

ECLI:NL:CRVB:2012:BW8950

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	13-06-2012
Datum publicatie	21-06-2012
Zaaknummer	11-4877 WMO
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Afwijzing verzoek om opvang ingevolge de Wmo en de aanvraag voor bijstand, op de grond dat appellanten niet rechtmatig in Nederland verblijven.</p> <p>Raad: De Raad ziet zich eerst ambtshalve voor de vraag gesteld of het college ten aanzien van een verzoek om maatschappelijke opvang in het kader van de Wmo bevoegd is om te beslissen op de aanvraag.</p> <p>De Raad is van oordeel dat o.g.v. het bepaalde bij en krachtens art. 20, lid 1 van de Wmo aan daartoe aangewezen gemeenten een zorgtaak is opgedragen om beleid te realiseren ter zake van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in art. 1, lid 1, onder c, van de Wmo. Uit de regelgeving blijkt dat de gemeente Noordoostpolder niet tot de daartoe aangewezen gemeenten behoort. De Raad heeft in r.o. 4.3.3 van zijn uitspraak van 15 april 2010, LJN: BM3583 geoordeeld dat de bevoegdheid om de zorgtaak uit te oefenen door middel van het nemen van besluiten over de toegang tot maatschappelijke opvang bij het college van burgemeester en wethouders van een aangewezen gemeente berust. Naar het oordeel van de Raad moet art. 20, lid 1 en 4 van de Wmo, mede in het licht van de op art. 20, lid 1 van de Wmo gebaseerde nadere regelgeving, zo worden uitgelegd dat de aan het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeenten toekomende bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo een exclusieve bevoegdheid is in die zin dat deze bevoegdheid niet toekomt aan het college van burgemeester en wethouders van een niet aangewezen gemeente. De Raad vindt voor dat oordeel steun in het volgende.</p> <p>Allereerst moet worden vastgesteld dat de centrumgemeenten aan wie op basis van art. 20, lid 1 van de Wmo een zorgtaak is toebedeeld, voor de uitvoering van die taak een specifieke uitkering, als bedoeld in die bepaling, ontvangen. Deze specifieke uitkering dient te worden gebruikt voor de bekostiging van voorzieningen op het terrein van onder meer maatschappelijke opvang die door instellingen wordt geboden. Voorts volgt uit art. 20, lid 4 van de Wmo dat de centrumgemeenten die deze specifieke uitkering ontvangen, ervoor zorgdragen dat de instellingen die op grond van die uitkering middelen ontvangen, hun werkzaamheden registreren en de geregistreerde gegevens verstrekken aan een door de minister aangewezen instelling. In de MvT bij de Wmo (Tweede Kamer, 2004-2005, 30131, nr. 3) staat met betrekking tot art. 20, lid 4 van de Wmo te lezen dat inzicht in gemeentelijk beleid op rijksniveau nodig is om te kunnen beoordelen of het met de uitkeringen beoogde doel - het voeren van een samenhangend en integraal beleid op de terreinen maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang) en verslavingsbeleid - ook daadwerkelijk wordt bereikt. Daartoe is volgens de regering van belang dat alleen centrumgemeenten beleid realiseren ten aanzien van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in art. 1, lid 1, onder c, van de Wmo. Op die manier kan worden beoordeeld of sprake is van een evenwichtig patroon van voorzieningen gericht op alle doelgroepen van het beleid.</p> <p>Uit de nota naar aanleiding van het verslag van 11 oktober 2005 (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 131, nr. 29) leidt de Raad af dat de wetgever bewust heeft gekozen voor concentratie van de voorziening van maatschappelijke opvang bij de centrumgemeenten om handhaving van de crisisopvangfunctie te kunnen waarborgen. In deze nota wordt het volgende overwogen: "De middelen voor de beleidsterreinen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid blijven naar centrumgemeenten gaan. Op deze manier is er een betere waarborg voor het handhaven van de crisisopvangfunctie bij dak- en thuisloosheid en bij geweld in de thuissituatie. Indertijd bestond bij de Tweede Kamer de vrees dat een verdeling van middelen via het gemeentefonds zou leiden tot een afbraak van</p>

het bestaande voorzieningenniveau op deze drie terreinen. De voorkeur ging uit naar een systeem waarin de middelen gericht toegedeeld worden aan de gemeente waar de voorzieningen geconcentreerd zijn. De afgelopen jaren is het bestuurlijk stelsel van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid voorwerp geweest van onderzoek. Dat heeft geen aanleiding gegeven dat stelsel aan te passen.”

