

Toelichting op de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning.

Inleiding.

Het op 27 mei 2005 ingediende wetsvoorstel 30131 “Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning”, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), is op 14 februari 2006 in de Tweede Kamer met alleen de stemmen van de Socialistische Partij tegen aangenomen. Aan deze bijna unanieme stemming is een behandeling voorafgegaan die de wet een ander aanzicht heeft gegeven. De consequenties hiervan zijn niet direct te overzien: ook de Wet maatschappelijke ondersteuning is een wet die verdere invulling behoeft en uiteindelijk door jurisprudentie een duidelijke vorm zal krijgen. Bij de Wet maatschappelijke ondersteuning is dan bovendien nog sprake van het gegeven dat het kernbegrip van de wet, het zogenaamde compensatiebeginsel, bij amendement aan de wet is toegevoegd, waardoor een begripsomschrijving van dit cruciale begrip ontbreekt, met het gevolg dat de toelichting op het amendement uitgangspunt is voor de vormgeving van dit compensatiebeginsel.

De modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning geeft invulling aan de in de Wet maatschappelijke ondersteuning gegeven opdracht regels te stellen bij verordening. In deze modelverordening is vorm gegeven aan het compensatiebeginsel zonder de regels van de Wet voorzieningen gehandicapten en de regels rond de functie huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) geheel los te laten. Dit is van belang om niet een vacuum te laten ontstaan, te meer daar het overgangsrecht zoals geregeld in de Wmo bestaande cliënten maximaal één jaar het behoud van de oude rechten op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of de Wet voorzieningen gehandicapten biedt.

Het overgangsrecht gaat er ook van uit dat voor alle nieuwe aanvragers nog drie maanden nadat de gemeentelijke verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning is vastgesteld de “oude” regels uit Wvg en AWBZ gelden. Gevolg hiervan is dat een gemeente die vanaf 1 januari 2007 voor nieuwe aanvragers ook direct nieuw beleid wil voeren, zijn verordening op 1 oktober 2006 door de gemeenteraad moet hebben laten vaststellen.

Dat betekent dat de gehele procedure van voorbereiding, inclusief inspraak, voordien plaats moet hebben gehad. Dit heeft grote druk gezet op het zo snel mogelijk schrijven van deze modelverordening. Dit is in het karakter van de modelverordening terug te vinden: het is een modelverordening die sterk geënt is op het aan de Wmo voorafgaande beleid. De tijdsdruk bood niet de mogelijkheid tot een uitgebreide reflectie op andere vormen van invulling.

In de modelverordening is met name uitwerking gegeven aan de artikelen 5, 6, 15, 19 en 26 Wmo.

In de Wmo komen voorzieningen uit de Welzijnswet en voorzieningen uit de AWBZ en de Wvg bij elkaar. Voorzieningen uit de Welzijnswet worden als voorliggende voorzieningen aangeboden en worden daarom niet in deze modelverordening opgenomen. De in deze modelverordening opgenomen algemene voorzieningen zijn in principe ook als voorliggende voorzieningen te beschouwen, maar omdat de meeste algemene voorzieningen voor het eerst een plaats vinden in deze verordening, zijn zij nog wel benoemd en van een primaat voorzien. Het is niet ondenkbaar dat deze algemene voorzieningen op termijn terug te vinden zullen zijn bij de onbenoemde voorliggende voorzieningen zoals maaltijdvoorziening en personalarmering.

Alle bedragen en bijbehorende regelgeving worden opgenomen in een Besluit. Voor dit Besluit komt ook een Modelbesluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela beschikbaar. Ook voor de beleidsregels (beter bekend als het zogenaamde Verstrekkingsboek) komt een model beschikbaar.

Algemene toelichting.

