

<i>Inhoudsopgave</i>	3
<hr/>	
<i>1. Inleiding</i>	7
<hr/>	
<i>2. Uitspraken Wmo/Wmo 2015</i>	9
<hr/>	
2.1	Reikwijdte compensatieplicht 9
2.1.1	Algemeen 9
2.1.1.1	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402 9
2.1.1.2	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 34
2.1.1.3	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 45
2.1.1.4	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491 55
2.1.1.5	CRvB 10-12-2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612 62
2.1.2	Doelgroep (vreemdelingen) 78
2.1.2.1	CRvB 22-02-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1 78
2.1.3	Participatie 82
2.1.3.1	CRvB 15-02-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV5448 82
2.1.4	Voeren van een gestructureerd huishouden 86
2.1.4.1	CRvB 22-02-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:885 86
2.1.4.2	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402 94
2.1.4.3	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 95
2.1.4.4	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 95
2.1.4.5	Rb. Gelderland 17-12-2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7847 95
2.1.5	Overwegingen 96
2.1.5.1	Rb. Gelderland 17-12-2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7856 106
2.1.6	Verplaatsen, collectief vervoer onder de Wmo 2015 110
2.1.6.1	CRvB 19-07-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2649 110
2.1.6.2	Rb. Gelderland 07-03-2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:1145 114
2.2	Onderzoeksplicht college 118
2.2.1.1	CRvB 05-04-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1259 118
2.2.1.2	CRvB 24-02-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:614 123
2.2.1.3	CRvB 24-12-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4391 127
2.2.1.4	CRvB 17-10-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY0448 132
2.2.1.5	Rb. Gelderland 28-06-2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3389 140
2.2.1.6	Rb. Noord-Holland 18-05-2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:4776 148
2.3	‘Afpelfactoren’ van artikel 2.3.2, derde en vierde lid Wmo 2015 154
2.3.1	Eigen kracht 154
2.3.1.1	CRvB 27-01-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:429 154
2.3.1.2	CRvB 13-01-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:162 157
2.3.1.3	CRvB 28-10-2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3881 160
2.3.1.4	CRvB 27-08-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3084 163
2.3.1.5	CRvB 25-11-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2390 166

2.3.1.6	CRvB 25-11-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2394	171
2.3.1.7	CRvB 25-11-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2395	181
2.3.1.8	CRvB 19-06-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:776	186
2.3.1.9	CRvB 21-05-2013, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6810	191
2.3.1.10	CRvB 15-05-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA0183	195
2.3.1.11	CRvB 15-05-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA0186	199
2.3.1.12	CRvB 01-06-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ8290	201
2.3.1.13	Rb. Gelderland 01-11-2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:5999	205
2.3.1.14	Rb. Gelderland 28-07-2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:4125	212
2.3.2	Algemene voorzieningen	216
2.3.2.1	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404	216
2.3.2.2	Rb. Gelderland 01-11-2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:5998	216
2.3.3	Gebruikelijke hulp	220
2.3.3.1	CRvB 01-05-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477	220
2.3.3.2	CRvB 18-05-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ7382	231
2.3.3.3	CRvB 03-03-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9930	235
2.3.4	Mantelzorg	247
2.3.4.1	CRvB 11-01-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:17	247
2.3.4.2	CRvB 25-11-2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4317	259
2.4	Gemeentelijke toegangscriteria	263
2.4.1	Algemeen	263
2.4.1.1	CRvB 06-09-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3209	263
2.4.1.2	CRvB 23-03-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1074	268
2.4.2	Algemeen gebruikelijk	275
2.4.2.1	CRvB 29-03-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1302	275
2.4.2.2	CRvB 24-02-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:614	278
2.4.2.3	CRvB 27-01-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:373	282
2.5	Afbakening met andere wetten	285
2.5.1	Rb. Zeeland-West Brabant 02-12-2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7808	285
2.6	Verstrekking in natura	289
2.6.1	Normtijden	289
2.6.1.1	CRvB 27-01-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:430	289
2.6.1.2	CRvB 11-11-2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262	294
2.6.1.3	Rb. Gelderland 27-09-2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4953	302
2.6.1.4	Rb. Noord-Holland 25-09-2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7800	312
2.6.2	Indiceren in resultaatgebieden	317
2.6.2.1	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491	317
2.7	Persoonsgebonden budget	318
2.7.1	Hoogte persoonsgebonden budget	318
2.7.1.1	CRvB 17-04-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ7352	318
2.7.1.2	CRvB 07-11-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY2600	324
2.7.1.3	CRvB 29-08-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX6144	329
2.7.1.4	CRvB 25-07-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5446	337
2.7.1.5	CRvB 30-03-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1178	346
2.7.1.6	CRvB 30-03-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ0386	351

