

uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 18/239



uitspraak van de meervoudige kamer van 8 oktober 2019 in de zaak tussen

M.A.T. Huisman, te Leusden, eiseres
(gemachtigde: mr.

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leusden, verweerder
(gemachtigde:

Procesverloop

Bij besluit van 2 mei 2017 (het primaire besluit 1) heeft verweerder de aan eiseres op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) verstrekte maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden (HH) verlaagd van 300 minuten per week naar 165 minuten per week voor de periode 24 april 2017 tot en met 23 april 2022. Voor de periode van 24 april 2017 tot en met 31 mei 2017 heeft verweerder de indicatie tijdelijk verhoogd met 20 minuten per week voor licht huishoudelijk werk en 30 minuten per week voor de wasverzorging.

Bij besluit van 18 juli 2017 (het primaire besluit 2) heeft verweerder het verzoek van eiseres tot verlenging van de tijdelijke verhoging van de indicatie huishoudelijke hulp van 50 minuten per week afgewezen.

Bij besluit van 5 december 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen de primaire besluiten 1 en 2 ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 mei 2019. Eiseres is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan. Eiseres is alleenstaand en heeft de leeftijd van 68 jaar. Zij woont zelfstandig en heeft fysieke beperkingen die haar belemmeren bij het uitvoeren van huishoudelijke werkzaamheden. Zij ontvangt sinds 2006 van verweerder op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

(Wmo) huishoudelijke hulp (HH) in de vorm van Zorg in natura (Zin).

2. Het bestreden besluit gaat over de op grond van de Wmo 2015 toegekende indicatie voor HH. Verweerder heeft de indicatie van eiseres verlaagd van 300 minuten per week naar 165 minuten per week. De indicatie is als volgt opgebouwd:

- 95 minuten voor zwaar huishoudelijke taken;
met daarbij als extra per week:
- 5 minuten voor afstoffen hoog;
- 30 minuten extra voor grootte van de woning en slaapkamer dochter;
- 30 minuten strijkgoed;
- 5 minuten per week voor verschonen bed dochter.

Verweerder stelt dat voldoende rekening is gehouden met de medische situatie van eiseres en dat zij met de toegekende indicatie voldoende is gecompenseerd.

3. Eiseres heeft aangevoerd dat de door verweerder toegekende indicatie niet berust op onafhankelijk en deugdelijk onderzoek. De aan eiseres aangeboden maatwerkvoorziening van 95 minuten per week (82,3 uur per jaar) is lager dan de basisnorm genoemd in het onderzoek van KPMG Plexus en bureau HHM: 'Normering van de basisvoorziening schoon huis van 12 augustus 2016' (KPMG-rapport). Ook ziet een deel van de aanvullende modules niet op in het KPMG-rapport genoemde activiteiten en heeft verweerder niet onderbouwd waarop hij de normtijden voor de toegekende minuten voor de extra activiteiten heeft gebaseerd. Eiseres heeft verder aangevoerd dat zij onvoldoende is gecompenseerd ten aanzien van haar zelfredzaamheid. Verweerder heeft onvoldoende rekening gehouden met haar medische problematiek en de daaruit voortvloeiende forse functionele en energetische beperkingen en een sterk verminderde belastbaarheid.

4. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat de basisnorm van 105,9 uur uit het KPMG-rapport als uitgangspunt is genomen. Dat betekent volgens verweerder niet dat iedereen die een maatwerkvoorziening HH krijgt toegekend altijd de uren volgens de volledige basisnorm krijgt. De basisnorm uit het KPMG-rapport is opgebouwd uit verschillende activiteiten met elk een standaard tijdsnorm in minuten. Verweerder verricht een op de persoon toegespitst onderzoek waarbij wordt beoordeeld welke activiteiten de aanvrager zelf (nog) kan verrichten en welke activiteiten moeten worden overgenomen. De minuten van de activiteiten die de aanvrager zelf nog kan uitvoeren, worden op de basisnorm in mindering gebracht. Daar waar extra moet worden gecompenseerd krijgt de aanvrager meer minuten toegekend. In het geval van eiseres zijn er 95 minuten van de basisnorm toegekend met daarbij extra vijf minuten voor afstoffen hoog. Verweerder kan daarnaast nog HH toekennen voor extra activiteiten die niet zijn meegenomen in het onderzoek van KPMG. Daarvoor heeft verweerder een apart werkdocument voor intern gebruik¹ (het Werkdocument). De normtijden in tabel 7 van het Werkdocument zijn volgens verweerder gebaseerd op de "Wmo richtlijn Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden" van december 2006 (het CIZ-protocol) en op de ervaringen van de WMO-consulenten uit de praktijk.

