

# Uitspraak

---

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Afdeling bestuursrecht

locatie Assen

zaaknummer: AWB 13/535

**uitspraak van de meervoudige kamer van 23 december 2013 in de zaak tussen**

**C.M. Falke-Vos**, te Erica, eiseres  
(gemachtigde: drs. J.G.A. Jansen),

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen**, verweerder,  
(gemachtigden: mr. B.J.M. de Leest, mr. A.F. Teune, mr. S. Huberts, en B.J.P. de Boer).

## Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2013 (het primaire besluit), voor zover van belang, heeft verweerder aan eiseres op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de algemene voorziening schoonmaakondersteuning (hierna: avs) toegekend met ingang van 1 januari 2013.

Bij besluit van 12 juli 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Namens eiseres is tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2013. Eiseres heeft zich doen vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

## Overwegingen

1. De rechtbank gaat voor haar oordeelsvorming uit van de volgende – tussen partijen niet betwiste – feiten.

1.1 Eiseres beschikte in verband met haar lichamelijke beperkingen over een voorziening hulp bij het huishouden (HH1) in het kader van de Wmo. Bij besluit van 5 maart 2008 is deze voorziening voor gemiddeld 5 uur per week in de vorm van zorg in natura (hierna: zin) aan haar toegekend. De voorziening werd geboden door TSN Thuiszorg BV.

1.2 In 2012 heeft het bestuur van de gemeente Emmen besloten dat bezuinigingen op de voorziening hulp bij het huishouden noodzakelijk is. Redengevend was dat deze

---

voorziening een forse kostenpost voor verweerder vormt en een grote inzet van eigen middelen vraagt daar de rijksbijdrage in dit opzicht in hoge mate tekortschiet. Verweerder tracht de bezuinigingen te realiseren door enerzijds middels nieuwe normen te (her)indiceren en anderzijds door de invoering van de avs. Verweerder gaat daarbij uit van de principes van de landelijk ingevoerde Kanteling, van waaruit primair wordt gekeken naar de eigen kracht en mogelijkheden van belanghebbenden. Hulpvragen worden op een individuele manier vertaald in een concreet te behalen resultaat.

1.3 Bij besluit van 13 februari 2012 heeft verweerder eiseres in het kader van het nieuwe (normen)beleid opnieuw geïndiceerd en haar met ingang van 22 februari 2012 hulp bij het huishouden (HH1, zware en lichte huishoudelijke werkzaamheden en wasverzorging) toegekend voor gemiddeld 2 uur en 45 minuten per week voor de duur van 5 jaar.

1.4 Tegen dit besluit is namens eiseres een bezwaarschrift ingediend. Volgens eiseres is het aantal toegekende uren huishoudelijke hulp onvoldoende.

1.5 Bij besluit van 2 juli 2012 heeft verweerder het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en het aantal uren huishoudelijke hulp in voornoemde zin opgehoogd tot 4 uur en 30 minuten per week ingaande 16 juli 2012.

1.6 Tegen dit besluit is namens eiseres beroep ingesteld bij de rechtbank. Zij acht de toegekende voorziening qua aantal uren onvoldoende compenserend.

1.7 Op 7 mei 2013 heeft verweerder naar aanleiding van de uitspraak van de meervoudige kamer van de Rechtbank Noord-Nederland van 14 maart 2013 (ECLI:NL:RBNNE:BZ4141) nader onderzoek verricht en met eiseres een gesprek gevoerd.

1.8 Bij herzien besluit op bezwaar van 28 mei 2013 heeft verweerder overwogen dat aan eiseres met ingang van 22 februari 2012 gemiddeld 5 uur en 30 minuten per week hulp bij het huishouden moet worden toegekend. Verweerder heeft voorts overwogen dat de schoonmaakondersteuning vanaf 1 januari 2013 vorm wordt gegeven vanuit de avs, dat de noodzakelijke resultaten middels de avs worden bereikt en dat de inzet van een individuele voorziening daarom niet noodzakelijk is. Voornoemde urenindicatie geldt daarbij als toegangsbewijs voor de avs. Verder heeft verweerder overwogen dat er geen aanleiding bestaat om de tot 1 januari 2013 niet genoten uren als huishoudelijke hulp dan wel schoonmaakondersteuning te vergoeden vanwege het feit dat de hulp van eiseres deze uren onbetaald heeft verricht.

1.9 Namens eiseres is bij brieven van 25 mei 2013 en 3 juni 2013 gereageerd op het besluit van 28 mei 2013. Daaruit blijkt dat eiseres zich niet kan verenigen met de invoering van de avs met ingang van 1 januari 2013.

