

ECLI:NL:CRVB:2017:1803

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	17-05-2017
Datum publicatie	18-05-2017
Zaaknummer	16/3344 WMO15
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Verboden delegatie aan college. Tariefdifferentiatie bij maatwerkvoorziening schoonmaakondersteuning in de vorm van een pgb. Gemeenteraden dienen terughoudendheid te betrachten bij het delegeren van bevoegdheden aan het college. De essentialia van het voorzieningenpakket dienen in de verordening te worden vastgelegd (ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133). Tariefsdifferentiatie dient hiertoe te worden gerekend. In art. 15, lid 6, van de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2015, is ten onrechte bepaald dat het college nadere regels kan stellen over de hoogte van het pgb en het vaststellen van het pgb met inachtneming van wat in dat artikel is bepaald.</p>
Wetsverwijzingen	<p>Gemeentewet Gemeentewet 147 Gemeentewet 156</p>
Vindplaatsen	<p>Rechtspraak.nl USZ 2017/227 JB 2017/130 GJ 2017/133 met annotatie van mr. M.F. van der Mersch RSV 2017/162 AB 2017/224 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman Gst. 2017/145 met annotatie van (Zie voor bespreking het artikel van Esther Schaake en Daan Corver hiervoor opgenomen onder Gst. 2017/144) NJB 2017/1203 JWWB 2017/310</p>

Uitspraak

16/3344 WMO15

Datum uitspraak: 17 mei 2017

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 6 april 2016, 15/3355 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Emmen (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. E.J.P. Cats, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend en desgevraagd een nader stuk ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 januari 2017. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Cats. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door A.F. Teune.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellante, geboren in 1972, heeft lichamelijke beperkingen die haar belemmeren bij het verrichten van de huishoudelijke taken. Zij woont samen met haar minderjarige dochter. Het college heeft appellante op grond van het bepaalde bij en krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) huishoudelijke hulp toegekend naar een omvang van vier uur en vijftien minuten per week. Aan haar is daarvoor een persoonsgebonden budget (pgb) verleend. De zwager van appellante (zwager) heeft de huishoudelijke hulp verleend en appellante heeft hem daarvoor uit het pgb betaald.
 - 1.2. Bij besluit van 23 maart 2015 heeft het college appellante voor de periode van 1 april 2015 tot en met 31 december 2016 een maatwerkvoorziening schoonmaakondersteuning verstrekt in de vorm van een pgb. De omvang van de voorziening is voor de overgangstermijn van 1 april 2015 tot 1 juli 2015 vastgesteld op vier uur en vijftien minuten per week en voor de resterende duur van de voorziening op drie uur en vijftien minuten per week. Het voor appellante toepasselijke tarief heeft het college gedurende de overgangstermijn vastgesteld op 100% van het uurtarief van door het college gecontracteerde schoonmaakondersteuning (tarief), zijnde € 21,05. Voor de periode van 1 juli 2015 tot en met 31 december 2016 heeft het college het voor appellante toepasselijke uurtarief vastgesteld op 50% van het tarief, zijnde € 10,53 per uur, omdat appellante van het pgb iemand uit haar sociale omgeving betaalt. Het college heeft dit besluit gebaseerd op gegevens verkregen bij het huisbezoek op 12 maart 2015 en op de met ingang van 1 januari 2015 in de gemeente Emmen ingevoerde tariefdifferentiatie. Voor de wasverzorging heeft het college appellante verwezen naar de per 1 april 2015 in de gemeente Emmen gerealiseerde algemene wasvoorziening. Appellante heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt.
 - 1.4. Het college heeft het tegen het besluit van 23 maart 2015 gemaakte bezwaar bij besluit van 6 juli 2015 (bestreden besluit) ongegrond verklaard. Daarbij is verwezen naar artikel 1.1.1. en artikel 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015, passages uit de memorie van toelichting bij de Wmo 2015, de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2015 (Verordening) en het Uitvoeringsbesluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2015 (Uitvoeringsbesluit). Het college handhaaft zijn standpunt dat appellante voor de

wasverzorging gebruik kan maken van de algemene wasvoorziening en dat daarom het aantal geïndiceerde uren per week terecht met één uur is verminderd. Ook handhaaft het college zijn standpunt dat terecht de hoogte van het pgb is teruggebracht tot

