

ECLI:NL:CRVB:2016:1491

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	18-05-2016
Datum publicatie	18-05-2016
Zaaknummer	14/6239 WMO
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2014:8133, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Toekenning huishoudelijke verzorging in resultaatsgebieden.
Wetsverwijzingen	Wet maatschappelijke ondersteuning Wet maatschappelijke ondersteuning 4 Wet maatschappelijke ondersteuning 5
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl GZR-Updates.nl 2016-0229 USZ 2016/234 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman NJB 2016/1091 AB 2016/263 met annotatie van A. Tollenaar

Uitspraak

14/6239 WMO

Datum uitspraak: 18 mei 2016

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 oktober 2014, 13/4354 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (appellant)

[betrokkene] te [woonplaats] (betrokkene)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. M.F. van der Mersch, advocaat, hoger beroep ingesteld en een nader stuk ingediend.

Namens betrokkene heeft mr. M. van Eck, advocaat, een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 maart 2016. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door H. Schmidt-Bol en B. Kamp, bijgestaan door mr. Van der Mersch. Namens betrokkene is mr. Van Eck verschenen.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Betrokkene, geboren in 1940, heeft lichamelijke beperkingen die haar belemmeren bij het uitvoeren van huishoudelijke taken. Appellant heeft aan betrokkene in verband daarmee hulp bij het huishouden op grond van het bepaalde bij en krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) toegekend vanaf oktober 2012 voor 2 uur en 45 minuten per week, te ontvangen in natura. In verband met een herniaoperatie heeft appellant deze toekenning tijdelijk uitgebreid naar 3 uur en 45 minuten per week voor de periode van 5 februari 2013 tot en met 30 april 2013.
 - 1.2. Op 21 februari 2013 heeft betrokkene verzocht om verlenging van de huishoudelijke hulp. Naar aanleiding hiervan heeft op 3 en 18 april 2013 een telefonisch onderzoek plaatsgevonden waarvan de resultaten zijn neergelegd in een rapport van 18 april 2013.
 - 1.3. Onder verwijzing naar het rapport van 18 april 2013 heeft appellant betrokkene bij besluit van 1 mei 2013 in aanmerking gebracht voor huishoudelijke verzorging in natura, voor de periode van 1 mei 2013 tot en met 30 april 2018. In het besluit is vermeld dat de toekenning gericht is op het verkrijgen van de volgende resultaten: een schoon en leefbaar huis, het beschikken over schone en draagbare kleding en het vergroten van de zelfredzaamheid.
 - 1.4. Bij besluit van 26 juni 2013 (bestreden besluit) heeft appellant het tegen het besluit van 1 mei 2013 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Appellant heeft zich op het standpunt gesteld dat de aan betrokkene toegekende resultaatsgebieden ertoe leiden dat dezelfde huishoudelijke werkzaamheden worden uitgevoerd als in het verleden. Hierbij dienen bepaalde werkzaamheden wekelijks te worden verricht en andere werkzaamheden niet. Voor de taken die niet wekelijks hoeven te gebeuren dient ruimte te worden vrijgemaakt binnen de toegekende resultaatsgebieden. Met de toekenning in resultaatsgebieden wordt voldoende bijgedragen aan het bevorderen of behouden van de deelname van betrokkene aan het maatschappelijk verkeer.
- 2.1. In beroep heeft betrokkene zich op het standpunt gesteld dat zij onvoldoende wordt gecompenseerd. Sinds de nieuwe toekenning komt de hulp nog maar 1,5 uur per week. Dit is onvoldoende om het huis schoon te houden. Ook is er geen tijd voor extra huishoudelijke klussen. De te behalen resultaten kunnen niet worden verkregen met 1,5 uur huishoudelijke hulp per week.
- 2.2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond

verklaard, dat besluit vernietigd en zelf in de zaak voorzien door aan betrokkene 2 uur en 45 minuten huishoudelijke hulp per week toe te kennen voor de periode van 1 mei 2013 tot en met 30 april 2018. De rechtbank heeft, voor zover van belang, overwogen dat een toekenningsbesluit voor huishoudelijke zorg, zoals dat van betrokkene, waarbij appellant de toekenning vaststelt in resultaatsgebieden, een duidelijke maatstaf mist. Noch het toekenningsbesluit noch het aan de zorgverlener toegestuurd overzicht met het voor de zorgverlener van toepassing zijnde budget kan tot de conclusie leiden dat betrokkene afdoende wordt gecompenseerd voor haar beperkingen op het gebied van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. De door appellant gepresenteerde werkwijze geeft onvoldoende zekerheid dat met het aan de zorgverlener toegekende budget de toegekende zorg daadwerkelijk zal worden verleend.