1.10 Op 6 juni 2013 is het beroep ter zitting behandeld. Blijkens het proces-verbaal van de zitting is het beroep, voor zover het zich richt tegen de (herziene) indicatie voor het jaar 2012, ingetrokken. Het beroep is gehandhaafd voor zover het is gericht tegen de aan eiseres met ingang van 1 januari 2013 toegekende avs. Ten aanzien hiervan heeft de rechtbank vastgesteld dat sprake is van een primair besluit en dat verweerder nog een besluit op bezwaar dient te nemen.

1.11 Bij besluit van 12 juli 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder daaraan gevolg gegeven en het bezwaar van eiseres tegen het aan haar toekennen van de avs met ingang van 1 januari 2013 ongegrond verklaard.

1.12 Tegen dit besluit is namens eiseres bij brief van 16 juli 2013 beroep ingesteld bij de rechtbank.

2. Ter beoordeling ligt voor de vraag of de wijze waarop aan de avs vorm is gegeven in overeenstemming is met hetgeen in de Wmo is bepaald. Het geschil spitst zich daarbij toe op de vragen of sprake is van een algemene of een individuele voorziening, of de keuzemogelijkheid voor een persoonsgebonden budget (pgb) mag worden uitgesloten en of een tariefsbijdrage mag worden geheven. Verder is in geschil de vraag of de zorgaanbieders gemandateerd dienen te worden voor de taken die zij in het kader van de avs verrichten. Tenslotte zijn namens eiseres nog een aantal meer individuele gronden tegen de aan haar toegekende voorziening ingebracht.

### Regelgeving

3. Artikel 4, eerste lid, onder a, van de Wmo, voor zover van belang, bepaalt dat ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie het college van burgemeester en wethouders voorzieningen treft op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen een huishouden te voeren.

Artikel 4, tweede lid, van de Wmo bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders bij het bepalen van de voorzieningen rekening houdt met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

Artikel 5, eerste lid, van de Wmo, voor zover van belang, bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet regels stelt over de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen individuele voorzieningen en over de voorwaarden waaronder personen die een aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget.

Artikel 6 van de Wmo bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening, de keuze biedt tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget (...) tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

Artikel 15, eerste lid, van de Wmo, voor zover van belang, bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat een persoon van 18 jaren of ouder aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend, voor zover die ondersteuning bestaat uit het verlenen van een individuele voorziening in natura, een eigen bijdrage is verschuldigd.

Ter uitvoering van de Wmo heeft de gemeenteraad van de gemeente Emmen de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2012 (hierna: de

---

Verordening) vastgesteld. De Verordening is in werking getreden op 1 april 2012. Verder heeft verweerder de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Emmen 2013 (hierna: de beleidsregels) vastgesteld.

In artikel 1.1. van de Verordening wordt verstaan onder:

- i. Algemene voorziening: een voorliggende voorziening die weliswaar niet bestemd is voor, noch te gebruiken is door alle personen als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de wet, maar die anderzijds door iedereen waarvoor de voorziening wel bedoeld is op eenvoudige wijze te verkrijgen of te gebruiken is, zonder een ingewikkelde aanvraagprocedure.
- n. Individuele voorziening: een voorziening die door het college ten behoeve van één persoon op basis van artikel 4 van de Wmo wordt verstrekt.

Artikel 8, eerste lid, van de Verordening bepaalt dat bij het beoordelen welke voorzieningen getroffen gaan worden, het college het verslag van het gesprek, indien aanwezig, als uitgangspunt neemt. Het college gaat uit van de behoeften en persoonskenmerken van de belanghebbende. Daarbij zal onderzoek gedaan worden naar de noodzaak en mogelijkheid tot leveren van maatwerk ten aanzien van het te bereiken resultaat.

In artikel 9, tweede lid, van de Verordening is bepaald dat met het oog op een schoon en leefbaar huis schoonmaakondersteuning in de vorm van een algemene voorziening het uitgangspunt is. Indien belanghebbende hiermee onvoldoende wordt gecompenseerd kan een individuele voorziening getroffen worden voor schoonmaakondersteuning en/of regievoering.

In artikel 12, tweede lid, van de Verordening is bepaald dat met het oog op het beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding een individuele voorziening kan worden getroffen ten aanzien van het wassen, drogen en strijken en opruimen van de dagelijkse was.

Artikel 17 van de Verordening bepaalt dat een individuele voorziening verstrekt kan worden in natura, als persoonsgebonden budget en als financiële tegemoetkoming.

Artikel 23, eerste lid, van de Verordening bepaalt dat indien een algemene voorziening wordt verstrekt belanghebbende een tariefsbijdrage in rekening kan worden gebracht.