€ 10,53 per uur, gelet op de door appellante ingeschakelde zwager voor het verrichten van de schoonmaakondersteuning en de in het Uitvoeringsbesluit aangebrachte differentiatie in de hoogte van de pgb's.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft onder verwijzing naar artikel 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015 overwogen dat het college bevoegd is om differentiatie aan te brengen in de hoogte van de pgb's. Gemeenten mogen, zo blijkt uit de memorie van toelichting, verschillende tarieven hanteren voor verschillende vormen van ondersteuning en voor verschillende typen hulpverleners. Op grond van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 is het college gehouden een tarief voor een pgb vast te stellen dat redelijkerwijs noodzakelijk is te achten om de cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid of participatie. Nu de wetgever en de gemeenteraad differentiatie in tarieven mogelijk maken, heeft de rechtbank appellante niet gevolgd in haar standpunt dat het vanaf

1 juli 2015 toegekende uurtarief van 50% te laag is om haar zwager te betalen. Een verlaagd uurtarief beperkt niet de keuzemogelijkheid voor een pgb. Appellante kan nog steeds kiezen voor het inschakelen van een hulp op wie het hoge tarief van toepassing is. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat beletselen bestaan om anderen dan haar zwager in te schakelen voor de schoonmaakondersteuning.

- 3.1. Appellante heeft in hoger beroep aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat de onder de Wmo gegeven indicatie van toepassing blijft. Verder heeft appellante zich op het standpunt gesteld dat de maatwerkvoorziening ten onrechte niet de wasverzorging omvat. Ten slotte heeft appellante aangevoerd dat door de verlaging van het tarief voor schoonmaakondersteuning geen maatschappelijke ondersteuning meer mogelijk is. Haar zwager kan haar de hulp niet langer bieden als gevolg van de zeer drastische verlaging van het pgb.
- 3.2. Ter zitting heeft appellante haar beroepsgrond over het onterecht inbreken op de met toepassing van de Wmo gegeven indicatie niet gehandhaafd. Naar aanleiding van een herhaalde toezegging van het college dat wanneer blijkt dat appellante de was niet zelf kan doen, de oude indicatie op dit punt kan worden hersteld en dat daarvoor nodig is dat appellante dat zelf bij het college meldt, heeft appellante haar hoger beroepsgronden beperkt tot de hoogte van het pgb en de daarbij door het college gehanteerde tariefdifferentiatie.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

- 4.1. 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.
 - 4.2.1. Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 definieert sociaal netwerk als: personen uit de huiselijke kring of andere personen met wie de cliënt een sociale relatie onderhoudt.
 - 4.2.2. Artikel 2.1.3, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening de 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. Het tweede lid, aanhef en onder b, bepaalt dat in de verordening in ieder geval wordt bepaald op welke wijze de hoogte van een pgb wordt vastgesteld waarbij geldt dat

de hoogte toereikend moet zijn.

4.2.3. Artikel 2.3.6, eerste lid, van de Wmo 2015 bepaalt, voor zover hier van belang, dat indien de cliënt dit wenst, het college hem een pgb verstrekt dat de cliënt in staat stelt de diensten, die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken. Artikel 2.3.6, tweede lid, van de Wmo 2015 bepaalt onder welke voorwaarden een pgb wordt verstrekt. Het vierde lid houdt in dat bij verordening kan worden bepaald onder welke voorwaarden betreffende het tarief met het pgb diensten kunnen worden betrokken bij personen die tot het sociale netwerk behoren.

4.2.4. De gemeenteraad van Emmen heeft ter uitvoering van onder meer artikel 2.1.3 en artikel 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015 de Verordening vastgesteld.

4.2.5. In artikel 15 van de Verordening zijn regels opgenomen voor een pgb. Het derde lid houdt in dat de hoogte van het pgb wordt bepaald aan de hand van en tot het maximum van de kostprijs van de in de betreffende situatie goedkoopst adequate voorziening in natura. De hoogte van het pgb moet toereikend zijn voor de aanschaf van de goedkoopst adequate voorziening en wordt indien nodig aangevuld met een vergoeding voor onderhoud en verzekering. Het vijfde lid, aanhef en onder a, bepaalt dat een cliënt aan wie een pgb wordt verstrekt onder meer diensten kan betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk onder de voorwaarde dat deze persoon een lager tarief krijgt betaald voor zijn diensten dan het ingevolge het derde lid vastgestelde tarief. Het lagere tarief bedraagt maximaal een door het college vast te stellen percentage van de kostprijs van de maatwerkvoorziening in natura. Ingevolge het zesde lid van dit artikel kan het college nadere regels stellen over de hoogte van het pgb en het vaststellen van het pgb met inachtneming van wat in dit artikel is bepaald.

