

ECLI:NL:CRVB:2018:2182

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 11-07-2018

Datum publicatie 19-07-2018

Zaaknummer 17/4477 WMO15

Rechtsgebieden Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Uit de rapportages en besluiten blijkt dat het onderzoek van het college op de beschreven wijze heeft plaatsgevonden. Onder de omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat het college niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat geen ondersteuning gericht op sociale participatie geboden hoefde te worden. CIZ-protocol Huishoudelijke Verzorging, vaste rechtspraak, individueel maatwerk op basis daarvan mogelijk. Gelet op geschiedenis van de totstandkoming van de Wmo 2015, gaat de Raad er van uit dat een maaltijdvoorziening onder de Wmo 2015 kan worden aangemerkt als een algemeen gebruikelijke dienst die aan het verstrekken van een maatwerkvoorziening in de weg staat, indien deze dienst beschikbaar is, een passende bijdrage levert aan zelfredzaamheid of participatie en financieel kan worden gedragen. Tafeltje Dekje levert voor appellante een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin zij in staat is tot zelfredzaamheid. De kosten hiervan behoren tot de algemene kosten van het bestaan en zijn niet zodanig dat deze in financiële zin niet passend zijn voor een persoon als appellante met haar inkomen.

Vindplaatsen
Rechtspraak.nl
ABkort 2018/375
NJB 2018/1548
JWWB 2018/205
USZ 2018/265
GJ 2018/115

Uitspraak

17 4477 WMO15

Datum uitspraak: 11 juli 2018

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 8 februari 2017, 16/3949 (aangevallen tussenuitspraak), en de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 10 mei 2017, 16/3949 (aangevallen einduitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Haarlem (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. H.S. Eisenberger, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft een nader stuk ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 mei 2018. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Eisenberger en [naam 1] . Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. P.A. Thijsen, E.S. de Jong, M.C. Legemate en J.T.M. Boot.

OVERWEGINGEN

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

1.1. Appellante, geboren in 1948, heeft diverse aandoeningen. Als gevolg van de bij deze aandoeningen horende klachten ondervindt zij beperkingen bij het verrichten van de huishoudelijke taken. Het college heeft appellante in verband hiermee een voorziening voor hulp

bij het huishouden op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) toegekend. Onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is deze voorziening omgezet in een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning met als resultaat een schoon en leefbaar huis.