Onder 2.1.2 van de beleidsregels is ten aanzien van het resultaat "een schoon en leefbaar huis" - samengevat - bepaald dat het college allereerst beoordeelt of er eigen mogelijkheden zijn. Daarna beoordeelt het college of er sprake is van gebruikelijke zorg. Als al het voorafgaande niet geleid heeft tot een oplossing van het probleem zal het college compenseren. Het college beoordeelt of de algemene voorziening in de vorm van schoonmaakondersteuning een adequate oplossing is voor het probleem. Hierbij is van belang of de betrokkene in staat is om zelf de regie te voeren over zijn huishouden. Wanneer hiervan sprake is geldt voor het bereiken van een schoon en leefbaar huis als uitgangspunt dat er gebruik kan worden gemaakt van de algemene voorziening schoonmaakondersteuning. De algemene voorziening schoonmaakondersteuning bedraagt gemiddeld 2,5 uur per week. Indien de burger niet in staat is zelf de regie te voeren of er sprake is van een bijzondere situatie waardoor de algemene voorziening 'schoonmaakondersteuning' onvoldoende compenserend is, zal maatwerk worden geleverd door middel van een individuele beoordeling tijdens 'het gesprek'. Dit kan resulteren in een

---

individuele voorziening. De individuele voorziening schoonmaakondersteuning kan door het college worden toegekend in natura of in de vorm van een pgb.

Onder 2.4.2 van de beleidsregels is ten aanzien van het resultaat beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding – onder meer – bepaald dat allereerst beoordeeld wordt of in het gesprek, als dat heeft plaatsgevonden, alle voorliggende, algemene en algemeen gebruikelijke voorzieningen meegenomen zijn. Vervolgens zal het college beoordelen of er andere eigen mogelijkheden zijn die benut kunnen worden. Daarna beoordeelt het college of er sprake is van gebruikelijke zorg. Indien de burger niet in staat is zelf de regie te voeren of er sprake is van een bijzondere situatie waardoor de burger geen gebruik kan maken van de hierboven genoemde oplossingen, en als de algemene voorziening ‘schoonmaakondersteuning’ onvoldoende compenserend is, zal maatwerk worden geleverd door middel van een individuele beoordeling tijdens ‘het gesprek’. Dit kan resulteren in een individuele voorziening.

### **Beoordeling**

#### **Getroffen voorziening individueel of algemeen van aard**

4. De rechtbank ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of de avs in het kader van de Wmo als een individuele voorziening of als een algemene voorziening moet worden beschouwd. Dit met name in het licht van het standpunt van verweerder dat hij bij toekenning van een algemene voorziening niet gehouden is een belanghebbende de keuze te bieden voor een pgb.

4.1 Eiseres stelt zich op het standpunt dat de avs als een individuele voorziening moet worden aangemerkt nu bij de bepaling van de noodzakelijke ondersteuning een afweging wordt gemaakt op basis van individuele kenmerken. Dit blijkt volgens eiseres ook uit de gesprekken die de zorgaanbieder met de zorgvrager voert en waarbij wordt gevraagd naar de (medische) beperkingen die worden ondervonden, de behoeften, persoonskenmerken en eigen mogelijkheden.

4.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat de avs een algemene voorziening is waarbij de te bereiken resultaten voorop staan. Anders dan voorheen wordt niet meer gedetailleerd vastgelegd welke beperkingen er zijn, maar wordt met een lichte toets volstaan en met name gekeken naar de te bereiken resultaten. In het merendeel van de gevallen houdt de avs het verrichten van lichte en zware huishoudelijke werkzaamheden en de wasverzorging in, waarbij het gemiddeld aantal uren dat daaraan wordt besteed 3,1 per week bedraagt. Dat de avs qua toegekende uren en te verrichten taken per persoon verschillend kan zijn doet daaraan niet af, nu deze verschillen binnen het systeem van de avs kunnen worden opgevangen. Verweerder heeft het verlenen van de avs zodanig aanbesteed dat een zorgaanbieder binnen een vooraf bepaald bedrag verantwoordelijk is voor het verlenen van deze voorziening aan alle personen in een bepaalde regio of stadswijk die daarop recht kunnen doen gelden.

4.3 De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat voor de uitleg van het begrip individuele voorziening in de (artikelen 5 en 6 van de) Wmo niet de in artikel 1.1. onder n gegeven definitie in de Verordening bepalend is. Vervolgens overweegt de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraken van de Centrale Raad van beroep (CRvB) van 15 april 2010 (ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583) en 28 oktober 2009 (ECLI:NL:CRVB:2009: BK3321)

dat, ter beantwoording van de vraag of een voorziening als een individuele voorziening of een algemene voorziening moet worden aangemerkt, van belang is of al dan niet sprake is van een in beginsel voor een ieder toegankelijke voorziening op basis van een beperkt toelatingskader aan de hand van een aantal algemeen geformuleerde maatstaven. Voorts is van belang of bij die beoordeling acht geslagen wordt op de specifieke (persoons)kenmerken van de individuele aanvrager en of de voorziening naar haar aard daarop is afgestemd.

