

Notitie

voor Gemeente Noordoostpolder
van Melita van der Mersch
datum 2 juni 2016
betreft gevolgen uitspraken Centrale Raad van Beroep
zaaknr 11002293

1 Inleiding

1.1 Op 26 april jl. heeft de Rechtbank Midden- Nederland (tussen)uitspraak gedaan in drie zaken waarin het beleid van de gemeente Noordoostpolder (hierna: de gemeente) over de huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 ter discussie stond. Op 18 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep principiële uitspraken gedaan in zaken waarin beleid van de Gemeente Utrecht en de Gemeente Aa en Hunze ter discussie stond.

1.2 De gemeente heeft ons naar aanleiding van deze uitspraken de volgende vragen gesteld:

- Wat betekenen de uitspraken voor het beleid van de gemeente? Is de algemene voorziening van de de gemeente wel een algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015?
- Als het beleid en de verordening moeten worden aangepast, hoe dient in de tussentijd te worden omgegaan met lopende beroepszaken, bestaande klanten die nieuwe meldingen/herhaalde aanvragen doen en nieuwe klanten? Is de gemeente in dat geval gehouden alle klanten te compenseren?
- Hoe kan een eventuele toekomstige beleidswijziging worden vormgeven zonder risico's op nieuwe juridische geschillen?
- Kan de gemeente tijdelijk beschikkingen nemen terwijl de nieuwe verordening, het nieuwe besluit en de nieuwe beleidsregels nog niet zijn vastgesteld?

1.3 Na een korte samenvatting van de uitspraken en een algemene opmerking, beantwoord ik bovenstaande vragen.

2 Uitspraak Rechtbank Midden-Nederland

2.1 Op 26 april 2016 heeft de Rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan een drietal zaken waarin het beleid van de gemeente ter discussie stond. De rechtbank overweegt dat het schoon houden van een huis onder de maatschappelijke ondersteuning valt als bedoeld in de Wmo 2015. Hulp bij het huishouden kan worden aangeboden door het treffen van een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. In elk individueel

geval dient de gemeente te onderzoeken of met de aanboden voorziening voldoende maatschappelijke ondersteuning wordt geboden. De rechtbank is van oordeel dat met een voorziening die enkel bestaat uit bemiddeling, niet heeft voldaan aan het bieden van maatschappelijke ondersteuning, waarvan hulp bij het huishouden onderdeel uitmaakt. De gemeente heeft geen enkele betrokkenheid bij de voorwaarden waaronder de hulp wordt geleverd. Hierdoor kan de gemeente niet garanderen dat er door middel van de algemene voorziening daadwerkelijk hulp beschikbaar is en dat er met de geleverde hulp adequate compensatie wordt geboden, noch heeft de gemeente enig inzicht in de financiële consequenties. Het besluit is om die reden in strijd met de Wmo 2015. De rechtbank voorziet zelf in de zaken en bepaalt dat cliënten recht hebben op het aantal (vanuit het verleden) geïndiceerde uren huishoudelijke hulp per week. Als er door cliënten een verzoek tot vergoeding van schade is ingediend, heeft de rechtbank de definitieve uitspraak aangehouden, om cliënten nadere onderbouwing van de schade aan te laten leveren.

3 Uitspraak Centrale Raad van Beroep Aa en Hunze

- 3.1 Uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 mei 2016 over het beleid van de gemeente Aa en Hunze blijkt dat het mogelijk is onder de Wmo 2015 de huishoudelijke hulp in de vorm van een algemene voorziening vorm te geven. Een voorziening waarbij een cliënt zelf moet contracteren met een zorgaanbieder kwalificeert echter 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.
- 3.2 De Centrale Raad overweegt bovendien dat een eigen bijdrage voor een algemene voorziening mogelijk is, mits dit in een verordening is bepaald. De bijdrage kan, anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn. 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. De Centrale Raad geeft niet aan hoe het onderzoek naar de financiële haalbaarheid dien te worden verricht.

