

## Nota

Voor burgemeester en wethouders

Nummer: 15INT00227



Datum vergadering:

Nota openbaar: Ja

---

► **Onderwerp: Gevolgen uitspraak voorzieningenrechter met betrekking tot huishoudelijke ondersteuning**

---

### Advies:

1. Als gevolg van de uitspraak van de voorzieningenrechter instemmen met het toesturen van een nieuw besluit met een ander overgangstermijn aan alle personen (die in november 2014 een beschikking hebben ontvangen);
2. Tijdens de nieuwe overgangsperiode een onderzoek uitvoeren bij bovengenoemde personen;
3. Vanwege spoedeisendheid van bovengenoemde punten afwijken van het inkoopbeleid;
4. Meerkosten worden gefinancierd vanuit de Wmo-reservemiddelen.

**Besluit B en W:**

*Conform advies*

### Korte samenvatting:

Op 9 december 2014 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland uitspraak gedaan in een zaak met betrekking tot huishoudelijke ondersteuning. De voorzieningenrechter stelt dat er geen individuele besluiten mogelijk zijn voor 1 januari 2015 en categoriale stopzetting in verband met gewijzigd beleid zonder deugdelijk onderzoek naar de individuele omstandigheden.

In oktober 2013 en de eerste helft van 2014 adviseerde de VNG alvast een aantal maatregelen te nemen om enerzijds de financiële risico's zoveel mogelijk te beperken en anderzijds de huishoudelijke ondersteuning beschikbaar te houden voor inwoners met beperkingen die het echt niet zelf kunnen regelen. De VNG adviseert alvast gesprekken te voeren met cliënten en hen een brief te sturen over de aanpassing van de voorziening. "De redelijke overgangstermijn begint dan al te lopen op het moment de cliënten de brief hebben ontvangen", aldus de VNG bij ledenbrief oktober 2013. In december 2013 is zodoende de eerste informatiebrief naar cliënten verzonden met daarin de aankondiging dat de regels binnen huishoudelijke ondersteuning waarschijnlijk zullen wijzigen. Hier op inspelend heeft de gemeenteraad nog voor instemming van de Eerste Kamer een denkrichting aangegeven om duidelijkheid te bieden en zo zorgvuldig mogelijk handelen richting de inwoners. Toen de Eerste Kamer instemde met de nieuwe Wmo 2015, is dit opnieuw gecommuniceerd met cliënten die op dat moment huishoudelijke hulp hadden. De kadernota en verordeningen waren gereed en gepubliceerd (in oktober en november), om de inwoners tijdig en juist te informeren. Daarnaast zijn informatieavonden gehouden, inloopbijeenkomsten en gesprekken gevoerd, alles vanuit het oogpunt zorgvuldigheid.

Dan is er op 9 december 2014 een voorlopige uitspraak van een voorzieningenrechter over één ingediend bezwaar. Ondanks dat de zaak in Noord-Nederland een andere situatie betreft dan de voorliggende zaken in de gemeente Hellendoorn en het een voorlopige uitspraak betreft van een voorzieningenrechter, ligt de uitspraak onder een vergrootglas in Nederland. Binnen de gemeente Hellendoorn zijn er tot nu toe 122 bezwaren binnengekomen. In veel van deze bezwaren wordt gerefereerd aan de voorlopige uitspraak. In de ledenbrief van 18 december 2014 vindt de VNG het te vroeg om conclusies te trekken uit de voorlopige uitspraak van de voorzieningenrechter. Wel gaat de VNG in op de aspecten van een zorgvuldige procedure en de wijze waarop in de Wmo 2015 is geregeld hoe moet worden omgegaan met bestaande indicaties. Daarbij wordt het overgangsrecht, zoals opgenomen in de Wmo 2015, besproken en conclusies daaruit getrokken. Zo stelt de VNG dat een gemeente haar beleid kan wijzigen op grond van de Wmo en een lopende indicatie kan intrekken, maar dat zij daarbij de individuele situatie van de cliënten moet

onderzoeken. Vraag is of deze lijn kan worden doorgetrokken voor de Hellendoornse situatie, nu de indicatie van de cliënten ongewijzigd blijft.