- 1.2. Naar aanleiding van een melding van appellante van 16 oktober 2015 dat zij te weinig huishoudelijke ondersteuning krijgt, heeft op 4 november 2015 een huisbezoek plaatsgevonden. Het door appellante op 2 december 2015 ondertekende verslag van dit gesprek heeft het college aangemerkt als aanvraag om een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015. Bij besluit van 11 februari 2016 heeft het college, onder verwijzing naar het ondersteuningsplan en de rapportage van de casemanager van 5 februari 2016, aan appellante een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning met begeleiding met als resultaat een schoon huis verstrekt voor de periode van 29 januari 2016 tot en met 28 januari 2018. Appellante heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt.
- 1.3. Op 11 december 2015 heeft appellante opnieuw een melding gedaan bij het college en hierbij verzocht om meer huishoudelijke ondersteuning. Naar aanleiding van deze melding heeft op 17 juni 2016 een huisbezoek plaatsgevonden en heeft de casemanager op 20 juni 2016 een rapportage opgemaakt. Het college heeft vervolgens ambtshalve bij besluit van 1 juli 2016 een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning verstrekt voor 4 uur per week voor de periode van 20 juni 2016 tot en met 15 juli 2018. Appellante heeft ook tegen dit besluit bezwaar gemaakt.
- 1.4. Bij besluit van 19 juli 2016 (bestreden besluit 1) heeft het college het bezwaar van appellante tegen het besluit van 11 februari 2016 ongegrond verklaard, met dien verstande dat de einddatum van de maatwerkvoorziening is gewijzigd in 19 juni 2016. Appellante heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.
- 1.5. Bij besluit van 17 november 2016 (bestreden besluit 2) heeft het college het bezwaar van appellante tegen het besluit van 1 juli 2016 gedeeltelijk gegrond verklaard en aan appellante een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning verstrekt voor 4 uur en 15 minuten per week. Volgens het college was door rechterlijke uitspraken aanpassing van het beleid noodzakelijk en is de toegekende tijdsduur terecht gebaseerd op de normtijden die CIZ hanteert voor alleenstaanden die wonen in een eengezinswoning. Gelet op deze normtijden is voor het schoonmaken en dweilen van de keuken en het sanitair ten onrechte 30 minuten in plaats van 40 minuten berekend. Rekening houdend met de afronding leidt dit ertoe dat appellante in aanmerking komt voor 15 minuten extra huishoudelijke ondersteuning. Bij afzonderlijk besluit van 17 november 2016 heeft het college bepaald dat deze maatwerkvoorziening voor onbepaalde tijd wordt verstrekt.
- 1.6. Bij de aangevallen tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het besluit van 11 februari 2016 met het besluit van 1 juli 2016 is gewijzigd, zodat het college het bezwaar tegen dat laatste besluit op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de beoordeling had moeten betrekken. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het beroep tegen bestreden besluit 1 op grond van artikel 6:19 van de Awb van rechtswege mede betrekking heeft op bestreden besluit 2. De rechtbank heeft het beroep tegen bestreden besluit 1 gegrond verklaard. Volgens de rechtbank was het besluit van 11 februari 2016, gelet op de uitspraak van de Raad van 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491, onrechtmatig en heeft het college bij bestreden besluit 1 ten onrechte geen vergoeding toegekend voor de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarfase. Ten aanzien van bestreden besluit 2 heeft de rechtbank overwogen dat het college heeft kunnen besluiten om de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning in uren te verstrekken in plaats van in prestaties. Volgens de rechtbank is appellante het niet eens met het niet toekennen van tijd voor het doen van de boodschappen en het bereiden van de maaltijden. Voor wat betreft het doen van de boodschappen overweegt de rechtbank dat het college er terecht van uit is

gegaan dat appellante daarbij geen te compenseren problemen heeft. Voor wat betreft de maaltijdbereiding heeft de rechtbank geoordeeld dat het onderzoek daarnaar door het college onvolledig is geweest. De rechtbank heeft het college in de gelegenheid gesteld om het geconstateerde gebrek te herstellen. Het college dient onderzoek te verrichten naar de problemen die appellante ondervindt bij het bereiden van (warme) maaltijden en dient verder te onderzoeken of Tafeltje Dekje in de weg staat aan het verstrekken van een voorziening voor de maaltijdbereiding.

1.7. Ter uitvoering van de aangevallen tussenuitspraak heeft het college een nader onderzoek gedaan naar de problemen die appellante ervaart bij het verzorgen van de (warme) maaltijden en bij brief van 21 februari 2017 de motivering van bestreden besluit 2 aangevuld. Uit het nadere onderzoek, dat onder meer heeft bestaan uit een huisbezoek, is volgens het college gebleken dat appellante haar broodmaaltijden zelf bereidt, dat zij advies krijgt van een diëtiste en dat Tafeltje Dekje voor haar een beschikbare, adequate en financieel haalbare voorziening is die voorgaat op het toekennen van een maatwerkvoorziening.

1.8. Appellante heeft in haar zienswijze haar standpunt gehandhaafd dat Tafeltje Dekje voor haar ontoereikend is. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft zij gewezen op een brief van verpleeghuisarts [naam 2] van 13 maart 2017, waarin is vermeld dat appellante zeer weinig en alleen in kleine porties voeding tot zich kan nemen, dat zij meer dan tien eetmomenten per dag nodig heeft en dat het van levensbelang is dat zij bijvoeding krijgt in de vorm van bijvoorbeeld eiwit- en energierijke drinkvoeding of, nog beter, in kleine porties verse zelf klaargemaakte voeding, aangevuld met vitaminetabletten. Verder heeft appellante naar voren gebracht dat zij, anders dan in de aangevallen tussenuitspraak is aangenomen, wel problemen heeft bij het doen van boodschappen en dat zij dit al bij de melding van 11 december 2015 heeft meegedeeld.