5. De rechtbank overweegt dat voorligt de vraag of verweerder zich voor de vaststelling van de omvang van de indicatie voor HH in redelijkheid heeft mogen baseren op de Beleidsregels en het Werkdocument.

¹ 'Normkader voor indiceren hulp bij huishouden – 2018' van Larikslaan 2.

6. De CRvB heeft in de uitspraken van 18 mei 2016² overwogen dat een college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd is 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, te berusten op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek verricht door onafhankelijke, geen belang bij de uitkomst hebbende derden. Ook kan aan deze uitspraken worden ontleend dat dit onderzoek inzicht dient te geven in de vraag welk niveau van schoon voor een huishouden verantwoord is, welke concrete activiteiten daarvoor verricht moeten worden, hoeveel tijd daarvoor nodig is en met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning.

Voorts heeft de CRvB in de uitspraken van 10 december 2018³ geoordeeld dat het KPMG-rapport kan worden aangemerkt als een deugdelijk onderzoek, verricht door onafhankelijke, geen belang bij de uitkomst hebbende derden. Hierbij is het wel van belang dat bij elke indicatie gekeken wordt naar de specifieke situatie van de aanvrager en het door de gemeente gehanteerde beleid voor een "schoon huis" en of de daarbij behorende werkzaamheden overeenkomen met de uitgangspunten en bijbehorende werkzaamheden waarop het KPMG-rapport is gebaseerd.

7. In de beleidsregel en het werkdocument heeft verweerder het volgende vastgelegd:

In artikel 11 van de Beleidsregels Verordening maatschappelijke ondersteuning Leusden 2017 (Beleidsregels) staat vermeld dat de maatwerkvoorziening HH bestaat uit twee categorieën:

- schoonmaakwerkzaamheden;
- schoonmaakwerkzaamheden met lichte ondersteuning in de huishouding.

Blijkens de toelichting gaat verweerder bij het toekennen van ondersteuning om het basisniveau van schoonhouden van het huis te realiseren uit van het normatief kader uit het onderzoek van KPMG Plexus en Bureau HHM: Normering van de basisvoorziening schoon huis van 12 augustus 2016. Voorts wordt in de toelichting vermeld "(...). *Deze strakke en wetenschappelijke indeling, welke gevraagd wordt door de wetgever, wordt in Leusden ruimhartig toegepast. Het normatief kader uit het onderzoek geldt dus als een richtlijn, waarop maatwerk wordt gebaseerd. (...).*"

In het Werkdocument staat, voor zover van belang, het volgende vermeld:

p.1:

(...)

- *Belangrijkste conclusie uit het onderzoek van Bureau HHM:*

Gemiddeld aantal uren nodig voor de basisvoorziening 'schoon huis' = ongeveer 2 uur per week. 2 uur per week kan dus als een basis/uitgangspunt gezien worden. Bij het indiceren van HH en vooral bij méér dan 2 uur dient dit goed onderhouden te gebeuren aan de hand van factoren uit tabel 7 (Blz. 8). Deze onderbouwing dient opgenomen te worden in het plan van aanpak.

² De uitspraken van de CRvB van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, ECLI:NL:CRVB:2016:1404).

³ De uitspraken van de CRvB van 10 december 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:3835, ECLI:NL:CRVB:2018:2836, ECLI:NL:CRVB:2018:3837, ECLI:NL:CRVB:2018:3838).

*NB! Het is niet de bedoeling dat we veel strenger/strakker gaan indiceren dan we al deden, het is wel de bedoeling om het meer onderbouwd te doen.
(...)*

p. 8:

5. Factoren die de schoonmaaktijd beïnvloeden: richtlijn voor indiceren

NB onderstaande is opgesteld in overleg met consultants van Larikslaan2 en de gemeente Leusden, op basis van ervaring en beleid gemeente Leusden. Dit zijn dus géén factoren welke onderzocht zijn in het onderzoek van HHM.

Voor de basisnorm voor een schoon en leefbaar huis hanteren wij 2 uur per week (uitkomst onderzoek). Dit is een uitgangspunt. Regelmatig zal een klant meer nodig hebben. Diverse factoren kunnen van invloed zijn op de frequentie van schoonmaakactiviteiten en hoeveel tijd eraan besteed dient te worden.