4 Algemeen

- 4.1 Deze notitie bevat een beantwoording van de vragen van de gemeente over de gevolgen van de uitspraken die hierboven zijn samengevat. De beantwoording is een juridische analyse en houdt geen rekening met politieke of beleidsmatige afwegingen. De notitie gaat uit van de vraag waar de gemeente op juridische gronden toe gehouden is.
- 4.2 Voorop staat dat een uitspraak van een rechter in beginsel slechts gelding heeft tussen twee partijen, nl. degene die het beroep heeft ingesteld en het bestuursorgaan, in dit

geval de gemeente. Uitspraken kunnen echter een bredere werking hebben, met name als er principiële overwegingen in staan die gevolgen hebben voor het beleid van de gemeente. Het ligt dan zo goed als vast dat een rechter in een vergelijkbaar geval op dezelfde wijze zal oordelen. Het niet aanpassen van het beleid kan in dat geval rechtszaken uitlokken en uitspraken van rechters die – wederom – in het nadeel van de gemeente uit zullen vallen.

- 4.3 Voorop staat ook dat als cliënten geen bezwaar of beroep hebben ingesteld tegen een beschikking, die beschikking formele rechtskracht heeft gekregen. Dat betekent dat de beschikking juridisch gezien vast staat. De formele rechtskracht kan slechts in uitzonderlijke gevallen worden doorbroken. Het enkele feit dat in een individuele zaak uitspraak is gedaan door een rechter, betekent juridisch gezien dan ook niet dat de gemeente gehouden is in *alle* gevallen – ook in zaken waarin cliënten geen bezwaar en beroep hebben ingesteld – die uitspraak moet volgen, dan wel een vergelijkbare oplossing als in de uitspraak aan cliënten moet bieden.

5 Beantwoording vragen

Wat betekenen de uitspraken voor het beleid van de gemeente? Is de algemene voorziening van de de gemeente wel een algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015?

- 5.1 Uit zowel de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland als de uitspraken van de Centrale Raad blijkt dat de wijze waarop de gemeente de algemene voorziening heeft ingericht niet als algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015 kan worden aangemerkt. Er zijn geen contracten gesloten met aanbieders van huishoudelijke hulp. De hoogte van de eigen bijdrage (nl. het feit dat de meeste cliënten zelf de kosten van huishoudelijke hulp moeten betalen) en eventuele korting daarop (via de Participatiewet) is niet in de Verordening van de gemeente vastgelegd. Bovendien is de financiële haalbaarheid in individuele gevallen niet onderzocht.
- 5.2 De gemeente zal het huidige beleid en de verordening dienen aan te passen. Zonder aanpassing van het beleid en de verordening is sprake van een situatie waarin de gemeente zonder wettelijke grondslag beschikkingen neemt. Dat lokt bezwaren uit en rechtszaken, die door een rechter in het voordeel van de cliënt zullen worden beslecht.

Als het beleid en de verordening moeten worden aangepast, hoe dient in de tussentijd te worden omgegaan met lopende beroepszaken, bestaande cliënten die nieuwe meldingen/herhaalde aanvragen doen en nieuwe cliënten? Is de gemeente in dat geval gehouden alle cliënten te compenseren?

Compenseren cliënten

- 5.3 De gemeente is juridisch gezien niet gehouden *alle* cliënten met terugwerkende kracht te compenseren voor het feit dat het beleid thans door de rechter in strijd met de Wmo 2015 is geacht. Cliënten die geen bezwaar en beroep hebben ingesteld tegen de beschikkingen, hebben juridisch gezien geen recht op compensatie. De beschikkingen hebben formele rechtskracht gekregen, zie ook hiervoor in paragraaf 4 van deze notitie.
- 5.4 Het is dan ook op juridische gronden *niet* nodig verschillende groepen cliënten gelijk te behandelen. In het vervolg van de beantwoording van deze vraag onderscheid ik drie groepen, 1) cliënten die bezwaar en beroep hebben ingesteld en waarvan er nog bezwaar- en beroepszaken lopen, 2) bestaande cliënten die geen bezwaar- en beroepsprocedure hebben lopen en nieuwe meldingen/herhaalde aanvragen doen en 3) nieuwe cliënten.