3.1. Appellant heeft zich in hoger beroep gemotiveerd tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Appellant heeft zich op het standpunt gesteld dat de toekenning van huishoudelijke zorg in resultaatsgebieden voldoende handvatten biedt om te beoordelen of in het individuele geval wordt voldaan aan de compensatieverplichting van artikel 4 van de Wmo. Omdat tijdens het onderzoek wordt beoordeeld voor welke huishoudelijke taken een voorziening moet worden getroffen, sluiten de toegekende resultaatsgebieden aan op de behoeften van de aanvrager. Met het aan de zorgverlener toe te kennen budget kunnen de beoogde resultaten worden behaald. In het geval van betrokkene wordt zij voldoende gecompenseerd met de toegekende resultaatsgebieden.

3.2. Betrokkene kan zich vinden in de aangevallen uitspraak.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wmo treft het college ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen een huishouden te voeren. In het tweede lid is bepaald dat het college bij het bepalen van de voorzieningen onder meer rekening houdt met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen.

4.1.2. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wmo dient de door de gemeenteraad vast te stellen verordening regels te bevatten over de door het college te verlenen individuele voorzieningen. De gemeente Rotterdam heeft uitvoering gegeven aan artikel 5, eerste lid, van de Wmo met de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2011 (Verordening).

4.1.3. In artikel 8, eerste lid, van de Verordening is bepaald dat het college een voorziening aanbiedt in de vorm van huishoudelijke verzorging als deze voor een persoon noodzakelijk is om een huishouding te voeren. In het tweede lid is, voor zover van belang, bepaald dat de compensatie die het college biedt gericht kan zijn op de resultaatsgebieden een schoon en leefbaar huis, het beschikken over schone en draagbare kleding en het versterken van de zelfredzaamheid. In het zesde lid is bepaald dat de zorgaanbieder die de huishoudelijke verzorging in natura levert, met de persoon die deze ondersteuning ontvangt afstemt op welke wijze de compensatie op de geïndiceerde resultaatsgebieden plaatsvindt.

4.1.4. Appellant hanteert beleidsregels. In hoofdstuk 3 van de Beleidsregels individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2012 (Beleidsregels) is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

“3.2 Compensatie belemmeringen met huishoudelijke verzorging

De voorziening ‘huishoudelijke verzorging’ is gericht op het compenseren van belemmeringen die een persoon ondervindt op het gebied van het verzorgen van het huishouden in de

woning waarin hij zijn hoofdverblijf heeft. De compensatie kan daarbij gericht zijn op de volgende resultaatgebieden:

a. het versterken van de zelfredzaamheid;

b. een schoon en leefbaar huis;

(...)

d. het beschikken over schone en draagbare kleding;

(...).

3.7 Indicatie huishoudelijke verzorging

3.7.1 Indicatie op resultaatgebieden

IV voert de indicatie voor huishoudelijke verzorging uit op basis van de in 3.2 genoemde resultaatgebieden.

a. Schoon en leefbaar huis

Een schoon en leefbaar huis wil zeggen dat de woning opgeruimd en functioneel moet zijn, bijvoorbeeld om vallen te voorkomen. Daarnaast moet de woning schoon zijn volgens algemeen gebruikelijke hygiënische normen. Zo moet iedereen in de leefeenheid gebruik kunnen maken van een schone huiskamer, slaapvertrek, keuken, douche/toilet en gang.

Om dit te realiseren is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat de vertrekken gedweild of gestofzuigd moeten worden, de ramen gezeemd etc. Ook het beschikken over een schoon bed behoort tot dit resultaatgebied. Dat betekent dat de bedden regelmatig worden verschoond.

(...)

c. Beschikken over schone en draagbare kleding

Als een persoon belemmeringen heeft bij het op orde houden van zijn kleding, kan een indicatie voor dit resultaat worden afgegeven.

Het doel is dat de persoon beschikt over schone kleding en eventueel gestreken bovenkleding. Ook is het doel dat de was wordt opgevouwen en opgeborgen in de kast. (...)

(...)

f. Versterking van de zelfredzaamheid

Bij de indicatie voor huishoudelijke verzorging wordt gekeken naar de mate waarin een persoon zelfredzamer kan worden.

Onder versterken van de zelfredzaamheid wordt in het kader van huishoudelijke verzorging verstaan:

- het vergroten van de eigen kracht en de vaardigheden van de persoon (zowel fysiek als sociaal);
- het vergroten van de inzet van het informele netwerk, zoals familie, eigen netwerk, netwerk in de buurt;
- het gebruik maken van collectieve voorzieningen, zoals maaltijdvoorziening, boodschappenservice.

In veel gevallen is de zelfredzaamheid van een persoon te versterken. De IV-medewerker maakt hierbij een totaaloverweging, waarbij onderstaande aspecten worden betrokken:

- of de persoon leerbaar is;
- of de persoon een informeel netwerk heeft of in staat is deze op te bouwen en te onderhouden;
- of de persoon meerdere personen over de vloer kan hebben.