De kern van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt gevormd door het begrip “compensatiebeginsel“. Dit begrip is bij amendement 65 in de Wmo opgenomen. Het begrip compensatiebeginsel is afkomstig van de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg. In hun briefadvies over de Wmo staat het volgende:

“ Het verdient volgens de Raad aanbeveling om de wettelijke aanspraak op maatschappelijke ondersteuning te relateren aan aard en ernst van de beperking(en) van burgers, door gemeenten te verplichten zorg te dragen voor compensatie van deze beperking(en). En wel zodanig dat de burger met een beperking in een gelijkwaardige uitgangspositie wordt gebracht ten opzichte van de burger zonder beperking(en). De gemeente heeft hierin een resultaatsverplichting. Dit brengt met zich mee dat de gemeente zelf mag bepalen welke voorzieningen zij aanbiedt om het wettelijk vastgestelde doel/resultaat te bereiken. Teneinde tevens recht te doen aan het uitgangspunt dat daar waar mogelijk beroep gedaan wordt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers moet het mogelijk zijn om aan de aanspraak op ondersteuning een inkomenstoets te koppelen. Omdat het om maatschappelijke participatie gaat, is dit te rechtvaardigen. Daartoe dienen op centraal niveau regels gesteld te worden.

In het licht van de voorgestelde ‘compensatieplicht’ heeft het de voorkeur van de Raad om alleen individuele voorzieningen over te hevelen naar de WMO, zodat de wet een eenduidig karakter kan krijgen. In deze visie blijft naast de WMO een Welzijnswet bestaan, waarin de collectieve (gemeenschapsgerichte) voorzieningen worden ondergebracht. Deze voorzieningen zijn immers algemeen van aard en bedoeld voor iedere ingezetene van de gemeente, ongeacht diens eventuele beperkingen. Voor deze voorzieningen acht de Raad het niet gewenst een wettelijke aanspraak in het leven te roepen. Deze aanbeveling heeft betrekking op het niveau van de aanspraak (c.q. voorziening), niet op het niveau van de uitvoering. Op het tweede niveau kan immers, ook bij een individuele aanspraak (bijvoorbeeld vervoer) een ‘collectieve’ voorziening worden aangewend (bijvoorbeeld openbaar vervoer).

Door de aanspraak op ondersteuning niet te verankeren in een verplichting om bepaalde met name te noemen voorzieningen te verstrekken (zorgplicht), maar te omschrijven in termen van het te bereiken resultaat (compensatieplicht), kan onzekerheid ontstaan over wat nu precies als recht geldt. Om die reden is het volgens de Raad noodzakelijk om in de wet zelf op te nemen wanneer sprake is van een gelijkwaardige uitgangspositie van burgers. Dat is immers het resultaat waarop de gemeente, ook in rechte, kan worden aangesproken. Dit betekent dat geoperationaliseerd moet worden wat de termen ‘zelfredzaamheid’ en ‘maatschappelijke participatie’ betekenen: welke activiteiten moet iemand daarvoor tenminste kunnen uitvoeren?

Door het te bereiken resultaat (de compensatie) als aangrijpingspunt te nemen is het volgens de Raad niet noodzakelijk in de wet zelf criteria op te nemen voor de indicatiestelling.”

Dit begrip is “vertaald” bij amendement en in de wet opgenomen. Het is met name de toelichting op het amendement dat informatie geeft over de bedoeling van de wetgever met het begrip compensatieplicht. De toelichting stelt:

“ Ter vervanging van de verplichting gedurende drie jaar om te voorzien in met name genoemde producten en diensten strekt het nieuw geformuleerde artikel ertoe de algemene verplichting aan gemeenten op te leggen om beperkingen in de zelfredzaamheid op het gebied van het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning en om zich lokaal per vervoermiddel te verplaatsen, weg te nemen. Onder zelfredzaamheid wordt

in dit verband verstaan het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken. Onder normale deelname aan het maatschappelijke verkeer wordt in ieder geval verstaan het kunnen voeren van een huishouden; het normale gebruik van een woning; het zich in en om de woning kunnen verplaatsen; het zich zodanig kunnen verplaatsen dat aansluiting kan worden gevonden bij regionale, bovenregionale en landelijke vervoerssystemen; het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven. Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk biedt de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments (ICF classificatie) een uniform begrippenkader dat als grondslag kan dienen om de behoefte aan voorzieningen in individuele gevallen vast te stellen.

