

ECLI:NL:RBDHA:2023:21656

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	21-12-2023
Datum publicatie	26-01-2024
Zaaknummer	SGR 22/663
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Tussenuitspraak Wmo 2015. Afwijzing begeleiding. Onderzoek onvolledig en niet zorgvuldig. Het onderzoek is ten onrechte van aanvang aan erop gericht geweest te onderzoeken of eiseres gebruik kan maken van een algemene voorziening, terwijl de specifieke situatie van eiseres niet eerst volledig in kaart is gebracht. Bovendien onduidelijk welke concrete voorziening het college als algemene voorziening voor ogen heeft.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 22/663

tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 december 2023 in de zaak tussen

[eiseres] , uit [woonplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. G. Grijs),

en

het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer, het college

(gemachtigde: C. van Oort).

Inleiding

1. In deze tussenuitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van haar aanvraag om begeleiding op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

1.1.

Het college heeft deze aanvraag met het primaire besluit van 3 november 2021 afgewezen. Met het bestreden besluit van 16 december 2021 op het bezwaar van eiseres is het college bij dat besluit gebleven.

1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 9 november 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eiseres en de gemachtigde van het college.

Totstandkoming van het besluit

2.

2.1. Eiseres is bekend met psychische klachten. Vanaf 26 februari 2016 zijn deze klachten voor het college aanleiding geweest om eiseres hiervoor op grond van de Wmo 2015 te compenseren middels een maatwerkvoorziening in de vorm van individuele begeleiding. De laatste indicatie van eiseres verliep op 19 juli 2021. Op 16 augustus 2021 heeft de begeleider van eiseres een melding gedaan om verlenging daarvan. Naar aanleiding van deze melding heeft een consulent van het college eiseres op 6 september 2021 telefonisch gesproken. De consulent heeft eiseres tijdens dat gesprek gewezen op InZet, een samenwerkingsverband van zorg- en welzijnsaanbieders voor de bewoners van Zoetermeer. De consulent heeft eiseres geadviseerd om met InZet in gesprek te gaan zodat haar hulpvraag kan worden onderzocht en zodat eiseres kan onderzoeken wat InZet voor haar kan betekenen. Tijdens een vervolgesprek op 30 september 2021 heeft eiseres laten weten dat zij niet in gesprek wil met InZet. Hierop is de aanvraag van eiseres van 14 oktober 2021 gevolgd.

2.2. In het primaire besluit, zoals gehandhaafd in het bestreden besluit, heeft het college de aanvraag van eiseres afgewezen. Volgens het college kan InZet eiseres, gelet op haar hulpvragen, passende ondersteuning bieden. Dit is een algemene voorziening die voorliggend is op een maatwerkvoorziening voor individuele begeleiding. Het college acht het niet aannemelijk dat de overgang naar InZet in het geval van eiseres leidt tot een terugval in haar beperkingen. Pas wanneer in de praktijk blijkt dat InZet geen passend aanbod van hulp beschikbaar heeft, kan nader worden beoordeeld of eiseres alsnog in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. In dat kader mag van eiseres worden verwacht dat zij met InZet in gesprek gaat. Volgens het college is het bezwaar van eiseres kennelijk ongegrond, zodat van het horen van eiseres in bezwaar kon worden afgezien.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de afwijzing van de aanvraag van eiseres om individuele begeleiding. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

4. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden besluit gebreken vertoont. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Wat vindt eiseres in beroep?

5. Eiseres betoogt dat ondersteuning van InZet op zichzelf genomen passend kan zijn, maar dat het college hiermee de keuzevrijheid van artikel 2.3.6, eerste lid, van de Wmo 2015 miskent. De verplichting om uitsluitend begeleiding van InZet af te nemen is in strijd met de vrijheid om zelf te bepalen hoe Wmo-ondersteuning vorm krijgt en wie deze ondersteuning vervolgens kan bieden. Daarnaast is het enkel