2.7.1.7	CRvB 05-10-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT7584	356
2.7.2	Keuzevrijheid	359
2.7.2.1	Rb. Gelderland 07-03-2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:1145	359
2.7.2.2	Rb. Oost-Brabant 13-03-2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1272	360
2.8	Eigen bijdrage	369
2.8.1.1	CRvB 19-10-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4018	369
2.8.1.2	CRvB 09-03-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:978	374
2.8.1.3	CRvB 09-10-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1984	377
2.8.1.4	CRvB 29-05-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA1448	383
2.9	Verordenende bevoegdheid en delegatie	388
2.9.1.1	CRvB 17-05-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803	388
2.9.1.2	CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404	397
2.9.1.3	CRvB 23-03-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1074	397
2.9.1.4	CRvB 22-12-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO9987	397
2.9.1.5	CRvB 17-11-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880	405
2.9.1.6	CRvB 10-11-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133	417
2.10	Intrekking	423
2.10.1.1	CRvB, 17-05-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1800	423
2.11	Herhaalde aanvraag	430
2.11.1.1	CRvB, 07-06-2017ECLI:NL:CRVB:2017:2100	430

Register rechtspraak

439

1. Inleiding

De op 1 januari 2015 in werking getreden Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (met jaartal in de officiële naam van de wet; afgekort: Wmo 2015) is de opvolger van de Wet maatschappelijke ondersteuning (zonder jaartal), nu vaak ter onderscheiding Wmo 2007 genoemd.

Beide wetten zijn kaderwetten, iets juridischer geformuleerd: medebewindswetten. De Haagse wetgever heeft een kapstokwet geschreven, waaronder nadere niveaus van regelstelling zijn gebouwd. Dat gebeurt ten eerste op landelijk niveau – met als belangrijkste product de algemene maatregel van bestuur, het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 – en daarnaast op lokaal niveau. Elke gemeente moet namelijk op het niveau van de gemeenteraad een beleidsplan schrijven en een verordening. Daarnaast kennen veel gemeenten nog een dieper niveau van regelstelling, te weten op collegeniveau. Dit zijn de zogenaamde ‘nadere regels’ (soms komen ook andere benamingen voor, zoals bijvoorbeeld een ‘Financieel Besluit’). Hierbij gaat het nog steeds om algemeen verbindende voorschriften. Daarnaast zijn er vaak (maar niet noodzakelijkerwijs) beleidsregels. Het totaal van de diverse Haagse regels en de gemeentelijke regels vormt het beoordelingskader van Wmo 2015-vraagstukken. Deze complexe juridische situatie geeft traditioneel voeding aan bevoegdheidsvraagstukken. Dat is onder de Wmo 2015 niet anders.

