



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)
1

betreft
Wmo-uitspraken Centrale Raad
van Beroep 18 mei 2016

ons kenmerk
ECSD/U201600868
Lbr. 16/042

datum
3 juni 2016

Samenvatting

De Centrale Raad van Beroep heeft op 18 mei jl. uitspraak gedaan in drie zaken over huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 en één uitspraak in een zaak 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, op voorwaarde dat het aantal uren huishoudelijke hulp in de standaardmodules is gebaseerd op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk en onafhankelijk onderzoek. Indien blijkt dat de standaardmodule niet passend is moet maatwerk geboden worden.
- Het doorverwijzen van inwoners naar private schoonmaakondersteuning is geen algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015.
- Toekenning van huishoudelijke hulp, overeenkomstig artikel 4 van de Wmo 2007, in resultaatsgebieden "een schoon en leefbaar huis" vereist een duidelijke maatstaf.

Een aantal gemeenten zal het beleid moeten aanpassen naar aanleiding van de uitspraken. De mate waarin het beleid moet worden aangepast verschilt per gemeente, afhankelijk van de wijze waarop zij hun beleid hebben ingericht. In deze brief gaat de VNG in op de vraag wat de uitspraken betekenen voor het Wmo-beleid. We houden op 15 en 16 juni twee werkateliers voor gemeenten waarin de verschillende reparatiemogelijkheden zullen worden besproken. De opbrengst van deze werkateliers zullen wij in een vervolg-ledenbrief "reparatiemogelijkheden gemeentelijk beleid" opnemen en verspreiden. De VNG zal de modelverordening Wmo 2015 waar nodig aanpassen in verband met de uitspraken van de Centrale Raad.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft

ons kenmerk

datum

Wmo uitspraken van de

ECSD/U201600868

3 juni 2016

Centrale Raad van Beroep op

Lbr. 16/042

18 mei 2016

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

De Centrale Raad van Beroep heeft op 18 mei jl. uitspraak gedaan in drie zaken over huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015 en één uitspraak in een zaak 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). In deze brief reageren we op de uitspraken gereageerd en gaan we in op de vraag wat de uitspraken betekenen voor het Wmo-beleid.

In de bijlage bij deze ledenbrief gaan we per overweging van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dieper in op de consequenties voor het gemeentelijke beleid.

De uitspraken kort samengevat

gemeente Utrecht (uitspraak in twee zaken)

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 modules is toegestaan. Wel oordeelt de Centrale Raad dat het aantal uren huishoudelijke hulp in de standaardmodules gebaseerd moeten zijn op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk onderzoek verricht door onafhankelijke derden. Pas als dat onderzoek is verricht, kan de bestuursrechter beoordelen of het beleid in redelijkheid is vastgesteld. Vervolgens is de vraag 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 de uitkomsten van het onderzoek naar de standaardmodules ontbreken zij 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.

Uitspraak gemeente Aa en Hunze

De CRvB kwalificeert een voorziening waarbij een cliënt zelf moet contracteren met een zorgaanbieder niet als een 'algemene voorziening' in de zin van de Wmo 2015. Het is aan het college om met zorgaanbieders afspraken te maken over voorzieningen voor huishoudelijke hulp. Een bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening is mogelijk, mits dit in een verordening is bepaald. De bijdrage kan, anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn, maar de Raad kan wel bepalen dat bepaalde doelgroepen een korting op de bijdrage in de kosten krijgen. De vaststelling mag niet aan het college worden gedelegeerd. Daarnaast blijkt uit de uitspraken dat onderzocht moet worden of de algemene voorziening voor de cliënt ook financieel haalbaar is.

Uitspraak gemeente Rotterdam

Uit die uitspraak blijkt dat de toekenning van huishoudelijke verzorging in resultaatsgebieden een duidelijke maatstaf mist als niet duidelijk uit de beleidsregels en de beschikking blijkt op welke wijze concrete invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten van een schoon en leefbaar huis. Deze uitspraak kan van belang zijn, ook onder de Wmo 2015, omdat verschillende gemeenten in het kader van de Wmo 2015 ook resultaatgericht indiceren.

Overweging VNG

De VNG vindt het geen verrassing dat de rechter heeft geoordeeld dat huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 valt. Hoewel de wet en een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West Brabant ¹ Rechtbank zeeland-West-Brabant (07-01-2016, ECLI:NL:RBZWB:2016: 9, 10, 11 en 13) ruimte lieten voor een andere interpretatie, is het oordeel van de rechter – ook vanuit maatschappelijk oogpunt – begrijpelijk.

De uitspraken hebben betrekking op zaken waarbij appellanten onder de Wmo 2007 meer uren geïndiceerd hadden gekregen en onder de Wmo 2015 minder kregen, zonder dat hun situatie was veranderd. De Centrale Raad erkent de vrijheid van het gemeentebestuur op het beleid aan te passen, maar zegt erbij dat deze wordt beperkt door artikel 2.3.5. derde lid waarin staat dat de voorziening een passende bijdrage moet leveren aan de zelfredzaamheid en participatie. De CRvB lijkt verder een andere toetsingsmaatstaf te hanteren dan onder de Wmo 2007. De CRvB stelt niet meer de compensatieplicht centraal, maar de vraag of gemeenten een passende bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid en participatie. Daarbij overweegt de Centrale Raad ook expliciet dat de verplichting een maatwerkvoorziening te bieden niet zo ver gaat dat de aanvrager in exact dezelfde positie wordt gebracht dan waarin hij verkeerde voor hij de

ondersteuning nodig had. Omdat in de zaken die op 18 mei zijn gewezen nog geen individuele beoordeling heeft plaatsgevonden, is het afwachten hoe de nadere invulling van dit criterium in individuele zaken door de Centrale Raad wordt toegepast.

