

Reactie: onrechtmatig Wmo-beleid – wat nu?

Renske Imkamp & Matthijs Vermaat¹

In een bijdrage in het *NJB*² bespraken Wouter Koelewijn & Bas Wallage de gevolgen van de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep waarin werd vastgesteld dat huishoudelijke hulp een voorziening is die onder de reikwijdte van de Wmo 2015 valt. De conclusie luidde dat de grote groep Wmo-gerechtigden die eerst geen bezwaar en beroep heeft ingesteld nu tegen het leerstuk van de ‘formele rechtskracht’ aanloopt. Ons inziens gaan de auteurs bij de uitleg van artikel 4:6 Awb aan twee belangrijke aspecten voorbij en worden rechtzoekenden en gemeentebesturen daarmee op het verkeerde been gezet.

Naar aanleiding van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) vragen momenteel veel Wmo-gerechtigden bij het college van B&W van hun gemeente om een hernieuwde vaststelling van hun aanspraak op huishoudelijke hulp. Koelewijn & Wallage wijzen er op dat het leerstuk van de formele rechtskracht impliceert dat de rechtmatigheid van een onherroepelijke beschikking wordt verondersteld aanwezig te zijn. Onder verwijzing naar artikel 4:6 lid 2 Awb concluderen zij dat het bestuursorgaan de herhaalde aanvraag of het herzieningsverzoek vereenvoudigd kan afdoen onder verwijzing naar de eerdere onherroepelijke Wmo-beschikking. De nieuwe jurisprudentie vormt immers geen rechtens relevante novum in de zin van artikel 4:6 Awb.

De auteurs stellen: ‘De Wmo-gerechtigde doet er vanuit juridisch perspectief daarom verstandig aan om zijn geduld te bewaren totdat de gemeente nieuw beleid heeft vastgesteld en de Wmo-verordening heeft aangepast.’

Het advies aan de rechtzoekende om nieuw beleid af te wachten is naar onze mening in de eerste plaats niet verenigbaar met de compensatieplicht die voortvloeit uit de Wmo 2015.³ Zodra een hulpbehoevende aanklopt bij het college met een verzoek om maatschappelijke

ondersteuning (zoals huishoudelijke hulp) zal de noodzaak daartoe in principe altijd moeten worden onderzocht. Deze compensatieplicht eindigt niet zodra eenmaal een besluit is genomen waartegen geen bezwaar of beroep meer mogelijk is. Een nieuwe aanvraag leidt dan niet tot wijzigingen van aanspraken in het verleden, maar mogelijk wel voor heden en toekomst.

Daarnaast biedt ook de vaste jurisprudentie van de Raad over de beperkte reikwijdte van artikel 4:6 Awb bij zogenaamde ‘duuraanspraken’ hoop aan de rechtzoekende. Duuraanspraken hebben het kenmerk dat ze in beginsel niet de vaststelling voor één tijdstip betreffen maar dat de vaststelling voortduurt over een langere periode. Een aanspraak op huishoudelijke hulp wordt veelal voor de duur van een jaar of langer vastgesteld. De Raad kwalificeert een indicatie voor huishoudelijke hulp als duuraanspraak.⁴

Volgens deze vaste jurisprudentie dient bij een duuraanspraak de toetsing aan artikel 4:6 Awb beperkt te blijven tot de periode voorafgaand aan de nieuwe aanvraag. De nieuwe aanvraag strekt er immers niet toe dat het bestuursorgaan terugkomt op het eerdere besluit, maar ziet toe op een nieuwe periode na het indienen van de latere aanvraag. De Raad overweegt over deze situatie: ‘Met deze latere aanvraag is, reeds omdat de voor de beoordeling ervan relevante feiten en omstandigheden naar hun aard gewijzigd kunnen zijn, een nieuw beoordelingsmoment gegeven, zodat niet kan worden gesproken van een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb.’⁵

De Raad oordeelt dat het bestuursorgaan bij een nieuwe aanvraag een onderscheid moet maken tussen de periodes vóór en na de aanvraag: ‘Voor de periode na de aanvraag moet het bestuursorgaan een belangenafweging maken en moet bij de bestuursrechter een minder terughoudende toetsing plaatsvinden. Het is met een evenwichtige en zorgvul-

dige belangenafweging niet verenigbaar dat een besluit waarbij ten onrechte geen of een te lage aanspraak is toegekend, in zulke gevallen blijvend aan de aanvrager wordt tegengeworpen.’⁶