De opdracht om compenserende voorzieningen te treffen wordt met dit artikel bij wet gegeven. De normering ervan wordt overeenkomstig de bestuurlijke structuur van de wet op het lokale niveau bepaald met inachtneming van alle bepalingen over de totstandkoming van het lokale beleid en de betrokkenheid van burgers en cliënten daarbij."

Omdat er geen begripsomschrijving van het begrip compensatiebeginsel in het amendement is opgenomen, is in de modelverordening een begripsomschrijving opgenomen, in artikel 1.1. aanhef en onder b.

Het compensatiebeginsel geldt, zo geeft de tekst van artikel 4, lid 1 van de wet aan, voor de onderdelen:

- a. een huishouden te voeren,
- b. zich te verplaatsen in en om de woning,
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

Uitgaande van een overgang van de drie Wvg-terreinen woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen plus de functie huishoudelijke verzorging uit de AWBZ naar de Wmo worden de onderdelen uit artikel 4 van de wet in deze modelverordening als volgt uitgewerkt:

- a. onder het voeren van een huishouden wordt verstaan: zowel het wonen, met name de woonvoorzieningen, als de eerdere functie huishoudelijke verzorging, in deze verordening hulp bij het huishouden genoemd;
- b. zich verplaatsen in en om de woning: de rolstoel inclusief (uitsluitend) de sportrolstoel;
- c. zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel: de vervoersvoorzieningen uit de Wvg;
- d. het ontmoeten van medemensen en het daaruit volgende aangaan van sociale verbanden wordt beschouwd als doelstelling voor de eerste drie verstrekkingenterreinen.

Deze indeling is in deze modelverordening terug te vinden in de hoofdstukindeling.

In artikel 4 van de wet wordt de gemeente opgedragen ten behoeve van de compensatie "voorzieningen te treffen". De wet stelt dus niet dat het steeds om individuele voorzieningen moet gaan. Om te voorzien in het snel en regelarm treffen van veel voorkomende eenvoudige voorzieningen is in deze modelverordening het begrip algemene voorzieningen opgenomen. Dit type voorziening komt in de Wvg voor onder de noemer "collectief vervoer". In deze modelverordening wordt het begrip algemene voorziening geïntroduceerd voor alle onderdelen van het compensatiebeginsel. Kenmerkend voor algemene voorzieningen is dat de gemeente deze voorzieningen organiseert, inkoopt en ter beschikking stelt, los van of vooruitlopend op individuele aanvragen terzake. Het zal in de regel gaan om steunpunten,

depots, pools, waar de betreffende voorzieningen op voorraad worden gehouden, al of niet op wijkniveau. De verordening spreekt in concreto over algemene woonvoorzieningen, algemene hulp bij het huishouden, scootermobielpools en rolstoelen voor incidenteel gebruik (rolstoelpools). De verordening is in de definiëring van deze algemene voorzieningen niet limitatief, aangezien het een nieuw type voorziening betreft, waarvoor de komende jaren nieuwe invullingen zullen ontstaan.

Algemene voorzieningen zullen in de regel met een minimum aan procedures kunnen worden aangeboden: met geen of slechts een lichte toegangstoets en zonder eigen bijdragen.

Om te voorzien in een snelle en gedereguleerde verstrekking van eenvoudige voorzieningen is in deze modelverordening het begrip algemene voorzieningen breder ingevuld dan alleen met collectief vervoer, zoals dat in de Wvg bekend was. Naast deze algemene voorzieningen zijn ook algemene vormen van woonvoorzieningen, hulp bij het huishouden, alternatieve algemene vervoersvoorzieningen als scootermobielpools en algemene voorzieningen voor rolstoelen voor incidenteel gebruik opgenomen. Het specifieke van deze voorzieningen is gelegen in het algemene aanbod en de voordelen van deze algemene voorzieningen zijn een snelle en simpele oplossing van de problemen, zonder bureaucratie en zonder eigen bijdragen. In plaats van de soms complexe advisering wordt in dit kader van het veel lichtere begrip toegangsbeoordeling gebruik gemaakt.

