ECLI:NL:CRVB:2023:1394

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	16-08-2023
Datum publicatie	17-08-2023
Zaaknummer	21/4010 WMO15
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	De Raad oordeelt dat de hoogte van het pgb-uurtarief voor huishoudelijke ondersteuning door iemand uit het sociaal netwerk minimaal de hoogte moet hebben van het uurloon van de hoogste periodiek behorende bij hulp bij het huishouden van de voor de betreffende periode geldende cao VVT, te vermeerderen met vakantietoeslag en de tegenwaarde van de verlofuren.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

21/4010 WMO15

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 oktober 2021, 20/10086 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Etten-Leur (college)

Datum uitspraak: 16 augustus 2023

PROCESVERLOOP

Het college heeft met een besluit van 15 mei 2020 aan appellante op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) voor de periode van 2 mei 2020 tot en met 1 augustus 2020 een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) verstrekt. Hierbij is een uurtarief van € 16,35 gehanteerd.

Het college heeft met een besluit van 28 mei 2020 aan appellante op grond van de Wmo 2015 voor de periode van 2 augustus 2020 tot en met 1 mei 2025 een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning in de vorm van een pgb verstrekt. Hierbij is een uurtarief van € 12,50 gehanteerd.

Appellante heeft tegen de besluiten van 15 mei 2020 en 28 mei 2020 bezwaar gemaakt. Het college heeft met een besluit van 12 november 2020 (bestreden besluit) deze bezwaren gegrond verklaard en de besluiten van 15 mei 2020 en 28 mei 2020 herroepen. Het college heeft daarbij aan appellante voor de periode van 2 mei 2020 tot en met 1 mei 2025 een maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning van 3 uur en 15 minuten per week verstrekt. Het college heeft voor de periode van 2 mei 2020 tot en met 1 augustus 2020 een uurtarief van € 16,35 gehanteerd en voor de periode van 2 augustus 2020 tot en met 1 mei 2025 een uurtarief van € 12,50 gehanteerd.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak het beroep ongegrond verklaard.

Namens appellante heeft mr. A. van ’t Laar hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

De Raad heeft de zaak behandeld op een zitting van 5 juli 2023. Voor appellante is verschenen mr. Van ’t Laar. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M.L.B. Spruijt.

OVERWEGINGEN

Samenvatting

Deze zaak gaat over de vraag of het college met het gehanteerde uurtarief een toereikend pgb heeft verstrekt. De Raad beantwoordt deze vraag ontkennend. De Raad oordeelt dat de hoogte van het pgb-uurtarief voor huishoudelijke ondersteuning door iemand uit het sociaal netwerk minimaal de hoogte moet hebben van het uurloon van de hoogste periodiek behorende bij hulp bij het huishouden van de voor de betreffende periode geldende cao VVT, te vermeerderen met vakantietoeslag en de tegenwaarde van de verlofuren.

Inleiding

1. Bij de beoordeling van het hoger beroep zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang.

1.1. Appellante, geboren in 1954, ervaart beperkingen als gevolg van lichamelijke en psychische aandoeningen. Zij heeft zich bij het college gemeld voor maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015 en een daartoe strekkende aanvraag ingediend.

1.2. Deze aanvraag heeft geleid tot de in het procesverloop weergegeven besluitvorming. Het college heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat het uurtarief van € 12,50 toereikend is, nu dat hoger is dan het wettelijk minimumloon inclusief vakantietoeslag.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft vastgesteld dat de rekenwijze van het college voor het berekenen van het uurtarief niet conform artikel 11, vierde lid, van de Verordening maatschappelijke ondersteuning Etten-Leur 2020 (Verordening) is. Ingevolge artikel 11, vierde lid, aanhef en onder b, sub 1, van de Verordening wordt de hoogte van een pgb voor huishoudelijke ondersteuning uitgevoerd door een persoon uit het sociaal netwerk vastgesteld op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag. Echter, het gehanteerde uurtarief is hoger dan het geldende wettelijk minimumloon en is daarom binnen de normen van deze bepaling gebleven. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij met het toegekende pgb niet in staat is de verstrekte huishoudelijke ondersteuning in te kopen.

Het standpunt van appellante

3. Appellante voert aan dat de rechtbank ten onrechte niet heeft overwogen dat er een gebrek aan het bestreden besluit kleeft, nu de hoogte van het toegekende pgb in strijd met de in de Verordening bepaalde berekeningswijze is vastgesteld. Verder betoogt appellante dat de hoogte van het pgb door het gehanteerde uurtarief ontoereikend is. Hierbij doet appellante een beroep op de onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo (oud)) tot stand gekomen rechtspraak. Daar komt bij dat met het toegekende pgb geen rekening is gehouden met de werkgeverslasten, het opnemen van vakantiedagen en de bijdrage voor een pensioen. In dit kader doet appellante een beroep op de uitspraak van 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481. Appellante stelt meerdere berekenmethodes voor die zouden kunnen worden gebruikt bij het vaststellen van een toereikend uurtarief, waaronder de rekentool van Berenschot.

