

Rapport

Het huishoudpotje van rijkswege

Een onderzoek naar aanleiding van een klacht over de wijze waarop de gemeente Utrecht heeft gehandeld naar aanleiding van een vraag om uitleg van het (nieuwe) beleid van de gemeente op het gebied van de huishoudelijke hulp.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Utrecht gegrond.

Datum: 15 november 2016

Rapport: 2016/101

WAT IS ER GEBEURD?

Verzoekster is een inwonster van de gemeente Utrecht die hulp bij huishouden ontving op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2007). In verband met herindicatie en gewijzigde wetgeving (Wmo 2015) zou zij met ingang van 24 maart 2015 door de gemeente worden gekort op haar aantal uren huishoudelijke hulp. Haar huishoudelijke hulp zou van vier uren per week naar anderhalf uur per week gaan. Als gevolg van het bezwaar van verzoekster daartegen, is het aantal uren met ingang van 24 maart 2015 twee uren per week geworden.

Eind 2014 raakte verzoekster op de hoogte van een nieuwe subsidieregeling van rijkswege inzake hulp bij het huishouden. Deze regeling staat inmiddels bekend als de Huishoudelijk Hulp Toelage (HHT-regeling ook wel het "Van Rijnpotje" genoemd); zie Achtergrond: de Informatiekaart van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van augustus 2014). Verzoekster vroeg zich af of zij voor die regeling in aanmerking kon komen en stelde deze vraag telefonisch aan een medewerker van de gemeente. Nadat haar dat telefonisch was bevestigd en zij daarvoor naar de zorgaanbieder was verwezen, heeft zij in januari 2015 bij haar zorgaanbieder om één HHT-uur extra huishoudelijke hulp verzocht. Op die manier kon verzoekster toch nog drie uren huishoudelijke hulp per week krijgen. Desgevraagd ontving verzoekster begin maart 2015 de bevestiging van de zorgaanbieder dat zij vanaf 23 maart 2015 de hulp met drie uur kon voorzetten (twee uur vanuit de Wmo en één uur aanvulling via het "Van Rijnpotje").

Medio april 2015 ontving verzoekster een algemene brief van de gemeente over "zelf extra uren hulp bij het huishouden inkopen". Hierin werd haar onder meer meegedeeld:

"Op dit moment ontvangt u hulp bij het huishouden van de gemeente. Daarnaast kunt u zelf extra uren hulp inkopen. U kunt voor een laag tarief (extra) uren hulp inkopen bij een van de 15 organisaties waar de gemeente een contract mee heeft.

Nieuwe regels

Het Rijk heeft op 1 januari 2015 een subsidie ingesteld waardoor mensen voor een laag tarief zelf hulp bij het huishouden kunnen inkopen. Het Rijk heeft de regels van deze subsidie voor het jaar 2015 gewijzigd. Daardoor kan de gemeente u in 2015 hulp bij het huishouden aanbieden voor €5,00 per uur. U kunt maximaal 3 uur per week inkopen voor €5,00. Deze regeling gaat in op 20 april 2015. In 2016 geldt een hogere prijs. Deze ligt waarschijnlijk tussen de €9,00 en €10,50 per uur.

Eerdere afspraken

Hebt u al eerder besloten zelf (extra) hulp in te kopen bij uw aanbieder? Dan wordt uw uurprijs automatisch verlaagd naar €5,00 per uur op 20 april 2015. Uw aanbieder regelt dit en uw uurprijs gaat vanzelf naar beneden. Tot 20 april geldt de prijs die u nu betaalt en afgesproken hebt. Ook als u gestopt bent met de hulp via de gemeente omdat u alles zelf inkoop."

Die brief riep bij verzoekster vragen op waarop zij graag een antwoord wilde hebben van de gemeente. Ze dacht dat ze de regeling van de subsidie had begrepen, maar de brief bracht aan haar aan het twijfelen. Betekende de regeling nu dat zij maximaal drie uren huishoudelijke hulp tegen het gereduceerde tarief kon krijgen? Had zij recht op die uren in plaats van de uren huishoudelijke hulp die zij nu via de Wmo ontving of waren deze gereduceerde uren aanvullend bedoeld, dus bovenop de uren via de Wmo? Omdat verzoekster waarschijnlijk een hogere eigen bijdrage voor de Wmo-uren verschuldigd zou zijn dan de prijs van de HHT-uren, was deze vraag voor haar financieel gezien van groot belang.

Verzoekster kreeg telefonisch het antwoord dat zij twee uren uit de Wmo ontving en dat zij slechts één uur extra kon inkopen en dat die regeling alleen mogelijk was voor inwoners met een Wmo-indicatie. Verzoekster vroeg in mei 2015 aan het CAK wat de hoogte van haar eigen bijdrage ingevolge de Wmo zou worden, maar dat kon haar niet verteld worden.

Begin augustus 2015 ontving verzoekster van het CAK de rekening van de door haar verschuldigde eigen bijdrage. Deze was voor haar onverwacht hoog (€20,47 per uur) en vier keer zo hoog als het tarief voor HHT-uren. Opnieuw nam verzoekster telefonisch contact op met de gemeente en gaf ze aan dat de ze nu erg veel moest gaan betalen voor huishoudelijke hulp en dat ze misschien beter zelf (goedkopere) huishoudelijke hulp kon gaan zoeken. De gemeente vertelde haar dat veel inwoners inderdaad, in verband met de hoge eigen bijdrage, daartoe waren overgegaan.