Naast deze lastige sturingsfilosofie is de Wmo 2015 ook inhoudelijk ingewikkeld. Er worden vele facetten in samengebracht en dat gebeurt zonder een erg concrete wettelijke opdracht. Integendeel, de opdracht aan gemeentebesturen is zeer ruim geformuleerd. Daarbij is bovendien een heel nieuw fenomeen geïntroduceerd dat echter niet nader is omschreven door de wetgever, te weten de ‘eigen kracht’. Als we een vage wettelijke taakstelling koppelen aan een forse budgetkorting (oplopend tot 40 procent), terwijl de rechterlijke toetsing nog steeds is afgestemd op een compensatieplicht (onze cursivering) met een bijbehorende volle toets op het resultaat door de bestuursrechter, dan moge duidelijk zijn dat ook de Wmo 2015 weer een wet is die vooral in de uitvoeringspraktijk en in rechtersrecht zijn nadere invulling zal moeten vinden. Dat was met de Wmo 2007 al het geval en dat is nu niet anders.

Het voorgaande betekent naar onze inschatting dat – hoewel de Wmo 2015 geen strikte herhaling van de Wmo 2007 is – veel jurisprudentie inzake de Wmo 2007 vermoedelijk haar relevantie zal behouden. We zien dat inmiddels ook daadwerkelijk gebeuren op de gebieden waar continuïteit een reële inschatting is.

Wij hebben er bij de selectie van uitspraken voor deze jurisprudentiebundel – de eerste PS-special over Wmo-jurisprudentie sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 – dan ook voor gekozen om de belangrijke uitspraken die zijn gedaan onder de reikwijdte van de Wmo 2007 maar die vermoedelijk onverminderd relevant blijven onder die van de

Wmo 2015 op te nemen. Uiteraard hebben we die aangevuld met de schaarse rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep die er over de nieuwe wet al is. Verder zijn rechtsbankuitspraken opgenomen die naar onze mening belangrijk zijn voor de rechtsontwikkeling. Een ander is thematisch geordend. Een aantal uitspraken is voorzien van annotaties die zijn gepubliceerd in tijdschriften van Kluwer.

Wij denken hiermee op toegankelijke wijze de juridische stand van zaken met betrekking tot de Wmo 2015 in kaart te hebben gebracht. Uiteraard staan we open voor aanvullingen en correcties. U kunt ons daarvoor bereiken op info@hansvanrooij.nl en info@brugconsult.nl.

Veel leesplezier!

Hans van Rooij en Kees-Willem Bruggeman

2. Uitspraken Wmo/Wmo 2015

2.1. Reikwijdte compensatieplicht

2.1.1. Algemeen

- 2.1.1.1. CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402
AB 2016/202 (m.nt. C.W.C.A. Bruggeman), Gst. 2016/99 (m.nt. H.F. van Rooij), JWwB 2016/145 en RSV 2016/106 (m.nt. H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman)

Samenvatting

De drie eerste bodemuitspraken over de Wmo 2015 van 18 mei 2016 beantwoorden vele maatschappelijke en juridische vragen. In de bijgevoegde annotaties wordt zeer uitgebreid ingegaan op de vele belangwekkende dingen die de Centrale Raad hier zegt. Deze drie uitspraken kunnen grotendeels in gezamenlijkheid worden gelezen en zijn te beschouwen als een ijkpunt inzake de Wmo 2015. Hieronder staat de eerste uitspraak. De tweede uitspraak staat op pagina 34 en de derde uitspraak op pagina 45.

Uitspraak

15/4490 WMO15
Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 9 maart 2015, 15/98-T (aangevallen tussenuitspraak), en de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 juni 2015, 15/98 (aangevallen einduitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (college)

Datum uitspraak: 18 mei 2016

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. W. Korte, advocaat, hoger beroep ingesteld en een nader stuk ingezonden.

Namens het college is een verweerschrift ingediend. Namens het college heeft mr. M.F. van der Mersch, advocaat, een aanvullend verweerschrift en nadere stukken ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 maart 2016.

Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Korte. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Van der Mersch, G.T. Houtman en C. van den Bergh.