De verschillende verstrekkingenterreinen worden in de volgende hoofdstukken behandeld. De laatste hoofdstukken zijn gereserveerd voor procedurele aspecten.

Artikelsgewijze toelichting.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Ad a.

Deze bepaling spreekt voor zich; zie ook de in artikel 43 van de Wet maatschappelijke ondersteuning opgenomen citeertitel van de wet.

Ad b.

Het compensatiebeginsel is via het amendement-Miltenburg c.s. (30 131, nr. 65) aan het wetsvoorstel toegevoegd. In het amendement is geen begripsomschrijving van dit begrip opgenomen. Gevolg hiervan is dat er in de wet een begripsomschrijving van het cruciale begrip compensatiebeginsel ontbreekt. Daarom staat de begripsomschrijving van het compensatiebeginsel in de verordening. Voor de begripsomschrijving is gebruik gemaakt van het briefadvies van de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg, de ‘uitvinder’ van het compensatiebeginsel. Voor wat betreft de gelijkwaardige uitgangspositie is gebruik gemaakt van de toelichting op het amendement, evenals voor wat betreft de termen zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Het onderdeel “aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek” is afkomstig uit artikel 1, lid 1, onder a. van de Wvg.

Ad c.

De term “beperkingen” is ontleend aan de ICF, de International Classification of Functioning, Disability, and Health, opgesteld door de Wereld Gezondheidsorganisatie (World Health Organisation, onderdeel van de Verenigde Naties). Het onder de toelichting op onderdeel 1.2 van dit artikel genoemde amendement-Miltenburg stelt over de ICF: “Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk biedt de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments (ICF classificatie) een uniform begrippenkader dat als grondslag kan dienen om de behoefte aan voorzieningen in individuele gevallen vast te stellen.”

Ad d.

De begripsomschrijving van het begrip “persoon met beperkingen” is afgeleid van de begripsomschrijving van “beperkingen” en van de verschillende terreinen waarvoor op grond van de wet voorzieningen kunnen worden verstrekt. Daarnaast is vanuit de Wet voorzieningen gehandicapten het onderdeel “aantoonbare beperkingen ten gevolge van ziekte of gebrek” toegevoegd. Mede in verband met de begrenzing van de doelgroep zal immers een objectief criterium nodig zijn. Hierdoor blijft jurisprudentie op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten ten aanzien van dit onderdeel op dit begrip van toepassing.

Ad e.

De begripsomschrijving van het begrip “ mantelzorger” is ontleend aan de begripsomschrijving van “mantelzorg” in de wet (artikel 1, lid 1 onder b, van de wet).

Ad f.

Deze begripsomschrijving komt uit de toelichting op eerder reeds genoemde amendement-Miltenburg c.s., dat het compensatiebeginsel aan de wet heeft toegevoegd.

Ad g.

Ook deze begripsomschrijving is, evenals de onder f. genoemde, ontleend aan de toelichting op het amendement-Miltenburg c.s., dat het compensatiebeginsel aan de wet heeft toegevoegd.

Ad h.

Het gaat hier om direct of uit voorraad beschikbare voorzieningen, die met een minimum aan bureaucratie kunnen worden verstrekt. Daarbij valt te denken aan een scala van reeds bestaande of nog te ontwikkelen voorzieningen: collectief vervoer, scootermobielpools, algemene woonvoorzieningen als klussendiensten en voorzieningendepots, rolstoelpools en vrijwilligersdiensten. De verstrekingsprocedure is eenvoudiger dan bij individuele voorzieningen: een beperkte toegangsbeoordeling, geen formele beslissing (beschikking) en geen eigen bijdragen. In de regel gaat het om eenvoudige en veel voorkomende voorzieningen die bedoeld zijn voor incidenteel of kortdurend gebruik. Kenmerk van algemene voorzieningen is tenslotte dat zij altijd in natura verstrekt worden en nooit als financiële tegemoetkoming of persoonsgebonden budget. Op verzoek zal er aan de aanvrager wel een beschikking kunnen worden afgegeven, zodat rechtsbescherming gewaarborgd is.