Lopende beroepszaken

- 5.5 De lopende beroepszaken zullen worden beslecht door de rechter op dezelfde wijze als in eerdere rechtszaken is gedaan. De gemeente kan ervoor kiezen om door te procederen en alle zaken tot een uitspraak te laten komen. De gemeente kan ook uit eigen beweging een oplossing treffen met de cliënten waar het om gaat. Dat betekent dat gedurende de periode dat de verordening en beleidsregels worden aangepast een nieuw besluit wordt genomen waarin de cliënt – al dan niet tijdelijk - a) een maatwerkvoorziening krijgt dan wel b) een andere (tijdelijke) oplossing (zie ook hierna). Als de cliënt in de procedure om vergoeding van schade heeft verzocht, zal de gemeente ook door de cliënt onderbouwde schade dienen te vergoeden. Als de gemeente op deze wijze cliënten een oplossing biedt, hebben die cliënten geen belang meer de procedure voort te zetten.
- 5.6 Het is overigens wel aan te raden de zaak waarin een tussenuitspraak is gedaan om de schade vast te stellen, door te zetten om te bezien hoe de rechter de schade vaststelt. Vraag is bijv. of de rechter nog een (fictieve) eigen bijdrage op de schade in mindering brengt.
- 5.7 Het is bovendien van belang de zaak die ziet op de normtijden die de gemeente hanteert door te zetten. Het is van belang het oordeel van de rechter daarover te verkrijgen. Ik adviseer de gemeente wel snel onafhankelijk en objectief onderzoek te laten doen naar de normtijden die de gemeente hanteert. De Centrale Raad heeft zich immers in de zaken van de gemeente Utrecht negatief uitgelaten over normtijden die afwijken van het CIZ-protocol zonder dat objectief en onafhankelijk onderzoek is verricht.

Bestaande cliënten die nieuwe meldingen/herhaalde aanvragen doen

- 5.8 Cliënten die geen bezwaar en beroep hebben ingesteld en waarvan de beschikking formele rechtskracht heeft gekregen kunnen zich opnieuw melden bij de gemeente. De FNV, de Anbo en verschillende advocatenkantoren roepen cliënten daar ook toe op.
- 5.9 Als deze cliënten bij de melding nieuwe feiten en omstandigheden aandragen die zien op hun situatie en ondersteuningsbehoefte, dient de gemeente deze meldingen overeenkomstig de normale procedure in behandeling te nemen en te onderzoeken. In die gevallen zal of – al dan niet tijdelijk - a) een maatwerkvoorziening dienen te worden verstrekt dan wel b) een andere (tijdelijke) oplossing (zie ook hierna). Op die manier worden nieuwe rechtszaken van deze groep cliënten voorkomen.
- 5.10 Als cliënten *enkel* verwijzen naar de uitspraken van de Centrale Raad en de rechtbank, is het juridisch gezien mogelijk die meldingen/aanvragen vereenvoudigd (zonder onderzoek) af te doen als herhaalde aanvraag op grond van artikel 4:6 Awb. Volgens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep kan een gerechtelijke uitspraak niet als “nieuw feit” worden gezien in de zin van dit artikel. Een dergelijk besluit kan wel weer juridische procedures uitlokken.
- 5.11 Een alternatief is deze cliënten na een melding te berichten dat de gemeente haar beleid aanpast en dat zorgvuldig wenst te doen. In de brief wordt duidelijk aangegeven binnen welke termijn dat gebeurt. De gemeente kan de cliënt meedelen dat de melding wordt behandeld zodra het nieuwe beleid is vastgesteld. Een wijziging van beleid is immers *wel* een aanleiding om een herhaalde melding/aanvraag in behandeling te nemen. Als een cliënt tegen een dergelijke brief in bezwaar/beroep komt, kan worden bepleit dat de brief geen besluit is in de zin van de Awb, waartegen rechtsbescherming openstaat. Dat betekent dat een cliënt geen bezwaar en beroep kan instellen tegen de brief. Ook dit is echter een formele weg, die de nodige – ook juridische – weerstand kan oproepen.