*De factoren staan beschreven in tabel 7. Gebruik deze tabel bij het indiceren van HH en bij je motivering van de indicatie. Benoem concreet in het Plan van aanpak, welke factoren je laat meewegen in je beslissing.
(...)"*

8. De rechtbank is van oordeel dat verweerder de toegekende indicatie -zijnde 95 minuten per maand (82,3 uur per jaar)- onvoldoende heeft gemotiveerd. Uit de Beleidsregels volgt immers dat de basisnorm van 105,9 uur per jaar uit het KPMG-rapport het uitgangspunt is en voorts dat deze norm ruimhartig zal worden toegepast. Uit het beleid volgt niet dat verweerder van deze basisnorm kan afwijken en minder dan deze basisnorm kan toekennen door, zoals verweerder in het geval van eiseres heeft gedaan, de minuten voor de activiteiten die zij nog wel zelf kan verrichten in mindering te brengen op de basisnorm.

9. De rechtbank stelt voorop dat de door verweerder gehanteerde basisnorm van 2 uur per week is gebaseerd op het KPMG-rapport en dat, zoals hiervoor onder punt 6 is overwogen, de CRvB in de uitspraken van 10 december 2018 heeft geoordeeld dat dit rapport hiervoor mag worden gehanteerd. In dit geschil heeft verweerder bovenop de toegekende basisnorm van 95 minuten voor zwaar huishoudelijk werk extra minuten toegekend en zich daarbij gebaseerd op het beleid dat is neergelegd in het Werkdocument. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat het beleid gedeeltelijk is gebaseerd op het CIZ-protocol en voor het overige is gebaseerd op ervaringen van consultants van Larikslaan2. De rechtbank is van oordeel dat de in het Werkdocument neergelegde normtijden niet berusten op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek door onafhankelijke derden. Dat in het Werkdocument staat vermeld dat het is opgesteld in overleg met consultants van Larikslaan2 op basis van ervaring en beleid van de gemeente Leusden, is daarvoor onvoldoende. Daarmee is door verweerder niet, op basis van deugdelijk onderzoek, inzichtelijk gemaakt waarop de normtijden zijn gebaseerd. Uit het Werkdocument blijkt evenmin op welke wijze onderzoek heeft plaatsgevonden naar de normtijden. Voorts volgt de rechtbank verweerder niet in zijn betoog dat de normtijden in het werkdocument deels zijn gebaseerd op de normen uit het CIZ-protocol, nu de normtijden niet overeenkomen met het CIZ-protocol. Ook is niet inzichtelijk ter zake van welke handelingen en om welke redenen van het CIZ-protocol kan worden afgeweken. Zo staat voor het verschonen van het bed volgens de CIZ-normen 8 minuten, terwijl verweerder daarvoor 5 minuten heeft toegekend. Ook is niet gemotiveerd waarop de toegekende minuten voor de extra taken zijn gebaseerd. Verweerder heeft zich ter onderbouwing van het bestreden besluit

daarom niet in redelijkheid kunnen baseren op de normtijden zoals neergelegd in de Beleidsregels en het Werkdocument.

10. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond en zal de rechtbank het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van Awb. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

11. De rechtbank herroept het primaire besluit en ziet aanleiding overeenkomstig artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door aan te sluiten bij de laatste, niet in geschil zijnde indicatie, die eiseres op grond van het besluit van 30 december 2016 had. De rechtbank trekt daarvan 15 minuten af nu gemachtigde ter zitting heeft verklaard dat eiseres thans aan 4 uur en 45 minuten voldoende heeft.

12. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.048,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 512,- en een wegingsfactor 1). Omdat aan eiseres een toevoeging is verleend, moet verweerder de proceskostenvergoeding betalen aan de rechtsbijstandverlener.

13. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- treft een voorlopige voorziening die inhoudt dat aan eiseres vanaf de dag na verzending van deze uitspraak 4 uren en 45 minuten per week huishoudelijke hulp in natura wordt verleend en bepaalt dat deze voorlopige voorziening vervalt op de dag na de bekendmaking van het nieuwe besluit op de bezwaren;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.048,-;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 46,- aan eiseres te vergoeden;

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.L. Braaksma, voorzitter en mr. S.G.M. Buys en mr. M. Eikelenboom-Renden, leden, in aanwezigheid van mr. A.G.C. Bulten, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 oktober 2019.

*De griffier is verhinderd om
deze uitspraak mede te ondertekenen*

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

08 OKT 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.