

# ECLI:NL:CRVB:2018:3241

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	08-10-2018
Datum publicatie	23-10-2018
Zaaknummer	18/4138 WMO15-VV
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZWB:2018:4312, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening+bodemzaak
Inhoudsindicatie	<p>Afwijzing verzoek om voorlopige voorziening. Kortsluiting. Huishoudelijke ondersteuning onvoldoende geconcretiseerd. Het college heeft ten onrechte niet bepaald wat de omvang van de verstrekte huishoudelijke ondersteuning is. In feite weet verzoeker door deze wijze van verstrekking van een maatwerkvoorziening tot op heden niet op hoeveel uur ondersteuning hij kan rekenen. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt dat met de in het leveringsplan genoemde activiteiten en frequentie een schoon en leefbaar huis kan worden gerealiseerd alsmede schone, draagbare en doelmatige kleding.</p> <p>Vernietiging bestreden besluit. De Raad bepaalt dat aan verzoeker gedurende 5,5 uur per week huishoudelijke ondersteuning wordt verstrekt.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl USZ 2018/354 met annotatie van M.F. Vermaat en I.M. Lunenburg RSV 2018/236

## Uitspraak

18/4138 WMO15-VV, 18/3980 WMO15

Datum uitspraak: 8 oktober 2018

Centrale Raad van Beroep

Voorzieningenrechter

Uitspraak met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank van 12 juli 2018, 17/6615 (aangevallen uitspraak) en op het verzoek om toepassing van artikel 8:81 van de Awb van 27 juli 2018 2018.

Partijen:

[Verzoeker] te [woonplaats] (verzoeker)

het college van burgemeester en wethouders van Steenberg (college)

## PROCESVERLOOP

Namens verzoeker heeft mr. K. Wevers hoger beroep ingesteld en een verzoek om een voorlopige voorziening gedaan.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 24 september 2018. Namens verzoeker is mr. Wevers verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. C. van Nispen en W.M. van Gastel.

## OVERWEGINGEN

1. De voorzieningenrechter gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- 1.1. Verzoeker, geboren in 1970, ondervindt beperkingen ten gevolge van astma en COPD, rugklachten, oogklachten en psychische klachten. Verzoeker ontving vanaf 10 juni 2013 op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 4 uur huishoudelijke ondersteuning per week. De ondersteuning is in natura verleend door, laatstelijk, TWB.
- 1.2. Bij besluit van 19 februari 2015 heeft het college op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) de huishoudelijke ondersteuning met ingang van 15 juni 2015 niet langer toegekend in uren, maar in een te behalen resultaat. Bij besluit van 10 maart 2016 heeft het college aan verzoeker op grond van de Wmo 2015 de maatwerkvoorziening Huishoudelijke Ondersteuning Plus verstrekt met als te behalen resultaten een schoon huis en schone, draagbare en doelmatige kleding. Tegen deze besluiten is geen rechtsmiddel aangewend.
- 1.3. Verzoeker heeft zich op 31 oktober 2016 gemeld bij het college voor ophoging van de huishoudelijke ondersteuning en daarvoor op 6 februari 2017 een aanvraag ingediend.
- 1.4. Het college heeft aan verzoeker bij besluit van 14 februari 2017 met ingang van 15 februari 2017 voor onbepaalde tijd de maatwerkvoorziening Huishoudelijke Ondersteuning Plus met als resultaten een schoon huis en schone, draagbare en doelmatige kleding verstrekt. Het college heeft daarbij verwezen naar een door de zorgaanbieder op te stellen leveringsplan.
- 1.5. Bij besluit van 1 september 2017 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 14 februari 2017 gedeeltelijk gegrond verklaard. Het college heeft de verstrekte maatwerkvoorziening gehandhaafd onder toevoeging van een nadere motivering en een aanpassing van het leveringsplan dat het college tot de zijne heeft gemaakt. Volgens het college zijn de aanspraken van verzoeker voldoende concreet bepaald door in het leveringsplan de (huishoudelijke) activiteiten concreet te benoemen en per activiteit de frequentie vast te stellen waarmee de onder 1.4 genoemde resultaten worden behaald. Daarmee is volgens het college in het geval van verzoeker voldoende maatwerk geleverd.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit

ongegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank, voor zover van belang, overwogen dat het college in bezwaar het leveringsplan onderdeel heeft gemaakt van het indicatiebesluit. Daardoor wordt volgens de rechtbank niet langer volstaan met het noemen van de resultaatsgebieden. In het leveringsplan wordt per ruimte in de woning vermeld welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, door wie en met welke frequentie. Daarnaast wordt voor de wasverzorging vermeld welke werkzaamheden moeten worden verricht, door wie en met welke frequentie. Het enige dat niet is opgenomen is de tijd die (per activiteit) nodig is voor die activiteiten. Volgens het college biedt dat meer flexibiliteit voor de zorgverlener. De zorgverlener bepaalt weliswaar zelf hoeveel tijd hij inzet om de door het college bepaalde resultaten te behalen, maar hij heeft geen invloed op de resultaten die het college heeft vastgesteld. Met het leveringsplan heeft het college volgens de rechtbank voldoende inzicht verschaft in de vraag op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan de te bereiken resultaten en hoe met de te behalen resultaten een als compensatie te kwalificeren resultaat van de huishoudelijke verzorging kan worden verkregen.

3. Verzoeker heeft in hoger beroep aangevoerd dat het college ten onrechte een maatwerkvoorziening voor huishoudelijke ondersteuning in de vorm van een te behalen resultaat heeft verstrekt. Het college heeft ten onrechte niet bepaald wat de omvang van de verstrekte huishoudelijke ondersteuning is. De zorgaanbieder mag zelf de omvang van de huishoudelijke ondersteuning bepalen wat in het geval van verzoeker vanaf medio 2016 in de praktijk neerkomt op 2 maal 2 uur per week. Verzoeker is het eens met die frequentie maar niet met het aantal uren per week. Ook is hij het er niet mee eens dat de zorgaanbieder de omvang van de huishoudelijke ondersteuning tussentijds kan wijzigen. Dit biedt verzoeker onvoldoende rechtsbescherming. Het uren aantal is verder niet gebaseerd op een objectieve maatstaf en er is in het geval van verzoeker onvoldoende rekening gehouden met alle over te nemen huishoudelijke taken. De GGD heeft bij twee onderzoeken, uitgevoerd in 2016 en recent in mei 2018, vastgesteld dat sprake is van vervuiling in verzoekers woning. Verzoeker heeft COPD en huisstofmijtallergie terwijl de woning volgens de GGD niet stofvrij is en het college niet ingrijpt.

4. De voorzieningenrechter komt tot de volgende beoordeling.

- 4.1. Ingevolge artikel 8:81 van de Awb in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb kan, indien tegen een uitspraak van de rechtbank hoger beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de Raad op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.
- 4.2. Ingevolge artikel 8:108, eerste lid, van de Awb in verbinding met artikel 8:86, eerste lid, van de Awb kan de voorzieningenrechter, indien hij van oordeel is dat na de zitting nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de hoofdzaak, tevens onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.
- 4.3. De voorzieningenrechter is van oordeel dat in dit geval de onder 4.2 bedoelde situatie zich voordoet en ook overigens geen sprake is van beletselen om tevens onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.
- 4.4. Artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat het college beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie die de cliënt ondervindt, voor zover de cliënt deze beperkingen naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. De maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met de uitkomsten van het in artikel 2.3.2 bedoelde onderzoek, een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven.
- 4.5. In artikel 1, aanhef en onder ee, van de Verordening voorzieningen maatschappelijke

ondersteuning Steenbergen 2015 (Verordening) wordt onder Ondersteuning verstaan:

(een) vorm van een maatwerkvoorziening. Betreft niet-fysieke goederen in de vorm van persoonlijke dienstverlening (diensten). Bijvoorbeeld hulp bij het huishouden.

4.6. In artikel 1, aanhef en onder ii, van de Verordening wordt onder Resultaat verstaan:

hetgeen bereikt kan worden om de zelfredzaamheid en/of participatie te behouden of te vergroten.

4.7. Artikel 13, tweede lid en onder a, van de Verordening bepaalt dat bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening in het besluit in ieder geval wordt vastgelegd welke de te verstrekken voorziening is en wat het beoogde resultaat daarvan is.