Nu uit het voorgaande volgt dat de gemeente Noordoostpolder geen zorgtaak heeft voor activiteiten op het gebied van de maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo, is het college onbevoegd om op de aanvraag van 11 oktober 2010 om maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo te beslissen. Ter zitting van de Raad heeft de gemachtigde van het college dat ook erkend.

Dit betekent dat het besluit op bezwaar, inhoudende de handhaving van de afwijzing van de aanvraag van maatschappelijke opvang bij primair besluit van 28 oktober 2010, wegens strijd met de wet dient te worden vernietigd. De Rb. heeft dat niet onderkend, zodat ook de aangevallen uitspraak in zoverre dient te worden vernietigd.

De Raad ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 28 oktober 2010, voor zover dit betrekking heeft op de aanvraag van maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo, te herroepen en te bepalen dat het college niet bevoegd is om op die aanvraag een besluit te nemen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
 JWWB 2012/133
 RSV 2012/247 met annotatie van E. Boersma

Uitspraak

11/4877 WMO

11/4878 WMO

11/4880 WMO

11/4881 WMO

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

U I T S P R A A K

op het hoger beroep van:

[appellant], zonder vaste woon- of verblijfplaats (appellant), [appellante] (appellante) en hun twee minderjarige kinderen [S.] en [A.] (11/3/2009), wettelijk vertegenwoordigd door hun ouders, verblijvend te [verblijfplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 13 juli 2011, 11/949 (aangevallen uitspraak)

in het geding tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder (college)

Datum uitspraak: 13 juni 2012

I. PROCESVERLOOP

Namens appellanten heeft mr. J. Klaas, advocaat te Haarlem, hoger beroep ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij uitspraak van 30 september 2011 (LJN BT7064) heeft de voorzieningenrechter van de Raad het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 februari 2012. Appellanten zijn niet verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door C. Maandag en H.H. Stegeman.

II. OVERWEGINGEN

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

1.2. Appellant, geboren [in] 1966 en van Afghaanse nationaliteit, is in 1998 is zonder vrouw en kinderen naar Nederland gevlucht. Zijn asielaanvraag is afgewezen. Ook latere asielaanvragen zijn afgewezen.

1.3. Appellante, geboren [in] 1967, heeft eveneens de Afghaanse nationaliteit. Zij is in 2004 naar Nederland gekomen. De twee oudste kinderen van appellanten zijn in Afghanistan achtergebleven. In Nederland hebben appellanten nog twee kinderen gekregen, [S.], geboren in 2006, en [A.], geboren in 2009.

1.4. Appellante heeft op 15 november 2004 een asielaanvraag ingediend. Bij besluit van 24 augustus 2005 heeft de staatssecretaris deze aanvraag afgewezen.

1.5. Op 11 december 2007 heeft appellante opnieuw, mede voor haar zoon [S.], een aanvraag ingediend om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Bij besluit van 15 mei 2009 heeft de staatssecretaris deze aanvraag, onder verwijzing naar artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), afgewezen. Bij uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, zitting houdende te Amsterdam, van 24 juni 2011 (09/18203 en 09/18205) is het beroep van appellante en haar kinderen tegen het besluit van 15 mei 2009 gegrond verklaard en is dit besluit vernietigd. De voorzieningenrechter heeft daarbij geoordeeld dat de Minister voor Immigratie en Asiel heeft miskend dat voor zover het betreft de minderjarige kinderen sprake is van een eerste aanvraag en niet van een herhaalde aanvraag. Voorts heeft de rechtbank de verslechtering van de veiligheidssituatie in Afghanistan aangemerkt als een nieuw gebleken feit, zodat ten onrechte toepassing is gegeven aan artikel 4:6 van de Awb.