Nieuwe cliënten

- 5.12 Resteert er nog een groep nieuwe cliënten. Het is juridisch gezien lastig beschikkingen af te geven zonder wettelijke grondslag. Ook dat lokt immers weer rechtszaken uit, waarin cliënten in het gelijk zullen worden gesteld. Een dergelijke route kan voor een korte periode worden gevolgd, maar is voor een periode langer dan drie maanden niet houdbaar. Alternatief is deze groep gelijk te behandelen met de groep cliënten die beroep heeft ingesteld en aan hen –al dan niet tijdelijk- een a) maatwerkvoorziening toe te kennen, dan wel b) een andere (tijdelijke) oplossing, gedurende de periode dat de verordening en het beleid wordt aangepast.
- 5.13 Wij wijzen nog wel op het volgende. Het wijzigen van beleid wordt in de jurisprudentie door rechters *wel* als nieuw feit of veranderde omstandigheid in de zin van artikel 4:6 Awb aangemerkt. Als de gemeente besluit voor *nieuwe* cliënten een

maatwerkvoorziening of alternatieve oplossing te creëren - dat zou een uitvoeringspraktijk zijn die afwijkt van het huidige beleid - , dan zouden bestaande cliënten kunnen beargumenteren dat dat een wijziging is, die ook voor hen zou moeten gelden en wel degelijk als nieuw feit kan worden aangemerkt. Wij schatten in dat rechters gevoelig voor dit soort argumenten zijn. Als de gemeente dan ook besluit – tijdelijk - nieuwe cliënten anders te indiceren dan tot op heden is gedaan, is het risico groter dat een eenvoudige afdoening van nieuwe meldingen van bestaande cliënten bij een rechter geen stand zal houden. Wij adviseren in dat geval – ook al is het tijdelijk – toch alle cliënten gelijk te behandelen en *alle* cliënten een maatwerkvoorziening of tijdelijke oplossing te bieden.

Hoe kan een eventuele toekomstige beleidswijziging worden vormgeven zonder risico's op nieuwe juridische geschillen?

- 5.14 Het is mogelijk de huishoudelijke hulp in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. De Centrale Raad van Beroep heeft wel enkele voorwaarden beschreven, wil sprake zijn van een algemene voorziening.
- 5.15 De gemeente kan niet volstaan met het verwijzen van cliënten naar aanbieders in de particuliere markt. Zij dienen contracten te sluiten met aanbieders en voorwaarden af te spreken waaronder de huishoudelijke hulp moet worden verleend. De gemeente dient bovendien de algemene voorziening te financieren. Er kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Die eigen bijdrage mag niet inkomensafhankelijk zijn. Op de eigen bijdrage mag weer een korting worden gegeven, bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen. De (hoogte van de) eigen bijdragen – en kortingen daarop – dienen in de Verordening te worden vastgelegd. Bovendien dient de gemeente van het onderzoek dat wordt verricht na een melding de financiële haalbaarheid voor een individuele cliënt onderdeel te laten uitmaken. Duidelijk moet zijn dat een cliënt de algemene voorziening kan betalen, zodat de algemene voorziening ook toegankelijk is voor de cliënt. Bij het bepalen van de financiële haalbaarheid zal rekening moeten worden gehouden met andere eigen bijdragen. Bovendien zal – als blijkt dat de cliënt de algemene voorziening niet kan betalen – de gemeente alsnog een maatwerkvoorziening dienen te verstrekken.
- 5.16 Met bovenstaande aanpassingen is echter nog niet met zekerheid gezegd dat het systeem de juridische toets der kritiek zal doorstaan. Er is immers nog onzekerheid over de wijze waarop de rechter oordeelt over het onderzoek naar de financiële haalbaarheid. Er zijn daarover nog geen uitspraken gedaan.
- 5.17 Vraag is bovendien of een algemene voorziening met de waarborgen die de Centrale Raad eist praktisch wel uitvoerbaar is voor de gemeente. De gemeente kent een grote groep particuliere hulpverleners die huishoudelijke hulp verleent op basis van de regeling dienstverlening aan huis. Als de gemeente contracten sluit met de particuliere

hulpverleners vallen zij niet meer onder de regeling dienstverlening aan huis. Een alternatief is de cliënten een pgb te verlenen, zodat zij zelf hun particuliere hulp kunnen inhuren. Een pgb kan echter niet worden verstrekt in geval van een algemene voorziening. De Wmo 2015 koppelt de mogelijkheid van een pgb aan de toekenning van een maatwerkvoorziening.