De rechtbank is gelet op vorenstaande van oordeel dat de avs in de gemeente Emmen aangemerkt moet worden als een individuele voorziening. Daarvoor is redengevend dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de aangeboden voorziening tot stand komt naar aanleiding van onderzoek dat van de zijde van verweerder naar de individuele situatie van de belanghebbende wordt gedaan. Dit onderzoek wordt vormgegeven door middel van een gesprek met de belanghebbende, waarbij zijn of haar (on)mogelijkheden worden verkend en waarbij de (medische) beperkingen van een belanghebbende, gelet op hetgeen in de Toelichting op artikel 7.3 van de Verordening, gedetailleerd met behulp van de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments (ICF) in kaart worden gebracht. Naar aanleiding van dat onderzoek wordt een indicatie gesteld die is afgestemd op de tijdens het onderzoek naar voren gekomen (on)mogelijkheden en beperkingen. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is voorts gebleken dat de toegekende voorziening avs voor alle belanghebbenden naar de inhoud sterk verschillend kan zijn, zowel voor wat betreft de te verrichten taken als ten aanzien van het aantal uren dat nodig is om het noodzakelijk geachte resultaat te bereiken. Aldus is naar het oordeel van de rechtbank sprake van een beoordeling waarbij acht wordt geslagen op de specifieke (persoons)kenmerken van de individuele aanvrager en van een voorziening die naar haar aard is afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager. Anders dan verweerder meent is naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen sprake van een algemene voorziening die in essentie voor een ieder die is aangewezen op hulp bij de huishouding gelijk is. Dat, zoals namens verweerder ter zitting is aangevoerd, de in het kader van deze voorziening te verrichten taken in het merendeel van de gevallen dezelfde taken betreffen, waaronder het verrichten van lichte en zware huishoudelijke werkzaamheden en de wasverzorging en waarbij het gemiddeld aantal uren dat daaraan wordt besteed 3,1 per week bedraagt, kan daaraan niet af doen.

### **Wel of niet keuzemogelijkheid voor een pgb**

5. Indien een belanghebbende aanspraak heeft op een individuele voorziening dient hem ingevolge artikel 6 van de Wmo de keuze te worden geboden tussen het ontvangen van een voorziening in natura en het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

5.1 Eiseres stelt zich op het standpunt dat haar ten onrechte niet de keuzemogelijkheid is geboden voor een persoonsgebonden budget (dan wel een andere zorgaanbieder in natura). Volgens eiseres verdraagt het standpunt van verweerder, dat het bieden van een pgb alleen plaatsvindt indien zorg in natura niet haalbaar is, zich niet met het wettelijke keuzerecht. Voorts acht eiseres het argument van verweerder dat het handhaven van de avs voor een ieder die daarop is aangewezen (financieel) niet mogelijk zal zijn indien belanghebbenden mogen kiezen voor een pgb, niet steekhoudend, nu er in verhouding weinig belanghebbenden voor die mogelijkheid kiezen.

5.2 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat, mocht de avs wel als een individuele voorziening moeten worden aangemerkt, deze niet in stand te houden is indien belanghebbenden voor een pgb kunnen kiezen. Verweerder heeft daartoe een kostenoverzicht overgelegd. Volgens verweerder bestaan daarom overwegende bezwaren tegen het aanbieden van een keuzemogelijkheid. Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Raad heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat deze overwegende bezwaren ook algemeen van aard kunnen zijn. Verweerder meent daarom dat terecht is besloten om de in artikel 6 van de Wmo opgenomen keuzemogelijkheid uit te sluiten.

5.3 Onder verwijzing naar de uitspraken van de CRvB van 10 december 2008 (ECLI:NL:CRVB:2009:BG6612) en 28 oktober 2009, alsmede naar de uitspraken van de CRvB van 19 oktober 2011 (ECLI:NL:CRVB:2011:BU2129) en 18 april 2012 (ECLI:NL:CRVB:2012: BW3259), overweegt de rechtbank dat, om de in artikel 6 van de Wmo neergelegde keuzevrijheid voor een pgb te beperken in verband met bezwaren van algemene aard, er sprake moet zijn van overwegende bezwaren die zodanig ernstig zijn dat het voortbestaan van het in geding zijnde systeem van individuele voorzieningen gevaar loopt. Een beperking van de keuzevrijheid zal concreet en verifieerbaar onderbouwd met feitelijke gegevens over de risico's voor het voortbestaan van het systeem, gemotiveerd dienen te worden.

