

Onrechtmatig Wmo-beleid

Wat nu?

Wouter Koelewijn & Bas Wallage¹

In het licht van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep waarin werd vastgesteld dat huishoudelijke hulp een voorziening is die onder de reikwijdte van de Wmo valt, wordt op grote schaal het Wmo-beleid herijkt terwijl tegelijkertijd massaal nieuwe aanvragen en herzieningsverzoeken worden ingediend. De vraag dringt zich daarbij op wat nu de rechtspositie is van Wmo-gerechtigden die eerder niet in bezwaar en beroep zijn gegaan. Loopt deze grote groep Wmo-gerechtigden nu tegen het leerstuk van de 'formele rechtskracht' aan of zijn er juridische mogelijkheden om de onherroepelijke beschikkingen alsnog open te breken?

Op 18 mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) in een drietal principiële uitspraken geoordeeld dat huishoudelijke hulp een voorziening is die onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. Daarover was eerder in de rechtspraak onduidelijkheid ontstaan, nadat diverse gemeenten met een beroep op de verruimde beleidsvrijheid onder de Wmo 2015 de huishoudelijke hulp als Wmo-voorziening hadden afgeschaft.² De Raad heeft in de uitspraken van 18 mei 2016 de grenzen van de beleidsvrijheid echter afgebakend. De algemene lessen die gemeenten uit deze uitspraken kunnen trekken, is dat zij bij het vormgeven en uitvoeren van hun Wmo-beleid steeds nadrukkelijk oog moeten houden voor de individuele omstandigheden van de betrokkenen. Generieke beleidsuitgangspunten en algemene voorzieningen zijn weliswaar mogelijk maar de uitspraken laten zien dat deze hun basis moeten vinden in objectief en onafhankelijk onderzoek en dat de gemeente steeds per individueel geval moet beoordelen of de betreffende Wmo-voorziening een afdoende oplossing vormt.

De uitspraken van de Raad hebben gemeenten, belangenbehartigers en advocaten onmiddellijk in beweging gebracht. Op grote schaal wordt het Wmo-beleid herijkt in het licht van de uitspraken terwijl tegelijkertijd massaal nieuwe aanvragen en herzieningsverzoeken worden ingediend. De vraag dringt zich daarbij op wat nu de rechtspositie is van Wmo-gerechtigden die eerder niet in bezwaar en beroep zijn gegaan. Loopt deze grote groep Wmo-gerechtigden nu tegen het leerstuk van de 'formele rechtskracht' aan of zijn er juridische mogelijkheden om de onherroepelijke beschikkingen alsnog open te breken? In deze bijdrage zullen wij de rechtspositie van deze groep nader verkennen.

Daartoe zetten wij allereerst in het kort uiteen wat de Raad in de voornoemde uitspraken precies heeft geoordeeld.

De 18 mei-uitspraken

In twee van de drie zaken die bij de Raad voorlagen, stond het Wmo-beleid van de gemeente Utrecht ter discussie.³ Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht had bepaald dat inwoners uit de gemeente op grond van de Wmo 2015 recht hadden op maximaal 78 uur per jaar aan huishoudelijke hulp. Dit kwam omgerekend neer op gemiddeld 1,5 uur per week. De inwoners die op grond van de (oude) Wmo 2007 voorheen recht hadden op meer uren huishoudelijke hulp per week, moesten op grond van het nieuwe Wmo-beleid genoeg nemen met maximaal 78 uur per jaar. In die gevallen werd door de gemeente een nieuwe beschikking genomen waarin het aantal uren huishoudelijke hulp werd beperkt. In de derde zaak stond het Wmo-beleid van de gemeente Aa en Hunze ter discussie.⁴ Het college van burgemeester en wethouders van deze gemeente had op grond van de Wmo 2015 een algemene voorziening 'schoonmaken huis' getroffen. Op grond van deze algemene voorziening dienden de Wmo-gerechtigden in de gemeente Aa en Hunze zelf de schoonmakers te contracteren en te betalen.