- 5.18 Daarbij komt dat een algemene voorziening in de Wmo 2015 is omschreven als "het aanbod van diensten of activiteiten dat, *zonder voorafgaand onderzoek* naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning." Een algemene voorziening is voorliggend aan de maatwerkvoorziening. Een maatwerkvoorziening is "een op behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ten behoeve van o.a. de zelfredzaamheid". Algemene voorzieningen zijn bedoeld om een in aard en omvang gelijke voorziening, na een lichte toets, toegankelijk te maken voor specifieke doelgroepen. Er is jurisprudentie onder de Wmo 2007 van rechtbanken die oordelen dat een algemene voorziening die slechts toegankelijk is na een keukentafelgesprek en onderzoek naar de persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon en bovendien wat betreft uren sterk verschilt per individuele cliënt, geen algemene voorziening is, maar een individuele voorziening (thans onder de Wmo 2015 maatwerkvoorziening genoemd).

Zie o.a. Rb. Noord-Nederland 14 maart 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:8103:

"De algemene voorziening schoonmaakondersteuning van de gemeente Emmen is aan te merken als een individuele voorziening in de zin van de Wmo. Er is sprake van een beoordeling waarbij acht wordt geslagen op de specifieke (persoons)kenmerken van de individuele aanvrager en van een voorziening die naar haar aard is afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager. De toegekende voorziening avs is voor alle belanghebbenden naar de inhoud sterk verschillend, zowel voor wat betreft de te verrichten taken als ten aanzien van het aantal uren dat nodig is om het noodzakelijk geachte resultaat te bereiken. Er is geen sprake van een algemene voorziening die in essentie voor een ieder die is aangewezen op hulp bij de huishouding gelijk is."

Algemene voorzieningen zijn dan ook niet geschikt om te voorzien in individueel maatwerk. Een algemene voorziening zal dan ook altijd gecombineerd dienen te worden met een vorm van een (aanvullende) individuele maatwerkvoorziening, voor die cliënten die dat nodig hebben.

- 5.19 Nadeel van een algemene voorziening is tot slot dat op grond van de uitspraak van de Centrale Raad van 18 mei in de zaak Aan en Hunze de gemeente de financiële haalbaarheid dient te onderzoeken in verband met de vraag of de voorziening feitelijk toegankelijk is voor een individuele cliënt. Het is nog niet duidelijk welke eisen de

rechter aan een dergelijk onderzoek zal stellen. Daar is nog geen rechtspraak over. Over de combinatie van een algemene voorziening en bijzondere bijstand heeft de rechter zich ook nog niet uitgelaten. Het is op grond van de Wmo 2015 en parlementaire geschiedenis niet mogelijk financieel onderzoek te doen en financiële gegevens uit te vragen in het kader van *de toegang* tot een algemene of maatwerkvoorziening. Ik verwacht dat rechters kritisch zullen kijken of een uitvraag naar financiële gegevens niet in strijd komt met de Wmo 2015.

- 5.20 Tot slot zou de gemeente nog kunnen besluiten de huishoudelijke hulp als algemeen gebruikelijke voorziening aan te merken. Een algemeen gebruikelijke voorziening is een voorziening die niet speciaal bedoeld 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 eveneens voorliggend is aan een maatwerkvoorziening.
- 5.21 Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep onder de Wmo 2007 is af te leiden dat een voorziening als algemeen gebruikelijk kan worden aangemerkt als a) een voorziening niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking én b) in de reguliere handel verkrijgbaar is én c) in prijs vergelijkbaar is met soortgelijke producten. Zo is bijvoorbeeld een boodschappenservice en maaltijdvoorziening als voorliggende voorziening aan te merken. De Centrale Raad toetst daarbij wel of in een *individueel geval* de voorziening daadwerkelijk beschikbaar is, door de aanvrager financieel kan worden gedragen en adequate compensatie biedt (zie bijvoorbeeld CRvB 31 oktober 2012, LJN BY2147).
- 5.22 De Centrale Raad heeft nog geen oordeel gegeven over de vraag of huishoudelijke hulp als algemeen gebruikelijke voorziening kan worden aangemerkt, zowel niet onder de Wmo 2007 als onder de Wmo 2015. Er zijn wel uitspraken gedaan door verschillende rechtbanken, die op een na, allemaal negatief zijn. Rechtbanken zijn – kort gezegd - van mening dat huishoudelijke hulp een te groot beslag legt op de financiële middelen van mensen om als algemeen gebruikelijk te kunnen worden aangemerkt. Het aanmerken als algemeen gebruikelijke voorziening is naar mijn mening met te grote juridische risico's omkleed.
- 5.23 Op grond van bovenstaande afwegingen adviseer ik de gemeente geen algemene voorziening of algemeen gebruikelijke voorziening voor de huishoudelijke hulp te treffen, maar een maatwerkvoorziening in combinatie met een pgb-regeling. Een maatwerkvoorziening in combinatie met de mogelijkheid van een pgb is praktisch uitvoerbaar voor de gemeente en juridisch houdbaar. In het pgb-besluit kan de hoogte van het pgb worden vastgesteld. Daarbij kan wat betreft het tarief een onderscheid worden gemaakt voor het geval een particuliere hulpverlener wordt ingehuurd die werkt op grond van de regeling dienstverlening aan huis. In het kader van een maatwerkvoorziening kan bovendien een inkomensafhankelijke bijdrage worden