2. Bij de aangevallen einduitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit 2 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Verder heeft de rechtbank het college veroordeeld in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 2.227,50. De rechtbank heeft overwogen dat het college alsnog voldoende heeft onderzocht in hoeverre appellante problemen ondervindt bij het bereiden van maaltijden. Voldoende is vast komen te staan dat deze problemen zich met name beperken tot het bereiden van de warme maaltijden en het college heeft voldoende gemotiveerd waarom Tafeltje Dekje als algemeen gebruikelijke voorziening voldoende compensatie biedt. De in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken zijn hiermee volgens de rechtbank hersteld. In de informatie van verpleeghuisarts [naam 2] heeft de rechtbank geen aanleiding gezien om tot een ander oordeel te komen, omdat daaruit niet blijkt dat appellante op de overige eetmomenten niet kan volstaan met drinkvoeding of voeding die zij zelf kan bereiden. Voor wat betreft de boodschappen ziet de rechtbank geen aanleiding anders te oordelen dan zij in de tussenuitspraak heeft gedaan.

3. Appellante heeft in hoger beroep, kort samengevat, aangevoerd dat het onderzoek dat het college op grond van artikel 2.3.2, vierde lid, van de Wmo 2015 moet uitvoeren incompleet is geweest. Het onderzoek had er toe moeten leiden dat aan appellante een maatwerkvoorziening was verstrekt gericht op het vergroten van haar sociale participatie. Verder is volgens appellante de omvang van de toegekende maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning niet juist bepaald en onvoldoende gemotiveerd en heeft de rechtbank de proceskostenveroordeling te laag vastgesteld.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (CRvB 21 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:819) vloeit uit artikel 3:2 van de Awb in samenhang met de artikelen 2.3.2 en 2.3.5 van de Wmo 2015 voort dat het college voldoende kennis dient te vergaren over de voor het nemen van een besluit over maatschappelijke ondersteuning van belang zijnde feiten en omstandigheden en af te wegen

belangen. Dit brengt met zich dat wanneer bij het college melding wordt gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning het college allereerst moet vaststellen wat de hulpvraag is. Vervolgens zal het college moeten vaststellen welke problemen worden ondervonden bij de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan wel het zich kunnen handhaven in de samenleving. Daarna moet worden bepaald welke ondersteuning naar aard en omvang nodig is om een passende bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de ondersteuningsvrager, onderscheidenlijk het zich kunnen handhaven in de samenleving. Uit artikel 2.3.2, vierde lid, aanhef en onder b, c en f, van de Wmo 2015 in samenhang met het derde en vierde lid van artikel 2.3.5 vloeit voort dat het onderzoek er vervolgens op gericht moet zijn of en in hoeverre de eigen mogelijkheden, gebruikelijke hulp, mantelzorg, ondersteuning door andere personen uit het sociale netwerk en voorliggende (algemene) voorzieningen de nodige hulp en ondersteuning kunnen bieden. Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een maatwerkvoorziening te verlenen. Op grond van het bepaalde in artikel 2.3.2, vierde lid, aanhef en onder g, van de Wmo 2015 dient het college ook te onderzoeken welke bijdrage de cliënt daarbij verschuldigd zal zijn.

