Is er nog wel juridisch perspectief voor gemeenten?

Algemene voorzieningen in de Wmo 2015

In veel gemeenten zijn algemene voorzieningen beschikbaar of worden ze ontwikkeld. Denk aan diensten of activiteiten in de vorm van huishoudelijke hulp. Gemeenten zien dat als een voorliggend passend alternatief, en kennen in principe geen maatwerkvoorziening meer toe. Daar is de burger het niet altijd mee eens. De Rechtbank Gelderland oordeelt.[1]

DOOR Ingeborg Lunenburg

De gemeente heeft het beleid gewijzigd: als iemand niet in staat is om de huishoudelijke taken zelf uit voeren, maar wel over het vermogen beschikt om het te regelen[2], dan krijgt hij de huishoudelijke hulp als algemene voorziening aangeboden. De omvang daarvan is maximaal 125 uur op jaarbasis, welke in samenspraak met de aanbieder van de huishoudelijke hulp wordt ingevuld. Het nieuwe beleid wordt ook toegepast op personen aan wie eerder een maatwerkvoorziening is toegekend; die wordt in principe stopgezet. Dat gebeurt nadat de gemeente een onderzoek heeft gedaan.

Het onderzoek

De beëindiging van de maatwerkvoorziening gold ook voor de belanghebbende, die voorheen 2,5 uur huishoudelijke hulp per week kreeg. De gemeente stelt vast dat zij in staat is om de regie te voeren over het huishouden en daarom daardoor onder de algemene voorziening valt. Op grond hiervan bestaat er in beginsel geen recht meer op huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening.
Tevens vermeldt de gemeente dat er geen wijzigingen in de situatie zijn ten opzichte van het moment waarop de indicatie voor de maatwerkvoorziening is gesteld. Dit terwijl, zo blijkt, belanghebbende tijdens het onderzoek aangeeft dat zij naast de al bestaande beperkingen:

- artrose heeft gekregen en dat de klachten erger zijn geworden; en
- lichamelijk snel vermoeid is en dat dit met het regelen/opnieuw nieuwe mensen inwerken, alleen maar erger wordt.

Procedure

Belanghebbende is het niet eens met de gemeente en stapt naar de bestuursrechter. Zij voert onder meer aan dat de gemeente de beëindiging van de maatwerkvoorziening en de verwijzing naar de algemene voorziening niet (zorgvuldig) heeft gemotiveerd. Bovendien is er, volgens haar, onvoldoende onderzoek verricht naar haar (nieuwe) feitelijke situatie alvorens tot de beëindiging over te gaan. Ook stelt zij aan de orde of de manier waarop de gemeente de huishoudelijke hulp (algemene voorziening) heeft geregeld wel juist is. Volgens belanghebbende is geen sprake van een algemene voorziening, maar van een maatwerkvoorziening.
Voordat ik in ga op de uitspraak, noem ik kort de wettelijke opdracht en procesmatige voorwaarden waar gemeenten zich aan moeten houden.

Verplichtingen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning. Daaronder vallen in ieder geval voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp.[3] Onder voorzieningen worden algemene voorzieningen én maatwerkvoorzieningen verstaan.[4] De gemeente zal hiervoor contracten moeten afsluiten met aanbieders. Deze derde is dan een partij die zich jegens de gemeente verbindt om die voorziening te leveren.[5]
Gemeenten zijn verplicht een onderzoek te doen naar (onder meer) de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van iemand nadat hij een melding doet met een hulpvraag.[6] Een gemeente kan ook terugkomen van een besluit[7], zoals in de onderhavige zaak het geval was. Ook dan zal een onderzoek moeten plaatsvinden. De wet biedt gemeenten deze handvatten om een zorgvuldige afweging en beoordeling tot stand te brengen. Uit eerdere rechtspraak, waarin gemeenten in het ongelijk zijn gesteld, bleek namelijk dat veelal sprake was van een gebrekkige motivering van genomen beslissingen.[8]

De rechtbank

De rechtbank oordeelt over de vraag of de huishoudelijke hulp die belanghebbende in de nieuwe situatie ontvangt,

ANP

De belanghebbende ontving voorheen wekelijks 2,5 uur huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening. De gemeente wil dit wijzigen in maximaal 125 uur per jaar algemene voorziening.

kan worden gekwalificeerd als een algemene voorziening en of dat een passende oplossing is. Is dat het geval, dan is de maatwerkvoorziening die eerder aan haar was toegekend om die reden terecht beëindigd. Daarvoor haalt de rechtbank onder meer Kamerstukken aan.[9]

Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat het in beginsel gaat om vrij toegankelijke diensten of activiteiten. Dat wil zeggen zonder eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers te doen. Daarom is voor de toelating tot een algemene voorziening geen beschikking nodig, terwijl dat bij een maatwerkvoorziening nadrukkelijk wel het geval is. Het uitsluiten van mensen van een algemene voorziening is daarom niet mogelijk.