Het ontwikkelen van nieuwe normtijden voor een schoon huis gebaseerd op onafhankelijk objectief onderzoek, zal niet eenvoudig zijn. “Een schoon huis” is ook een subjectief begrip. Het CIZ-indicatieprotocol “Huishoudelijke verzorging” dat de Centrale Raad wel als objectief en onafhankelijk beschouwt, dateert al uit de tijd dat de huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ viel. Mogelijk kunnen innovatieve hulpmiddelen ertoe bijdragen dat normtijden voor een schoon huis scherper kunnen worden bepaald.

Vanzelfsprekend heeft de Centrale Raad in zijn uitspraken bij de beoordeling van het beleid van de gemeenten geen rekening gehouden met de door het Rijk opgelegde bezuinigingen. De Centrale Raad toetst aan de wet. Voor de gemeenten resteert echter de moeilijke opdracht om met een krimpend budget alle cliënten te ondersteunen van wie na zorgvuldig onderzoek is vastgesteld dat huishoudelijke hulp een passende bijdrage levert aan het langer zelfstandig kunnen blijven wonen en waarvan ook is vastgesteld dat daar niet op een andere manier in kan worden voorzien.

De Centrale Raad heeft de weg van het omvormen van maatwerkvoorziening tot algemene voorziening niet afgesloten maar wel aan strengere regels gebonden. Dit maakt een aanpassing van de modelverordening op dit punt noodzakelijk. Onduidelijk is bovendien nog op welke wijze een gemeente dient te onderzoeken of de algemene voorziening voor de cliënt ook financieel haalbaar is en wat de reikwijdte is van die onderzoeksplicht. Hopelijk komt daar op korte termijn in andere uitspraken duidelijkheid over.

Vanuit juridisch perspectief gezien is het niet verrassend dat de CRvB zelf in de zaak heeft voorzien. Bestuursrechters willen conflicten zoveel mogelijk finaal beslechten. Het betreft bovendien een tijdelijke voorziening. Zodra er nieuw beleid is vastgesteld op basis van objectieve criteria voorkomend uit onafhankelijk onderzoek, kan de gemeente een nieuwe maatwerkvoorziening indiceren.

De VNG heeft uit de uitspraak van de Centrale Raad niet geconstateerd dat resultaatgericht indiceren en beschikt niet meer mogelijk zou zijn. Wel blijkt uit de uitspraak dat in de beleidsregels en de beschikking duidelijk moet zijn op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten van een schoon en leefbaar huis en het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding en hoe met de te behalen resultaten een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid en participatie (vertaald naar de Wmo 2015) kan worden geleverd. Dat kan praktisch gezien betekenen dat het zorg – of ondersteuningsplan dat de cliënt met de aanbieder maakt, voldoende concreet is en onderdeel dient uit te maken van de beschikking. Het betekent volgens ons niet dat er per definitie weer in uren zou moeten worden geïndiceerd.

Reparatie van gemeentelijk beleid

De gemeenten die hun beleid naar aanleiding van de uitspraken zullen moeten wijzigen worden geconfronteerd met een aantal vragen:

- Wanneer laten we het nieuwe beleid ingaan?
- Hoe behandelen we in de tussentijd aanvragen van nieuwe cliënten?
- Hoe gaan we om met lopende bezwaar- en beroepsprocedures?
- Cliënten zullen naar aanleiding van de uitspraken (opnieuw) een melding kunnen doen en/of aanvraag kunnen indienen. Hoe daarmee om te gaan?

Gemeenten zullen hierin al naar gelang hun situatie een eigen afweging moeten maken, waarbij ook de politieke en maatschappelijke context binnen de gemeente moet worden meegewogen. Het strekt te ver om daar in deze ledenbrief op in te gaan. Wij zullen binnen enkele weken een aanvullende ledenbrief sturen waarin we gemeenten die het betreft, handvatten bieden om hun beleid te repareren.

Vervolg/ondersteuningsaanbod aan gemeenten

De VNG heeft op 15 en 16 juni 2016, afhankelijk van de belangstelling bij gemeenten, twee werkateliers gepland over de consequenties van de uitspraken. Daarbij komen ook de onder “reparatie van gemeentelijk beleid” genoemde vragen uitgebreid aan de orde.

Advocatenkantoor Pels Rijcken, dat het beleid van de gemeente Utrecht en de gemeente Rotterdam heeft verdedigd bij de CRvB, levert een inhoudelijke bijdrage aan de werkateliers. Meer informatie is te vinden in de [VNG-agenda \(Wmo 2015\)](#) op onze website. Gemeenten kunnen zich vanaf 3 juni aanmelden. De opbrengst van deze werkateliers zullen wij in een vervolg ledenbrief “reparatiemogelijkheden gemeentelijk beleid” opnemen en verspreiden. De VNG zal de modelverordening Wmo waar nodig aanpassen in verband met de uitspraken van de Centrale Raad. We verwachten de aanpassing in de tweede helft van juli 2016 gereed te hebben.

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.