OVERWEGINGEN

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

1.1. Appellante, geboren in 1974, woont samen met haar echtgenoot en zeven kinderen in een appartement. Zij heeft na een auto-ongeval in 2006 diverse lichamelijke en psychische beperkingen. Het college heeft haar in verband daarmee op grond van het bepaalde bij en krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) met ingang van 19 januari 2010 een individuele voorziening in de vorm van huishoudelijke verzorging toegekend, naar een omvang van zes uur per week en laatstelijk, voor het zware huishoudelijke werk, naar een omvang van drie uur per week voor de periode van 26 november 2013 tot en met 31 december 2014.

1.2. Vooruitlopende op de intrekking van de Wmo en de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) op 1 januari 2015 heeft het college bij primair besluit van 3 november 2014 beslist dat appellante voor een overgangsperiode van 1 januari 2015 tot en met 23 maart 2015 nog recht heeft op huishoudelijke verzorging naar een omvang van drie uur per week, maar dat zij voor de daarop aansluitende periode van 24 maart 2015 tot en met 19 mei 2016 nog slechts aanspraak heeft op een collectieve maatwerkvoorziening schoon en leefbaar huis van 78 uur per jaar.

1.3. Het tegen het primaire besluit van 3 november 2014 gemaakte bezwaar heeft het college bij besluit van 2 januari 2015 (bestreden besluit) ongegrond verklaard. Appellante heeft tegen dat besluit beroep ingesteld.

2. Bij de aangevallen tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het primaire besluit ten onrechte is gebaseerd op de Wmo 2015 omdat die wet ten tijde van het nemen van dat besluit nog niet in werking was getreden. Dit bevoegdheidsgebrek is echter geheeld in het bestreden besluit nu ten tijde van het nemen van dat besluit de Wmo 2015 wel in werking was getreden. Het beroep op het in artikel 8.9 van de Wmo 2015 geregelde overgangsrecht heeft zij verworpen omdat onder de Wmo slechts huishoudelijke verzorging was toegekend tot en met 31 december 2014. Het overgangsrecht beschermt geen aanspraken die op 1 januari 2015 niet bestonden. Wat het materiële recht betreft heeft de rechtbank geoordeeld dat het college onder de Wmo 2015 veel beleidsvrijheid heeft en dat het college in redelijkheid tot een collectieve maatwerkvoorziening van 78 uur per jaar heeft kunnen komen nu deze voorziening in overleg met zorgaanbieders en de cliëntenraad tot stand is gekomen. Het onderzoek van het college van de beperkingen van appellante is echter ten onrechte niet gericht geweest op de vraag of de allergieklachten van appellante aanleiding geven voor toekenning van de maatwerkmodule een hoger niveau van hygiëne of schoonhouden.

3. Het college heeft vervolgens advies ingewonnen bij SCIO consult. Deze adviseur heeft bij rapport van 10 april 2015 kennis gegeven van zijn bevindingen dat allergieklachten en daaruit voortvloeiende beperkingen niet geobjectiveerd kunnen worden. Het college heeft zich achter dat advies gesteld.

4. In de aangevallen einduitspraak heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd. Zij heeft beslist dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand blijven omdat het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek is hersteld door het advies van SCIO consult.

4.1. Appellante heeft in hoger beroep aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte niet vol heeft getoetst of de toegekende collectieve maatwerkvoorziening van een schoon en leefbaar huis, bestaande uit schoonmaakactiviteiten met een maximale omvang van 78 uur per jaar, een passende bijdrage levert aan haar zelfredzaamheid. Deze standaardnorm berust niet op een objectieve grondslag als bedoeld in de uitspraken van de Raad van 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262 en 27 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:430. Nu de beperkingen van appellante gelijk zijn gebleven, heeft het college ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt waarom na 23 maart 2015 met minder dan 3 uur per week huishoudelijke hulp kan worden volstaan. Bovendien blijkt uit een brief van de behandelend internist/allergoloog specialist van 16 juni 2015 dat wel degelijk sprake is van allergologische diagnostiek. Het onderzoek van SCIO consult is in zoverre ondeugdelijk.