De Raad stelt in voornoemde uitspraken voorop dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van mensen met een beperking. Gezien deze verantwoordelijkheid dienen de gemeenten ervoor te zorgen dat inwoners ondersteund worden bij de zelfredzaamheid en participatie, zodat zij zo lang mogelijk in de eigen omgeving kunnen blijven wonen en functioneren. De Raad oordeelt tegen deze achtergrond dat huishoudelijke



hulp daarom onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. De Raad oordeelt verder dat een gemeente het Wmo-beleid ten aanzien van de omvang en de vergoeding van de huishoudelijke hulp op grond van objectief en deugdelijk onderzoek dient te motiveren. Uit dit onderzoek moet blijken welke tijd nodig is om een schoon en leefbaar huis te krijgen en te houden. Het beleid moet naar het oordeel van de Raad daarbij antwoord geven op de volgende vragen:

'Welk niveau van schoon is voor een huishouden verantwoord? Welke concrete activiteiten moeten daarvoor worden verricht? Hoeveel tijd is daarvoor nodig en met welke frequentie moeten deze activiteiten worden verricht om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning?'

De inrichting van het Wmo-beleid en de beleidsmatige keuzen die daarin worden gemaakt voor de omvang van de huishoudelijke hulp moet aan de hand van deze vragen zorgvuldig worden onderbouwd. Gemeenten kunnen niet langer volstaan met een louter budgettaire onderbouwing. De uitspraken leiden ertoe dat veel gemeenten in de komende maanden hun Wmo-beleid inhoudelijk herzien of aanscherpen. Daarbij rijst de vraag wat de uitspraken nu vanuit juridisch perspectief betekenen voor Wmo-gerechtigden die geen rechtsmiddelen hadden aangewend tegen (inmiddels onherroepelijk geworden) Wmo-beschikkingen waarin het aantal uren

Op grond van het leerstuk van de formele rechtskracht wordt de rechtmatigheid van een onherroepelijke beschikking verondersteld aanwezig te zijn

voor huishoudelijke hulp was geschrapt of gekort, terwijl dit Wmo-beleid achteraf gezien onrechtmatig blijkt. Welke juridische mogelijkheden heeft deze groep Wmo-gerechtigden nog en op welke wijze moeten of kunnen gemeenten daarop reageren?

Onherroepelijke Wmo-beschikkingen en de formele rechtskracht

Op grond van het leerstuk van de formele rechtskracht wordt de rechtmatigheid van een onherroepelijke beschikking verondersteld aanwezig te zijn. Dit betekent dat Wmo-beschikkingen waartegen geen rechtsmiddelen zijn aange-

wend formele rechtskracht hebben gekregen, ook als deze beschikkingen in het licht van de uitspraken van 18 mei 2016 achteraf gezien niet houdbaar zijn. De rechtmatigheid van deze Wmo-beschikkingen wordt, ondanks de onrechtmatigheid van het onderliggende Wmo-beleid, zowel door de bestuursrechter als door de civiele rechter verondersteld aanwezig te zijn.⁵ Een Wmo-gerechtigde kan zo'n onaantastbaar geworden Wmo-beschikking daarom niet alsnog aanvechten. In de praktijk worden echter op grote schaal herzieningsverzoeken en nieuwe aanvragen ingediend voor huishoudelijke hulp. De vraag is echter of deze route voor de betrokkenen niet doodloopt op formeel-juridische gronden?



Herhaalde aanvraag of gewijzigde omstandigheden?

Uit artikel 4:6 Awb volgt dat indien, na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt ingediend de aanvrager nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden dient te vermelden bij de aanvraag. Indien dergelijke nieuwe feiten of veranderde omstandigheden ontbreken, kan het bestuursorgaan de herhaalde aanvraag of het herzieningsverzoek vereenvoudigd afwijzen onder verwijzing naar de eerdere onherroepelijk Wmo-beschikking (artikel 4:6 lid 2 Awb).⁶