- 4.2. Uit de rapportages van 5 februari 2016 en 20 juni 2016 en de daarop gevolgde besluiten van 11 februari 2016 en 1 juli 2016 blijkt dat het onderzoek van het college op de onder 4.1 beschreven wijze heeft plaatsgevonden. De beroepsgrond dat het aan het bestreden besluit 2 ten grondslag gelegde onderzoek incompleet is geweest, slaagt dan ook niet. Verder is, anders dan door appellante is betoogd, niet gebleken dat bij het onderzoek onvoldoende rekening is gehouden met de persoon en de persoonlijke omstandigheden van appellante of dat door de casemanager onvoldoende is doorgevraagd. Uit het onderzoek komt naar voren dat appellante door haar beperkingen sociale contacten mist en dat zij zich eenzaam voelt. Uit de rapportage van 5 februari 2016 blijkt dat hierover met appellante is gesproken en dat zij in verband hiermee in contact is gebracht met het Rode Kruis, dat huiskamergroepen heeft waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Appellante heeft gezegd hiervoor geen tijd en fut te hebben en hiervan geen gebruik te willen maken. Uit de rapportage van 20 juni 2016 blijkt dat tijdens het huisbezoek van 17 juni 2016 het beperkte sociale netwerk van appellante nogmaals ter sprake is geweest en dat zij toen heeft gezegd dat zij geen behoefte aan uitbreiding van haar netwerk heeft, omdat zij daarvoor de energie niet heeft. Onder deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat het college niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat geen ondersteuning gericht op sociale participatie geboden hoefde te worden. Ter zitting heeft het college nog toegelicht dat appellante, indien zij alsnog ondersteuning gericht op sociale participatie wenst, zich tot het college kan wenden en dat dan in een gesprek opnieuw de mogelijkheden daarvoor zullen worden bekeken.
- 4.3. Gelet op de uitspraak van de Raad van 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, heeft het college bij de vaststelling van de benodigde tijd voor huishoudelijke ondersteuning kunnen uitgaan van (de normtijden van) het CIZ-protocol Huishoudelijke Verzorging. Over de inhoud van dit protocol heeft de Raad in zijn uitspraak van 18 december 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1097, geoordeeld dat dit op een deskundige analyse van de zorgbehoefte van leefeenheden berust. Verder biedt dit protocol voldoende mogelijkheden om individueel maatwerk te leveren, nu bij toepassing van dit protocol steeds een individuele afweging dient plaats te vinden die tot zowel een ophoging als een verlaging van de tijden kan leiden. Dat appellante een voorkeur heeft voor een andere systematiek, betekent niet dat het college niet van het CIZ-protocol Huishoudelijke Verzorging heeft mogen uitgaan.
- 4.4. Tijdens de zitting is gebleken dat het college het CIZ-protocol Huishoudelijke Verzorging in de situatie van appellante niet geheel juist heeft toegepast. Partijen hebben aldaar overeenstemming bereikt dat de benodigde tijd voor licht huishoudelijk werk, zwaar huishoudelijk werk en de wasverzorging in het geval van appellante 5,5 uur per week bedraagt. Daarbij is uitgegaan van de normtijden en is rekening gehouden met de omstandigheid dat appellante zelf de afwas kan doen en dat door longklachten en huidproblemen extra tijd nodig is voor het stofvrij houden van de slaapkamer en voor de wasverzorging.