4.2. Het college heeft in het verweerschrift geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het hoger beroep. Benadrukt is dat de gemeenten in de systematiek van de Wmo 2015 een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van de wet. De wetgever heeft benadrukt dat de ingezetenen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun zelfredzaamheid en participatie en dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de overheid bij iedere hulpvraag bijspringt. Verder is van belang dat gemeenten een financiële taakstelling hebben gekregen omdat het Rijk de budgetten voor huishoudelijke hulp heeft gekort met 32% in 2015, oplopend tot 40% in 2016 en volgende jaren ten opzichte van het budget voor 2014. Het college heeft er op gewezen dat huishoudelijke hulp of schoonmaakhulp in de memorie van toelichting van de Wmo 2015 niet wordt genoemd als mogelijk onderdeel van de prestaties die nodig zijn voor het leveren van een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid van ingezetenen die daarbij beperkingen ondervinden. Uit de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Wmo 2015 vloeit voort dat de gemeenten zelf moeten vaststellen wat een aanvaardbaar niveau van passend bijdragen aan de zelfredzaamheid van een ingezetene is. In de gemeente Utrecht is van de beleidsvrijheid gebruikgemaakt door huishoudelijke verzorging toe te kennen in modules. De basismodule voor schoonmaken wordt collectieve maatwerkvoorziening schoon en leefbaar huis genoemd en houdt toekenning van 78 uur activiteiten per jaar in om het resultaat van een schoon en leefbaar huis te kunnen bereiken. Dit aantal uren vloeit voort uit het beschikbare budget, de definitie die het college geeft aan het begrip schoon huis, een dialooggerichte aanbesteding bij de zorgaanbieders en overleg met de cliëntenraad. Het is aan de cliënt om in overleg met de

zorgaanbieder het beschikbare aantal uren efficiënt in te zetten, waarbij de afspraken worden neergelegd in een individueel schoonmaakplan. Een schoon huis wil niet zeggen dat alle vertrekken wekelijks worden schoongemaakt, maar dat het huis niet vervuult en dat periodiek wordt schoongemaakt. De door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieders hebben zich jegens de gemeente verplicht om de prestatie een schoon en leefbaar huis te realiseren. In de contracten zijn de werkzaamheden die verricht moeten worden en hun frequentie uitgewerkt. Indien medisch objectiveerbare beperkingen daartoe aanleiding geven kunnen naast de basismodule aanvullende maatwerkmodules worden toegekend. Het aantal uren dat binnen een specifieke maatwerkmodule wordt toegekend, wordt afgestemd op de individuele situatie van de cliënt. De toegang tot alle modules wordt individueel beoordeeld. De modules samen zijn de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden. Ofschoon de beleidsregels niet inhouden dat maatwerk in het concrete geval wordt geleverd, wordt dit in de praktijk wel gedaan in die zin dat van de vaste modules wordt afgeweken als de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Wat de allergie betreft dateert de brief van 16 juni 2015 van na de beslissing op bezwaar en het onderzoek van de rechtbank, zodat het college daarmee geen rekening heeft kunnen houden. Ten overvloede heeft het college nader onderzoek laten doen door Argonaut. De conclusie van dat advies is dat er geen noodzaak bestaat voor een hoger niveau van hygiëne dan gebruikelijk is, zodat met de basismodule kan worden volstaan.

5. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

5.1.1. Bij koninklijk besluit van 18 juli 2014 is bepaald dat de Wmo 2015 in werking treedt op 19 juli 2014, met uitzondering van de artikelen 1.1.2, 1.2.1, 1.2.2, 2.1.1 en 2.2.2, 2.3.1, 4.1.1 tot en met 4.3.4, 7.1 tot en met 7.23 en 7.25 tot en met 7.37, 8.1, 8.9, eerste tot en met vierde lid, en 8.10, die in werking treden met ingang van 1 januari 2015. Artikel 8.9, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt, voor zover hier van belang, dat de Wmo wordt ingetrokken. Met deze bepalingen is gegeven dat de Wmo met ingang van 1 januari 2015 is ingetrokken en dat de Wmo 2015 op 1 januari 2015 in zijn geheel in werking is getreden.