Verzoekster nam in november weer telefonisch contact op met de gemeente en legde haar probleem voor dat ze nu tien maanden lang in 2015 een niet marktconform bedrag aan huishoudelijke hulp heeft moeten betalen. Op dat moment kreeg verzoekster van een medewerker van de gemeente te horen dat zij haar twee uren Wmo kon "bevriezen" en dat zij de drie uren huishoudelijke hulp kon inkopen tegen een tarief van €5,00 per uur. Begin december kreeg verzoekster hiervan een bevestiging per e-mail, waarin stond:

"De €5,00 per uur regeling is enkel voor mensen die een indicatie voor hulp bij het huishouden van Wmo Utrecht hebben. Zo kunnen mensen extra uren hulp kopen of zoals u de indicatie on hold zetten en enkel de betaalbare hulp bij het huishouden uren inzetten. Er mag maximaal drie uur per week worden ingekocht voor €5,00 per uur. De gemeente heeft voor deze regeling subsidie gekregen van het ministerie van VWS en deze regeling zal in 2016 ook gelden. Helaas kan de regeling niet met terugwerkende kracht ingezet worden."

Verzoekster was ontevreden dat ze er nu pas achter kwam dat ze in plaats van haar Wmo-uren HHT-uren had kunnen inkopen. Die vraag had ze begin 2015 al gesteld, maar dat antwoord had ze toen niet gekregen. Hierdoor kreeg verzoekster het idee dat ze al die tijd teveel betaald had voor huishoudelijke hulp. Eind december 2015 diende ze daarom een klacht in bij de gemeente over de gang van zaken en claimde zij het bedrag dat zij te veel had betaald aan huishoudelijke hulp terug bij de gemeente.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoekster klaagde bij de gemeente dat ze onjuist was geïnformeerd over haar mogelijkheden om gebruik te maken van de inkoop van huishoudelijke hulp uit het "Van Rijnpotje". Ze had (ondanks haar ziekte) alle inspanningen verricht bij de gemeente, het CAK en haar zorgaanbieder om er achter te komen hoe de nieuwe regeling werkte en wat zij moest gaan betalen. Ze schreef daarover het volgende:

"Al met al heeft deze onjuiste informatieverstrekking door uw gemeente mij veel tijd, geld en energie gekost, hetgeen niet nodig was geweest als men mij, uw eigen medewerkers en de zorgverleners vanaf het begin juist had geïnformeerd. De gemeente is er tenslotte voor de burgers. Als u in dezelfde situatie zou verkeren zou u het ook alleszins redelijk vinden dat zaken worden gerestitueerd. Ik wacht uw verdere bericht af en ga er vanuit dat u moeite zult doen om zaken recht te zetten en te corrigeren."

Verzoekster gaf in haar klacht een overzicht vanaf eind 2014 van haar pogingen die zij had ondernomen om van de gemeente en van de zorgaanbieder een antwoord te krijgen op haar vragen. Voorts gaf ze in haar klacht aan dat ze twee maal navraag had gedaan bij het CAK om achter de te verwachten hoogte van haar eigen bijdrage te komen. Ten slotte had verzoekster ook informatie en hulp gevraagd aan een oud-raadslid, maar ook bij haar werd de HHT-regeling in samenhang met de Wmo niet helder.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Na twee maal te hebben gerappelleerd, ontving verzoekster begin april 2016 de reactie op haar klacht. Het college van burgemeester en wethouders, bij monde van het hoofd Werk en Inkomen, achtte de klacht ongegrond en wees het verzoek tot terugbetaling af. Het college betreurde de ontstane verwarring, maar het was het college niet gebleken dat verzoekster onjuist en/of onvolledig was geïnformeerd. Het college schreef onder meer:

"Pas in april 2015 is de gemeente Utrecht door staatssecretaris Van Rijn op de hoogte gesteld dat gemeenten de toeslag in het kader van de HHT konden verhogen. Hiervoor was dit dus niet bekend bij de gemeente Utrecht (en de afdeling Wmo) en kon deze informatie dan ook nog niet gegeven worden. (...) Zodra deze informatie bij de gemeente bekend was, zijn inwoners en zorgaanbieders hiervan vrijwel direct schriftelijk op de hoogte gesteld.(...)"

Naar aanleiding van de brief van de gemeente had u de gemeente-uren kunnen opzeggen en alle uren tegen het lagere tarief kunnen inkopen, of in ieder geval naar deze mogelijkheid bij de zorgaanbieder kunnen informeren."

Het college gaf aan dat de kosten die door verzoekster gemaakt waren, niet rechtstreeks en onlosmakelijk het gevolg waren van handelen van de gemeente. De kosten had verzoekster volgens het college gemaakt op basis van haar eigen keuze. Het was niet aan de gemeente om te onderzoeken wat voor haar de goedkoopste oplossing was. De gemeente was ook niet op de hoogte van de door verzoekster te betalen eigen bijdrage

omdat deze wordt vastgesteld door het CAK op grond van haar inkomensgegevens, aldus het college.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoekster was het niet eens met de reactie van het college en schreef dit aan de gemeente. De gemeente zag geen reden om de klacht nogmaals in behandeling te nemen en verwees naar de Nationale ombudsman. Begin mei 2016 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. Ze vond dat de gemeente haar klacht niet serieus had genomen. Ze klaagde erover dat het college geheel voorbij was gegaan aan het verloop van 2015. Ze had elf maanden lang alles gedaan om zaken helder te krijgen. Ze schreef dat ze niet de dief van haar eigen portemonnee was en dat als de gemeente haar juist had geïnformeerd zij niet in die dure situatie was beland. Ook bestreed ze dat ze een keuze heeft gehad. Ze vond dat ze buiten haar schuld om teveel aan huishoudelijke hulp had betaald. Ze hoopte alsnog op een restitutie.