Relevante wijzigingen van het recht kunnen echter 'veranderde omstandigheden' opleveren die een gemeente dwingen om wel tot een nieuwe en volledige beoordeling van de aanvraag te komen met toepassing van het gewijzigde recht.⁷ Veel gemeenten zitten momenteel echter nog in de fase van het inventariseren of de uitspraken in hun gemeente al dan niet aanleiding zijn tot aanpassing of aanscherping van hun Wmo-beleid. In die fase is er nog geen sprake van een 'relevante wijziging van het recht' en derhalve ook geen 'veranderde omstandigheid' in de zin van artikel 4:6 lid 1 Awb. In de jurisprudentie is bovendien uitgemaakt dat uitsluitend een rechterlijke uitspraak géén nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid oplevert.⁸ Wmo-gerechtigden die in de uitspraken van 18 mei 2016 aanleiding zien om een nieuwe aanvraag of een herzieningsverzoek in te dienen, vooruitlopend op een wijziging van het Wmo-beleid en de Wmo-verordening, lopen daarmee het risico dat hun aanvraag vereenvoudigd wordt afgewezen met toepassing van artikel 4:6 lid 2 Awb. De Wmo-gerechtigde doet er vanuit juridisch perspectief daarom verstandig aan om zijn geduld te bewaren en te wachten totdat de gemeente nieuw beleid heeft vastgesteld en de Wmo-verordening heeft aangepast.

Auteurs

1. Mr. dr. W.I. Koelewijn is advocaat bij Van Benthem & Keulen te Utrecht en daarnaast als universitair docent en onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.
Mr. B. Wallage is eveneens werkzaam bij Van Benthem en Keulen (VBK). Beiden maken onderdeel uit van het Wmo-team

van VBK en staan in die hoedanigheid meerdere gemeenten bij in Wmo-dossiers.

Noten

2. Zie de uitspraken Rb. Zeeland-West-Brabant 7 januari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:9; Rb. Gelderland 17 december 2015,

ECLI:NL:RBGEL:2015:7848.

3. CRvB 18 mei 2016,

ECLI:NL:CRVB:2016:1402; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403.

4. CRvB 18 mei 2016,

ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

5. HR 11 oktober 1996, NJ 1997/165, m.nt. Scheltema.

6. ABRvS 31 augustus 2006, JV 2006/420.

7. ABRvS 22 december 2010,

ECLI:NL:RVS:2010:249.

8. CRvB 28 januari 2011,

ECLI:NL:CRVB:2011:BP2470.

Wat kunnen gemeenten doen?

Voor diverse gemeenten zullen de uitspraken van 18 mei 2016 aanleiding zijn om hun Wmo-beleid en de Wmo-verordening te herijken en waar nodig te herzien. Daarvoor zal echter ook een politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces nodig zijn en het is in veel gemeenten de vraag of dit voor het zomerreces gereed zal zijn. Ondertussen stromen echter de herzieningsaanvragen bij veel gemeenten binnen en trachten de Wmo-gerechtigden gemeenten onder druk te zetten om tijdig een nieuwe Wmo-beslissing te nemen. Opmerkelijk is dat ook de staatssecretaris Van Rijn de druk op gemeenten lijkt op te voeren. In zijn brief van 6 juni 2016 naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van 18 mei 2016 schrijft Van Rijn aan de colleges van burgemeester en wethouders het volgende: *'Voor zover de uitspraken van de CRvB voor u aanleiding zijn uw huidige beleid aan te passen, is het van groot belang hierover helder te communiceren met uw inwoners. U zult daarbij aanvullende acties moeten ondernemen om deze (nieuwe of gewijzigde) voorzieningen aan uw burgers te kunnen bieden. Deze acties houden mijns inziens ook in dat u zult bezien hoe u tegemoet kunt komen aan inwo-*

De Wmo-gerechtigde doet er vanuit juridisch perspectief verstandig aan om zijn geduld te bewaren en te wachten totdat de gemeente nieuw beleid heeft vastgesteld

ners die een afwijzing op hun aanvraag hebben ontvangen voor ondersteuning op basis van bestaand beleid dat strijdig is met de uitspraken van de CRvB, ook al hebben zij daartegen geen bezwaar gemaakt of beroep ingesteld.⁹

Van Rijn roept de gemeenten daarmee feitelijk op om zich niet op formele gronden te verschuilen achter het leerstuk van de 'formele rechtskracht' en de 'herhaalde aanvraag' maar in deze gevallen ruimhartiger aan te geven op welke wijze door de gemeente materieel tegemoet zal worden gekomen aan de Wmo-gerechtigden.