4.8. In artikel 2 van de Beleidsregels Voorzieningen Maatschappelijke Ondersteuning Steenbergen 2015 (Beleidsregels) is vermeld:

“We hebben de omslag van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht gemaakt. In de toegang wordt bij iedere inwoner onderzocht welk resultaat moet worden behaald met de ondersteuning. Aan de aanbieders wordt aangegeven welk resultaat zij moeten behalen met de ondersteuning die zij bieden. We gaan bij de nieuwe overeenkomsten uit van resultaatsturing: Er wordt getoetst of het gewenste resultaat wordt behaald. De manier waarop het resultaat wordt behaald gaan we overlaten aan de aanbieders. De komende jaren streven we naar resultaatbekostiging. De resultaten worden samen met zorg- en welzijnsaanbieders opgesteld.”

4.9. In artikel 21 van de Beleidsregels staat:

“De gemeente stelt samen met de cliënt een ondersteuningsplan (het gespreksverslag) op. In dit ondersteuningsplan wordt aangegeven welke problemen de cliënt heeft en welke resultaten behaald moeten worden. Met betrekking tot de ondersteuning schrijft de gemeente in het ondersteuningsplan of in de individuele opdrachtverstrekking niet voor welke activiteiten de ondersteuningsverlener uit moet voeren om de resultaten te behalen. Slechts de te behalen resultaten staan hierin vermeld. De ondersteuningsverlener stelt een leveringsplan op met de cliënt (en zijn betrokken omgeving) waarin staat op welke wijze de benodigde activiteiten worden uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij is dat de cliënt zoveel mogelijk op eigen kracht en met inzet van zijn netwerk doet.”

4.10. Artikel 24 van de Beleidsregels bepaalt dat met de huishoudelijke ondersteuning de volgende resultaten dienen te worden bereikt:

- de cliënt kan wonen in een schoon huis;
- de cliënt kan beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding.

Huishoudelijke ondersteuning is gericht op het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie van inwoners. Een schoon en leefbaar huis staat hierbij centraal. In de overeenkomsten staat dus niet meer hoeveel uur huishoudelijke ondersteuning een inwoner krijgt.

Onder een schoon en leefbaar huis wordt verstaan dat de woning schoon moet zijn volgens algemeen gebruikelijke hygiënische normen. Iedereen die in de woning woont, moet gebruik kunnen maken van een schone huiskamer, een schoon slaapvertrek, schoon beddengoed, een schone keuken, een schone douche, toilet en gang. Leefbaar staat ook voor opgeruimd en functioneel.

De gemeente zal in het besluit en bijbehorend ondersteuningsplan wel aangeven welke vorm van huishoudelijke ondersteuning moet worden ingezet

- Huishoudelijke ondersteuning;

- Huishoudelijke ondersteuning plus.

(...)

Onder Huishoudelijke ondersteuning plus wordt verstaan:

Het ondersteunen bij en het overnemen van (en het voeren van regie op) activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon, dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort met daarbij een stuk instructie, advies en voorlichting gericht op het huishouden. Daarnaast is er sprake van overname van de organisatie van het huishouden (waaronder organisatie huishoudelijke activiteiten en het opslaan en beheer van de levensmiddelenvoorraad).

Bij beide vormen van huishoudelijke ondersteuning wordt een signalerende functie verwacht van de ondersteuningsverlener. Het betreft het signaleren van wijzigingen in de leefsituatie van de cliënt. Bij de huishoudelijke ondersteuning plus gaat het ook om het signaleren van lichamelijke problemen, (psycho)sociale problemen, emotionele problemen, veranderingen in de (zorg)behoefte enz.