Verder wordt in deze ledenbrief een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam besproken waarin een gemeente een lopende indicatie in uren had omgezet naar resultaatsgebieden. De rechtbank stelt dat dit niet mogelijk is, omdat er dan strijd is met het compensatiebeginsel. De strijd zit hem daarin dat de indicatie geen duidelijkheid geeft over de feitelijke invulling van het te bereiken resultaat. Deze uitspraak is gedaan onder de Wmo 2007 en op dit moment is nog niet duidelijk wat dit gaat betekenen voor de Wmo 2015. De VNG is van mening dat in zijn algemeenheid niet gesteld kan worden dat indiceren in resultaatsgebieden in het algemeen in strijd is met de Wmo 2015.

Pas op 24 december 2014 wordt helder wat de uitspraak voor consequenties kan hebben. Dan verschijnt de Nieuwsbrief jurisprudentie Schulinck. Hierin wordt de uitspraak en de conclusies die aan de uitspraak verbonden zijn nader uitgelegd. Expliciet wordt ingegaan op de vraag welk recht van toepassing is (als gevolg van het overgangsrecht) en het vereiste dat er zorgvuldig onderzoek in het individuele geval moet plaatsvinden alvorens een bestaande situatie kan worden beëindigd. Deze informatie biedt duidelijkheid en zorgt voor enige nuance op de Hellendoornse situatie. Vandaar de keuze om een nieuw besluit te sturen aan iedereen die in november 2014 een beschikking heeft ontvangen. In het nieuwe besluit een ander overgangstermijn te noemen (ingående in 2015). Met alle mensen die reeds een bezwaar hebben ingediend, wordt eerst een gesprek gevoerd, waarna vervolgens het bezwaar wordt behandeld. Voor hen geldt dezelfde overgangstermijn als voor de personen die geen bezwaar hebben ingediend. Op deze wijze wordt weliswaar gedeeltelijk voldaan aan de juridische eisen, maar worden de 1017 personen gelijk behandeld. De meerkosten kunnen opgevangen worden vanuit de Wmo-middelen.

#### **Aanleiding:**

Op 9 december 2014 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland uitspraak gedaan in een zaak met betrekking tot huishoudelijke ondersteuning. Op 10 december 2014 heeft BurgerBelang hier vragen over gesteld. Deze zijn beantwoord (corsa 14INT05791) op 16 december 2014. In de ledenbrief van 18 december 2014 gaat de VNG in op de voorlopige conclusies die getrokken kunnen worden uit de rechtelijke uitspraak. In de nieuwsbrief jurisprudentie van Schulinck van 24 december 2014 wordt de uitspraak en de conclusies die daaraan verbonden kunnen worden ook nader besproken. Deze informatie biedt duidelijkheid en zorgt voor enige nuance op de Hellendoornse situatie.

#### **1. Besluitvorming**

Uitspraak: Er zijn geen individuele besluiten mogelijk voor 1 januari 2015. Wel beoogt de wet een goede voorbereiding op de nieuwe regeling te faciliteren.

Op 26 november 2014 zijn er 1017 beschikkingen verstuurd aan inwoners die op dat moment hulp bij het huishouden ontvangen van vijf uur of minder. In deze beschikking staat:

“Om u de gelegenheid te geven aan alle veranderingen te wennen, krijgt u nog tot 23 februari 2015 de huishoudelijke ondersteuning die u nu ook heeft. Uw vorige beschikking, waarin aan u huishoudelijke ondersteuning is toegekend, wordt met ingang van 23 februari 2015 ingetrokken”

Bij collegebesluit van 23 september 2014, voorgelegd aan de raad op 28 oktober 2014, is besloten een overgangstermijn van drie maanden te hanteren. In de besluiten van 26 november 2014 is gecommuniceerd dat de oude besluiten op 23 februari 2015 worden ingetrokken. Dit betekent dat de overgangstermijn circa drie maanden daarvoor is in gegaan en dat het besluit op 26 november 2014 direct in werking is getreden. Gezien de voorlopige uitspraak is dit niet mogelijk.