(...)

Indicatoren voor het bepalen of er inderdaad sprake is van versterking van de zelfredzaamheid zijn:

- activiteiten worden door de persoon zelf, zijn familie of eigen netwerk overgenomen;
- er zijn vrijwilligers of werkzoekenden die met behoud van uitkering werkzaamheden hebben overgenomen;
- er wordt meer gebruik gemaakt van collectieve voorzieningen in de wijk.

(...)

3.7.2 Eenvoudige of complexe ondersteuning

Bij de indicatie wordt tevens vastgesteld of er sprake is van eenvoudige of complexe ondersteuning. Van eenvoudige ondersteuning is sprake als de persoon en/of zijn leefeenheid zelf de regie over het huishouden kan uitvoeren, doch slechts ondersteuning nodig heeft bij het uitvoeren van bepaalde huishoudelijke taken die niet meer zelf uitgevoerd kunnen worden.

(...)

Het verschil in eenvoudige of complexe ondersteuning komt tot uitdrukking in het tarief dat IV hanteert, waardoor bijvoorbeeld een meer gekwalificeerde hulp ingezet kan worden.

3.7.3 Uitvoering indicatie zorg in natura

3.7.3.1 Procedure en ingangsdatum indicatie

Zodra IV de indicatie voor huishoudelijke verzorging heeft afgerond, geeft IV de zorgaanbieder in de wijk opdracht de zorg te leveren op de door IV geïndiceerde resultaatgebieden. De zorgaanbieder zal vervolgens gezamenlijk met hem bekijken welk arrangement er bij hem ingezet kan worden. Nadat deze afstemming heeft plaatsgevonden, ontvangt de persoon hiervan een bevestiging en wordt de ondersteuning gestart.

(...)

Op basis van:

- de resultaatgebieden waarvoor een indicatie voor een individuele voorziening wordt afgegeven;
- of de persoon zelfredzamer kan worden (zie onder 3.7.1, f); en
- de vraag of er sprake is van eenvoudige of complexe ondersteuning,

wordt er een leveringsbudget vastgesteld waarmee de zorgverlener moet zorgdragen voor de compensatie op de resultaatgebieden waarop een indicatie is afgegeven.

Hoe de compensatie wordt vormgegeven, wordt door de zorgverlener in overleg met de persoon bepaald. Er kan sprake zijn van de inzet van een professionele huishoudelijke hulp, inzet van een door de zorgverlener georganiseerde dienst en inzet van vrijwilligers, net naar gelang de behoefte en mogelijkheden van de persoon, de situatie in de wijk en de wijze waarop de zorgverlener de hulp heeft georganiseerd.

Ongeacht de wijze waarop de zorg wordt vormgegeven, is het uiteindelijke resultaat hetzelfde: de persoon moet worden gecompenseerd op de resultaatgebieden waarvoor hij een indicatie voor een individuele voorziening heeft gekregen. (...)"

4.2. Tussen partijen is de gezondheidssituatie van betrokkene en de vraag voor welke resultaatgebieden zij moet worden gecompenseerd niet in geding. Wel is in geschil of betrokkene met de toegekende resultaatgebieden voldoende wordt gecompenseerd.

4.3. In de uitspraak van 17 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP9520, is het volgende overwogen:

"4.3.1. Zoals de Raad in zijn uitspraak van 10 december 2008 (LJN BG6612), onder r.o. 4.2.2, heeft geoordeeld, verplicht artikel 4 van de Wmo het College aan de in dat artikel genoemde personen voorzieningen te bieden ter compensatie van hun beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie teneinde hen in staat te stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Dit artikel brengt mee dat de

zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van deze personen de doeleinden zijn waarop de compensatieplicht van het College gericht moet zijn. Het is – gelet op de artikelen 3 en 5 van de Wmo – in beginsel aan de gemeenteraad en

– gelet op artikel 4 van de Wmo – aan het College om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht. De rechter dient de keuze(n) die de gemeenteraad en het College daarbij hebben gemaakt in beginsel te respecteren, onverminderd de rechtsplicht van het College om in elk concreet geval een voorziening te treffen die zich kwalificeert als compensatie van beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Artikel 4 van de Wmo legt het College, wat dat aangaat, de plicht op om een resultaat te bereiken dat als compensatie mag gelden. Gelet op het tweede lid van dat artikel dient een dergelijk besluit in het individuele geval maatwerk te zijn. Onder omstandigheden kan dit leiden tot het oordeel dat algemene keuzen die de gemeenteraad en het College bij de uitvoering van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Wmo hebben gemaakt in het concrete, individuele geval niet kunnen worden toegepast wegens strijd met de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht. (...)”