Het oordeel van de Raad

4. De Raad beoordeelt of de rechtbank terecht het bestreden besluit in stand heeft gelaten. Hij doet dat aan de hand van de argumenten die appellante in hoger beroep aanvoert, de beroepsgronden. De Raad komt tot het oordeel dat het hoger beroep slaagt. Hierna legt de Raad uit hoe hij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Het pgb-uurtarief

4.1. De meest verstrekkende beroepsgrond van appellante is dat de hoogte van het pgb door het gehanteerde uurtarief niet toereikend is. Deze beroepsgrond slaagt. De Raad geeft hiervoor de volgende motivering.

4.1.1. Ingevolge de rechtspraak van de Raad onder de Wmo (oud) was het colleges toegestaan om ter zake van een persoon die niet werkzaam was voor een zorginstelling van een lager forfaitair pgb-uurtarief uit te gaan dan van het uurtarief waarvoor de gemeente de zorg in natura had gecontracteerd. Voor de bepaling van de hoogte van dat lagere bedrag lag het in de rede dat werd uitgegaan van het uurloon behorende bij functiegroep 15 van de CAO Thuiszorg, te vermeerderen met vakantietoeslag en de tegenwaarde van verlofuren. Bij deze rechtspraak is de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21a van de Wmo (oud) in aanmerking genomen.[1]

4.1.2. Artikel 21a van de Wmo (oud) is door de wetgever in het leven geroepen om de kwaliteit van de huishoudelijke ondersteuning te verbeteren. Uit onderzoek bleek namelijk dat een aantal gemeenten zich te veel richtte op de prijs en te weinig op de kwaliteit ervan. Verder bleek hieruit dat de door de gemeente betaalde prijs voor de huishoudelijke ondersteuning in bepaalde gevallen te laag was om de kostprijs hiervan te kunnen betalen. Deze lagere prijzen konden alleen tot stand komen door bezuinigingen op het personeel. De invoering van artikel 21a van de Wmo (oud) beoogde hieraan een eind te maken. Door het vastleggen van een basistarief werd ervoor gezorgd dat zorgaanbieders altijd een prijs ontvingen die minimaal gelijk was aan de kostprijs voor het leveren van kwalitatief goede zorg door medewerkers met fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden.[2]

4.1.3. Onder verwijzing naar artikel 21a van de Wmo (oud) heeft de wetgever in de Wmo 2015 voor gemeenten de verplichting in het leven geroepen om bij verordening regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit voor de voorziening. Bij het stellen van die regels moet rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel. Uitgangspunt is dat de aanbieder personeel inzet tegen de arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden. Hiermee wordt voorkomen dat een gemeente alleen de laagste prijs voor de uitvoering van de opdracht beschouwt.[3] Met deze verplichting, in combinatie met de uit bestaande cao's voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de voor bepaalde functies geldende salarisschalen, is gewaarborgd dat het tarief zodanig moet zijn, dat daardoor personeel met de juiste kwalificaties en het daarbij behorende loon wordt ingezet.[4] Gemeenten moeten reële basistarieven voor huishoudelijke hulp vaststellen (zowel voor zorg in natura als voor zorg via een pgb) die cao-lonen mogelijk maken.[5]

4.1.4. Na de invoering van de Wmo 2015 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (staatssecretaris) geconstateerd dat sinds 1 januari 2007 de gemiddelde vergoedingen die gemeenten en aanbieders overeenkomen voor vormen van huishoudelijke hulp zijn gedaald. Deze prijsontwikkeling leidt tot negatieve gevolgen en aanbieders hebben

hun zorgen geuit over de kwaliteit en de continuïteit van deze dienstverlening. Een race naar de bodem is door alle partijen als onwenselijk beschouwd. Daarom heeft de staatssecretaris in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 de kostprijselementen van een reële prijs gedefinieerd. Hiermee wordt geborgd dat gemeenten een reële prijs op basis van de relevante kostprijselementen vaststellen en deze met het oog op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening als ondergrens hanteren.[6] Op grond van de wet moeten gemeenten al reële tarieven vaststellen die cao-lonen mogelijk maken.[7]

4.1.5. In artikel 2.3.6, vierde lid, van de Wmo 2015 is bepaald dat bij verordening kan worden bepaald onder welke voorwaarden betreffende het tarief, de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, de mogelijkheid heeft om diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen te betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk. In artikel 2.1.3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wmo 2015 is bepaald 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.

