

ECLI:NL:CRVB:2018:3396

| | |
|----------------------|--|
| Instantie | Centrale Raad van Beroep |
| Datum uitspraak | 16-10-2018 |
| Datum publicatie | 05-11-2018 |
| Zaaknummer | 17/3978 PW |
| Rechtsgebieden | Socialezekerheidsrecht |
| Bijzondere kenmerken | Hoger beroep |
| Inhoudsindicatie | Afwijzing aanvraag bijzondere bijstand voor kosten ooglaserverhandeling. Voorliggende voorziening. Als beleid in beroep overgelegd betreft geen beleid. In hoger beroep overgelegde richtlijn over bijstand voor medische kosten betreft met beleid gelijk te stellen gedragslijn. Terechte afwijzing op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid. Proceskostenveroordeling in hoger beroep omdat appelland op het verkeerde been is gezet. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl JWWB 2018/295 |

Uitspraak

17 3978 PW

Datum uitspraak: 16 oktober 2018

Centrale Raad van Beroep

Enkelvoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 11 april 2017, 16/1761 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appelland] te [woonplaats] (appelland)

het college van burgemeester en wethouders van Maastricht (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. P.J.M. Bongaarts, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend en nadere stukken overgelegd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 september 2018. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Bongaarts. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. I. Aydogan.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant heeft op 9 december 2015 bijzondere bijstand ingevolge de Participatiewet (PW) aangevraagd voor de kosten van een ooglaserverhandeling.

1.2. Bij besluit van 14 december 2015, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 18 april 2016 (bestreden besluit), heeft het college de aanvraag om bijzondere bijstand afgewezen. Aan het bestreden besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat geen recht op bijzondere bijstand bestaat indien een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening zoals bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de PW. De Zorgverzekeringswet (Zvw) kan in dit geval als een voorliggende voorziening worden aangemerkt. Een ooglaserverhandeling is niet in het Besluit Zorgverzekering opgenomen. Dit betekent dat de kosten voor deze behandeling in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk zijn aangemerkt. Artikel 15, eerste lid, van de PW verzet zich dan ook tegen vergoeding van deze behandeling. Van zeer dringende redenen om in afwijking hiervan toch bijzonder bijstand te verlenen is in de situatie van appelland geen sprake.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De rechtbank heeft, samengevat en voor zover van belang, geoordeeld dat appelland uit het beleid van het college niet de gerechtvaardigde verwachting heeft kunnen afleiden dat de kosten van de ooglaserverhandeling vergoed zouden worden. In het beleid van het college is namelijk opgenomen dat voor medische kosten in het algemeen geen bijzondere bijstand wordt verleend.

3. In hoger beroep heeft appelland zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de PW bestaat geen recht op bijstand voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de

belanghebbende toereikend en passend te zijn. Het recht op bijstand strekt zich evenmin uit tot kosten die in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt. Indien binnen de voorliggende voorziening een bewuste keuze is gemaakt over de noodzaak van het vergoeden van deze kosten, kan het bijstandverlenend orgaan daarvoor in beginsel geen bijzondere bijstand toekennen.