5.1.2. Het college heeft met het primaire besluit van 4 november 2014 uitvoering willen geven aan de Wmo 2015. Op die datum was deze wet echter nog niet in werking getreden voor maatwerkvoorzieningen als bedoeld in artikel 2.3.1 van de Wmo 2015, zodat dit besluit, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, de beoogde wettelijke grondslag ontbeert. De rechtbank heeft eveneens terecht beslist dat dit gebrek in het primaire besluit in het bestreden besluit, dat op 2 januari 2015 is genomen, is geheeld omdat de Wmo 2015 toen wel geheel in werking was getreden.

5.2. Gemeenten zijn op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Die ondersteuning moet in de voorstelling van de wetgever erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. In de memorie van toelichting op de Wmo 2015 (Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3) is uiteengezet dat het uitgangspunt is dat

gemeenten burgers slechts ondersteuning bieden als dat nodig is. Mensen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun leven en dus ook voor hun zelfredzaamheid en participatie. De betrokkene moet eerst bezien in hoeverre hij zelf en zijn directe omgeving een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de eigen situatie. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen bij burgers te benutten en te versterken. Indien uit onderzoek van de gemeente blijkt dat (aanvullende) ondersteuning van de gemeente nodig is, beslist de gemeente – binnen de grenzen van wat daarover in het plan en de verordening bedoeld in de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 van de Wmo 2015 is vastgelegd – tot verstrekking van een maatwerkvoorziening die bijdraagt aan het realiseren van een situatie waarin de burger in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie, zodat deze zo lang mogelijk in de eigen omgeving kan blijven wonen.

5.3.1. Artikel 2.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat het gemeentebestuur zorg draagt voor de maatschappelijke ondersteuning. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015, voor zover hier van belang, definieert maatschappelijke ondersteuning als het ondersteunen van de zelfredzaamheid van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 definieert zelfredzaamheid als in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.

5.3.2. Artikel 2.1.2 van de Wmo 2015 bepaalt dat de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. Het plan beschrijft de beleidsvoornemens voor de door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen.

5.3.3. Artikel 2.1.3 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 Utrecht heeft ter uitvoering hiervan en van het in artikel 2.1.2 bedoelde beleidsplan de Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 (Verordening) vastgesteld.

5.3.4. Artikel 2.2.3 van de Wmo 2015 bepaalt dat het college ter uitvoering van een plan van de gemeenteraad, bedoeld in artikel 2.1.2, tweede lid, algemene voorzieningen bevordert en treft ter bevordering van – voor zover hier van belang – de zelfredzaamheid. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 definieert algemene voorziening als een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.

5.3.5. Artikel 2.3.1 van de Wmo 2015 bepaalt dat het college ervoor zorgdraagt dat aan personen die daarvoor in aanmerking komen een maatwerkvoorziening wordt verstrekt. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 definieert maatwerkvoorziening als 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.

5.3.6. Artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat het college tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid (of participatie) die de cliënt ondervindt beslist, 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 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.

5.3.7. Artikel 2.2.2, eerste lid, van de Verordening bepaalt dat de door het college aangeboden maatschappelijke ondersteuning een substantiële bijdrage moet leveren aan het realiseren van een, naar het oordeel van de raad, aanvaardbaar niveau van zelfredzaamheid en participatie conform het beleidsplan Wmo.