Ruim een week later ontving verzoekster een algemene brief van de gemeente over "verandering uren hulp in het huishouden" met ingang van 10 oktober 2016. Opnieuw begreep verzoekster niet wat de gemeente bedoelde in haar situatie. Ze nam daarover contact op met de gemeente en stuurde een e-mail. Opnieuw schreef ze daarin dat ze het ook niet eens was met de klachtbehandeling.

Na de gemeente te hebben gerappelleerd, ontving verzoekster op 22 juni 2016 de reactie, waarin onder meer stond:

"Op 13 mei 2016 heeft u een informatieve brief ontvangen over de toekenning van een extra ½ uur Hulp bij Huishouden (HBH). Deze informatie staat los van uw gebruik van de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT) het zgn. "Van Rijnpotje" en het bevriezen van de uren HBH. Informatie hierover is dan ook terecht niet opgenomen in deze brief. Uitbreiding van het aantal uren HBH leidt vooralsnog niet tot het aanpassen van de uren HHT. Volgens informatie van de afdeling Wmo blijft dit maximaal 3 uur en wordt dit niet opgehoogd. Het is niet met alle zekerheid te zeggen tot wanneer gebruik gemaakt kan worden van de uren HHT. Dit is afhankelijk van het beschikbare budget. Op dit moment gaat men er van uit dat het budget toereikend is voor heel 2016. Indien dit wijzigt, dan worden de inwoners hierover tijdig geïnformeerd. Bij de invoering van de regeling HHT, bedoeld als extra naast de HBH, is het beleid verschillend geïnterpreteerd, zodat inwoners de aanvullende regeling uit kostenperspectief gingen inzetten ter vervanging van de HBH. Dit was echter niet in de geest van de regeling. Het bevriezen van uren HBH en deze inzetten voor uren HHT bij een lopende indicatie is derhalve niet toegestaan.

Ik onderschrijf uw mening niet, dat ik uw klacht niet serieus genomen zou hebben. Ik heb wel degelijk serieus onderzoek gedaan naar uw klacht. Uit het onderzoek is echter gebleken dat, op basis van de destijds door u overlegde stukken, niet kon worden afgeleid dat u onjuist was geïnformeerd. De informatie die u nu heeft ontvangen is correct. Inmiddels is bij de medewerkers genoegzaam bekend dat de uitleg van de

regeling HHT maar voor één uitleg vatbaar is en niet op verschillende manieren mag worden geïnterpreteerd. Dat in december 2015 uw volledige HBH-uren zijn omgezet in HHT-uren had, zo blijkt nu achteraf, niet gemogen. Zoals ik u ook al heb geschreven in mijn e-mail van 22 april 2016, ben ik niet voornemens uw klacht te herzien en het bedrag van € 1.237,60 te restitueren. De klacht is door mij definitief afgehandeld. Dit betekent tevens dat ik op aanvullende correspondentie uwerzijds betreffende deze klacht niet meer zal reageren.

Het beleid met betrekking tot de Wmo is voortdurend aan verandering onderhevig. Werk & Inkomen probeert de inwoners hierover tijdig, zo volledig mogelijk en correct te informeren. Mocht u nu of in de toekomst inhoudelijke vragen hebben over de Wmo, dan kunt u hierover contact opnemen met I&A Wmo via telefoonnummer (...)"

Daags daarna stuurde verzoekster wederom een email:

"Ik snap dat u het heel erg vervelend vindt dat ik ben blijven reageren, maar misschien kan de gemeente Utrecht hier lering uit trekken om eerst zelf het nieuwe beleid helder te krijgen, dit intern duidelijk naar de medewerkers te communiceren, dan duidelijke brieven schrijven naar de betrokkenen toe en als deze vragen hebben dat deze ook daadwerkelijk adequaat worden beantwoord. Dit gehele traject en de manier waarop ik steeds voor een dichte deur stond verdient zeker de schoonheidsprijs niet en verliest het vertrouwen in een gemeente.

Ik mankeer helaas iets waardoor ik hulp moet inschakelen maar gelukkig werken mijn hersenen heel erg goed. Moet u zich eens voorstellen dat mensen die een stuk ouder zijn dan ik en waarvan de hersenen misschien minder goed werken en minder assertief zijn, hoe men de juiste informatie boven tafel had moeten krijgen als jullie het zelf niet weten."

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

In de tussentijd deelde de Nationale ombudsman verzoekster mee dat hij niet voor een restitutie kon zorgen, omdat alleen de rechter zich bindend kan uitspreken over aansprakelijkheid en (hoogte van een) schadevergoeding, maar dat hij wel haar klacht kon onderzoeken en formuleerde op 20 juli 2016 haar klacht als volgt:

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de gemeente Utrecht heeft gehandeld naar aanleiding van haar vraag om uitleg van het (nieuwe) beleid van de gemeente op het gebied van de huishoudelijke hulp vanaf januari 2015.

