

maatregel moet worden opgelegd. Zoals de politieagent de afwegingsruimte heeft om in het individuele geval af te kunnen zien van het opleggen van een boete, zo zou dat voor de uitvoeringsprofessional in de sociale zekerheid ook moeten zijn. Die ruimte lijkt hem echter steeds minder te worden geboden door de wetgever.

Natuurwetten

Van iedereen in de bijstand, ongeacht indeling op de participatieladder (of fase indeling) wordt een zekere mate van verandering gevraagd. Deze verandering kan van alles inhouden zoals gedrag, houding, wijziging van woonomstandigheden, aanpassing van het gebruikelijke kostenpatroon et cetera. Maar welke verandering er ook plaats dient te vinden; voor iedere verandering die van ons als mens wordt gevergd gelden een paar ijzeren natuurwetten: verandering kun je niet van buitenaf opleggen aan mensen, mensen moeten hun eigen keuze kunnen maken, alle verandering gaat in kleine stapjes en mensen willen wel veranderen, maar willen niet veranderd worden. Wie dergelijke inzichten weg wenst te zetten als tegeltjeswijsheid moet nog maar eens goed naar zijn eigen leven kijken. Op ieder DIVOSA-congres worden de deelnemers uit de wereld van de sociale zekerheid weer geconfronteerd met waar zij het allemaal voor doen, namelijk 'voor mensen die in een kwetsbare periode van hun leven zitten.' De wetgever lijkt hierbij in te zetten factoren als compassie en inlevingsvermogen in de individuele situatie steeds verder te willen blokkeren en/of uit te bannen. Of we daar als samenleving wijzer van worden is maar zeer de vraag. ■

Gjalt Schippers is staffunctionaris/register mediator Langhenkel Opleiding en Training bv.

Rechtsbescherming in de Wmo 2015

Mogen gemeenten aankondigen dat de huishoudelijke hulp stopt?

DOOR Ingeborg Lunenburg

Nog even en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) treedt in volle omvang in werking. Een deel van de wet geldt nu al. Dat is nodig omdat gemeenten zich moeten kunnen voorbereiden op de uitvoering. Mogen gemeenten al voorsorteren op de Wmo 2015 met de aankondiging dat de huishoudelijke hulp stopt?

Vanaf 1 januari 2015 moeten de gemeenten volgens de wettelijke bepalingen zorg dragen voor maatschappelijke ondersteuning en zullen de in de wet en het gemeentelijk beleid neergelegde rechten en plichten voor burgers gaan gelden. Voor nieuwe gevallen is het nieuwe beleid direct van toepassing, dat is logisch. Voor bestaande rechten ligt dat anders, zoals we hierna zullen lezen.

Onderzoek

Maar eerst in het kort de procedure in de Wmo 2015: hoe moet een verzoek om ondersteuning ingediend worden? In de nieuwe Wmo geldt in principe een verbod op het direct indienen van een aanvraag voor een voorziening. Het is de bedoeling dat burgers zich bij de gemeente melden met een behoefte aan (lees: een verzoek om) maatschappelijke ondersteuning. Als een burger toch meteen een aanvraag voor een voorziening indient, dan mag de gemeente deze pas ná zes weken in behandeling nemen.

Na de melding is de gemeente op haar beurt verplicht om onderzoek te (laten) doen. De onderwerpen die daarbij aan bod moeten komen staan in de wet zelf (art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015): het onderzoek moet gericht zijn op een totaalbeeld. Het gesprek gaat daarom over welke mogelijkheden iemand heeft om zelf, met hulp van personen uit het sociale netwerk of met het gebruik van vrij toegankelijke voorzieningen mee te kunnen doen in de samenleving. Het onderzoek wordt afgerond met een schriftelijk verslag waarin het bedoelde totaalbeeld komt te staan. Het proces van de melding en het onderzoek mag maximaal zes weken in beslag nemen. Daarna mag iemand altijd een aanvraag indienen, ook al staat in het schriftelijke verslag van de gemeente dat zij ondersteuning niet nodig acht. De rechtsbescherming is hiermee gewaarborgd, omdat op een aanvraag altijd een besluit volgt, waartegen bezwaar en (hoger) beroep openstaat. Voor het schriftelijke onderzoeksverslag geldt de mogelijkheid van bezwaar en beroep niet.