#### **2. Gedegen onderzoek**

Uitspraak: categoriale stopzetting in verband met gewijzigd beleid zonder deugdelijk onderzoek naar de individuele omstandigheden is niet toegestaan.

In eerste instantie was de gedachtegang dat deze uitspraak geen gevolgen heeft voor de gemeente Hellendoorn, omdat de situatie geschetst in de uitspraak verschilt van de situatie in de gemeente Hellendoorn. In de situatie van de uitspraak werd de huishoudelijke ondersteuning in

zijn geheel afgeschaft en aangemerkt als algemeen gebruikelijke voorziening. Wij blijven de huishoudelijke ondersteuning aanbieden in de vorm van een maatwerkvoorziening.

Gezien de commentaren die als gevolg van de uitspraak zijn geschreven in de afgelopen tijd, moet dit standpunt enigszins worden bijgesteld. Zowel uit de uitspraak van de rechter als uit de Wmo 2015 en de toelichting blijkt, dat bestaande cliënten hun rechten, zoals ze die hadden onder de oude Wmo, behouden. In het overgangsrecht is bepaald dat dit kan worden doorbroken, maar dat hiervoor wel een overgangstermijn moet worden gehanteerd en een zorgvuldige procedure moet worden gevolgd. In eerdere nieuwsbrieven van VNG en Schulinc werd echter gecommuniceerd dat er geen overgangsrecht was en dat gemeenten dit zelf moesten regelen. Dit is geïnterpreteerd als dat er geen overgangsrecht was. Hier werd echter mee bedoeld: dat bestaande situaties blijven doorlopen, tenzij je als gemeente iets regelt. Ook Schulinc geeft toe dat de wettekst ongelukkig is geformuleerd.

Naar aanleiding van die uitspraak kan gesteld worden dat er bij de 1017 beschikkingen die op 26 november 2014 zijn verstuurd geen zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden. Bij raadsbesluit van 1 juli 2014 is gekozen om alle cliënten met een indicatie voor huishoudelijke hulp ook in 2015 huishoudelijke ondersteuning te bieden. Om tevens binnen de bezuinigingsopgave te blijven, is gekozen voor een andere systematiek: resultaatfinanciering. Hierbij zijn er twee pakketten ingekocht: basispakket en pluspakket. De indicatie van cliënten blijft ongewijzigd, de invulling van de indicatie verandert wel. De feitelijke invulling van de huishoudelijke ondersteuning wordt door de zorgaanbieder in overleg met cliënt vastgesteld. Omdat alle cliënten in beeld zijn, is het duidelijk of men recht heeft op ondersteuning vanuit een basispakket of een pluspakket. Hierbij is de keuze gemaakt dat de ondersteuning bij cliënten met een indicatie van vijf uur of minder per week, na een overgangsperiode van drie maanden, wordt omgezet van urenfinanciering naar resultaatfinanciering. In 2015 zouden de gesprekken volgen met deze cliënten.

De 1017 beschikkingen die op 26 november 2014 zijn verzonden, waren gericht aan inwoners die op dat moment hulp bij het huishouden ontvingen van vijf uur of minder. Omdat de noodzaak tot ondersteuning bij het huishouden en derhalve de indicatie van de bestaande cliënten niet ter discussie staat, de huishoudelijke ondersteuning wordt immers voortgezet, heeft het gemeentebestuur er voor gekozen om niet met alle cliënten in gesprek te gaan, c.q. de situatie opnieuw te onderzoeken. Ook de informatieverstrekking van het Rijk en VNG gaf geen aanleiding om met alle cliënten voorafgaand aan de wijziging een gesprek aan te gaan. Om die reden hebben alle personen met een indicatie van vijf uur of minder per week, op 26 november 2014 een beschikking ontvangen waarin zij geïnformeerd zijn over wat de wijzigingen zijn en wat dit voor hen, individueel betekent. Voor vragen hierover kon men terecht op één van de vier inloopbijeenkomsten. Daarnaast kan men de site raadplegen, vragen stellen aan het loket Welzijn, inkomen en zorg of een persoonlijk gesprek aanvragen. Met de overige cliënten (61) heeft voor 1 januari 2015 een gesprek/onderzoek plaatsgevonden, met daarop volgend een beschikking (verzonden in 2015).

