

ECLI:NL:CRVB:2018:3108

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 03-10-2018

Datum publicatie 11-10-2018

Zaaknummer 17/924 WMO15

Rechtsgebieden Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Onzorgvuldig onderzoek naar de concrete ondersteuningsbehoefte van appellante en naar de mogelijkheid in hoeverre de huisgenoot van appellante de benodigde zorg als gebruikelijke hulp kan bieden. Pgb voor individuele begeleiding. Gebruikelijke hulp van huisgenoot. Appellante heeft zich met juistheid op het standpunt gesteld dat het college niet deugdelijk heeft onderzocht in hoeverre appellantes huisgenoot de benodigde hulp zou kunnen bieden. Het college heeft niet helder gemaakt of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de huisgenoot (een ander sociale netwerk is er niet) toereikend zijn om in de hulpbehoefte van appellante te kunnen voorzien. Voor zover het college vindt dat de huisgenoot geacht wordt de zorg uit hoofde van mantelzorg te verlenen verwijst de Raad naar de inmiddels vaste rechtspraak.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
USZ 2018/325
JWWB 2018/260

Uitspraak

17 924 WMO15

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 december 2016, 16/4939 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Delft (college)

Datum uitspraak: 3 oktober 2018

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. R.G. Groen, advocaat, hoger beroep ingesteld en nadere stukken ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 mei 2018. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Groen en [X.]. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door J.A. Pieter.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellante heeft bij het college op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) een aanvraag ingediend voor individuele begeleiding, in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb).
 - 1.2. Het college heeft in een besluit van 20 oktober 2015 die aanvraag afgewezen, omdat de door appellante ondervonden problemen worden opgelost door de ondersteuning die zij ontvangt van haar huisgenoot [X.]. Appellante heeft bezwaar gemaakt tegen dat besluit.
 - 1.3. Het college heeft het bezwaar ongegrond verklaard in een besluit van 12 mei 2016 (bestreden besluit). Daarin heeft het college meegedeeld dat de door de huisgenoot verstrekte ondersteuning aan appellante, de gebruikelijke zorg als bedoeld in artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 niet overstijgt en voor zover de feitelijk verstrekte ondersteuning de gebruikelijke zorg overstijgt, als mantelzorg kan worden gezien. Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
2. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank het volgende overwogen, kort weergegeven. Partijen zijn het met elkaar eens dat appellante vanwege haar

psychische beperkingen begeleiding nodig heeft bij het aanbrengen van structuur, dagritme en het voeren van regie. De taken waarvoor ondersteuning wordt gevraagd overstijgen echter niet de gebruikelijke zorg. In wat appellante heeft aangevoerd over de intensiteit en de belasting van de verschillende taken heeft de rechtbank onvoldoende aanknopingspunten gezien om aan het standpunt van het college te twijfelen.

3. In hoger beroep heeft appellante het volgende aangevoerd. De ondersteuning door de huisgenoot overstijgt wel de gebruikelijke hulp. Appellante plaatst vraagtekens bij het verrichte onderzoek door het college. Er is sprake van een Ernstig Psychische Aandoening (EPA). Een beoordeling van de gevolgen van een EPA vergt een specialistische deskundigheid, die niet aanwezig is binnen de afdeling Wmo van de gemeente Delft. Verder heeft appellant gewezen op rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat mantelzorg niet kan worden afgedwongen. Er is geen sprake van overbelasting bij de huisgenoot.

4. Het college heeft gemotiveerd verweer gevoerd. Niet betwist wordt dat appellante bekend is met schizofrenie en dat zij chronisch psychotisch is. Zonder de huisgenoot zou appellante niet thuis kunnen wonen en zou zij opgenomen moeten worden in een instelling. Het sociale netwerk van appellante is beperkt tot de huisgenoot die haar ondersteuning biedt. Volgens de Beleidsregels Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Delft 2015 valt de door de huisgenoot geboden ondersteuning onder gebruikelijke hulp. Voor zover de geboden ondersteuning de gebruikelijke hulp zou overstijgen, valt dit onder mantelzorg. Het valt niet in te zien hoe een pgb het probleem van overbelasting bij de mantelzorger (in de persoon van de huisgenoot) zou kunnen oplossen.