HOE REAGEERDE HET COLLEGE NAAR DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het college gaf de Nationale ombudsman desgevraagd allereerst een uitleg van het gebruik van de HHT. Rond oktober 2014 had het Rijk naast de hulp bij huishoudenondersteuning die gemeenten verplicht zijn te bieden via de Wmo een werkgelegenheidsregeling (HHT) in het leven geroepen. Het doel daarvan was het

behouden van werkgelegenheid voor hulpen in de huishouding, door de private inkoop van uren hulp bij het huishouden te stimuleren. In de gemeente Utrecht was de HHT sinds 1 januari 2015 beschikbaar voor specifieke groepen inwoners, waaronder alle gebruikers van hulp bij huishouden (HbH) via de Wmo. Bovenop de uren HbH die zij van de gemeente ontvingen, konden deze inwoners rechtstreeks en zonder tussenkomst van de gemeente hulp inkopen bij de aanbieders met wie de gemeente een contract voor HbH heeft. De gemeente had met die zorgaanbieders begin januari 2015 afgesproken dat zij hun klanten zouden informeren over de mogelijkheid privaat extra uren in te kopen. Volgens de gemeente hebben die zorgaanbieders zowel per brief/nieuwsbrief als mondeling via de vaste hulp van de klant, de desbetreffende inwoners geïnformeerd. De gemeente was niet op de hoogte van die brieven en wist ook niet welke inwoners met gebruikmaking van de HHT extra uren hadden ingekocht.

Voorts gaf het college aan dat in maart 2015 het ministerie van VWS zonder overleg of aankondiging de regels voor de HHT had gewijzigd. Gemeenten kregen door die wijziging de ruimte om de toeslag per uur aan de aanbieders van HbH zodanig te verhogen dat de klant nog maar €5,00 per uur hoeft te betalen. De gemeente Utrecht had besloten deze mogelijkheid alleen te benutten voor personen die ook HbH via de gemeente ontvingen. Dit is ingevoerd op 20 april 2015 en de desbetreffende inwoners zijn persoonlijk, per brief, geïnformeerd over de mogelijkheid om voor €5,00 extra uren in te kopen. Het college doelde hierbij op de hierboven genoemde brief van medio april 2015. Daarnaast had het college de HHT-regeling in 2015 driemaal gepubliceerd in een huis aan huisblad en opgenomen op de Wmo-pagina van de website van de gemeente. Voorts had de gemeente de HHT ook onder de aandacht gebracht van professionals via een nieuwsbrief, belangenorganisaties via een digitale folder en huisartsen, de openbare bibliotheek, steunpunt voor mantelzorg, buurtteams, et cetera via papieren folders.

Met betrekking tot de situatie van verzoekster deelde het college aan de Nationale ombudsman mee dat verzoekster al sinds november 2011 HbH via de gemeente (dus op basis van de Wmo) ontving en dat zij sinds die datum op de hoogte is van het feit dat voor deze ondersteuning een eigen bijdrage geldt. Volgens het college heeft de kern van haar klacht betrekking op het feit dat verzoekster niet op de hoogte was van het bestaan van de weeffout tussen twee verschillende regelingen, waardoor zij op dit moment door het enkele gebruik van HHT-uren – oneigenlijk – minder betaalt voor de ondersteuning bij het huishouden die zij ontvangt. Het college achtte de klacht van verzoekster om die reden ongegrond. Het college ging niet in op de specifieke situatie van verzoekster en de wijze waarop was gereageerd op haar vragen. Wel merkte het college op dat de HHT-regeling in Utrecht ook heeft geleid tot misbruik. (zie: Achtergrond)

Tot slot gaf de gemeente aan dat zij in het kader van de Wmo gehouden is de noodzaak tot ondersteuning via de Wmo te onderzoeken en indien noodzakelijk hierin te voorzien en dat zij daarbij niet de inkomenssituatie van een inwoner kan en mag betrekken. De voorlichtingsplicht van de gemeente strekt zich uit tot het helpen bij het vinden van de juiste ondersteuning. Die voorlichtingsplicht gaat niet zo ver dat zij haar inwoners moet helpen bij het vinden van mazen in de wet, aldus het college.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN OP DE KLACHT?

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Verzoekster had hulp bij haar huishouden nodig en werd eind 2014 geconfronteerd met veranderingen. Ze werd gekort op haar uren huishoudelijke hulp als gevolg van gewijzigde regelgeving van de Wmo. Voorts zou er een subsidieregeling van rijkswege (HHT-regeling) komen en was er sprake van gewijzigde regelgeving inzake de berekening van de eigen bijdrage door het CAK.

Verzoekster wilde huishoudelijke hulp voor 2015 organiseren op een manier die niet al te kostbaar was voor haar. Ze probeerde erachter te komen wat de veranderingen voor haar zouden betekenen, ook uit financieel oogpunt.

Vaststaat dat verzoekster in de maanden april en augustus 2015 telefonisch van de gemeente en de zorgaanbieder te horen kreeg dat ze één uur HHT kon inkopen naast haar twee Wmo-uren. Voorts staat vast dat verzoekster pas begin augustus 2015 de hoogte van haar eigen bijdrage van het CAK te horen kreeg voor het jaar 2015. Ten slotte staat vast dat verzoekster na elf maanden, eind november 2015, van de gemeente te horen kreeg dat ze drie HHT-uren kon inkopen in plaats van haar Wmo-uren, maar dat dat niet met terugwerkende kracht kon gebeuren. Deze uitleg van de brief van medio april 2015 had verzoekster niet eerder van de gemeente gekregen en werd bevestigd in de klachtbehandeling door de gemeente begin april 2016.