Gelet op de uitspraak en het overgangsrecht, kun je concluderen dat het niet mogelijk is om zonder zorgvuldig onderzoek naar de individuele situatie de oude besluiten in te trekken. Maar feit blijft dat het een voorlopige uitspraak betreft gericht op een zaak waarbij de huishoudelijke ondersteuning wordt afgeschaft. Deze situatie is dan ook niet één op één toepasbaar in de gemeente Hellendoorn.

**Relevante eerdere besluiten:**

- Nota Hulp bij het huishouden 2015, collegebesluit 27 mei 2014, raadsbesluit d.d. 1 juli 2014;
- Nota aanbesteding maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning 2015, collegebesluit 23 september 2014, ter kennisname aan de raad d.d. 28 oktober 2014.

**Doelstelling:**

### **Oplossing:**

Naar aanleiding van hetgeen beschreven staat onder kopstukje "aanleiding" zijn er de volgende keuzemogelijkheden voor de 1017 personen met een indicatie van vijf uur of minder:

- I. de verzonden beschikkingen intrekken. Alle personen in 2015 onderzoeken en vervolgens een nieuw besluit verzenden;
- II. de verzonden beschikkingen intrekken. Alle personen een nieuw besluit toesturen met een ander overgangstermijn (drie maanden vanaf verzenden beschikking). Tijdens de overgangstermijn een onderzoek uitvoeren bij alle personen;
- III. alleen de personen die een bezwaar hebben ingediend een nieuw besluit toesturen (en verzonden beschikking intrekken);
- IV. geen aanpassingen.

Ten slotte, in de ledenbrief van de VNG van 18 december 2014 wordt een uitspraak besproken die misschien ook consequenties heeft voor de nu genomen beschikkingen. De tekst luidt als volgt: De rechtbank Rotterdam heeft een uitspraak gedaan dat het omzetten van een lopende indicatie in uren naar resultaatsgebieden in het concrete individuele geval niet kan worden toegepast, omdat er dan strijd is met het compensatiebeginsel. Het indiceren in resultaatsgebieden 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 dit 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 resultaatsgebieden 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.

### **Effecten:**

Bij optie I wordt volledig voldaan aan de gestelde eisen zoals die volgen uit de uitspraak van de voorzieningenrechter. Bij optie II wordt weliswaar gedeeltelijk voldaan aan de gestelde eisen. Maar bij deze optie krijgen alle 1017 dezelfde overgangstermijn. De mensen die een bezwaarschrift hebben ingediend, waar in februari een gesprek plaatsvindt, worden dan niet benadeeld met een kortere overgangstermijn. Dit zou wel het geval zijn als gekozen wordt voor optie I, omdat dan per individueel besluit een overgangstermijn gaat lopen.

Gezien de tijdsdruk, omstandigheden en de forse capaciteitverzwaring is het niet mogelijk om dit binnen het bestaande capaciteit op te vangen. Het advies is dan ook af te wijken van het inkoopbeleid en niet meervoudig onderhands aan te besteden. De meerkosten kunnen opgevangen worden vanuit de Wmo-middelen.