5.

De Raad overweegt het volgende.

5.1.1. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 hanteert, voor zover hier van belang, de volgende definities:

gebruikelijke hulp: hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten;
maatschappelijke ondersteuning: het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;

maatwerkvoorziening: op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen ten behoeve van – voor zover hier van belang – de zelfredzaamheid en participatie;

mantelzorg: hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep;

sociaal netwerk: personen uit de huiselijke kring of andere personen met wie de cliënt een sociale relatie onderhoudt;

zelfredzaamheid: in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.

5.1.2. Artikel 1.2.1, aanhef en onder a, van de Wmo 2015 bepaalt dat een ingezetene van Nederland overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit, door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met behulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie.

5.1.3. Artikel 2.1.3, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het in artikel 2.1.2 bedoelde plan en de door het college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten of te verrichten handelingen. De gemeenteraad van Delft heeft ter uitvoering hiervan de Verordening maatschappelijke ondersteuning Delft 2015 vastgesteld.

5.1.4. Artikel 2.3.1 van de Wmo 2015 bepaalt dat het college er voor zorgdraagt dat aan personen die daarvoor in aanmerking komen een maatwerkvoorziening wordt verstrekt.

5.1.5. Artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat het college, in samenspraak met degene door of namens wie de melding is gedaan en waar mogelijk met de mantelzorger(s) dan wel diens vertegenwoordiger, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes weken, een onderzoek uitvoert overeenkomstig het tweede tot het achtste lid. Ingevolge artikel 2.3.2, vierde lid, van de Wmo 2015 onderzoekt het college, voor zover hier van belang:

- a. de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;
- b. de mogelijkheden om op eigen kracht, of met gebruikelijke hulp, zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren;
- c. de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie.

5.1.6. 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.

5.1.7. Artikel 2.3.6, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat indien de cliënt dit wenst, het college hem een persoonsgebonden budget verstrekt dat de cliënt in staat stelt de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken. Artikel 2.3.6, tweede lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat een pgb wordt verstrekt indien:

- a. de cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger, in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;
- b. de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen;
- c. naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt.

5.2. In zijn uitspraak van 21 maart 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:819) heeft de Raad onder rechtsoverweging 4.4.2 uiteengezet op welke wijze het onderzoek naar maatschappelijke ondersteuning onder de Wmo 2015 moet plaatsvinden. De Raad is van oordeel dat het door het college aan de besluitvorming ten grondslag gelegde onderzoek, zoals weergegeven in het onderzoeksrapport van 19 oktober 2015 en aangevuld in het nadere rapport van 11 maart 2016, niet voldoet aan de daaraan uit een oogpunt van zorgvuldigheid en motivering te stellen eisen. De rapporten maken niet concreet inzichtelijk welke problemen en stoornissen er bij appellante zijn en welke hulp daarvoor naar aard en omvang nodig is. Onder 'Aandoeningen en stoornissen' is in het onderzoeksrapport bij alle subcategorieën (waaronder psychiatrische aandoening, psychische

stoornis en gedragsstoornis) de score 'licht' opgenomen. Uit een verklaring van GGZ Delfland blijkt echter dat de behandelaar en psychiater op alle categorieën de score 'ernstig' van toepassing vinden. Naar aanleiding van vragen hierover van de adviescommissie voor bezwaarschriften, heeft het college geantwoord dat het niet twijfelt aan de bevindingen van GGZ Delfland maar dat de software instructie is dat de aandoeningen altijd op matig gescoord worden en dat er geen waarde aan wordt gehecht. Deze toelichting van het college is niet begrijpelijk. Het onderzoeksrapport zou immers juist concreet moeten maken wat appellantes beperkingen en de door haar ervaren problemen zijn en wat haar hulpvraag precies is. Daartoe is onontbeerlijk dat de ernst van deze beperkingen en problemen in kaart worden gebracht. Dit is niet gebeurd. Reeds hierom slaagt de beroepsgrond van appellante dat het college geen onderzoek heeft gedaan naar de concrete ondersteuningsbehoefte van appellante.