aanbieden van InZet in strijd met de mededingingsregels doordat het college de zorgaanbiedersmarkt afsluit voor andere concurrerende zorgaanbieders. Verder had het college een individuele afweging moeten maken. Niet is getoetst of eiseres voldoet aan de voorwaarden van artikel 3.2 van de Wmo- verordening. Het bestreden besluit is volgens eiseres onzorgvuldig tot stand gekomen doordat het gesprek tussen eiseres en de Wmo-consulent uitsluitend telefonisch heeft plaatsgevonden en eiseres niet in bezwaar is gehoord. Er is geen zorgvuldig onderzoek gedaan en het had in de rede gelegen om een deskundige in te schakelen. Uit niets blijkt van enige specifieke kennis van de problematiek van eiseres. Tot slot had het college vanwege de opgebouwde vertrouwensband tussen eiseres en haar begeleider op grond van de hardheidsclausule anders moeten oordelen.

Wat is het beoordelingskader?

6. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

6.1. Uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in samenhang met de artikelen 2.3.2 en 2.3.5 van de Wmo 2015, vloeit 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 de af te wegen belangen. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in zijn rechtspraak uiteengezet op welke manier een dergelijk onderzoek naar maatschappelijke ondersteuning moet plaatsvinden. Uit deze rechtspraak blijkt onder meer dat:

- het college moet vaststellen wat de hulpvraag is;
- het college moet vaststellen welke problemen worden ondervonden bij de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan wel het zich kunnen handhaven in de samenleving;
- wanneer die problemen voldoende concreet in kaart zijn gebracht, kan worden bepaald welke ondersteuning naar aard en omvang nodig is;
- 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 voorzieningen de nodige hulp en ondersteuning kunnen bieden. Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn, moet het college een maatwerkvoorziening verlenen;
- voor zover het onderzoek naar de nodige ondersteuning specifieke deskundigheid vereist een specifiek deskundig oordeel en advies niet zal kunnen ontbreken.

Wat oordeelt de rechtbank?

7.1. De rechtbank is van oordeel dat het college zijn onderzoek niet heeft verricht zoals omschreven in 6.1. Allereerst blijkt noch uit de Rapportage Wmo, welke aan de besluitvorming van het college ten grondslag ligt, noch uit het bestreden besluit, voldoende wat de precieze hulpvraag van eiseres is. Het college spreekt in het bestreden besluit slechts van een aantal hulpvragen die betrekking hebben op uw zelfredzaamheid en in de Rapportage Wmo wordt hierover opgemerkt dat eiseres het advies heeft gekregen om met InZet in gesprek te gaan zodat haar hulpvraag onderzocht kan worden. Verder is onvoldoende gebleken welke ondersteuning naar aard en omvang volgens het college nodig is om eiseres een passende bijdrage te leveren in haar zelfredzaamheid en participatie. Dit blijkt in het geheel niet uit de Rapportage Wmo of het bestreden besluit. In plaats daarvan is het onderzoek van het college van aanvang aan er op gericht geweest te onderzoeken of eiseres gebruik kan maken van een voorziening van InZet, die volgens het college als algemene voorziening voorgaat op het verstrekken van een maatwerkvoorziening. Hiermee heeft het college miskend dat de vraag of een algemene voorziening een oplossing kan bieden pas kan worden beantwoord als eerst de specifieke situatie van eiseres door het college volledig in kaart is gebracht. Bovendien geven de uitkomsten van het onderzoek en het hierop gebaseerde besluit onvoldoende duidelijkheid aan eiseres over de vraag welke concrete voorziening van InZet het college voor eiseres als algemene voorziening als bedoeld in de Wmo 2015 voor ogen heeft. Sterker nog, het college heeft in de Rapportage Wmo, het bestreden besluit en het verweerschrift geschreven dat uit het gesprek tussen eiseres en InZet had moeten

blijken of InZet daadwerkelijk een passend aanbod kan doen. Ook voor het college was het dus nog onduidelijk of en in hoeverre InZet eiseres de nodige hulp en ondersteuning kan bieden.¹ Het college had dit eerst moeten onderzoeken, alvorens het bestreden besluit te nemen.