- 4.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de Zvw voor een ooglaserbehandeling een voorliggende voorziening is zoals bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de PW. Evenmin is in geschil dat een ooglaserbehandeling niet in het Besluit Zorgverzekering is opgenomen, zodat de kosten van deze behandeling in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk zijn aangemerkt. Partijen zijn uitsluitend verdeeld over de vraag of het college op grond van zijn beleid had moeten overgaan tot het verstrekken van bijzondere bijstand.
- 4.3. In hoger beroep heeft appelland aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kosten voor de ooglaserbehandeling op grond van het beleid niet voor vergoeding in aanmerking komen. Appelland heeft er in dat kader op gewezen dat in het beleid van het college weliswaar staat dat voor medische kosten in het algemeen geen bijzondere bijstand wordt verstrekt, maar in het beleid ook is opgenomen dat bijzondere bijstand kan worden verstrekt voor kosten die niet (volledig) door een andere voorziening worden betaald, bijvoorbeeld de Zvw. Nu daarvan in zijn situatie sprake is, had het college op grond van zijn beleid aan hem bijzondere bijstand moeten verstrekken.
 - 4.4.1. Voor het antwoord op de vraag of het college op grond van zijn beleid gehouden was over te gaan tot het verstrekken van bijzondere bijstand voor de kosten van een ooglaserbehandeling, moet eerst vastgesteld worden wat het beleid van het college is en hoe dit beleid gekwalificeerd moet worden.
 - 4.4.2. In beroep heeft appelland een document overgelegd getiteld "4.3. Bijzondere bijstand" en gesteld dat dit het toepasselijke beleid is, waaruit volgt dat bijzondere bijstand in zijn geval kon worden toegekend. Ter zitting in beroep heeft ook de vertegenwoordiger van het college tot uitgangspunt genomen dat dit stuk het gevoerde beleid bevat. De rechtbank is er in de aangevallen uitspraak vanuit gegaan dat dit stuk dient te worden aangemerkt als het toepasselijke beleid van het college ten aanzien van het verstrekken van bijzondere bijstand en de rechtbank heeft de besluitvorming op de aanvraag om bijzondere bijstand van appelland aan de hand van dit beleid beoordeeld. In hoger beroep heeft het college zich op het standpunt gesteld dat dit document niet het door het college vastgestelde beleid is dat van toepassing was op de aanvragen om bijzondere bijstand voor medische kosten. Ten tijde in geding hanteerde het college bij de beoordeling van aanvragen om bijzondere bijstand voor medische kosten de "Richtlijnen beoordeling medische kosten van 1 januari 2006" (richtlijnen). Het college heeft deze richtlijnen overgelegd.
 - 4.4.3. Ter zitting in hoger beroep is vastgesteld dat het document getiteld "4.3. Bijzondere bijstand" afkomstig is uit een informatiemap van Sociale Zaken Maastricht. Dit document bevat in algemene termen uitleg over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand en ziet daarmee op de uitvoering van artikel 35 van de PW. De titel noch de inhoud van het document bevat het woord beleid en de formulering van het document laat ruimte over voor het bestaan van beleid. De conclusie moet zijn dat het in beroep overgelegde stuk met de titel "4.3. Bijzondere bijstand" niet als beleid kan worden aangemerkt. Daarom faalt de beroepsgrond van appelland dat het college zijn aanvraag om bijzondere bijstand niet aan dit beleid getoetst heeft.
- 4.5. Uit de eerste alinea van de door het college in hoger beroep overgelegde richtlijnen kan worden afgeleid dat de richtlijnen zijn opgesteld om duidelijkheid te verschaffen over het verstrekken van bijzondere bijstand voor medische kosten in verband met de invoering van de Zvw per 1 januari 2006. Verder staat in deze alinea dat het college op 20 december 2005 heeft besloten dat in beginsel geen

bijstand wordt verleend voor medische kosten en dat daarmee artikel 15, eerste lid, van de Wet werk en bijstand (WWB, thans: PW) strikt wordt gehandhaafd. Dit heeft tot gevolg dat de daarvoor geldende beleidsregels ten aanzien van het verlenen van bijzondere bijstand voor medische kosten komen te vervallen. In de richtlijnen is verder, samengevat en voor zover van belang, opgenomen dat indien bijzondere bijstand wordt gevraagd voor medische kosten waarbij aanspraak gemaakt kan worden op een voorliggende voorziening, welke gezien haar aard en doel als toereikend en passend wordt gezien, de aanvraag om bijzondere bijstand op grond van artikel 15 van de WWB dient te worden afgewezen. Worden kosten vergoed door de basisverzekering op grond van de Zvw, dan is dit in deze een voorliggende voorziening die gezien haar aard en doel passend en toereikend wordt geacht. Verder dient sprake te zijn van medisch noodzakelijke kosten. Vallen de kosten niet onder de werkingssfeer van de Zvw, dan worden de kosten niet als medisch noodzakelijke kosten beschouwd. Vallen de kosten wel onder de werkingssfeer van de Zvw, dan zijn de kosten medisch noodzakelijk en dient de aanvraag verder beoordeeld te worden. Als conclusie, voor zover hier van belang, is geformuleerd; "Alleen als de kosten medisch noodzakelijk zijn en geen sprake is van een toereikende voorliggende voorziening, wordt de aanvraag verder beoordeeld." Uit de daarbij gegeven voorbeelden en de ter zitting gegeven toelichting moet dit zo worden opgevat, dat indien bepaalde kosten in de Zvw wel als noodzakelijk zijn aangemerkt, zijn opgenomen in het Besluit Zorgverzekering en slechts gedeeltelijk worden vergoed, het bestaan van een voorliggende voorziening niet wordt tegengeworpen, maar verder wordt beoordeeld of op grond van artikel 35 van de PW bijzondere bijstand moet worden verstrekt.