5.4 De rechtbank stelt voorop dat, zoals de CRvB in zijn uitspraak van 10 december 2008 (ECLI:NL:CRVB:2009:BG6612) heeft geoordeeld, het - gelet op de artikelen 3 en 5 van de Wmo - in beginsel aan de gemeenteraad en - gelet op artikel 4 van de Wmo - aan het College is om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht. De rechter dient de keuze(n) die de gemeenteraad en het College daarbij hebben gemaakt in beginsel te respecteren, onverminderd de rechtsplicht van het College om in elk concreet geval een voorziening te treffen die zich kwalificeert als compensatie van beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.

5.5 Ter zitting is door verweerder aangevoerd dat hij voor dubbele kosten komt te staan indien naast het systeem van de avs de keuzemogelijkheid voor een pgb wordt geboden. Daartoe is aangegeven dat middels een (openbare) aanbesteding voor een geschat aantal belanghebbenden in een bepaalde regio of stadswijk zorg is ingekocht bij een aantal met name genoemde zorgaanbieders. Indien een belanghebbende aangeeft geen gebruik te willen maken van deze zorgaanbieder en verweerder dan gehouden zou zijn de noodzakelijk geachte voorziening in de vorm van een pgb te verlenen, worden voor deze belanghebbende dubbele kosten gemaakt. Uitgaande van de door verweerder in kaart gebrachte groep van belanghebbenden die voor de in 2012 doorgevoerde herindicaties in aanmerking kwamen voor een op hun verzoek toegekend pgb, leidt dit volgens verweerder tot de conclusie dat de dubbele kosten bij ongewijzigde voortzetting van vorenbedoelde pgb's zodanig zijn dat voortzetting van de avs niet mogelijk is. Verwezen wordt in dat verband naar de zich onder de gedingstukken bevindende "financiële gegevens algemene voorziening schoonmaakondersteuning (AVS) gemeente Emmen", waarin onder meer is neergelegd dat de dubbele kosten in voornoemde zin op jaarbasis ongeveer € 2.337.000,- bedragen. Dat is het verschil tussen het in 2012 betaalde bedrag aan pgb's voor huishoudelijke hulp ad € 2.687.000 en het bedrag dat daaraan in 2013 naar verwachting zal worden betaald, te weten € 350.000. Bij dit laatste gaat het dan niet om voorzieningen in de vorm van de avs, maar om individuele voorzieningen op het vlak van huishoudelijke hulp waarbij de belanghebbende niet zelf de regie kan voeren over zijn of haar huishouding en de avs om die reden niet tot de mogelijkheden behoort.

5.6 Onder verwijzing naar de hiervoor genoemde uitspraak van de CRvB van 18 april 2012 (ECLI:NL:CRVB:2012:BW3259) overweegt de rechtbank dat de vrees om voor dubbele kosten te worden gesteld in beginsel een deugdelijke onderbouwing kan vormen voor het standpunt dat sprake is van overwegende bezwaren als bedoeld in artikel 6 van de Wmo, die in de weg kunnen staan aan het bieden van een keuze tussen een individuele voorziening in natura of een pgb.

5.7 Met de door verweerder overgelegde financiële gegevens acht de rechtbank voldoende aangetoond dat het voortbestaan van de avs gevaar loopt, indien daarnaast nog de keuzemogelijkheid voor een pgb wordt geboden. Er bestaat geen aanleiding om aan deze gegevens te twifelen, te meer nu van de kant van eiseres deze gegevens niet in essentie zijn weersproken. Ten aanzien van de stelling, dat door de in 2012 doorgevoerde herindicaties het bedrag dat aan pgb's moet worden verleend indien de keuzemogelijkheid gehandhaafd blijft, naar beneden moet worden bijgesteld, overweegt de rechtbank als volgt.

Met eiseres constateert de rechtbank dat door de in 2012 verrichte herindicaties in een aanmerkelijk aantal gevallen tot een lager aantal uren aan benodigde huishoudelijke hulp wordt gekomen. Dat neemt echter niet weg dat door verweerder aan de hand van de ingebrachte financiële gegevens terecht wordt gewezen op het feit dat het aantal rechthebbenden in de jaren 2013 en volgende aanzienlijk toeneemt, onder meer door de vergrijzing van de bevolking in de gemeente Emmen, en daardoor bij het in stand laten van de keuzemogelijkheid voor een pgb de totale uitgaven daaraan in 2013 en met name de jaren daarna vernoemd bedrag aan dubbele kosten ad € 2.337.000 ten minste evenaart, zo niet aanzienlijk overstijgt. Dit wordt ondersteund door de overgelegde prognoses waaruit blijkt dat bij een ten opzichte van 2012 ongewijzigd beleid aangaande het verstrekken van voorzieningen voor huishoudelijke hulp, het bedrag aan uitgaven op dat vlak stijgt van € 23.800.000 in 2011 tot € 29.400.000 in 2014. In die periode stijgt de rijksbijdrage van € 13.300.000 tot € 14.200.000, wat eveneens een duidelijke indicatie is voor een toenemend beroep op de mogelijkheid van een pgb en een hoger daaraan uit te keren bedrag indien die keuzemogelijkheid zou blijven bestaan.