Zelfredzaamheid

Er zijn twee kernbegrippen waar het in de Wmo 2015 om gaat: zelfredzaamheid en participatie. Voor de vraag of gemeenten in 2015 verplicht zijn huishoudelijke hulp te bieden is de definitie van zelfredzaamheid van belang. In de toelichting op de wet staat dat zelfredzaamheid twee elementen bevat:

1. het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen; en
2. het voeren van een gestructureerd huishouden.

Deze elementen beschrijven wanneer van iemand gezegd kan worden dat hij zelfredzaam is en participeert op een zodanig niveau dat er voor de gemeente in beginsel geen reden bestaat om daarin bij te springen. Algemene dagelijkse levensverrichtingen zijn de handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten, met inbegrip van zelfzorg. Denk aan in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, lopen, gaan zitten en weer opstaan, lichamelijke hygiëne, toiletbezoek, eten/drinken, medicijnen innemen, ontspanning en soci-

aal contact. Ondersteuning met het oog op het voeren van een gestructureerd huishouden omvat bijvoorbeeld hulp bij contacten met officiële instanties, hulp bij het aanbrengen van structuur in het huishouden, hulp bij het leren om zelfstandig te wonen, hulp bij het omgaan met onverwachte gebeurtenissen die de dagelijkse structuur doorbreken of hulp bij het omgaan met geld. In de toelichting op de wet staan geen huishoudelijke werkzaamheden opgesomd.

Maatwerk

De nieuwe Wmo biedt gemeenten meer mogelijkheden dan de Wmo 2007 om burgers op een goede manier maatschappelijk te ondersteunen. Gemeenten stellen in de nieuwe Wmo immers zelf vast welk beleid wordt gevoerd, en hebben dat uiterlijk 1 november vastgelegd in het beleidsplan en de verordening. Goede ondersteuning hoeft niet zonder meer te leiden tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening. Er is in de nieuwe Wmo geen sprake meer van een ongeclausuleerd recht. Het begrip maatwerkvoorziening duidt beter dan het in de Wmo 2007 gebrui-

kelijke begrip individuele voorziening aan dat het om maatwerk gaat. Het gaat niet alleen om een of meer concrete en herhaalbaar in te zetten vormen van een aanbod aan activiteiten, maar onder omstandigheden ook om een op maat van de persoon gesneden afgestemd geheel van maatregelen. Binnen de grenzen van wat daarover in het gemeentelijk beleid is vastgelegd wordt een maatwerkvoorziening verleend. Die moet bijdragen aan het realiseren van een situatie waarin iemand in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie, om aldus zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven wonen. De wet zelf benoemt een aantal maatwerkvoorzieningen die verstrekt kunnen worden als de burger daarop is aangewezen: begeleiding, hulpmiddelen, woningaanpassingen, kortdurend verblijf in een instelling,¹ beschermd wonen en opvang. Huishoudelijke hulp staat daar niet bij.

Geen verplichting

Dus zowel in de wettekst zelf, als in de toelichting op de Wmo 2015, staat huishoudelijke hulp niet expliciet ver-

Tijdens het debat in de Tweede Kamer is benoemd dat mensen voor huishoudelijke hulp kunnen worden doorverwezen naar de particuliere markt.

meld. Dat was voorheen wel het geval. Huishoudelijke verzorging viel tot 2007 onder de verzekerde aanspraken van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Vanaf 2007 staat dezelfde definitie in de huidige Wmo, waardoor gemeenten verplicht zijn om huishoudelijke verzorging toe te kennen als dat nodig is. In de praktijk wordt overigens over huishoudelijke hulp gesproken.

In de parlementaire behandeling van de Wmo 2015 werd niet gesproken over huishoudelijke hulp. Ook in de toelichting worden nergens voorbeelden van huishoudelijke werkzaamheden genoemd zoals stofzuigen, dweilen, de badkamer soppen of maaltijden bereiden. Bijzonder is dat in het conceptwetsvoorstel wel een begripsbepaling van huishoudelijk hulp stond. Dit conceptwetsvoorstel was breed verspreid in Nederland, maar is nooit officieel aan de Kamer aangeboden. In het definitieve wetsvoorstel was de definitie echter verdwenen. Dat rechtvaardigt de conclusie dat gemeenten in 2015 niet meer verplicht zijn om huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening te verstrekken.