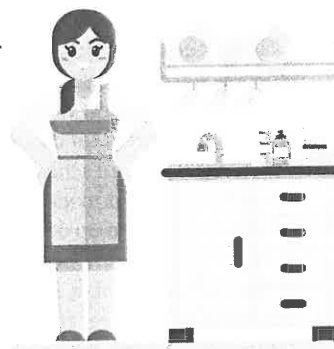
Het zal met name voor gemeenten die in de uitspraken aanleiding zien om hun Wmo-beleid aan te passen echter enkele weken tot maanden duren voordat de beleidswijziging zijn beslag heeft gekregen in een gewijzigde Wmo-verordening. Vervolgens kost het tijd om op basis daarvan nieuwe Wmo-beschikkingen te nemen.

Het is daarnaast voor gemeenten ook mogelijk om ambtshalve de beschikkingen van Wmo-gerechtigden te herzien, vóór de voornoemde beleidswijziging door te voeren. Zo heeft de gemeente Amsterdam ervoor gekozen om alle kortingen die waren opgelegd in het kader van de Wmo 2015 (voorlopig) terug te draaien.¹⁰ Het ambtshalve herzien van onherroepelijk geworden 'onrechtmatige beschikkingen' is zoals hiervoor beschreven, op grond van

de leer van de formele rechtskracht, geen verplichting voor gemeenten. Voorts dient het gemeentelijk Wmo-beleid na ambtshalve herziening van de beschikkingen alsnog te worden aangepast naar aanleiding van de uitspraken van de Raad. Het is ons inziens dan ook verstandig dat gemeenten eerst het gemeentelijk Wmo-beleid aanpassen, alvorens nieuwe beschikkingen te nemen. Het is namelijk goed mogelijk dat de Wmo-gerechtigde op basis van het nieuwe gemeentelijke beleid nog steeds wordt gekort, ten opzichte van het aantal uren huishoudelijke hulp op grond van de (oude) Wmo 2007.

Het is hoe dan ook raadzaam dat gemeenten hun beleidswijziging voortvarend in gang zetten. Cruciaal is ons inziens dat de gemeenten hierover duidelijk communiceren en de betrokkenen tijdig informeren over de aanstaande wijzigingen. Van betrokkenen mag ons inziens op hun beurt redelijkerwijs worden verwacht dat zij komende periode hun geduld bewaren en de gemeenten de gelegenheid geven om de beleidswijziging zorgvuldig door te voeren en te implementeren. Indien dat geduld niet wordt bewaard en de Wmo-gerechtigden via nieuwe aanvragen gevolgd door ingebrekestellingen wegens niet tijdig beslissen, de gemeenten onder druk gaan zetten, dwingen zij de gemeenten tot het innemen van formeel-juridische standpunten en vereenvoudigde snelle afwijzingen met toepassing van artikel 4:6 lid 2 Awb. Dit zal vervolgens onvermijdelijk leiden tot een verdere juridisering van de Wmo-aanvragen. Indien gemeenten kiezen voor het onmiddellijk ambtshalve herzien van de (onrechtmatige) beschikkingen bestaat het risico dat er in de toekomst, op grond van nieuw gemeentelijk Wmo-beleid, opnieuw in gevallen op het aantal uren huishoudelijke hulp zal worden gekort. Dat is mede in het kader van de rechtszekerheid niet wenselijk. Om die reden adviseren wij gemeenten om eerst het Wmo-beleid aan te passen, alvorens (ambtshalve) nieuwe beschikkingen te nemen.

Kortom, van gemeenten mag voortvarendheid en heldere communicatie worden verwacht bij de aanpassing van het Wmo-beleid en van de Wmo-gerechtigden mag enig geduld worden gevraagd. Daarmee kan onnodig juridisch getouwtrek op uitsluitend formeel-juridische gronden worden voorkomen. Voor de tussenliggende periode zijn bovendien goede tijdelijke Wmo-oplossingen denkbaar die recht doen aan de belangen van zowel de Wmo-gerechtigden als de gemeenten. Eén ding staat na de uitspraken van 18 mei 2016 in ieder geval wel vast. De berichten van vorige maand dat gemeenten geld overhielden uit de Wmo-budgetten zullen spoedig tot het verleden behoren.¹¹ •



9. Brief Staatssecretaris Van Rijn d.d. 6 juni 2016 met kenmerk: 978671-151781-DMO.
10. Michiel Couzy, 'Amsterdam draait korten op zorg terug', *Het Parool* 25 mei 2016.

11. Gemeenten hielden miljoenen over op Wmo-budget, *NRC Handelsblad* 5 mei 2016.