gehanteerd. In dat verband hoeft ook geen onderzoek naar de financiële haalbaarheid plaats te vinden. Als de gemeente een volledig risicomijdend beleid wenst te voeren, dient op basis van uren te worden geïndiceerd, die gebaseerd zijn op basis van het CIZ protocol, dan wel op normen die door middel van onafhankelijk en objectief onderzoek zijn onderbouwd.

Kan de gemeente tijdelijk beschikkingen nemen terwijl de verordening en het beleid nog niet zijn vastgesteld?

- 5.24 Aanpassing van de beleidsregels, verordening en het sluiten van contracten met aanbieders kost tijd. Naar verwachting zal een dergelijke aanpassing niet voor 1 januari 2017 gereed zijn. Vraag is wat te doen in de tussenliggende periode.
- 5.25 Zoals hiervoor uiteengezet is het juridisch gezien in het geval van de gemeente wenselijk de verschillende te onderscheiden groepen cliënten in die tussenliggende periode gelijk te behandelen. Daarbij is het van belang een oplossing te treffen die praktisch uitvoerbaar is, voor cliënten overzichtelijk is en niet teveel wijzigingen behelst, de relatie cliënt-hulpverlener in stand kan blijven en zoveel als mogelijk bezwaren en geschillen voorkomt. Een tussenoplossing zal immers een juridische grondslag (nl. een basis in de verordening en beleidsregels) missen. Bovendien zal de duur van de tijdelijke voorziening zo beperkt mogelijk moeten blijven. In het geval van de gemeente - waar ook een aanbesteding georganiseerd zal moeten worden - zal die termijn beperkt moeten blijven tot 6-7 maanden. Ik zie drie mogelijkheden: 1) het aanbieden van een maatwerkvoorziening, vooruitlopend op beleid dat nog niet is vastgesteld of b) handhaven van de algemene voorziening, maar financiering van de voorziening door middel van een incidentele subsidie door de gemeente, dan wel c) een combinatie van beide voorzieningen.

Maatwerkvoorziening

- 5.26 De meest praktische oplossing is nu al vooruit te lopen op het beleid dat vanaf 1 januari 2017 zal gaan gelden. Cliënten hebben in dat geval slechts te maken met één aanpassing. De gemeente heeft te maken met één inregelproces. Dat zou betekenen dat - indien dat praktische gezien haalbaar is - bijvoorbeeld vanaf 1 augustus een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, in combinatie met een pgb.
- 5.27 Er gelden voor deze optie enkele juridische aandachtspunten. Beredeneerd kan nog worden dat de Verordening van de gemeente ruimte laat voor het treffen van een maatwerkvoorziening voor schoonmaakondersteuning (HH1) en dat een dergelijke maatwerkvoorziening een wettelijke grondslag heeft. Er is alleen nog geen beleid waarin de nadere uitwerking van de maatwerkvoorziening is geregeld. Rechter staan kritisch tegenover het anticiperen op nieuw beleid. In de jurisprudentie zijn echter wel voorbeelden te vinden van situaties waarin een rechter een dergelijk anticiperen

toestaat. Van belang is op te merken dat in al die situaties door te anticiperen, er sprake was van een *voordeel* voor de cliënt.