De Nationale ombudsman constateert dat het college in zijn klachtbehandeling van mening is dat de gemeente verzoekster niet onjuist heeft geïnformeerd. Het college lijkt hierbij te wijzen op de algemene brief die de gemeente medio april 2015 heeft verstuurd aan inwoners die huishoudelijke hulp ontvingen op basis van de Wmo. De gemeente gaat in haar reactie echter niet in op de telefonische contacten die verzoekster heeft gehad en waarin haar was meegedeeld dat zij maar één HHT-uur kon inkopen; hetgeen haar ook bij de zorgaanbieder was bevestigd. Ook gaat de gemeente er niet op in dat de HHT-regeling haar na elf maanden anders werd uitgelegd, welke uitleg de gemeente in de klachtbehandeling bevestigde, en dat verzoekster niet meer met terugwerkende kracht de hulp financieel anders had kunnen regelen.

Gelet op het voorgaande oordeelt de Nationale ombudsman dat de gemeente tekort is geschoten in haar verplichting om verzoekster spontaan én toen verzoekster daar om vroeg te voorzien van eenduidige, voor de burger begrijpelijke informatie over wat de HHT-regeling voor haar betekende in het jaar 2015.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging die wordt toegerekend aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht is gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

REFLECTIE VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN OP VISIE COLLEGE

De Nationale ombudsman constateert dat het college na afloop van de klachtbehandeling en in zijn reactie naar de Nationale ombudsman niet is ingegaan op hetgeen de gemeente in november 2015 aan verzoekster heeft meegedeeld (en waarvan verzoekster de bevestiging heeft gekregen in de klachtbehandeling), maar dat het een ander standpunt heeft ingenomen.

De gemeente doet in haar beantwoording op de klacht aan de Nationale ombudsman voorkomen dat het om een weeffout ging waar de gemeente part noch deel aan had. Anders dan de gemeente veronderstelt, ziet de kern van de klacht van verzoekster niet op een weeffout (het inruilen van Wmo-uren voor HHT-uren) maar op de onduidelijke informatieverstrekking door de gemeente. Voor verzoekster was namelijk de brief van de gemeente van medio april 2015, waarin de gemeente het gewijzigde beleid op het gebied van hulp bij het huishouden toelichtte, niet duidelijk.

Dit ziet de Nationale ombudsman niet terug in de eerdere klachtbehandeling. De gemeente wekt nu de indruk dat ze verzoekster verwijt dat zij de mazen van de wet/goedkoopste oplossing heeft gezocht en misbruik heeft gemaakt van de HHT-regeling. Die redenering kan de Nationale ombudsman niet volgen. Verzoekster wilde duidelijkheid en toen zij deze uiteindelijk in het najaar van 2015 kreeg, heeft zij van de door haar geboden mogelijkheid om twee uren Wmo te bevriezen, alsnog gebruik gemaakt. Dat achteraf blijkt dat de gemeente haar die optie ten onrechte heeft geboden waardoor zij - nu achteraf blijkt – oneigenlijk minder voor haar huishoudelijke hulp heeft betaald dan eigenlijk toegestaan, mag verzoekster niet verweten worden.

De klachtbehandeling heeft niet tot resultaat gehad dat de gemeente vanuit burgerperspectief naar de situatie van verzoekster heeft gekeken. In dat geval had de gemeente hoogstwaarschijnlijk opgemerkt dat de regelingen omtrent huishoudelijke hulp (de Wmo 2015 en de HHT-regeling) door de informatieverstrekking vanuit de gemeente en de zorgaanbieder tot verwarring bij de burger hebben geleid. De Nationale ombudsman ziet dit als een gemiste kans voor de gemeente.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

Uit de brief van het college aan de Nationale ombudsman van 9 augustus 2016:

"In de tweede helft van 2015 ontving het uitvoerend team signalen dat in incidentele gevallen calculerende klanten een mogelijkheid hadden ontdekt om de wettelijke eigen bijdrage voor Wmo te ontlopen en toch ondersteuning te houden. Deze klanten hebben berekend dat in hun individuele situatie het goedkoper is om met hun aanbieder van HbH af te spreken de via de gemeente toegekende uren HbH niet langer te verzilveren, maar in plaats daarvan alleen uren via de HHT af te nemen. De Wmo-indicatie wordt door deze klanten niet stop gezet. Omdat het om slechts enkele klanten ging en onze tijd en aandacht op dat moment voor andere zaken nodig was, is dit signaal enige tijd blijven liggen. Begin 2016 is deze weeffout gerepareerd en hebben de aanbieders te horen gekregen dat deze uitruil niet toegestaan is. Vanwege het geringe aantal klanten dat gebruik maakt van deze weeffout en het feit dat het identificeren van deze kleine groep in een bestand van ruim 4.000 klanten veel kosten met zich meebrengt, is besloten hier geen nader onderzoek naar te doen. Daarbij komt dat de huidige HHT regeling slechts tot 2017 loopt."

Informatiekaart van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van augustus 2014

Huishoudelijke hulp toelage (HHT)

Het kabinet heeft op 7 juli jl. in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd om in zowel 2015 als in 2016 €75 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen voor een huishoudelijke hulp toelage (HHT). Op 22 juli jl. heeft de staatssecretaris wethouders en aanbieders nader geïnformeerd over de afspraken die hij in hoofdlijnen heeft gemaakt met betrokken partijen. Dit document geeft een nadere informatie over het proces en de doelstelling van de HHT. De extra middelen ad € 75 miljoen per jaar worden aan gemeenten beschikbaar gesteld voor het stimuleren van de vraag naar huishoudelijke hulp, teneinde zoveel mogelijk volwaardige werkgelegenheid te behouden.