Dat wil overigens niet zeggen dat een algemene voorziening niet slechts toegankelijk kan zijn voor mensen die aan een bepaalde toegangseis voldoen (bijvoorbeeld ouderen) of die kampen met een bepaalde problematiek (opvangbehoefte). Bij het begrip kan onder meer gedacht worden aan algemeen toegankelijke activiteiten voor mensen die een zinvolle invulling willen geven aan de dag of een instantie waar mensen huishoudelijke hulp kunnen verkrijgen.

De rechtbank wijst ook op de procesmatige voorwaarden. Voor zover iemand niet zelf of met hulp van anderen zelfredzaam kan zijn of maatschappelijk kan participeren en gebruikmaking van een algemene voorziening dit probleem ook niet of onvoldoende oplost, zal de gemeente zorgvuldig moeten oordelen. Beoordeeld moet worden of en zo ja met welk pakket van op de persoonskenmerken, behoeften en mogelijkheden van die persoon afgestemde diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen kan worden bewerkstelligd dat de zelfredzaamheid toeneemt en betrokkene maatschappelijk kan participeren. Kort gezegd: moet er in het individuele geval maatwerk worden geboden.

Het oordeel

De rechtbank antwoordt ontkennend op de vraag of de beoogde algemene voorziening wel als zodanig kan worden gekwalificeerd. Daartoe wordt overwogen omdat de gemeente aan de verstrekking van deze voorziening eisen stelt. Er wordt namelijk slechts toegang verleend nadat een onderzoek naar de omvang van de behoefte is gedaan. Daarna wordt vastgesteld óf de algemene voorziening (125 uur per jaar) volstaat én of de hulp op niveau 1 of niveau 2 moet worden verstrekt.[10]

Ook volgt een snoeihard oordeel over voorbereiding van het beëindigingsbesluit. Het aanbod van de standaardvoorziening volgt op de beëindiging van een eerder toegekende maatwerkvoorziening. Uit het verplichte onderzoek naar, onder meer, de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van iemand moet blijken dat degene met de standaardvoorziening voldoende is gecompenseerd. Er is weliswaar onderzoek verricht waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in een rapport, maar hieruit valt, volgens de rechtbank, niet op te maken dat wordt voldaan aan de procesmatige voorwaarden.[11] Het is onduidelijk op basis waarvan is vastgesteld dat de beoogde algemene voorziening voldoende adequaat is, ondanks de door belanghebbende geuite nieuwe klachten. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een (medisch) onderzoek naar de (nieuwe) fysieke beperkingen.

Tot slot

Uit deze uitspraak blijkt maar weer hoe kritisch de uitvoering van de wet wordt getoetst.[12] Daarmee is overigens niet uitgesloten dat voorzieningen (algemene voorziening en maatwerkvoorziening) ook samen een passende oplossing kunnen bieden. In de rechtspraak is daar nog geen definitief oordeel over gegeven.[13] Duidelijk is: hoe specifieker de eisen aan de toegang tot de algemene voorziening zijn, hoe groter het risico voor gemeenten is dat dit als maatwerkvoorziening zal worden gekwalificeerd. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider, auteur en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl en www.uitvoeringwmo2015.nl

Noten

1. RBGEL:2017:6055
2. De gemeente spreekt over regisserend vermogen. Denk bijvoorbeeld aan het kunnen maken van afspraken over welke huishoudelijke taken wanneer uitgevoerd moeten worden.
3. Art. 2.1.1 Wmo 2015
4. Art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015
5. art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015
6. Art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015
7. onder toepassing van art. 2.3.9 Wmo 2015
8. TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 9-10
9. TK 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 110 e.v., p. 119 e.v. en nr. 64, p. 60
10. zelf regie kunnen voeren (niveau 1) en regie voeren door derden (niveau 2 als maatwerkvoorziening)
11. art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015
12. zie ook RBOVE:2017:4172, RBLIM:2017:9849 en 9992
13. RBGEL:2016:5998 en RBNNE:2015:1134