- 4.4. De vrijheid die het college heeft om met het oog op de uitvoering van de Wmo de onder 4.3 genoemde keuzen te maken brengt mee dat het college op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd is om ter zake van die keuzen beleidsregels vast te stellen. Deze keuzen kunnen ook betrekking hebben op de wijze van toekenning van een individuele voorziening, zoals in dit geval huishoudelijke hulp.
- 4.5. Appellant heeft huishoudelijke hulp aan betrokkene toegekend in de vorm van te behalen resultaten, zogenaamde resultaatsgebieden. Met deze wijze van toekenning wijkt het college af van de oude manier van toekenning van huishoudelijke verzorging aan de hand van in het beleid neergelegde huishoudelijke taken en normtijden. De door appellant in de situatie van betrokkene gevolgde en in de Beleidsregels neergelegde werkwijze komt er op neer dat naar aanleiding van een aanvraag om huishoudelijke hulp door appellant wordt onderzocht of de aanvrager beperkingen ondervindt bij het voeren van een huishouden die dienen te worden gecompenseerd. Als dat zo is, kent appellant huishoudelijke verzorging toe in de vorm van op bepaalde huishoudelijke gebieden te behalen resultaten. Tegelijkertijd geeft appellant opdracht aan één van de gecontracteerde zorgaanbieders om over te gaan tot uitvoering van de aan de betrokkene toegekende resultaatsgebieden. Ter verkrijging van de in het toekenningsbesluit genoemde resultaten, stelt de zorgaanbieder in overleg met de betrokkene vast welke huishoudelijke werkzaamheden zullen worden uitgevoerd. Deze afspraken worden vastgelegd in een zorgplan. Het is aan de zorgaanbieder om ervoor zorg te dragen dat de werkzaamheden worden verricht en dat de toegekende resultaten worden behaald. De zorgaanbieder ontvangt een vast budget per cliënt, gebaseerd op de tabellen bij bijlage 2 van de Beleidsregels. De hoogte van het budget is afhankelijk van het resultaatsgebied en het onderscheid in eenvoudige en complexe ondersteuning.
- 4.6. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat de door appellant gehanteerde wijze van toekenning van huishoudelijke verzorging in resultaatsgebieden een duidelijke maatstaf mist. De Beleidsregels noch het toekenningsbesluit verschaffen inzicht in de vraag op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten een schoon en leefbaar huis en het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding en hoe met de te behalen resultaten een als compensatie te kwalificeren resultaat van de huishoudelijke verzorging kan worden verkregen. Die duidelijkheid wordt ook niet verkregen uit het bij het toekenningsbesluit meegestuurde overzicht aan de zorgverlener waarop het toegekende budget voor de huishoudelijke hulp is vermeld. Aan de hand van dit overzicht kan immers niet worden vastgesteld welke concrete zorg aan betrokkene moet worden geboden en hoe die zorg bijdraagt aan compensatie van de door betrokkene ondervonden beperkingen bij het voeren van een huishouden. Dat de zorgaanbieders zich jegens het college hebben gecommitteerd om de in de Beleidsregels genoemde resultaatsgebieden te behalen, maakt dit niet anders.

4.7. Uit 4.6 volgt dat artikel 8, zesde lid, van de Verordening, dat bepaalt dat de zorgaanbieder, die de huishoudelijke verzorging in natura regelt, met de persoon die de ondersteuning ontvangt afstemt op welke wijze de compensatie plaatsvindt, slechts met artikel 4, eerste en tweede lid, van de Wmo in overeenstemming is voor zover die afstemming geschiedt ter uitvoering van een door het college genomen beschikking over de concrete hoeveelheid zorg die aan die persoon moet worden geboden.

4.8. Uit het voorgaande volgt verder dat het bestreden besluit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 7:12 van de Awb is genomen. De Raad verenigt zich met de wijze waarop de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien. Betrokkene heeft zich hier ook niet tegen verzet. De rechtbank is hierbij terecht voorbij gegaan aan de door appellant gehanteerde systematiek van toekenning van huishoudelijke verzorging en heeft terecht aansluiting gezocht bij het voor invoering daarvan gehanteerde systeem van beoordeling.

4.9. Wat hiervoor is overwogen leidt tot de conclusie dat het hoger beroep niet slaagt en dat de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Aanleiding bestaat om appellant te veroordelen in de proceskosten van betrokkene. Deze kosten worden begroot op € 992,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt appellant in de kosten van betrokkene tot een bedrag van € 992,-;
- bepaalt dat van appellant een griffierecht van € 493,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male als voorzitter en J. Brand en H.J. de Mooij als leden, in tegenwoordigheid van N. van Rooijen als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2016.

(getekend) R.M. van Male

(getekend) N. van Rooijen