4.1.6. In de Wmo 2015 is echter niet bepaald welk pgb-uurtarief toereikend is. Ook is niet bepaald wat het minimale pgb-uurtarief is voor het inkopen van huishoudelijke ondersteuning bij een persoon die tot het sociale netwerk behoort. In ieder geval volgt uit de eerdergenoemde geschiedenis van de totstandkoming van de Wmo 2015 dat het waarborgen van een reële prijs en kwaliteit van de huishoudelijke ondersteuning zoals het geval was onder de Wmo (oud) door de wetgever is voortgezet onder de Wmo 2015. Hieruit volgt zelfs concreet dat het cao-loon deze waarborgen biedt. De Raad ziet daarom aanleiding om – net als onder de Wmo (oud) – voor het minimale pgb-uurtarief voor het inkopen van huishoudelijke ondersteuning bij een persoon die tot het sociale netwerk behoort, aan te sluiten bij de geldende cao VVT. Dit betekent concreet dat voor de minimale hoogte van dat bedrag moet worden uitgegaan van het uurloon van de hoogste periodiek behorende bij hulp bij het huishouden van de voor de betreffende periode geldende cao VVT, te vermeerderen met vakantietoeslag en de tegenwaarde van de verlofuren. Voor het hanteren van het wettelijk minimumloon als norm voor het inkopen van huishoudelijke ondersteuning bij een persoon die tot het sociale netwerk bestaat er bij de huidige stand van de wet- en regelgeving geen toereikende wettelijke basis. Het gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten om zonder concrete steun hiervoor in de tekst van de wet, en zonder een deugdelijke grondslag in de wetsgeschiedenis, het wettelijk minimumloon als norm te hanteren.

4.2. Wat is overwogen in 4.1.6 maakt dat artikel 11, vierde lid, aanhef en onder b, sub 1, van de Verordening in strijd is met artikel 2.1.3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wmo 2015, nu het daarin genoemde uurtarief niet toereikend is. Dit betekent dat artikel 11, vierde lid, aanhef en onder b, sub 1, van de Verordening onverbindend is.

4.3. Over de beroepsgrond dat het pgb toereikend moet zijn om de werkgeverslasten hieruit te kunnen betalen, overweegt de Raad als volgt. In dit verband is tijdens de zitting bij de Raad onder meer de uitspraak van 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481 besproken. Ook is besproken dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekijkt of en zo ja, welke wet- en regelgeving moet worden aangepast. Hierbij is opgemerkt dat tot die tijd geen werkgeverslasten hoeven te worden afgedragen. Het gaat in de gegeven omstandigheden de rechtsvormende taak van de rechter te buiten om te bepalen in welke gevallen welke werkgeverslasten door budgethouders moeten worden afgedragen en hoe hoog het pgb moet zijn om hierin te voorzien.

Conclusie en gevolgen

4.4. Het hoger beroep slaagt dus. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Dit betekent dat de

overige beroepsgronden geen bespreking behoeven. Verder betekent dit dat het beroep gegrond wordt verklaard en het bestreden besluit wordt vernietigd, voor zover daarbij een lager uurtarief is gehanteerd dan is vermeld in 4.1.6. De Raad geeft het college de opdracht om een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van wat is overwogen in deze uitspraak. Om het geschil zo snel als mogelijk definitief te beslechten ziet de Raad aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Raad bepaalt daarom dat tegen de door het college te nemen nieuwe beslissing op bezwaar slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

5. Appellante krijgt een vergoeding van haar proceskosten. Deze kosten worden begroot op € 1.674,- in beroep en op € 1.674,-in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand. Appellante krijgt ook het betaalde griffierecht terug.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 12 november 2020, voor zover daarbij een lager uurtarief is gehanteerd dan in 4.1.6 is vermeld;
- 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 € 3.348,-;
- bepaalt dat het college aan appellante het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 182,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij als voorzitter en J. Brand en D.S. de Vries als leden, in tegenwoordigheid van E.P.J.M. Claerhoudt als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2023.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) E.P.J.M. Claerhoudt

---

[1] CRvB 25 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5446.

[2] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 347, nr. 6, blz. 3-4.

[3] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 163, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, blz. 80 en *Kamerstukken I* 2013/14, 33 841, nr. G, blz. 88.

[4] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 108, blz. 3.

[5] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 34, blz. 57.

[6] Stb. 2017, 55, blz. 3-4.

[7] Stb. 2017, 55, blz. 7.