Ten slotte overweegt de rechtbank in dit verband dat door verweerder terecht naar voren is gebracht dat bij meergenoemd bedrag aan dubbele kosten nog niet is betrokken dat bij het bieden van de keuze voor een pgb de administratieve lasten voor verweerder toenemen. Uit het door verweerder overgelegde overzicht blijkt in dit verband dat daarop een bezuiniging is gerealiseerd van 9,11 fte, overeenkomend met een bedrag van afgerond € 600.000.

Alhoewel dit bedrag niet alleen ziet op de administratieve lasten die gemoeid zijn met het bieden van de pgb-mogelijkheid, maar op het introduceren van de avs als geheel, mag ook dit worden betrokken bij de door de rechtbank te beantwoorden vraag of door het bieden van de keuze voor een pgb de instandhouding van de avs redelijkerwijs niet valt te realiseren. De rechtbank wijst er daarbij op dat in de gemeente Emmen het bedrag aan uitgaven voortvloeiende uit de verstrekking van de hier aan de orde zijnde voorzieningen in 2012 € 7.100.000 meer bedroeg dan de hiervoor toegekende rijksbijdrage ad € 13.400.000.

5.8 Gelet op vorenstaande overwegingen heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank voldoende aannemelijk gemaakt dat tegen het bieden van een keuzemogelijkheid voor een pgb overwegende bezwaren in de zin van artikel 6 van de Wmo bestaan. Dit betekent dat verweerder in beginsel niet gehouden is om, indien met de toekenning van de avs voldaan is aan de compensatieplicht, aan de persoon in kwestie de keuzemogelijkheid te bieden tussen die voorziening in natura en een persoonsgebonden budget. Het betekent tevens, dat verweerder eiser niet de keuze tussen verschillende zorgaanbieders hoeft te bieden. De beroepsgrond slaagt niet.



---

### Wel of niet tariefsbijdrage verschuldigd

6. Aan het recht op een avs heeft verweerder de verplichting tot het betalen van een "tariefsbijdrage" gekoppeld. Voor eiseres is die vastgesteld op €12,- per vier weken.

6.1 Eiseres stelt zich op het standpunt dat het heffen van deze bijdrage zich niet verdraagt met het wettelijk systeem van eigen bijdragen. Daarbij is irrelevant of de avs wel of niet in stand kan worden gehouden zonder het heffen van een tariefsbijdrage.

6.2 Verweerder stelt zich primair op het standpunt dat de Wmo niet uitsluit dat bij het aanbieden van een algemene voorziening een tariefsbijdrage wordt gevraagd. Nu het is toegestaan om bij individuele voorzieningen eigen bijdragen te vragen en het op grond van de wet niet is uitgesloten is het volgens verweerder logisch dat in het kader van de avs ook een bijdrage wordt gevraagd. Deze mogelijkheid is ook opgenomen in artikel 23 van de Verordening en artikel 3.2 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning Emmen 2013. Daarbij heeft verweerder verwezen naar de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 juli 2013, gericht aan de Stichting Alpatrots.

6.3 De rechtbank overweegt onder verwijzing naar de uitspraken van de CRvB van 19 december 2011 (ECLI:NL:CRVB:2011:BU7263) en 18 januari 2012 (ECLI:NL:CRVB:2011:BV1309) dat, gelet op de parlementaire geschiedenis, het mede in verband met inkomenseffecten de bedoeling van de wetgever is om artikel 4, tweede lid, van de Wmo, waarin het draagkrachtprincipe is verankerd, te interpreteren in het licht van de artikelen 15 en 19 van de Wmo. Hieruit kan naar het oordeel van de rechtbank worden afgeleid dat alleen rekening kan worden gehouden met de draagkracht van belanghebbenden in het kader van de eigenbijdrageregeling bij het verstrekken van individuele voorzieningen, zoals neergelegd in het Besluit maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast mogen gemeenten geen inkomensbeleid voeren. Gelet hierop bestaat naar het oordeel van de rechtbank geen wettelijke grondslag voor het heffen van een tariefsbijdrage bij toekenning van de avs als individuele voorziening. Overigens heeft de gemachtigde van verweerder vorenstaande conclusie ter zitting erkend, zodat tussen partijen in zoverre geen verschil van mening meer bestaat.