- 5.28 Een rechter hoeft zich niet te buigen over zaken, als cliënten niet in bezwaar of beroep gaan. De kans dat cliënten gaan procederen is naar mijn mening niet zo groot, nu zij er allemaal ten opzichte van de huidige situatie op vooruit gaan. Beschikkingen waartegen cliënten niet in bezwaar en beroep gaan krijgen na verloop van de bezwaar – en beroepstermijnen weer formele rechtskracht. Bovendien zou in eventuele na 1 januari 2017 nog lopende bezwaar – en beroepsprocedures het gebrek kunnen worden hersteld.
- 5.29 Het in rekening brengen van een eigen bijdrage is wel een aandachtspunt. Juridisch gezien is er geen grondslag voor de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening schoonmaakondersteuning. Als de eigen bijdrage wel wordt berekend en cliënten gaan er – ten opzichte van de situatie voor de wijziging op achteruit – kunnen zij daartegen met succes opkomen. Om dat risico uit te sluiten is het aan te raden geen eigen bijdragen in rekening te brengen. Het niet in rekening brengen van eigen bijdragen gedurende de periode tot 1 januari 2017 kan bovendien – hoewel zoals hiervoor aangegeven de gemeente daartoe niet gehouden is – gezien worden als een vorm van compensatie voor nadeel ondervonden in het verleden. Uiteraard dienen cliënten goed geïnformeerd te worden over het feit dat zij vanaf 1 januari weer een eigen bijdrage moeten gaan betalen. Het is bovendien nodig voor bestaande cliënten nieuwe/gewijzigde beschikkingen te nemen. Daarbij is het van belang dat goed onderzoek wordt verricht, als cliënten aangeven dat hun situatie gewijzigd is ten opzichte van het eerder indicatiebesluit. De in de indicatiebesluiten gehanteerde normtijden zullen bovendien onderbouwd moeten worden door middel van objectief en onafhankelijk onderzoek. Voor de duidelijkheid merk ik nog op dat de eigen bedrage voor de maatwerkvoorziening Ondersteuning (oude HH2) uiteraard kan blijven bestaan. Deze eigen bijdrage is in de verordening opgenomen en staat los van de maatwerkvoorziening schoonmaakondersteuning.

Tijdelijke algemene voorziening

- 5.30 Een alternatief is dat de algemene voorziening in stand blijft totdat het beleid en de verordening gewijzigd zijn. De algemene voorziening wordt echter betaald door de gemeente. Dat kan bijvoorbeeld via een tijdelijke incidentele subsidie die aan de cliënt wordt verstrekt of in de situatie van de Huishoudelijke Hulp Toelage constructie aan ZONL, het volledige tarief te betalen van €23,00 per uur (in plaats van €10,50 per uur). Cliënten die al een tegemoetkoming krijgen op basis van de Participatiewet kunnen een gedeeltelijke subsidie ontvangen. Duidelijk zal moeten worden aangekondigd dat de voorziening tijdelijk is en zodra nieuw beleid is vastgesteld nieuwe besluiten worden genomen. Cliënten hebben in dat geval ook geen belang meer procedures voort te zetten of nieuwe meldingen of aanvragen te doen. Ook

nieuwe cliënten kunnen een dergelijke voorziening ontvangen, waardoor ook zij geen belang hebben bij het voeren van rechtszaken.

Combinatie

- 5.31 Een combinatie van beide voorzieningen is eveneens mogelijk. Zo zouden de cliënten die gebruik maken van hulpverleners op basis van de regeling dienstverlening aan huis kunnen worden omgezet naar een maatwerkvoorziening in combinatie met een pgb, zoals hierboven beschreven. De cliënten die een hulp hebben van Zonl houden de algemene voorziening en betalen geen eigen bijdrage meer aan Zonl. Die eigen bijdrage wordt door de gemeente aan Zonl betaald. Voor 1 januari 2017 worden ook deze cliënten omgezet naar een maatwerkvoorziening.