Planning en opzet

Uiterlijke datum van indiening

Gemeenten kunnen vanaf heden een aanvraag indienen voor de HHT. Als gemeenten voor 15 oktober 2014 bij het ministerie van VWS een verklaring indienen waarin zij aangeven dat ze voor 1 december 2014 een plan zullen indienen, dan ontvangen zij, na indiening van het plan, het gehele voorziene bedrag voor 2015. Zowel de verklaring als het plan zelf dient door ten minste een aanbieder en een wethouder te zijn ondertekend. In de verklaring geven gemeenten aan dat zij zich samen met aanbieders inzetten voor het realiseren van de doelstelling met inzet van de extra middelen. Als gemeenten niet voor 15 oktober 2014 een verklaring indienen dan ontvangen ze hun aandeel in de extra middelen voor 2015 niet. Het bedrag dat was gereserveerd voor deze niet-deelnemende gemeenten wordt dan herverdeeld onder gemeenten die wel deelnemen. Gemeenten en aanbieders hebben de mogelijkheid om plannen in te dienen voor twee jaar of voor een jaar. Indien gemeenten alleen plannen willen indienen die betrekking hebben op 2016 dan kan de gemeente uiterlijk 1 mei 2015 een verklaring hiertoe indienen. Het plan zelf kan tussen 1 juli 2015 en 31 augustus 2015 worden ingediend bij het ministerie van VWS. Ook hier geldt dat zowel de verklaring als het plan zelf door tenminste een aanbieder en een wethouder dient te zijn ondertekend. Het bedrag dat voor 2016 was gereserveerd voor niet-deelnemende gemeenten zal worden herverdeeld onder gemeenten die wel deelnemen.

Adressering aanvraag

De aanvraag kan alleen digitaal worden verzonden aan: secretariaatDMO@minvws.nl

Met als onderwerp: 'aanvraag huishoudelijke hulp toelage [naam gemeente(n)],

Eisen aan het plan

Voor een positieve beoordeling van het plan door het ministerie van VWS geldt dat het plan, met inachtneming van de uitgangspunten:

- voor 1 december 2014 is ingediend bij het ministerie van VWS en is ondertekend door tenminste een aanbieder en een wethouder;
- weergeeft hoe de extra middelen worden ingezet om de werkgelegenheid voor huishoudelijke hulpen te vergroten ten opzichte van de situatie die in de gemeente ZOU ontstaan zonder de extra middelen;
- laat zien hoe de gemeente de toelage gaat inzetten ter ondersteuning van de vraag naar huishoudelijke hulp of dienstverlening waar huishoudelijke hulp onderdeel van is.

Verantwoording

De verantwoording over de besteding van de middelen zal plaatsvinden in de betreffende gemeenteraden; wel zullen gemeenten het ministerie van VWS informeren over het aantal verstrekte toelagen. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor een volledige aanvraag van de extra middelen en om de projecten binnen de Europese staatssteunkaders uit te voeren.

Verdeling middelen

Uitbetaling gebeurt door het ministerie van BZK via een decentralisatie-uitkering. De middelen worden verdeeld over gemeenten conform de systematiek van het huidige objectieve verdeelmodel van de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging. In bijlage 3 van dit document wordt een overzicht gegeven van de bedragen die per gemeente potentieel beschikbaar zijn voor de HHT.

Het bedrag dat was gereserveerd in 2015 voor niet-deelnemende gemeenten wordt na 15 oktober 2014 herverdeeld onder gemeenten die wel deelnemen. Gemeenten kunnen voor 2015 aanspraak maken op maximaal tweemaal het voorziene bedrag zoals in bijlage 3 is weergegeven.

- Een voorlopige verdeling van de uitkering wordt op 1 november 2014 (voor 2015) en 15 september 2015 (voor 2016) door het ministerie van VWS bekendgemaakt. De uiteindelijke verdeling van de uitkeringen wordt uiterlijk 1 januari 2015 en 1 januari 2016 bekendgemaakt door de staatssecretaris van VWS.
- Gemeenten hebben de mogelijkheid om plannen in te dienen voor twee jaar of voor een jaar.
- Gemeenten die een plan indienen voor twee jaar krijgen voor 2015 maximaal tweemaal het voorziene bedrag zoals in bijlage 3. Het bedrag dat zij voor 2016 krijgen wordt 15 september 2015 bekendgemaakt en wordt volgens dezelfde systematiek (her)verdeeld.
- Indien gemeenten alleen plannen willen die alleen betrekking hebben op 2016 kunnen tussen 1 juli 2015 en 31 augustus 2015 worden ingediend.

Uitvoeringskosten voor de plannen dienen uit de decentralisatie-uitkering te worden gedekt.

Bezwaar en beroep

Bezwaar en beroep tegen een afwijzing van de aanvraag van een decentralisatie-uitkering wordt behandeld door het ministerie van VWS.

Aanvullende toelichting op uitgangspunten om in aanmerking te komen

In de brief aan wethouders en aanbieders heeft de staatssecretaris aangegeven op hoofdlijnen afspraken te hebben gemaakt met betrokken partijen. In deze brief zijn de voorwaarden omschreven om in aanmerking te komen voor de HHT. Naar aanleiding van binnengekomen vragen van gemeenten en aanbieders, wordt hieronder een nadere toelichting gegeven op de voorwaarden.

1. De inzet van de extra middelen draagt bij aan het langer behoud van volwaardige werkgelegenheid bij aanbieders die voor 2015 door een gemeente worden of zijn gecontracteerd (hierna: betrokken aanbieders). Met 'volwaardige werkgelegenheid' wordt bedoeld het zo lang mogelijk in stand houden van parttime of fulltime banen in loondienst.