6.4 Verweerder heeft subsidiair het standpunt ingenomen dat de in het bestreden besluit onder de noemer tariefsbijdrage geheven bijdrage moet worden beschouwd als een eigen bijdrage in de zin van artikel 15 van de Wmo.

De rechtbank volgt verweerder hierin niet, aangezien een tariefsbijdrage op een geheel andere wijze wordt vastgesteld en geïnd. In dat verband overweegt de rechtbank dat de eigen bijdrage door het Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten (CAK) wordt vastgesteld en geïnd, die daarbij anticumulatie toepast ten aanzien van de eveneens door het CAK vast te stellen en te innen eigen bijdragen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

De verwijzing in de toelichting van de Verordening naar de uitspraak van de CRvB van 26 november 2009 (ECLI:NL:CRVB:2009:BK4611) leidt niet tot een ander oordeel. Daarvoor is van belang dat, reeds nu deze uitspraak betrekking had op de toekenning van collectief vervoer, geen sprake is van vergelijkbare gevallen.

De beroepsgrond slaagt.

6.5 Gelet op het voorgaande behoeft de stelling van eiseres, dat zij niet in aanmerking komt voor bijzondere bijstand ter voldoening van de haar opgelegde tariefsbijdrage geen bespreking meer. Overigens overweegt de rechtbank dat de vraag of iemand in aanmerking

---

komt voor bijzondere bijstand niet een vraag is die in het kader van deze procedure aan de orde kan komen.

### **Is mandatering noodzakelijk**

7.1 Eiseres stelt zich op het standpunt dat niet enkel de praktische uitvoering, maar ook de indicering plaatsvindt door de zorgaanbieders, zodat deze instellingen daarvoor door verweerder gemandateerd moeten worden. Eiseres heeft daartoe verwezen naar de eerder onder 4.3 genoemde uitspraak van de CRvB van 15 april 2010.

7.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat de zorgaanbieders niet hoeven te worden gemandateerd. In het besluit, waarbij toegang wordt verleend tot de avs, worden de hoofdtaken aangegeven welke door de zorgaanbieder verricht moeten worden. De zorgaanbieder draagt slechts zorg voor de praktische uitvoering van het besluit. Daarvoor is volgens verweerder geen mandaat nodig.

7.3 De rechtbank vat deze beroepsgrond van eiseres aldus op dat zij betoogt dat het bestreden besluit voor wat betreft de indicering van de te bieden huishoudelijke hulp onbevoegd is genomen.

7.4 De rechtbank volgt deze stelling niet. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de door hem gecontracteerde zorgaanbieders slechts belast worden met de praktische uitvoering van door verweerder genomen (indicatie)besluiten waarbij toegang wordt verleend tot de avs. De rechtbank stelt op grond van hetgeen is neergelegd in de Verordening en de Beleidsregel vast dat niet de zorgaanbieder maar (een vertegenwoordiger van) verweerder bepaalt of, en zo ja welke, voorziening op grond van de Wmo is aangewezen. Uit de artikelen 6 en 7 van de Verordening volgt dat daar waar een belanghebbende zich niet kan vinden in de uitkomsten van een gesprek in de zin van artikel 4 en 5 van de Verordening (en niet wordt gekomen tot een met wederzijdse instemming tot stand te brengen afspraak over te leveren zorg) een formele aanvraag om een voorziening wordt geëntameerd en daarop middels een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt beslist. Ook in de hier aan de orde zijnde zaak is op deze wijze gehandeld. Dat een belanghebbende zich tot de zorgaanbieder dient te wenden indien hij of zij niet tevreden is met de praktische uitvoering van de indicatie en de zorgaanbieders naar aanleiding daarvan aanpassingen in de praktische uitvoering kunnen aanbrengen, maakt het vorenstaande niet anders. De beroepsgrond slaagt niet.

### **Overige gronden**

8. Nu geoordeeld is dat de avs moet worden aangemerkt als een individuele voorziening behoeft de stelling van eiseres dat de tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten Recht (Wtcg) lager wordt bij verlies van de individuele voorziening, geen bespreking meer. Overigens is de vraag of recht bestaat op een tegemoetkoming op grond van de Wtcg niet een vraag die in het kader van deze procedure aan de orde kan komen.

9. In de stukken en het verhandelde ter zitting is gesteld dat eiseres door de overgang naar de avs en naar een andere zorgaanbieder (Thalia) emotionele en psychische problemen

---

heeft ondervonden en enige tijd verstoken is geweest van adequate hulp. Hoewel de rechtbank begrip heeft voor de situatie van eiseres kan eventuele schade die hieruit is voortgevloeid slechts voor vergoeding in aanmerking komen indien deze schade concreet wordt aangetoond en gespecificeerd. Zoals ter zitting door de gemachtigde van eiseres is bevestigd is daarvan geen sprake. De rechtbank overweegt voorts dat indien eiseres niet tevreden is over de praktische uitvoering van haar indicatie door Thalia, zij zich dient te wenden tot Thalia.

10. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder geen aanleiding hoeven zien om eiseres, naar aanleiding van haar bezwaar, opnieuw te (doen) horen. Daarvoor is van belang dat (de gemachtigde van) eiseres naar aanleiding van de eerdergenoemde uitspraak van deze rechtbank d.d. 14 maart 2013 opnieuw door verweerder is gehoord op 7 mei 2013. Voorts is hij tijdens de zitting van de rechtbank op 6 juni 2013 in de gelegenheid gesteld om de bezwaren van eiseres tegen het herziene besluit op bezwaar van 28 mei 2013 naar voren te brengen. Daarbij heeft hij niet aangegeven dat hij in het kader van het nog te nemen besluit op bezwaar ten aanzien van de avs alsnog zou willen worden gehoord. De beroepsgrond slaagt derhalve niet. Volledigheidshalve voegt de rechtbank daar nog aan toe dat ter zitting van de kant van eiseres is aangegeven dat alle relevante feiten en omstandigheden in deze beroepsprocedure aan de orde zijn gekomen en om die reden het alsnog beleggen van een hoorzitting geen toegevoegde waarde heeft.

11. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond daar waar het gaat om het opleggen van een tariefsbijdrage. Het bestreden besluit wordt in zoverre om die reden vernietigd. Nu zoals hierboven is overwogen voor het heffen van een tariefsbijdrage geen wettelijke grondslag bestaat is er geen reden om te bepalen dat verweerder op dat punt opnieuw op het bezwaar beslist. De rechtbank ziet daarom aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb in zoverre zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank verklaart de bezwaren, voor zover gericht tegen het heffen van een tariefsbijdrage, gegrond en herroept het primaire besluit van 28 mei 2013 voor zover daarbij een tariefsbijdrage wordt geheven.

12. De rechtbank ziet aanleiding voor een proceskostenveroordeling. De rechtbank stelt de kosten die eiseres in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht, vast op € 944,- aan kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. De kosten die eiseres in verband met de behandeling van het bezwaar heeft gemaakt komen eveneens voor vergoeding in aanmerking, nu eiseres reeds tijdens de bezwaarprocedure om vergoeding van deze kosten heeft verzocht, zodat is voldaan aan artikel 7:15, derde lid, van de Awb. Deze kosten worden begroot op € 472,-, zijnde de kosten voor het indienen van een bezwaarschrift.

Voorts ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat verweerder het door eiseres betaalde griffierecht ten bedrage van € 44,- aan haar dient te vergoeden.

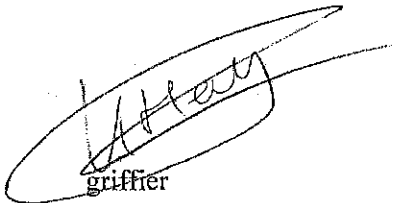
---

**Beslissing**

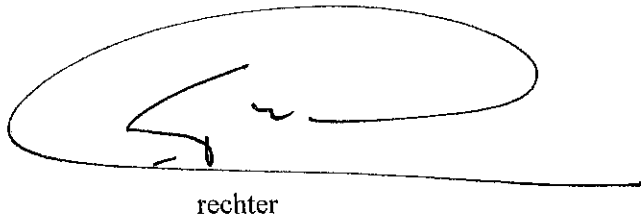
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond voor zover bij het bestreden besluit het heffen van de tariefsbijdrage in stand is gelaten;
- vernietigt het bestreden besluit in zoverre;
- verklaart het bezwaar, voor zover gericht tegen het heffen van de tariefsbijdrage, gegrond en bepaalt dat het primaire besluit wordt herroepen voor zover daarbij een tariefsbijdrage wordt geheven;
- bepaalt dat deze uitspraak, voor zover betrekking hebbend op het heffen van de tariefsbijdrage, in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres in bezwaar en in beroep, ten bedrage van € 1416,-;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 41,00 aan eiseres te vergoeden

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.F. Bruinenberg, voorzitter, mr. J.L. Boxum en mr. L. Mulder, leden, bijgestaan door mr. F.K. Heiting, griffier. Deze beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 december 2013.



griffier



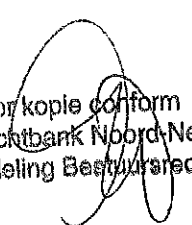
rechter

**Rechtsmiddel**

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

Afschrift verzonden aan partijen op:

**23 DEC. 2013**



Voor kopie conform  
Rechtbank Noord-Nederland  
Afdeling Bestuursrecht