Ad i.

Algemene voorzieningen hebben in het kader van deze verordening voorrang op individuele voorzieningen. Waar mogelijk zal eerst een algemene voorziening worden aangeboden, waar nodig zal een individuele voorziening worden verstrekt. Hoe de keuze zal worden gemaakt tussen beide categorieën voorzieningen hangt uiteraard helemaal af van de individuele situatie van de aanvrager. Door het college vast te stellen beleidsregels zullen afwegingscriteria geven, verder zal een op de individuele situatie afgestemd medisch advies vaak van groot belang zijn. De algemene voorzieningen, nu nog genoemd in de vorm van een primaat, kunnen uitgroeien tot voorliggende voorzieningen en op den duur uit deze verordening verdwijnen, wanneer zij zodanig functioneren dat zij gerekend kunnen worden tot de groep voorzieningen als maaltijdvoorzieningen en personenalarmering.

Ad j.

De bevoegdheid voor het vragen van een eigen bijdrage of eigen aandeel in de kosten van een voorziening vloeit voort uit artikel 15 lid 1 van de wet. Deze kan op het inkomen worden afgestemd, zij het dat daarvoor op basis van artikel 15 lid 3 van de wet bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. Van deze bevoegdheid is

gebruik gemaakt door middel van het vaststellen van het Besluit maatschappelijke ondersteuning (citeertitel en publicatiedatum AMvB vermelden). In dit Besluit wordt bepaald wat de ruimte is die gemeentebesturen hebben voor het vaststellen van eigen bijdragen, als ze daartoe willen overgaan.

Ad k.

Naturavoorzieningen zijn voorzieningen die niet in de vorm van enigerlei financiële tegemoetkoming worden verstrekt. Daarbij kan worden gedacht aan verstrekking in huur, in bruikleen, in eigendom of in de vorm van dienstverlening.

Ad l.

Persoonsgebonden budget: een geldbedrag dat de aanvrager onder door het college bepaalde voorwaarden mag besteden aan een compenserende voorziening naar zijn keuze. Nadere uitwerking omtrent de relatie tussen diverse compenserende voorzieningen en daarbij behorende persoonsgebonden budgetten vindt plaats in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente

Ad m.

Een financiële tegemoetkoming is een geldbedrag dat is bedoeld om een bepaalde voorziening te verwerven. Het is niet per se een kostendeekkende vergoeding, maar een bedrag, bedoeld als tegemoetkoming in de kosten.

Ad n.

Evenals onder de Wet voorzieningen gehandicapten het geval was, is het ook onder de Wet maatschappelijke ondersteuning niet de bedoeling dat de gemeentelijke overheid voorzieningen verstrekt, waarover de aanvrager, gezien zijn individuele situatie, ook zonder zijn handicap of beperking, zou kunnen beschikken. Deze voorzieningen worden als algemeen gebruikelijk beschouwd. Wat in een concrete situatie als algemeen gebruikelijk te beschouwen is, hangt af van de geldende maatschappelijke normen van het moment van de aanvraag. Het begrip “algemeen gebruikelijk” is geconcretiseerd in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Het begrip heeft vaak voor verwarring gezorgd, omdat algemeen gebruikelijke voorzieningen soms wel specifiek voor een handicap worden aangeschaft, maar vanwege hun algemeen gebruikelijke karakter toch niet vergoed worden. Om duidelijk te maken wat in de wet verstaan wordt onder dit begrip is de begripsomschrijving vanuit de jurisprudentie in de verordening opgenomen. Het gaat daarbij om voorzieningen:

- die in de reguliere handel verkrijgbaar zijn;
- die niet speciaal voor gehandicapten bedoeld zijn;
- die niet aanzienlijk duurder zijn dan vergelijkbare producten met hetzelfde doel.