2. De inzet van de extra middelen leidt tot extra door betrokken aanbieders geleverde uren huishoudelijke hulp (of ondersteuning waar huishoudelijke hulp onderdeel van is). Het gaat hier nadrukkelijk om ondersteuning in natura, aanvullend op de reguliere contracten en dus geen pgb's.

Met 'extra' wordt bedoeld 'extra ten opzichte van het vastgestelde financieel kader in 2015'. 'Reguliere contracten' zijn contracten die gebaseerd zijn op het financieel kader in 2015 zonder de HHT-middelen. Deze extra middelen mogen niet ingezet worden voor ondersteuning in de vorm van een persoonsgebonden budget.

3. De inzet van de extra middelen leidt tot een multipliereffect.

Per uur extra huishoudelijke hulp of ondersteuning waar huishoudelijke hulp onderdeel van is, legt de gemeente een vast, uniform bedrag bij tussen de €7,50 en €12,50 uit de HHT. De rest, namelijk het verschil tussen de door de gemeente betaalde inkoop prijs en de waarde van de huishoudelijke hulp toelage, wordt betaald door de cliënt of een andere derde.

De HHT draagt bij aan een multipliereffect door een vast, uniform bedrag per uur beschikbaar te stellen via het uitkeren van een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Daarbij geldt dat deze extra middelen voor de HHT niet geoormerkt zijn en er geen quotum is voor het aantal toelagen dat gerealiseerd moet worden. Het generen van een multipliereffect mag niet ten koste gaan van middelen die ingezet worden om een maatwerkvoorziening te realiseren. Het is aan de gemeenten zelf om samen met aanbieders de HHT lokaal uit te werken en daarbij mogelijkheden te verkennen om de doelstelling te bereiken.

De meest waarschijnlijke doelgroepen voor de HHT, zouden kunnen zijn:

- Mensen met relatief hoge inkomens waarvoor geldt dat zij zich nu niet voor Wmo-ondersteuning gemeld hebben, maar wel ondersteuning nodig hebben.
- Mensen die zelf afzien van ondersteuning op grond van de Wmo 2015 in verband met de hoogte van de daarvoor verschuldigde eigen bijdrage.
- Mensen die zich wel gemeld hebben, maar waarbij is vastgesteld dat die ondersteuning op grond van de Wmo 2015 als niet noodzakelijk wordt beoordeeld.

De inzet van de HHT kan bij elk van deze groepen een multipliereffect creëren.

- Voor de mensen die zich gemeld hebben bij de gemeenten en ondersteuning nodig hebben geldt dat de HHT ertoe kan leiden dat zij niet langer afzien van ondersteuning vanwege de hoge eigen bijdrage.
- Voor de mensen waar gemeenten niet gehouden zijn om ondersteuning te verstrekken kan de gemeente deze mensen met een HHT prikkelen om toch huishoudelijke hulp af te nemen.
- Voor de mensen die zich niet gemeld hebben kan de HHT de private markt op gang helpen voor hen die dat kunnen betalen.

4. De gemeente en aanbieders bespreken hoe ze de toegang tot de huishoudelijke hulp toelage willen organiseren. Deze besprekingen dienen voor 1 december 2014 afgerond te zijn (1 september 2015 indien het plan alleen betrekking heeft op 2016).

5. De inzet van de extra middelen gebeurt op basis van een plan dat in overleg met betrokken aanbieders tot stand is gekomen en kan rekenen op voldoende draagvlak onder deze betrokken aanbieders in de gemeente of regio. Voldoende draagvlak betekent dat het plan ondertekend is door tenminste een wethouder en een aanbieder (al dan niet vertegenwoordigd door een regionaal werkgeversverband).

Mogelijke vormgeving

Het uitgangspunt van de Wmo 2015 is dat de gemeente na de melding van een ondersteuningsvraag op basis van onderzoek moet vaststellen of iemand ondersteuning nodig heeft. Als de noodzaak tot ondersteuning na onderzoek is vastgesteld en de inwoner deze ondersteuning niet zelf weet te organiseren, is de gemeente gehouden deze ondersteuning te verstrekken. Dit kan door deze cliënt gebruik te laten maken van een algemene voorziening (AV), indien deze een passende bijdrage levert, dan wel van een maatwerkvoorziening (MV). Bij de eigen bijdrage voor de MV geldt nadere regelgeving, waardoor geen multipliereffect optreedt. Ten aanzien van de AV geldt dat deze passend moet zijn indien de gemeente heeft vastgesteld dat de inwoner ondersteuning nodig heeft. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met de (persoons)kenmerken van de inwoner en zijn naasten. Gemeenten hebben veel beleidsruimte om een dergelijke algemene voorziening vorm te geven. Ook geldt dat het niet verplicht is om de HHT te koppelen aan het feit of iemand ondersteuning op grond van de Wmo 2015 nodig heeft. Op grond van de kaders van art 2.1.4, 1e lid en 2e lid, onder a kunnen gemeenten een AV voor huishoudelijke hulp organiseren waarbij de maximale eigen bijdrage gelijk is aan de inkoopprijs die gemeenten betalen aan aanbieders, maar waarbij mensen met bepaalde kenmerken een korting krijgen op de uurprijs. Gemeenten hebben daarnaast ook de bevoegdheid op grond van artikel 2.1.7 van de Wmo 2015 om personen met een beperking en daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten een gemeentelijke tegemoetkoming te verstrekken.

