. De voorlopige uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland heeft dit nog eens bevestigd.

Het generiek intrekken van alle lopende beschikkingen zonder voorafgaand onderzoek naar de individuele situatie van de cliënten kan niet. Cliënten moeten de gelegenheid krijgen om met de gemeente in gesprek te gaan.

De gemeente zal binnen de formatieve marges werkzame oplossingen moeten zoeken om tot een zorgvuldige afbouwprocedure te komen. Daarbij is het van belang de groep die de ondersteuning het hardst nodig zo veel mogelijk te ontzien.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

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