- 4.5. De beroepsgrond van appellante dat in aanvulling op deze 5,5 uur per week nog tijd moet worden toegekend voor de maaltijdbereiding en het doen van boodschappen slaagt niet. Onder de Wmo kon een maaltijdvoorziening worden aangemerkt als een algemeen gebruikelijke voorziening die aan het verstrekken van een voorziening voor het bereiden van maaltijden in de weg staat wanneer deze voorziening daadwerkelijk beschikbaar is, door de aanvrager financieel kan worden gedragen en adequate compensatie biedt (CRvB 27 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:373). Aan de geschiedenis van de totstandkoming van de Wmo 2015 (Kamerstukken II 2013/14 33 841, nr. 3, p. 148) kan worden ontleend dat het college niet gehouden is tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening wanneer het gebruik van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen die naar hun aard algemeen gebruikelijk zijn een uitkomst bieden. Gelet hierop gaat de Raad er daarom van uit dat een maaltijdvoorziening onder de Wmo 2015 kan worden aangemerkt als een algemeen gebruikelijke dienst die aan het verstrekken van een maatwerkvoorziening in de weg staat, indien deze dienst daadwerkelijk beschikbaar is, een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin betrokkene tot zelfredzaamheid of participatie in staat is en door een persoon als betrokkene financieel kan worden gedragen. Ten aanzien van de maaltijdbereiding heeft de rechtbank met juistheid van belang geacht dat uit de verklaring van verpleeghuisarts [naam 2] niet volgt dat de maaltijdvoorziening van Tafeltje Dekje voor appellante niet adequaat is. De Raad onderschrijft de hierop betrekking hebbende overwegingen van de rechtbank die, kort gezegd, inhouden dat appellante alleen problemen ondervindt bij het bereiden van warme maaltijden en dat appellante voor de overige eetmomenten niet is aangewezen op warme maaltijden. Gelet hierop levert Tafeltje Dekje voor appellante een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin zij in staat is tot zelfredzaamheid. Daarnaast behoren de kosten voor de maaltijdvoorziening van Tafeltje Dekje tot de algemene kosten van het bestaan en zijn deze kosten, mede gezien de keuzes die nu eenmaal in de besteding van het beschikbare inkomen moeten worden gemaakt, niet zodanig dat deze in financiële zin niet passend zijn voor een persoon als appellante met haar inkomen. Hierbij heeft de Raad in aanmerking genomen dat appellante volgens de bijlage bij de brief van het college van 21 februari 2017 een inkomen heeft van iets meer dan € 1.400,- netto per maand en dat bij dit inkomen de kosten voor de maaltijdvoorziening van Tafeltje Dekje € 4,80 per maaltijd zijn. Ten aanzien van het boodschappen doen kan op basis van de gedingstukken en het verhandelde ter zitting worden aangenomen dat appellante zelf de kleine boodschappen doet en dat haar zonen in de regel de zware boodschappen verzorgen. Het college heeft tijdens de zitting toegelicht dat appellante de keren dat haar zonen de zware boodschappen niet kunnen doen, gebruik kan maken van de boodschappenservice. Appellante heeft dit niet bestreden. Hiermee kan niet worden gezegd dat het doen van de (zware) boodschappen niet geborgd is.
- 4.6. Ter zitting is gebleken dat het college de bezwaarkosten volledig aan appellante heeft vergoed en dat het college daar niet op terug zal komen. Appellante wil met haar beroepsgrond gericht tegen de door de rechtbank vastgestelde proceskostenveroordeling bereiken dat haar meer proceskosten worden toegekend voor de behandeling van het beroep bij de rechtbank. De rechtbank heeft bij de aangevallen einduitspraak voor de behandeling van het beroep 2,5 punt toegekend: 1 punt voor het indienen van een beroepschrift, 1 punt voor de behandeling ter zitting en een 0,5 punt voor de ingediende zienswijze. Tijdens de procedure bij de rechtbank gericht tegen bestreden besluit 1 is bestreden besluit 2 genomen. De rechtbank heeft bestreden besluit 2 op grond van artikel 6:19 van de Awb in de beoordeling betrokken, maar niet gebleken is dat appellante destijds een schriftelijke reactie op dit besluit heeft gegeven. Daarnaast heeft bij de rechtbank maar één zitting plaatsgevonden. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht met de toekenning van 2,5 punt volstaan.
- 4.7. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking komt voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het door de rechtbank vernietigde bestreden besluit 2 in stand zijn gelaten. De Raad ziet aanleiding in zoverre zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 1 juli 2016 te herroepen en aan appellante vanaf 20 juni 2016 een maatwerkondersteuning huishoudelijke ondersteuning toe te kennen voor 5,5 uur per week.

5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van appellante in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 1.002,-.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen tussenuitspraak;
- vernietigt de aangevallen einduitspraak voor zover daarin de rechtsgevolgen van de beslissing op bezwaar van 17 november 2016 in stand zijn gelaten en bevestigt de aangevallen einduitspraak voor het overige;
- herroept het besluit van 1 juli 2016, verstrekt aan appellante vanaf 20 juni 2016 een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning voor 5,5 uur per week en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing op bezwaar van 17 november 2016;
- veroordeelt het college in de kosten van appellante tot een bedrag van € 1.002,-;
- bepaalt dat het college aan appellante het in hoger beroep betaalde griffierecht van € 124,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door M.F. Wagner als voorzitter en L.M. Tobé en J.P.A. Boersma als leden, in tegenwoordigheid van R.H. Budde als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 11 juli 2018.

(getekend) M.F. Wagner

(getekend) R.H. Budde

CVG