- 4.6. De door het college in hoger beroep overgelegde richtlijnen kunnen worden aangemerkt als een beschrijving van de algemene praktijk van het college ten aanzien van aanvragen om bijzondere bijstand voor medische kosten. Deze richtlijnen bevatten een aantal uitgangspunten op basis waarvan beoordeeld kan worden of bijzondere bijstand voor medische kosten moet worden verstrekt. Verder zijn in de richtlijnen verschillende voorbeelden opgenomen. Op grond van het voorgaande is de Raad van oordeel dat de richtlijnen worden aangemerkt als een bestendige gedragslijn van het college. Een zodanige gedragslijn is op één lijn te stellen met beleid. Gelet op wat onder 4.1 en 4.2 is overwogen moet dit beleid, voor zover op grond daarvan artikel 15 van de PW niet aan de aanvrager wordt tegengeworpen in gevallen waarin een in het Besluit Zorgverzekering opgenomen prestatie niet geheel wordt vergoed, worden aangemerkt als buitenwettelijk begunstigend beleid.
- 4.7. Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 7 juli 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ1918) betekent de aanwezigheid en de toepassing van buitenwettelijk begunstigend beleid dat dit als een gegeven wordt aanvaard, met dien verstande dat slechts wordt getoetst of het beleid op consistente wijze is toegepast. In de onderhavige situatie is dit het geval. Het college heeft overeenkomstig het buitenwettelijk begunstigend beleid beoordeeld of de kosten waarvoor appellant bijzondere bijstand heeft gevraagd voor vergoeding in aanmerking komen. Nu de kosten voor een ooglaserbepandeling niet in het Besluit Zorgverzekering zijn opgenomen, heeft het college de aanvraag om bijzondere bijstand voor een ooglaserbepandeling overeenkomstig zijn buitenwettelijk beleid mogen afwijzen.
- 4.8. Gelet wat in 4.4 is overwogen, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het door appellant in beroep overgelegde document met de titel "4.3. Bijzondere bijstand" moet worden aangemerkt als het beleid dat van toepassing is op zijn aanvraag om bijzondere bijstand. Het college heeft in beroep echter niet weersproken dat dit het toepasselijke beleid is. Eerst in hoger beroep, kort voor de behandeling ter zitting, heeft het college het standpunt ingenomen dat dit document niet als beleid kan worden aangemerkt en heeft het wel van toepassing zijnde buitenwettelijk begunstigend beleid overgelegd. Door deze handelwijze heeft het college appellant voorafgaande aan het instellen van hoger beroep op het verkeerde been gezet. De daaruit voortvloeiende kosten dienen niet voor rekening van appellant te komen.
- 4.9. Uit het voorgaande volgt dat het hoger beroep van appellant niet slaagt, zodat de aangevallen uitspraak, gelet op 4.7 met verbetering van gronden, moet worden bevestigd.

5. Gelet op 4.8 bestaat aanleiding het college te veroordelen in de kosten van appelland in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op 1.002,- voor verleende rechtsbijstand. Voorts bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:114, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat het college appelland het in hoger beroep betaalde griffierecht vergoed.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep:

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appelland tot een bedrag van 1.002,-;
- bepaalt dat het college het door appelland in hoger beroep betaalde griffierecht van 124,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door O.L.H.W.I. Korte, in tegenwoordigheid van J. Tuit als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2018.

(getekend) O.L.H.W.I. Korte

(getekend) J. Tuit

MD