### **Planning:**

Collegebesluit	27 januari 2015
Commissie SLZ	27 januari 2015
Persbericht	28 januari 2015
Beschikkingen	week 6/7 2015

### **Financiële consequenties:**

Uitgangspunt voor het berekenen van de financiële consequenties zijn de 1017 verzonden beschikkingen. Vervolgens zijn de kosten voor de indicaties in uren per periode van vier weken berekend en wat de kosten zijn voor de indicaties in pakketten per periode. Hieruit blijkt dat de indicaties in pakketten ongeveer € 94.000,00 minder kosten per periode. Hierbij is uitgegaan dat HH1 wordt omgezet naar basispakket en HH2 wordt omgezet naar pluspakket en natuurlijk de bijbehorende prijzen per zorgsoort. Dus de tweede keuze (alle indicaties intrekken en nieuwe besluiten sturen met ander overgangstermijn). De mensen tijdens de gewenningsperiode

bezoeken) bedraagt ongeveer drie keer het verschil en kost dus globaal € 282.000,00. Er zijn natuurlijk een paar aflopende indicaties in die perioden, maar dat verschil is verwaarloosbaar. Optie I (alle beschikkingen intrekken, nader onderzoek en nieuw besluit sturen) is lastiger te berekenen. In de basis wordt uitgegaan dat per periode van vier weken de meerkosten ongeveer € 94.000,00 bedragen. Dit bedrag wordt lager, vanwege aflopende indicaties en er meer beschikkingen zijn verzonden. Daarom is het niet mogelijk een inschatting te maken van de uiteindelijke meerkosten bij deze optie.

De meerkosten worden bekostigd uit de reserve Wmo-middelen. De uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in deze berekening.

#### **Personele consequenties:**

De personele consequenties bij keuze:

- I. De verzonden beschikkingen intrekken. Alle personen in 2015 onderzoeken en vervolgens een nieuw besluit verzenden.  
Dit betekent een forse capaciteit verzwaring. Een onderzoek (inclusief reistijd, gesprek, rapporteren e.d.) duurt vijf uur. Dit kan niet opgevangen worden binnen huidige capaciteit. Voorstel is om hier een externe partij voor in te schakelen. Bij het nieuwe besluit staat de weg tot bezwaar opnieuw open.
- II. De verzonden beschikkingen intrekken. Alle personen een nieuw besluit toesturen met een ander overgangstermijn (drie maanden vanaf verzenden beschikking). Tijdens de overgangssperiode een onderzoek uitvoeren bij alle personen.  
Dit betekent een forse capaciteit verzwaring. Een onderzoek (inclusief reistijd, gesprek, rapporteren e.d.) duurt vijf uur. Dit kan niet opgevangen worden binnen huidige capaciteit. Voorstel is om hier een externe partij voor in te schakelen. Bij deze optie schuift de termijn van afhandeling van de huidige bezwaren op, omdat de bezwaren- en afhandeltermijn opnieuw begint te lopen op het moment van het nemen van het nieuwe besluit. Daarnaast heeft deze optie tot gevolg dat de weg opnieuw openstaat voor bezwaar voor de mensen die nu nog geen bezwaarschrift hebben ingediend. Een overzicht van de ingediende bezwaren zijn toegevoegd in de bijlage.
- III. Alleen de personen die een bezwaar hebben ingediend een nieuw besluit toesturen (en verzonden beschikking intrekken).  
De ingediende bezwaren moeten binnen de afhandeltermijn worden afgehandeld. Bij deze keuze wordt uitgegaan van de juridische gedachtegang dat de mensen die géén bezwaar hebben ingediend akkoord zijn met of zich neerleggen bij de genomen beslissing. Dit is juridisch correct, maar maatschappelijk gezien wellicht niet wenselijk.
- IV. Geen aanpassingen. De ingediende bezwaren dienen binnen afhandeltermijn worden afgehandeld.

Voor de afhandeling van de bezwaarschriften bij keuze II, III en IV geldt dat er onvoldoende capaciteit bij de Front-office, Wmo-adviseurs en juridische zaken is om deze bezwaarschriften tijdig en correct af te handelen. Deze situatie zou ook kunnen ontstaan bij keuze I, omdat bij deze keuze ook opnieuw bezwaar kan worden ingediend.