- 4.11. Uit de gedingstukken en de Beleidsregels blijkt dat het college het vaststellen van de concrete omvang van de huishoudelijke ondersteuning heeft uitbesteed aan de zorgaanbieder. Noch uit het bestreden besluit, noch uit het leveringsplan blijkt op hoeveel uren per week huishoudelijke ondersteuning verzoeker recht heeft. Evenmin heeft de zorgaanbieder verzoeker hierover concreet geïnformeerd. Tussen partijen is niet in geschil dat de zorgaanbieder in de praktijk 2 x 2 uur per week huishoudelijke ondersteuning heeft geleverd aan verzoeker. Zoals de Raad in zijn uitspraak van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1491) heeft geoordeeld weten de hulpvrager en de aanbieder bij deze wijze van toekennen van een voorziening niet hoeveel huishoudelijke ondersteuning is verstrekt. Hoewel deze uitspraak is geweest onder de Wmo moet deze werkwijze ook onder de Wmo 2015 strijdig worden geacht met het rechtszekerheidsbeginsel (vergelijk ECLI:NL:CRVB:2017:3633). In feite weet verzoeker door deze wijze van verstrekking van een maatwerkvoorziening tot op heden niet op hoeveel uur ondersteuning hij kan rekenen. Dat het college in het bestreden besluit voor de concretisering van de aanspraak heeft verwezen naar het bijgevoegde leveringsplan, waarin per woonruimte is vermeld welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, door wie en met welke frequentie, doet hieraan niet af.
- 4.12. Zoals de Raad eerder heeft overwogen in zijn uitspraken van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1402 en ECLI:NL:CRVB:2016:1403) is een college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb bevoegd om ter invulling van het begrip schoon en leefbaar huis beleidsregels vast te stellen. Deze regels mogen echter niet willekeurig zijn en dienen, gelet op de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek, te berusten. In die uitspraken is ook geoordeeld dat overleg met gecontracteerde zorgaanbieders en cliëntenraden niet toereikend is. Nu niet is gebleken dat de in de Beleidsregels genoemde maatstaven voor een schoon en leefbaar huis op zodanig onderzoek berusten, bestaat geen inzicht in de vraag welk niveau van schoon voor een huishouden verantwoord is, welke concrete activiteiten daarvoor verricht moeten worden, met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden en met name hoeveel tijd nodig is om de activiteiten te verrichten om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning. Hetzelfde geldt voor prestaties die gericht zijn op het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding. Dit betekent dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt dat met de in het leveringsplan genoemde activiteiten en frequentie een schoon en leefbaar huis kan worden gerealiseerd alsmede schone, draagbare en doelmatige kleding.
- 4.13. Hieruit volgt dat in het bestreden besluit de aanspraken van verzoeker onvoldoende zijn geconcretiseerd. Dit betekent dat het beroep gegrond is en dat de aangevallen uitspraak en het bestreden besluit van 1 september 2017 dienen te worden vernietigd.

4.14. Onder verwijzing naar de uitspraak van 18 oktober 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:3633) zal de Raad in zaken over huishoudelijke ondersteuning bij het zelf voorzien in de zaak als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb aansluiting zoeken bij de laatste niet meer in geschil zijnde indicatie, dan wel de normen van het CIZ Protocol Huishoudelijke Verzorging (CIZ Protocol).

4.15. De laatste voor de inwerkingtreding van de Wmo 2015 gestelde indicatie van verzoeker hield 4 uur huishoudelijke ondersteuning per week in. Uit de stukken blijkt niet dat daarin rekening is gehouden met de COPD-klachten van verzoeker. Volgens het CIZ Protocol kan voor het stofvrij houden van de woning een klasse extra worden geïndiceerd. Verzoeker heeft in hoger beroep gevraagd om 90 minuten extra huishoudelijke ondersteuning in verband met COPD. Dit komt de Raad niet onredelijk voor. Dit betekent dat de Raad zal beslissen dat verzoeker vanaf 15 februari 2017 in aanmerking komt voor 5,5 uur per week huishoudelijke ondersteuning.

4.16. Het staat het college vrij om de huishoudelijke ondersteuning van verzoeker na aanpassing van de gemeentelijke regelgeving conform 4.11 en 4.12 en na herbeoordeling met inachtneming van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 in te trekken of te wijzigen voor de toekomst.

4.17. Onder deze omstandigheden is geen grond aanwezig voor het treffen van een voorlopige voorziening.

5. Aanleiding bestaat om het college te veroordelen in de kosten van bezwaar, beroep en hoger beroep. Deze worden begroot op € 1.002,- in bezwaar, op € 1.002,- in beroep en op € 1.002,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

## **BESLISSING**

De voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 1 september 2017 gegrond en vernietigt dat besluit;
- herroept het besluit van 14 februari 2017 en bepaalt dat aan verzoeker gedurende 5,5 uur per week huishoudelijke ondersteuning wordt verstrekt;
- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen af;
- veroordeelt het college in de proceskosten van verzoeker tot een bedrag van € 3.006,-;
- bepaalt dat het college aan verzoeker het betaalde griffierecht van € 172,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male, in tegenwoordigheid van W.M. Swinkels als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 8 oktober 2018.

(getekend) R.M. van Male

(getekend) W.M. Swinkels

TM