De aanvrager moet feiten of omstandigheden vermelden die aanleiding kunnen geven tot een gunstiger besluit dan het besluit waarvan ten aanzien van de toekomst herziening wordt gevraagd. Daarbij zal een enkele herhaling van feiten en omstandigheden die al bij de beoordeling van de eerdere aanvraag zijn betrokken doorgaans niet voldoende zijn om van het bestuursorgaan een nieuw onderzoek en een belangenafweging te mogen verlangen.⁷ Duidelijk moge zijn dat de Raad hier een aanzienlijk minder strenge toets dan het *novum*-criterium van artikel 4:6 Awb beoogt. Bij uitspraak van 6 juni 2016 heeft de Raad deze algemene lijn meest recentelijk bevestigd.⁸

Het voorgaande leidt naar onze mening tot een hoopvolle conclusie voor de hulpbehoevenden die naar aanleiding van de recente gunstige Wmo-jurisprudentie over hulp bij het huishouden alsnog hun recht willen halen. Vanuit juridisch perspectief is het niet nodig om geduld te betrachten totdat nieuw beleid is vastgesteld en de Wmo-verordening is aangepast. Het is juist verstandig

Auteurs

1. Mr. drs. R. Imkamp & mr. dr. M. Vermaat zijn advocaat bij Van der Woude De Graaf advocaten te Amsterdam.

Noten

2. *NJB* 2016/1394, afl. 28, p. 1974-1976.

3. In het bijzonder art. 2.3.5 Wmo 2015.

4. Bijv. CRvB 17 december 2008,

ECLI:NL:CRVB:2008:BG8694; CRvB 21 augustus 2013,

ECLI:NL:CRVB:2013:1615.

5. CRvB 21 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1615, r.o.

4.1. Zie voor vergelijkbare uitspraken bijv. CRvB 12 augustus

2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2712; CRvB 19 november 2015,

ECLI:NL:CRVB:2014:3950; CRvB 27 januari 2016,

ECLI:NL:CRVB:2016:429.

6. CRvB 14 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1 (r.o. 4.2.1).

7. CRvB 14 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1 (r.o. 4.3.4).

8. CRvB 6 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2153.

om spoorlags een nieuwe aanvraag te doen. Ten aanzien van de periode na deze aanvraag zullen de nieuwe uitspraken over hulp bij het huis-

houden een plaats moeten krijgen in nieuw onderzoek en een belangenafweging door het college. Dat vervolgens het geduld van de Wmo-

gerechtigde toch op de proef zal worden gesteld door niet al te snelle besluitvorming, is van een andere orde. •

1889

Naschrift

Wouter Koelewijn & Bas Wallage¹

Met interesse hebben wij kennisgenomen van de reactie van Imkamp & Vermaat op ons artikel in het *NJB*, van 15 juli 2016.² In hun reactie stellen Imkamp & Vermaat dat Wmo-gerechtigden er verstandig aan doen om spoorlags en vooruitlopend op aanpassingen van het Wmo-beleid nieuwe aanvragen voor huishoudelijke ondersteuning in te dienen, naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) d.d. 18 mei 2016. Zij zoeken daarvoor steun in de compensatieplicht en putten hoop voor hulpbehoevenden uit de zogenaamde 'duuraanspraken-jurisprudentie'.

Wij stellen voorop dat wij de achterliggende motivatie van Imkamp & Vermaat begrijpen en onderschrijven. Indien hulpbehoevenden in het licht van de 18 mei-uitspraken als gevolg van onrechtmatig Wmo-beleid geen of onvoldoende hulp ontvangen dienen de inspanningen van betrokken gemeenten erop gericht te zijn deze hulp zo spoedig mogelijk alsnog te organiseren. Daarover kan geen misverstand bestaan. Wij verschillen echter met hen van mening over de juridische route die hulpbehoevenden (en gemeenten) daarbij het beste kunnen volgen.