1.6. Sinds januari 2008 heeft het gezin van appellanten opvang gevonden bij een particulier, de heer [naam particulier] ([naam particulier]), met wie appellanten in contact zijn gekomen via de stichting "Fathers House International". Appellanten hebben tot 1 mei 2011 in een kamer in de door [naam particulier] zelf bewoonde huurwoning verbleven in [plaatsnaam]. Omdat [naam particulier] het gezin van appellanten niet langer hulp kon bieden, hebben appellanten op 11 oktober 2010 een beroep gedaan op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (WWB) teneinde opvang en hulp te verkrijgen. Voorts hebben verzoekers op 11 oktober 2010 een aanvraag om opvang ingediend bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

1.7. Bij onderscheiden besluiten van 28 oktober 2010 heeft het college het verzoek om opvang ingevolge de Wmo en de aanvraag voor bijstand op grond van de WWB afgewezen, op de grond dat appellanten niet rechtmatig in Nederland verblijven.

1.8. Bij besluit van 29 oktober 2010 heeft het COA het verzoek om opvang van appellanten afgewezen op de grond dat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven. Bij uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, zitting houdende te Amsterdam, van 28 maart 2011 is, voor zover van belang, het beroep van appellanten tegen het besluit van 29 oktober 2010 ongegrond verklaard.

1.9. Bij bestreden besluit van 3 mei 2011 heeft het college de bezwaren van appellanten tegen de besluiten van 28 oktober 2010 ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep van appellanten tegen het besluit van 3 mei 2011 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft voor de motivering van haar uitspraak verwezen naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank van 10 mei 2011 (11/948). Daarbij is geoordeeld dat uit de artikelen 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) volgt dat appellanten geen aanspraak kunnen maken op opvang in de zin van de Wmo.

3.1. Met ingang van juli 2011 hebben appellanten gebruikgemaakt van door de Dienst Terugkeer en Vertrek aangeboden opvang in de Vrijheidsbeperkende Locatie te Ter Apel. Aan appellanten is een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56 van de Vw opgelegd. Met ingang van 5 september 2011 zijn appellante en haar kinderen in het AZC te [verblijfplaats] gaan verblijven. De maatregel van artikel 56 van de Vw is opgeheven. Appellant heeft sindsdien geen vaste woon- of verblijfplaats.

3.2. Op 31 augustus 2011 heeft appellant het COA verzocht om opvang, bestaande uit verblijf bij zijn gezin. Bij besluit van 9 september 2011 heeft het COA dit verzoek, onder verwijzing naar artikel 4, tweede lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, afgewezen. Bij uitspraak van de rechtbank

's-Gravenhage van 15 september 2011 (11/29471 en 11/28840) is, voor zover van belang, het beroep van appellant tegen het besluit van 9 september 2011 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is door de Afdeling bevestigd in de uitspraak van 22 november 2011.

4.1. Appellanten hebben zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4.2. Het College heeft in hoger beroep gepersisteerd bij zijn in het bestreden besluit neergelegde standpunt.

5. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

5.1. De Raad stelt vast dat het hoger beroep blijkens de aangevoerde gronden geen betrekking heeft op de weigering van bijstand. De Raad zal, gelet hierop, zijn beoordeling beperken tot de weigering van maatschappelijke opvang.

5.2. De Raad ziet zich eerst ambtshalve voor de vraag gesteld of het college ten aanzien van een verzoek om maatschappelijke opvang in het kader van de Wmo bevoegd is om te beslissen op de aanvraag. Hij overweegt daarover het volgende.

5.2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wmo wordt in de Wmo en de daarop berustende bepalingen verstaan onder maatschappelijke opvang: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuishituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

5.2.2. Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Wmo kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering worden verstrekt ten behoeve van beleid op het terrein van de openbare geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid.

5.2.3. Die algemene maatregel van bestuur is het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Besluit m.o.). Ingevolge artikel 2.1 van dit besluit wordt een uitkering verstrekt ten behoeve van activiteiten op het terrein van onder meer maatschappelijke opvang aan de in de bij het Besluit m.o. behorende bijlage, onder A.