5.3.8. Bijlage 1 bij de Beleidsregels Wmo 2015 van de gemeente Utrecht, de Leidraad schoon en leefbaar huis, regelt standaardmodules voor ondersteuning bij het voeren van een gestructureerd huishouden. Daarin is bepaald dat het te bereiken resultaat is dat de betrokkene beschikt over een schoon en leefbaar huis. Dit betekent dat men gebruik moet kunnen maken van een schone woonkamer, in gebruik zijnde slaapkamers, de keuken, sanitaire ruimtes en de gang/trap. Deze ruimtes dienen met enige regelmaat schoon gemaakt te worden en indien noodzakelijk de was te worden verzorgd. Een schoon huis wil niet zeggen dat alle vertrekken wekelijks schoongemaakt moeten worden. Het betekent dat het huis niet vervuult en periodiek schoongemaakt wordt om zo een algemeen aanvaard basisoniveau van schoon te realiseren. De basismodule is een maatwerkvoorziening in collectieve vorm. Zij omvat het lichte en zware schoonmaakwerk en het wassen en drogen van de grote/zware spullen. Te denken is aan stof afnemen, stofzuigen, reinigen van ramen, vloeren en sanitair, bedden verschoneren en het machinaal wassen van bedden- en linnengoed. De betrokkene krijgt de beschikking over een maximaal aantal uren ondersteuning per jaar, die naar eigen inzicht kunnen worden ingezet voor het realiseren van een schoon en leefbaar huis. Het type en de grootte van de woning is niet van invloed op de hoeveelheid te verstrekken hulp. Wanneer de betrokkene als gevolg van objectieve medische beperkingen onvoldoende wordt ondersteund door de inzet van de basismodule, kunnen aanvullende modules worden ingezet. De basismodule voorziet in 78 uur ondersteuning per jaar. De aanvullende modules voorzien in maximaal in te zetten uren per jaar voor benoemde activiteiten en situaties.

5.4. Het bestreden besluit berust op het standpunt van het college dat appellante beperkt is bij het verrichten van de huishoudelijke taken. Voor een overgangsperiode van 1 januari 2015 tot en met 23 maart 2015 wordt haar drie uur huishoudelijke hulp per

week toegekend. Voor de daar op aansluitende periode tot en met 19 mei 2016 wordt haar ondersteuning naar een omvang van 78 uur per jaar toegekend voor het schoonhouden van de woning.

5.5. Tussen partijen is in geschil of de beperkingen van appellante juist zijn vastgesteld en of met toekenning van een ondersteuning van 78 uur per jaar voor een schoon en leefbaar huis een passende bijdrage wordt geboden voor de zelfredzaamheid van appellante.

5.6.1. Voordat aan de beantwoording van die vraag kan worden toegekomen, dient gelet op de rechtsmachtverdeling neergelegd in de artikelen 8:6 en 8:105 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) eerst ambtshalve te worden beoordeeld of huishoudelijke verzorging een prestatie is die onder de Wmo 2015 valt, mede gelet op geconstateerde verschillen in de rechtspraak hierover (ECLI:NL:RBZWB:2016:10 en ECLI:NL:RBGEL:2015:7847). De Raad beantwoordt deze vraag bevestigend. De wetsgeschiedenis bevat geen enkel aanknopingspunt dat de wetgever op dit punt heeft willen breken met de Wmo en evenmin dat het voeren van een gestructureerd huishouden als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 niet mede de zorg voor het schoon en op orde houden van het huishouden zou omvatten, alsook de zorg voor het kunnen beschikken over schoon beddengoed en schone kleding.