Los van de vraag of het door hen aangevoerde compensatie-argument dat stoelt op de oude Wmo 2007, in het licht van de nieuwe Wmo 2015 waarin het accent veel meer ligt op de plicht van gemeenten tot het bevorderen van 'participatie',³ wel hout snijdt, zijn wij vooral niet overtuigd van de juridische houdbaarheid van de wijze waarop Imkamp & Vermaat de duuraanspraken-jurisprudentie toepassen op herhaalde Wmo-aanvragen.

Op grond van deze jurisprudentie wordt de toetsing aan artikel 4:6 Awb in beginsel alleen toegepast op

de periode voorafgaand aan de nieuwe aanvraag. Voor zover de nieuwe aanvraag ziet op de toekomst, dient het bestuursorgaan een belangenafweging te maken: *'het is met een evenwichtige en zorgvuldige belangenafweging niet verenigbaar dat een besluit waarbij ten onrechte geen of een te late aanspraak is toegekend, in zulke gevallen blijvend aan de aanvrager wordt tegengeworpen'*.⁴

Dit betekent dat indien de aanvrager zijn herhaalde c.q. nieuwe aanvraag deugdelijk en toereikend onderbouwt, het bestuursorgaan dient te onderzoeken in hoeverre het oorspronkelijke besluit onjuist was. In die gevallen kan een nieuwe aanvraag niet zonder meer vereenvoudigd worden afgewezen, op grond van artikel 4:6 lid 2 Awb. Tot zover onderschrijven wij de analyse van Imkamp & Vermaat.

Indien Wmo-gerechtigden echter uitsluitend naar aanleiding van de 18 mei-uitspraken herhaalde aanvragen indienen, voordat de gemeente haar Wmo-beleid gewijzigd heeft vastgesteld, is het voor een college in beginsel nog niet mogelijk om op basis van een nog niet gewijzigd en vastgesteld Wmo-beleidskader een besluit te nemen. Dat te wijzigen beleidskader is immers nog onderwerp van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Bovendien is met het uitzicht op te wijzigen Wmo-beleid ons inziens ook geen sprake van een 'blijvende' tegenwerping. Na de vaststelling van het gewijzigde beleid wordt de eerdere afwijzingsbeschikking niet langer aan de aanvrager tegengeworpen.

Hulpbehoevenden die zodoende uitsluitend in de 18 mei-uitspraken aanleiding zien om een herhaalde Wmo-aanvraag in te dienen, zonder dat sprake is van overige gewijzigde persoonlijke omstandigheden, lopen ons inziens daarom wel degelijk het

risko om tegen de formele rechtskracht van de eerdere afwijzing aan te lopen. Een rechterlijke uitspraak vormt immers op zichzelf niet een 'nieuw feit of gewijzigde omstandigheid'.⁵ Dat het gaat om een duuraanspraak maakt dit niet anders.

Tot slot menen wij dat het spoorlags indienen van herhaalde Wmo-aanvragen en voeren van juridische procedures naar aanleiding van de 18 mei-uitspraken leidt tot een onnodige juridisering, administratieve belasting en kosten aan de zijde van de hulpbehoevende en de gemeente. Wij menen dat het verstandiger is dat gemeenten en hulpbehoevenden (en hun gemachtigden) allereerst met elkaar in gesprek gaan over de wijze waarop zo spoedig mogelijk recht gedaan kan worden aan de uitspraken van de CRvB. In de praktijk blijkt dat deze gesprekken juist kunnen leiden tot goede oplossingen en duidelijke procesafspraken zonder dat juridische procedures nodig zijn. Op de formeel-juridische route die Imkamp & Vermaat voorstaan zou wat ons betreft slechts moeten worden teruggevallen, indien de route van overleg en procesafspraken onverhoopt doodloopt of het geduld van de hulpbehoevende te zeer op de proef wordt gesteld. •

Auteurs

1. Mr. dr. W.I. Koelewijn en mr. B. Wallage zijn advocaat bij Van Benthem & Keulen te Utrecht. Mr. dr. W.I. Koelewijn is daarnaast als universitair docent en onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

2. *NJB* 2016/1394, afl. 28, p. 1974-1976

3. Zie: W.I. Koelewijn & E.E. Schaake, 'De Wmo 2015: minder compenseren meer participeren' *de Gemeentestem* 2014, nr. 2.

4. CRvB 14 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1; en CRvB 16 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4597.

5. CRvB 28 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2470.