5.2.4. Artikel 20, vierde lid, van de Wmo, bepaalt, voor zover hier van belang, dat een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste lid van dat artikel wordt verstrekt en die financiële middelen verstrekt aan instellingen, ervoor zorg dient te dragen dat die instellingen overeenkomstig bij ministeriele regeling te stellen regels hun werkzaamheden registeren en de geregistreerde gegevens verstrekken aan een door de minister daartoe aangewezen instelling.

5.2.5. Artikel 20, zesde lid, van de Wmo bepaalt, voor zover hier van belang, dat de door gemeenten ingevolge het eerste lid bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont. Deze bepaling is blijkens de wetsgeschiedenis van de Wmo overgenomen van artikel 12 van de Welzijnswet 1994, met welke bepaling de wetgever destijds wilde voorkomen dat mensen tussen gemeenten heen en weer worden geschoven (Tweede Kamer 2005-2006, 30 131, nr. 74).

5.2.6. Artikel 38, eerste lid, van de Wmo bepaalt dat na de inwerkingtreding van artikel 20 van deze wet het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (Besluit) op het eerste en tweede lid van dat artikel berust.

5.2.7. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit bepaalt welke gemeenten tot de G31 behoren. Artikel 1, aanhef en onder f, van het Besluit bepaalt dat in dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid: de G31 met uitzondering van de gemeenten Almelo, Deventer, Hengelo (Overijssel), Lelystad, Schiedam en Sittard-Geleen.

5.2.8. Artikel 13, eerste lid, van het Besluit bepaalt dat artikel 20, vierde lid, van de Wmo, en de krachtens dat artikellid vastgestelde ministeriële regelingen van toepassing zijn met dien verstande dat in dat artikellid voor "Een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt verstrekt" wordt gelezen: Een gemeente die behoort tot de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid of voor vrouwenopvang, bedoeld in artikel 1, onderdelen f en g, van het Besluit.

5.3. De Raad is van oordeel dat op grond van het bepaalde bij en krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wmo aan daartoe aangewezen gemeenten een zorgtaak is opgedragen om beleid te realiseren ter zake van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wmo. Uit de onder 5.2.3 tot en met 5.2.8 vermelde regelgeving blijkt dat de gemeente Noordoostpolder niet tot de daartoe aangewezen gemeenten behoort.

5.4. De Raad heeft in r.o. 4.3.3 van zijn uitspraak van 15 april 2010, LJN BM3583 geoordeeld dat de bevoegdheid om de in 5.3 bedoelde zorgtaak uit te oefenen door middel van het nemen van besluiten over de toegang tot maatschappelijke opvang bij het college van burgemeester en wethouders van een aangewezen gemeente berust.

5.5. Naar het oordeel van de Raad moet artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wmo, mede in het licht van de op artikel 20, eerste lid, van de Wmo gebaseerde nadere regelgeving, zo worden uitgelegd dat de aan het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeenten toekomende bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo een exclusieve bevoegdheid is in die zin dat deze bevoegdheid niet toekomt aan het college van burgemeester en wethouders van een niet aangewezen gemeente. De Raad vindt voor dat oordeel steun in het volgende.

5.5.1. Allereerst moet worden vastgesteld dat de centrumgemeenten aan wie op basis van artikel 20, eerste lid, van de Wmo een zorgtaak is toebedeeld, voor de uitvoering van die taak een specifieke uitkering, als bedoeld in die bepaling, ontvangen. Deze specifieke uitkering dient te worden gebruikt voor de bekostiging van voorzieningen op het terrein van onder meer maatschappelijke opvang die door instellingen wordt geboden. Voorts volgt uit artikel 20, vierde lid, van de Wmo dat de centrumgemeenten die deze specifieke uitkering ontvangen, ervoor zorgdragen dat de instellingen die op grond van die uitkering middelen ontvangen, hun werkzaamheden registreren en de geregistreerde gegevens verstrekken aan een door de minister aangewezen instelling. In de Memorie van Toelichting bij de Wmo (Tweede Kamer, 2004-2005, 30131, nr. 3) staat met betrekking tot artikel 20, vierde lid, van de Wmo te lezen dat inzicht in gemeentelijk beleid op rijksniveau nodig is om te kunnen beoordelen of het met de uitkeringen beoogde doel - het voeren van een samenhangend en integraal beleid op de terreinen maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang) en verslavingsbeleid - ook daadwerkelijk wordt bereikt. Daartoe is volgens de regering van belang dat alleen centrumgemeenten beleid realiseren ten aanzien van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wmo. Op die manier kan worden beoordeeld of sprake is van een evenwichtig patroon van voorzieningen gericht op alle doelgroepen van het beleid.