Ter illustratie van de twee hierboven genoemde mogelijkheden: het kan gaan om afbakeningen zoals 75-plussers, mensen die in 2014 een MV voor HH ontvingen, mensen met een rolstoel, mensen met een (aflopende) AWBZ-indicatie voor begeleiding, mensen met een bepaald inkomen, etc.

Fictieve voorbeelden

Onderstaande voorbeelden zijn louter fictief. Uitgangspunt blijft dat gemeenten bij de uitwerking van de HHT aansluiting zoeken bij de lokale context.

Fictief voorbeeld 1

Gemeente X heeft een AV georganiseerd voor schoonmaakondersteuning. De gemeente geeft een korting op de kosten van het gebruik van deze AV voor een bepaalde groep. Het gaat om de groep mensen die voorheen een MV voor de huishoudelijke hulp ontvingen, maar waar op basis van de Wmo 2015 door de gemeente is vastgesteld dat een AV ook passende, ondersteuning biedt. Voor deze mensen kiest de gemeente ervoor om bij wijze van overgang een tegemoetkoming toe te kennen waarmee deze mensen zelf van de AV gebruik kunnen maken. Ieder jaar wordt de tegemoetkoming vanuit de gemeente afgebouwd. In 2015 is de tegemoetkoming €12,50 per uur, in 2016 €7,50 per uur en in 2017 betalen de mensen behorend tot deze groep de volledige kostprijs.

Fictief voorbeeld 2

Gemeente Y heeft een AV georganiseerd voor de schoonmaakondersteuning. De gemeente verstrekt vouchers aan mensen tot een bepaald inkomen. Deze mensen betalen € 5 per voucher. Met de HHT heeft de gemeente de mogelijkheid om de hoogte van voucherprijzen bij te stellen.

Fictief voorbeeld 3

Gemeente Z biedt aanbieders met wie zij in 2015 een contract wil afsluiten de mogelijkheid met een onderbouwd voorstel te komen hoe zij de HHT willen inzetten om de werkgelegenheid in de zorg te behouden. De gemeente werkt de voorwaarden voor een subsidieregeling uit en beoordeelt de lokaal ingediende aanvragen. Aanvragen die gehonoreerd worden ontvangen een subsidie.

Recent zijn de volgende rapportages op gebied van de huishoudelijke hulp verschenen:

Uit de Gezondgids van de Consumentenbond van 31 augustus 2016

De Huishoudelijke Hulp Toelage moet ervoor zorgen dat werknemers van thuiszorgorganisaties aan het werk blijven. Gemeenten bezuinigden namelijk eerder zo op de huishoudelijke hulp dat thuiszorgorganisaties omvielen of medewerkers moesten ontslaan. Om dat te voorkomen bieden gemeenten nu met het geld van het Rijk bepaalde inwoners korting op de huishoudelijke hulp. Die moeten ze wel zelf bij een thuiszorgorganisatie afnemen. Dit staat trouwens los van de hulp via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en van de eigen bijdrage die daarvoor wordt geïnd. Dat is verwarrend. Daarom moeten gemeenten inwoners daarover goed informeren. Dat doen ze helaas niet.

Uit het rapport van de Rekenkamer Utrecht "Hulp bij maatwerk" van 6 september 2016.

De HHT-regeling wordt minder gebruikt dan verwacht, maar voor deze klanten is de HHT wel een belangrijke uitweg om de gevolgen van de bezuiniging op te vangen. De mogelijkheid om uren bij te kopen met de HHT-regeling wordt door 23% van de klanten HbH1 en HbH-PGB benut. Gemiddeld kopen zij ongeveer 1 uur per week bij. Ondanks het lage tarief van € 5 per uur vormt de inkomenspositie van 35% van de klanten een belemmering om hiervan gebruik te maken. 22% heeft er geen behoefte aan. Een klein deel van de klanten (3 tot 6%) maakt er geen gebruik van omdat ze de regeling niet kennen of omdat ze niet weten hoe ze de hulp moeten aanvragen, terwijl zij dat wel zouden willen. De rest gebruikt de regeling niet om andere redenen. Een betere bekendheid van de regeling zou dus tot iets hoger gebruik kunnen leiden, maar ook dan zal lang niet het hele geraamde budget voor HHT worden gebruikt. De voorgenomen uitbreiding van de basisvoorziening vanaf oktober 2016 kan tot een lager gebruik van de HHT leiden. Het staat de gemeente vrij om te besluiten of zij de HHT-regeling in 2017 voortzet of niet, maar er is nog geen besluit genomen.

AANBEVELING 6:

Geef klanten tijdig helderheid over het al dan niet voortbestaan van de HHT-regeling vanaf 2017 en eventuele alternatieven daarvoor.

Voor klanten die nu gebruik maken van de HHT is het van belang tijdig duidelijkheid te krijgen. Mocht de gemeente besluiten de HHT te stoppen, dan hebben zij tijd nodig om vervangende hulp te zoeken of herindicatie aan te vragen. Een deel van het HHTbudget wordt vanaf 2017 structureel aan de Integratie-uitkering toegevoegd. De gemeente is vrij te besluiten hoe zij deze middelen inzet en of zij de HHT-regeling in 2017 voortzet of niet.

Reactie van het college van burgemeester en wethouders:

d) In stand houden van Huishoudelijk Hulp Toelage (HHT)

Wij zijn voornemens de HHT regeling te continueren omdat dit naast het behoud van werkgelegenheid, het ook de eigen kracht van klanten versterkt waardoor zij langer zelfstandig kunnen blijven. Maar ook omdat het klanten (HbH1) de gelegenheid biedt om meer hulp bij het schoonmaken te in te kopen wanneer zij dit willen.