- 5.3. Appellante heeft zich verder met juistheid op het standpunt gesteld dat het college niet deugdelijk heeft onderzocht in hoeverre appellantes huisgenoot de benodigde hulp zou kunnen bieden. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever het wenselijk heeft geacht dat gemeenten op het punt van de gebruikelijke hulp beleid ontwikkelen, maar dat dit onverlet laat dat gemeenten in individuele situaties telkens weer een zorgvuldige afweging dienen te maken en daarbij rekening dienen te houden met de noodzaak tot ondersteuning en de specifieke omstandigheden van aanvrager, waaronder zijn persoonskenmerken en zijn gezinssituatie (Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 28-29 en Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 140). In het onderhavige geval heeft het college geen blijk gegeven van een individuele toets tegen de achtergrond van de noodzaak tot ondersteuning van appellante en van haar specifieke omstandigheden. Ook is niet gebleken van een bespreking met appellante en haar huisgenoot wat in het voorliggende geval met inachtneming van alle feiten en omstandigheden redelijk is, zoals is verlangd door de wetgever (Kamerstukken I, 2013/14, 33 841, G, p. 20-21). Het onderzoeksrapport of enig ander gedingstuk maakt niet concreet duidelijk in hoeverre appellantes huisgenoot de benodigde hulp zou kunnen bieden. Het college heeft daarmee niet helder gemaakt of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de huisgenoot (een ander sociale netwerk is er niet) toereikend zijn om in de hulpbehoefte van appellante te kunnen voorzien.
- 5.4. Voor zover het college vindt dat de huisgenoot geacht wordt de zorg uit hoofde van mantelzorg te verlenen verwijst de Raad naar de inmiddels vaste rechtspraak dat – kort weergegeven – uit de wetsgeschiedenis niet blijkt dat gemeentebesturen bij de vaststelling of met mantelzorg in de behoefte aan hulp kan worden voorzien, rekening mogen houden met mantelzorg die wel geleverd zou kunnen worden maar die de potentiële mantelzorger niet bereid is te leveren. Niet kan worden gesproken van een mantelzorger als de zorgverlener voor zijn diensten een betaling verlangt (uitspraken van 25 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4317 en van 11 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17). In het voorliggende geschil doet deze situatie zich voor.
- 5.5. Met het voorgaande is gegeven dat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verbinding met de artikelen 3:46 van de Awb en 2.3.2 van de Wmo 2015 moet worden vernietigd. Het beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd.
6. Op grond van de voorhanden gegevens is er geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand te laten. Omdat er onvoldoende gegevens zijn, is er ook geen mogelijkheid om zelf in de zaak te voorzien. Gelet op aard en omvang van het door het college nog te verrichten onderzoek ziet de Raad geen ruimte voor toepassing van artikel 8:51a van de Awb (de bestuurlijke lus). Het college moet een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door het college te nemen nieuwe beslissing op bezwaar alleen bij de Raad beroep kan worden ingesteld.
7. Ter voorlichting van partijen wijst de Raad op overweging 4.4.4 in de hiervoor genoemde

uitspraak van 11 januari 2017, waarin is uiteengezet hoe moet worden getoetst als de vraag zich voordoet of hulp moet worden toegekend in natura of als een persoonsgebonden budget.

8. Het college wordt veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van appellante. Deze worden voor rechtsbijstand begroot op € 1.002,- in beroep en € 1.002,- in hoger beroep.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 12 mei 2016 gegrond en vernietigt dat besluit;
- draagt het college op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen;
- bepaalt dat tegen de nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 2.004,- ;
- bepaalt dat het college aan appellante het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal €170,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door A.J. Schaap als voorzitter en N.R. Docter en S. Zijlstra als leden, in tegenwoordigheid van Y. Azirar als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2018.

(getekend) A.J. Schaap

(getekend) Y. Azirar

KS