5.5.2. Uit de nota naar aanleiding van het verslag van 11 oktober 2005 (Tweede Kamer, 2005-2006, 30131, nr. 29) leidt de Raad af dat de wetgever bewust heeft gekozen voor concentratie van de voorziening van maatschappelijke opvang bij de centrumgemeenten om handhaving van de crisisopvangfunctie te kunnen waarborgen. In deze nota wordt over de in 5.2.3 genoemde specifieke uitkering het volgende overwogen: "De middelen voor de beleidsterreinen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid blijven naar centrumgemeenten gaan. Op deze manier is er een betere waarborg voor het handhaven van de crisisopvangfunctie bij dak- en thuisloosheid en bij geweld in de thuissituatie. Indertijd bestond bij de Tweede Kamer de vrees dat een verdeling van middelen via het gemeentefonds zou leiden tot een afbraak van het bestaande voorzieningenniveau op deze drie terreinen. De voorkeur ging uit naar een systeem waarin de middelen gericht toegedeeld worden aan de gemeente waar de voorzieningen geconcentreerd zijn. De afgelopen jaren is het bestuurlijk stelsel van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid voorwerp geweest van onderzoek. Dat heeft geen aanleiding gegeven dat stelsel aan te passen."

5.6. Nu uit het voorgaande volgt dat de gemeente Noordoostpolder geen zorgtaak heeft voor activiteiten op het gebied van de maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo, is het college onbevoegd om op de aanvraag van 11 oktober 2010 om maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo te beslissen. Ter zitting van de Raad heeft de gemachtigde van het college dat ook erkend.

5.7. Dit betekent dat het besluit op bezwaar van 3 mei 2011, inhoudende de handhaving van de afwijzing van de aanvraag van maatschappelijke opvang bij primair besluit van 28 oktober 2010, wegens strijd met de wet dient te worden vernietigd. De rechtbank heeft dat niet onderkend, zodat ook de aangevallen uitspraak in zoverre dient te worden vernietigd.

5.8. De Raad ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 28 oktober 2010, voor zover dit betrekking heeft op de aanvraag van maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo, te herroepen en te bepalen dat het college niet bevoegd is om op die aanvraag een besluit te nemen.

5.9. Van schade ten gevolge van het besluit van 3 mei 2011 is de Raad niet gebleken, zodat het verzoek om schadevergoeding dient te worden afgewezen.

6. De Raad ziet aanleiding het college te veroordelen in de proceskosten van appellanten. Deze worden begroot op € 1.311,- voor verleende rechtsbijstand in beroep en in hoger beroep.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 3 mei 2011 voor zover dat betrekking heeft op de afwijzing van maatschappelijke opvang;
- herroept het besluit van 28 oktober 2010 en bepaalt dat het college niet bevoegd is op de aanvraag van 11 oktober 2010 - voor zover in geding - een besluit te nemen;
- wijst het verzoek om een veroordeling tot vergoeding van schade af;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellanten tot een bedrag van € 1.311,-;
- bepaalt dat het college aan appellanten het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van € 156,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male als voorzitter en G.M.T. Berkel-Kikkert en A.J. Schaap als leden. De beslissing is, in tegenwoordigheid van P.J.M. Crombach als griffier, uitgesproken in het openbaar op 13 juni 2012.

(get.) R.M. van Male.

(get.) P.J.M. Crombach.

HD