5.6.2. Bij de beoordeling van de onder 5.5 genoemde geschilpunten staat voorop dat uit de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 van de Wmo 2015 voortvloeit dat het gemeentebestuur grote beleidsvrijheid heeft bij de uitvoering van de Wmo 2015. Dit betekent dat de beleidskeuzen van de raad en – binnen de daarvoor gestelde grenzen – het college voor de bestuursrechter een gegeven zijn, die slechts met terughoudendheid kunnen worden getoetst. Daar waar het om maatwerkvoorzieningen gaat, vindt deze vrijheid in ieder geval een grens in artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo dat bepaalt dat een maatwerkvoorziening een passende bijdrage moet leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de cliënt. Hieruit vloeit voort dat indien het onderzoek uitwijst dat in het concrete geval maatwerk moet worden geboden, niet kan worden volstaan met standaardoplossingen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de te treffen maatwerkoplossingen heel divers van aard kunnen zijn. Er bestaat dus niet één oplossing, maar er kunnen meerdere wegen naar Rome leiden. Het is aan het college, waar mogelijk rekening houdend met de redelijke wensen van de aanvrager, om te besluiten op welke wijze het de aanvrager ondersteunt en met welk pakket van de op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de persoon afgestemde diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid of participatie wordt geleverd. De verplichting om een maatwerkvoorziening te bieden gaat echter niet zo ver dat de aanvrager in exact dezelfde of wellicht zelfs betere positie wordt gebracht dan waarin hij verkeerde voor hij de ondersteuning nodig had. De gevraagde ondersteuning moet in een redelijke verhouding staan tot wat de situatie van de aanvrager was voor hij ondersteuning nodig had (Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 149 en 150).

5.6.3. Uit 5.6.2 volgt dat artikel 2.2.2, eerste lid, van de Verordening, dat bepaalt dat de door het college aangeboden maatschappelijke ondersteuning een substantiële bijdrage moet leveren aan het realiseren van een, naar het oordeel van de raad, aanvaardbaar niveau van zelfredzaamheid en participatie conform het beleidsplan, slechts met artikel 2.3.5, derde lid, tweede volzin, van de Wmo 2015 in overeenstemming is voor zover aangeboden maatwerkvoorzieningen een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid of participatie van de cliënt leveren.

5.7.1. Het in 4.2 weergegeven systeem van ondersteuning bij het voeren van een gestructureerd huishouden in de vorm van standaardmodules dient te worden aangemerkt als maatwerkvoorziening in de zin van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015. Dat deze modules in standaardtoekenningen voor bepaalde activiteiten en situaties voorzien, staat daaraan, gelet op de het gemeentebestuur toekomstige beleidsvrijheid, niet in de weg. Daarbij weegt mee dat namens het college ter zitting is uiteengezet dat het een vaste gedragslijn is om af te wijken van de standaard indien de noodzaak daartoe blijkt uit het onderzoek. Nu ter zitting eveneens is uiteengezet dat het toekennen van deze modules berust op een onderzoek naar alle van belang zijnde feiten en omstandigheden van het individuele geval, is voldaan aan het wettelijke vereiste dat de maatwerkvoorziening is afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de betrokken ingezetene.

5.7.2. De beroepsgrond dat de basismodule van 78 uur per jaar niet berust op objectief onderzoek naar de tijd die nodig is voor ondersteuning bij het schoonmaken slaagt. Uit de stukken blijkt genoegzaam dat het college deze norm heeft vastgesteld uitgaande van het financiële kader dat de gemeente Utrecht hiervoor wil inzetten en niet op grond van een objectief onderzoek naar noodzakelijke handelingen – en de frequentie waarmee zij moeten worden verricht – die resulteren in voor een huishouden verantwoord resultaat. De Raad heeft in zijn uitspraken van 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262, en 27 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:430, geoordeeld dat een college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de 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, op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek te berusten. In die uitspraken is geoordeeld dat overleg met gecontracteerde zorgaanbieders en cliëntenraden niet toereikend is. Dat deze uitspraken zijn gedaan onder de werking van de Wmo en niet, zoals namens de gemeente ter zitting is aangevoerd, onder de Wmo 2015, maakt niet dat het onder de Wmo 2015 te voeren beleid niet op objectief, door onafhankelijke, geen belang bij de uitkomst hebbende, derden te verrichten onderzoek zou moeten berusten. Nu de in de Beleidsregels genoemde maatstaven voor een schoon en leefbaar huis niet 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, hoeveel tijd daarvoor nodig is en met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden 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 voor het onderhavige geval dat het college niet inzichtelijk heeft