Particulier

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer is benoemd dat een schone leefomgeving een basisbehoefte is, zonder dat daarmee afgedwongen kan worden dat aanspraak bestaat op een maatwerkvoorziening. Verder kwam aan bod dat mensen voor huishoudelijke hulp kunnen worden doorverwezen naar de particuliere markt. Zolang deze doorverwijzing plaatsvindt binnen de wettelijke kaders van de Wmo 2015, heeft de regering daar geen bezwaar tegen. Een van de belangrijkste wettelijke kaders wordt gevormd door het eerder in dit artikel genoemde onderzoek na de melding. Dat onderzoek is een echt wettelijk recht! Verder geldt dat het zorgvuldig moet gebeuren in de zin

van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtsbescherming is er omdat de beslissing op aanvraag gebaseerd is op het verslag van het onderzoek. Kort gezegd: een onzorgvuldig onderzoek kan nooit leiden tot een goed gemotiveerde beslissing op de aanvraag.

Voorsorteren?

Mag de gemeente voorsorteren op de Wmo 2015? Jazeker mag dat. Het voorbereidende werk kan in ieder geval worden gedaan. De gemeente kan bijvoorbeeld sinds 1 november heronderzoeken uitvoeren met het oog op de te nemen besluiten ná 1 januari 2015. Voor besluiten die op grond van de Wmo 2007 zijn genomen is geen overgangsrecht opgenomen. Bepaald is dat de bestaande rechten en verplichtingen in stand blijven tot het moment dat de gemeente een dergelijk besluit intrekt. De reden om dat te doen kan het gewijzigde beleid in 2015 zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als huishoudelijke hulp geen onderdeel meer uitmaakt van het beleid.

Bestaande rechten

Mag de bestaande huishoudelijke hulp per 1 januari 2015 worden stopgezet? Nee, dat kan niet zonder meer. Bestaande toekenningen worden namelijk aangemerkt als *possession* zoals bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EP van het EVRM). Dat artikel bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Van niemand mag dus het eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet. Aantasting van het genot van iemands eigendom is dus niet zonder meer verboden, maar het moet wel in de Wmo 2015 geregeld zijn en het moet een legitieme doelstelling in het algemeen belang hebben. In artikel 8.9 Wmo 2015

is geregeld dat bestaande toekenningen na inwerkingtreding van de nieuwe wet blijven doorlopen, totdat de gemeente een nader besluit neemt. Dat nadere besluit kan de intrekking van de huishoudelijke hulp zijn. Het vereiste algemene belang en de legitieme doelstelling zitten hem erin dat gemeenten eerder genomen besluiten in overeenstemming brengen met de nieuwe wet en het (gewijzigde) gemeentelijke beleid daarover. Bij het intrekken van eerdere toekenningen zal de gemeente een overgangstermijn moeten bieden. Een termijn van drie maanden wordt doorgaans redelijk geacht.

Tot slot

Ik leid uit het voorgaande af dat gemeenten in de Wmo 2015 niet meer verplicht kunnen worden om huishoudelijk hulp als maatwerkvoorziening te verstrekken. Niet bij nieuwe gevallen, maar ook niet bij bestaande. Het huidige wettelijke recht op huishoudelijk hulp kan worden ingetrokken, mits daarvoor een redelijke overgangstermijn wordt gehanteerd. In zijn brief aan de Kamer van 6 november wijst staatssecretaris Van Rijn met klem op een zorgvuldig onderzoek en inachtneming van het bieden van een overgangstermijn.² Voor degenen die niet of onvoldoende in staat zijn om regie te kunnen voeren over een gestructureerd huishouden, geldt tot slot nog een extra opmerking. Immers, regievermogen geeft een implicatie over de mate waarin iemand zelfredzaam is. Het is soms de vraag of iemand wel zelf een huishoudelijke hulp kan regelen. En als het schoonmaakwerk wordt gedaan, bijvoorbeeld door iemand uit de particuliere markt, dan zal de gemeente mogelijk aanvullend een maatwerkvoorziening moeten bieden om te (laten) controleren of wel aan de basisbehoefte van een schone leefomgeving wordt voldaan. ■

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

Noten

1. Beter bekend als 'logeren', gericht op het ontlasten van de mantelzorger.
2. <http://www.rijksoverheid.nl> | mogelijke zoekopdracht: wmo 2015 november kamerbrief.