#### **Juridische consequenties:**

Op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht zullen de bezwaarschriften die er nu liggen, niet van tafel gaan als er nieuwe besluiten worden gestuurd naar de bezwaarden. Dit artikel bepaalt namelijk dat een bezwaarschrift van rechtswege ook betrekking heeft op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit. Uitzondering hierop is de situatie dat de bezwaarde daarbij onvoldoende belang heeft. Dit zal in de situatie van Hellendoorn niet gauw aan de orde zijn.

Bij keuze I wordt volledig voldaan aan de gestelde eisen zoals die volgen uit de uitspraak van de voorzieningenrechter. Bij keuze II en III wordt gedeeltelijk voldaan aan deze eisen. Bij keuze II krijgen alle 1017 personen dezelfde overgangssperiode. De mensen die een bezwaarschrift hebben ingediend worden dan niet benadeeld met een kortere overgangssperiode. Dit is wel het geval bij optie I. Bij optie III vindt er geen gedegen onderzoek plaats voorafgaand aan besluitvorming, maar dit wordt in de bezwarenprocedure hersteld door alsnog onderzoek te doen alvorens het primaire besluit wordt beoordeeld. Risico hiervan is dat er niet tijdig een beslissing op bezwaar wordt

genomen en als gevolg daarvan dwangsommen kunnen worden verbeurd. Bij keuze IV wordt niet voldaan aan de gestelde eisen zoals die volgen uit de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Feit blijft dat het een voorlopige uitspraak is in een situatie die niet één op één toepasbaar is in de gemeente Hellendoorn.

**Informatisering / Automatisering:**

N.v.t.

**Burger- en overheidsparticipatie:**

N.v.t.

**Communicatie:**

Persbericht en communicatie richting cliënten worden op elkaar afgestemd en zorgvuldig opgepakt.

**Overige consequenties:**

Binnen de Twentse regio is gezamenlijk gekozen om de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning te organiseren via resultaatfinanciering. De implementatie van het geheel is een lokale aangelegenheid en wordt door iedere gemeente op eigen wijze ingevuld. Dit betekent dat de uitspraak voor elke gemeente andere consequenties heeft.

**Bijlagen:**

- Stand van zaken Bezwaarschriften;
- E-mail Schulinc;
- VNG Ledenbrief.

**Bijlage 1 Stand van zaken Bezwaarschriften Huishoudelijke ondersteuning**

- De bezwaartermijn voor deze beschikkingen liep tot 7 januari 2015.
- Er zijn 122 bezwaarschriften ontvangen.

Bezwaarprocedure.

<u>Aktie</u>	<u>Door wie</u>	<u>Wanneer</u>
Gesprek/onderzoek met alle 115 bezwaarmakers	Wmo-consulenten	Januari / Februari 2015
Ontvangstbevestigingen verzenden	Juridische zaken	
Toelichting op bezwaar (verweerschriften) Aantal: 60	JPM-ers	Januari/Februari/Maart/april
Uitnodigen voor commissie/stukken versturen	Juridische zaken	Hoorzittingen febr. Maart, april/
Hoorzittingen (twee per maand)? v.a. februari?	JPM-er, Juridische zaken en commissieleden	
Verslaglegging hoorzitting en adviezen schrijven	Juridische zaken	
Nota's aan college en beslissingen op bezwaar	JPM-ers	
Mogelijke beroepschriften	JPM-ers	

- In de maand december hebben er 61 onderzoeken plaats gevonden, gevolgd door een beschikking. Mogelijk dat hier ook bezwaarschriften tegen ingediend worden.

Tijdsinvestering

<u>Wie</u>	<u>Totaal aantal uren c.q. kosten</u>
Wmo-consulenten	115 x 5 uur = <b>575 uur</b>
JPM-ers	60 x 8 uur = 480 uur /10 x 10 uur = 100 uur (beroep) Totaal <b>580 uur</b>
Juridische Zaken	60 x 10 uur = <b>600 uur</b>
Commissieleden extra hoorzittingen	10 x 550,-- = 5.500,--

Kosten wet dwangsom: zijn maximaal € 1260 per bezwaarschrift.