4.2.6. Ter uitvoering van onder meer artikel 15, zesde lid, van de Verordening, heeft het college het Uitvoeringsbesluit vastgesteld. Artikel 2, tweede lid, onder c tot en met d, van het Uitvoeringsbesluit bepaalt de hoogte van het pgb voor schoonmaakondersteuning op een bepaald percentage van het uurtarief voor schoonmaakondersteuning, zoals door het college gecontracteerd. Onderscheiden worden de volgende percentages:

- 100%, indien de schoonmaakondersteuning wordt geleverd door een door het college gecontracteerde aanbieder of een daarmee te vergelijken aanbieder;
- 75%, indien de schoonmaakondersteuning wordt geleverd door derden, niet zijnde personen uit het sociale netwerk of mantelzorgers;
- 50%, indien de schoonmaakondersteuning wordt geleverd door iemand uit het sociale netwerk, dan wel door een mantelzorger.

4.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de zwager van appellante behoort tot haar sociale netwerk als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 en artikel 15, vijfde lid, van de Verordening.

4.4. Het bij rechtsoverweging 4.2.3 weergegeven artikel 2.3.6 van de Wmo 2015 biedt de grondslag om bij verordening te bepalen onder welke voorwaarden uit het pgb ondersteuning ingekocht kan worden bij personen die tot het sociale netwerk behoren. Op grond van het bij rechtsoverweging 4.2.2 weergegeven artikel 2.1.3, tweede lid, onder b, van de Wmo 2015 wordt in de verordening in ieder geval bepaald op welke wijze de hoogte van een pgb – dat toereikend moet zijn – wordt vastgesteld.

4.5. Vooropgesteld wordt dat delegatie door de gemeenteraad van regelgevende bevoegdheid aan het college, ook in het geval van een medebewindswet in beginsel in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 147, eerste lid, en artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Dit kan echter anders zijn indien de medebewindswet waarop de desbetreffende bevoegdheid berust, zich tegen de delegatie van deze bevoegdheid verzet. Uit artikel 2.1.3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wmo 2015, in verbinding met artikel 2.3.6, vierde lid, van de

Wmo 2015, volgt dat in de door de gemeenteraad vastgestelde verordening moet zijn bepaald onder welke voorwaarden uit het pgb diensten ingekocht kunnen worden bij personen die tot het sociale netwerk behoren en op welke wijze de hoogte van een pgb wordt vastgesteld. In de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 16) heeft de wetgever het volgende opgemerkt: "De regering hecht eraan dat gemeenteraden bij het opstellen van de verordeningen de kaderstellende rol ten volle benutten en de inwoners bij de totstandkoming van het lokale beleidskader actief betrekken (lees: betrekken), ook de verantwoording over het gevoerde beleid vraagt de aandacht van de gemeenteraden. Met het delegeren van bevoegdheden aan het college dienen gemeenteraden dan ook terughoudend om te gaan naar het oordeel van de regering." De Raad leidt hieruit af dat, evenals onder de Wmo, de essentialia van het voorzieningenpakket in de verordening dienen te worden vastgelegd (zie de uitspraak van de Raad van 10 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO7133). De in geding zijnde tariefsdifferentiatie dient hiertoe te worden gerekend. Dit betekent dat in artikel 15, zesde lid, van de Verordening ten onrechte is bepaald dat het college nadere regels kan stellen over de hoogte van het pgb en het vaststellen van het pgb met inachtneming van wat in dat artikel is bepaald. Het college is daartoe niet bevoegd nu artikel 2.1.3, tweede lid, van de Wmo 2015, in verbinding met artikel 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015, daarvoor geen grondslag biedt.

4.6. Uit wat is overwogen in 4.2 tot en met 4.5 volgt dat het hoger beroep slaagt. De rechtbank heeft wat is overwogen in rechtsoverweging 4.5 niet onderkend. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. De Raad kan niet zelf in de zaak voorzien. Gelet op de aard van de maatwerkvoorziening is aannemelijk dat deze voorziening per 1 januari 2017 op enige wijze is voortgezet. De Raad is noch op de hoogte van de feitelijk noch van de juridische situatie per januari 2017. Bij het voorzien in deze uitspraak verdient het ter voorkoming van onnodige procedures en het bewerkstelligen van een definitieve oplossing van het geschil aanbeveling dat het college ook beziet of deze uitspraak gevolgen dient te hebben voor de periode na 1 januari 2017. Het college dient daarom een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van

artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

5. Er is aanleiding om het college te veroordelen in de proceskosten van appellante in beroep en in hoger beroep. Deze kosten worden vastgesteld op € 990,- voor verleende rechtsbijstand in beroep en op € 990,- voor verleende rechtsbijstand in hoger beroep, in totaal € 1.980,-.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van

deze uitspraak en bepaalt dat beroep tegen dit besluit slechts bij de Raad kan worden ingesteld;

- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.980,-;
- bepaalt dat het college het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van € 170,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij als voorzitter en J. Brand en M.F. Wagner als leden, in tegenwoordigheid van M.S.E.S. Umans als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 17 mei 2017.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) M.S.E.S. Umans

KP