- 7.2. Uit 7.1 volgt dat het onderzoek van het college niet volledig en zorgvuldig is geweest. In het bestreden besluit kon het college op basis van dit onderzoek niet beslissen dat met gebruikmaking van een voorziening via InZet de door eiseres ondervonden beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie worden verminderd of worden weggenomen. Het bestreden besluit is daarmee in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel genomen. De rechtbank ziet aanleiding om het college in de gelegenheid te stellen dit gebrek in het bestreden besluit te herstellen.
- 7.3. Verder heeft het college in bezwaar ten onrechte van het horen afgezien en aangenomen dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Alleen al gelet op het betoog van eiseres dat zij bij een wisseling van begeleiding vreest voor terugval in haar zelfredzaamheid, waarmee eiseres betoogt dat ondersteuning van InZet niet passend is, kon het college niet aannemen dat het bezwaar ongegrond was en dat over die conclusie redelijkerwijs geen twijfel mogelijk kon zijn. Dit betekent dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb.
- 7.4. Nu het door het college verrichte onderzoek niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, komt de rechtbank voorts nog niet toe aan de beroepsgronden die er kort gezegd op neerkomen dat het college eiseres in de gelegenheid had moeten stellen om zelf haar zorg in te kopen. De rechtbank laat deze beroepsgronden voor nu dan ook onbesproken, in afwachting van het resultaat van nader onderzoek, indien en voor zover het college gebruik maakt van de gelegenheid die de rechtbank zal bieden om het gebrek in de besluitvorming te herstellen.

Conclusie en gevolgen

8. De rechtbank ziet aanleiding om het college in de gelegenheid te stellen het geconstateerde zorgvuldigheidsgebrek te herstellen. De rechtbank doet daarom een tussenuitspraak. Dat herstellen kan uitsluitend met een nieuwe beslissing op bezwaar, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. Om het gebrek te herstellen, moet het college opnieuw onderzoek doen op een wijze als beschreven in 6.1, met inachtneming van wat de rechtbank daarover in 7.1 heeft overwogen. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen het college het gebrek kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak. Deze termijn komt overeen met de onderzoeks- en beslistermijn van de artikelen 2.3.2, eerste lid, en 2.3.5, tweede lid, van de Wmo 2015 tezamen.
9. Het college moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb én om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen. Als het college gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiseres in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstelpoging van het college. In beginsel, ook in de situatie dat het college de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.
10. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- draagt het college op binnen twee weken de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen;
- stelt het college in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.J. Waterbolk, rechter, in aanwezigheid van mr. D.W.A. van Weert, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 21 december 2023.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)

Op grond van artikel 2.3.2, tweede lid, van de Wmo 2015 voert het college, indien bij het college melding wordt gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, in samenspraak met degene door of namens wie de melding is gedaan en waar mogelijk met de mantelzorger of mantelzorgers dan wel diens vertegenwoordiger, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes weken, een onderzoek uit overeenkomstig het tweede tot en met achtste lid. Op grond van het vierde lid onderzoekt het college:

- 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 of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- 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 of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- d. e behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
- e. de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie, onderscheidenlijk de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;

- f. de mogelijkheden om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang;
- g. welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.1.4 en 2.1.4a, verschuldigd zal zijn.

Op grond van artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 verleent het college een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie voor zover de cliënt dit naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg, met behulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. De maatwerkvoorziening levert 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.

Op grond van artikel 2.3.6, eerste lid, van de Wmo 2015 verstrekt het college, indien de cliënt dit wenst, hem een persoonsgebonden budget dat de cliënt in staat stelt de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken.

Wmo-verordening Zoetermeer 2015 (zoals deze gold ten tijde van het bestreden besluit)

Artikel 3.1 Algemene criteria maatwerkvoorziening

1. Een cliënt die zijn hoofdverblijf heeft of zal hebben in de gemeente Zoetermeer komt in aanmerking voor een maatwerkvoorziening in verband met de door hem ondervonden beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie, voor zover de cliënt deze beperkingen naar het oordeel van het college niet:

- a. op eigen kracht;
- b. met gebruikmaking van voorzieningen die voor de cliënt algemeen gebruikelijk worden geacht;
- c. met gebruikelijke hulp;
- d. met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk; dan wel
- e. met gebruikmaking van algemene voorzieningen, kan verminderen of wegnemen.

2. De maatwerkvoorziening als bedoeld in het vorige lid levert, rekening houdend met het verslag of het ondersteuningsplan als bedoeld in artikel 2.4 van deze verordening en indien aanwezig het persoonlijk plan, 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.

3. Een cliënt met psychische of psychosociale problemen en de cliënt die de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, komt in aanmerking voor een maatwerkvoorziening in verband met de door hem ondervonden problemen bij het zich handhaven in de samenleving voor zover de cliënt deze problemen naar het oordeel van het college niet:

- a. op eigen kracht;
- b. met gebruikmaking van voorzieningen die voor de cliënt algemeen gebruikelijk worden geacht;
- c. met gebruikelijke hulp;
- d. met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk; dan wel
- e. met gebruikmaking van algemene voorzieningen, kan verminderen of wegnemen.

4. De maatwerkvoorziening als bedoeld in het vorige lid levert, rekening houdend het verslag of het ondersteuningsplan als bedoeld in artikel 2.4 van deze verordening en indien aanwezig het persoonlijk plan, een passende bijdrage aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang en aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zo zich snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

5. Bij het beoordelen van de aanspraak op een maatwerkvoorziening neemt het college het verslag of het ondersteuningsplan als bedoeld in artikel 2.4 van deze verordening en indien aanwezig het persoonlijk plan als uitgangspunt.

Artikel 3.2 Specifieke criteria maatwerkvoorziening

1. Er bestaat slechts aanspraak op een maatwerkvoorziening voor zover:

- a. deze langdurig noodzakelijk is om de cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie mede met het oog op het zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen, met dien verstande dat voor hulp bij het huishouden en individuele begeleiding ook een kortdurende noodzaak volstaat;
- b. deze als goedkoopst passende bijdrage aan te merken is;
- c. deze in overwegende mate op de cliënt gericht is.

2. Geen aanspraak op een maatwerkvoorziening bestaat:

- a. indien deze voor de persoon als de cliënt algemeen gebruikelijk is;
- b. voor zover de cliënt aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening;
- c. voor zover er aan de zijde van de cliënt geen sprake is van hogere kosten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan diens behoefte aan maatschappelijke ondersteuning waarvoor de maatwerkvoorziening wordt aangevraagd;
- d. indien een voorziening als die waarop de aanvraag betrekking heeft reeds in het kader van enige wettelijke bepaling of regeling is verstrekt en daarvan de normale afschrijvingstermijn nog niet is verstreken, tenzij de eerder vergoede of verstrekte voorziening verloren is gegaan als gevolg van omstandigheden die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen;
- e. indien de cliënt in redelijkheid van hem te vergen mogelijkheden had om zelf voor een passende oplossing te zorgen voor de beperkingen in zijn zelfredzaamheid en participatie;
- f. indien de noodzaak tot ondersteuning is ontstaan als gevolg van omstandigheden die in de risicosfeer van de cliënt liggen;
- g. indien de cliënt geen woonplaats heeft of zal hebben in de gemeente Zoetermeer en niet in de gemeentelijke basisadministratie staat ingeschreven of ingeschreven zal worden.

3. Ten aanzien van een maatwerkvoorziening met betrekking tot zelfredzaamheid en participatie geldt dat een cliënt alleen voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt als:

- a. de noodzaak tot ondersteuning voor de cliënt redelijkerwijs niet vermijdbaar was;
- b. de voorziening voorzienbaar was, maar van de cliënt redelijkerwijs niet verwacht kon worden maatregelen te hebben getroffen die de hulpvraag overbodig had gemaakt.

4. De aanvraag om een maatwerkvoorziening wordt afgewezen indien de maatwerkvoorziening is gerealiseerd voor de melding dan wel de aanvraag.

5. De aanvraag om een maatwerkvoorziening kan worden afgewezen indien deze nog niet is gerealiseerd voor de melding dan wel aanvraag, maar waarbij de cliënt al wel verplichtingen is aangegaan, tenzij de noodzaak achteraf door het college kan worden vastgesteld.

¹ Vergelijk de uitspraak van de CRvB van 8 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1430.