Het begrip “algemeen gebruikelijk” moet overigens niet worden verward met “gebruikelijke zorg”, zoals dat onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is geformuleerd in beleidsregels. Het begrip “gebruikelijke zorg” komt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning terug, zie hieronder, onder p.

Ad o.

Het begrip “meerkosten” hangt nauw samen met het begrip “algemeen gebruikelijk”; deze twee begrippen zijn elkaars tegenhangers. De meerkosten zijn de kosten, die in een direct oorzakelijk verband staan met het compenseren van de ondervonden beperking of het psychosociaal probleem, zoals die zijn genoemd in artikel 1, lid 1, onder g. achtste volzin van de wet. Een met de persoon als de aanvrager vergelijkbaar persoon zonder die beperking of dat psychosociale probleem heeft deze meerkosten per definitie niet, omdat daarvoor in diens situatie geen noodzaak is. Mede op de bestrijding van deze meerkosten, dus de kosten die voor een persoon als de aanvrager niet algemeen gebruikelijk zijn, is de wet gericht.

Ad p.

Het uitgangspunt van deze begripsomschrijving ligt in het Protocol Gebruikelijke zorg, zoals tot aan de invoering van de wet door het Centrum Indicatiestelling Zorg werd toegepast als verzameling beleidsregels voor de AWBZ-indicatiestelling voor huishoudelijke zorg. Het is op enkele punten aangepast om te voorkomen dat problemen die in de AWBZ met dit begrip speelden ook naar de wet overgaan. Zo is in plaats van ‘volwassenen’ de term ‘meerderjarigen’ opgenomen en is het begrip ‘gemeenschappelijke huishouding voeren’ vervangen door het begrip ‘gemeenschappelijk een woning bewonen’.

Ad q.

De invoering van het persoonsgebonden budget maakt het opnemen van het begrip “budgethouder” noodzakelijk. De budgethouder is de persoon die de beschikking krijgt over het budget en over de besteding daarvan ook verantwoording af dient te leggen.

Artikel 2 Beperkingen

Ad a.

Deze definitie is in zijn kern ontleend aan de Modelverordening Wet voorzieningen gehandicapten en aan de wet aangepast. Wat langdurig noodzakelijk is, is afhankelijk van de concrete situatie. Het kan, in tijd uitgedrukt, gaan om twee maanden, bijvoorbeeld bij mensen die in een terminaal ziektestadium verkeren. Het kan ook gaan om veertig jaar, in situaties waarin de beperking bijvoorbeeld aangeboren is en stabiel van aard is. Kenmerk is in beide genoemde situaties dat de ondervonden beperking, naar de stand van de medische wetenschap op het moment van de aanvraag, onomkeerbaar is. Er is dus redelijkerwijs geen verbetering te verwachten in de situatie van de aanvrager. In dit kader zal de prognose van groot belang zijn. Zegt de prognose dat de betrokkene na enige tijd zonder de benodigde hulpmiddelen of aanpassingen zal kunnen functioneren, dan mag men van kortdurende noodzaak uitgaan. Bij een wisselend beeld, waarbij verbetering in de toestand periodes van terugval opvolgen, kan echter uitgegaan worden van een langdurige noodzaak. De medisch adviseur speelt bij het

antwoord op de vraag of er al dan niet sprake is van een langdurige noodzaak voor de betreffende voorziening een belangrijke rol. Voor langere tijd betekent in ieder geval dat wie tijdelijke beperkingen heeft, bijvoorbeeld door een ongeluk, terwijl vast staat dat de handicap van voorbijgaande aard is, niet voor een voorziening in het kader van deze verordening in aanmerking komt. Betrokkene kan een beroep doen op de hulpmiddelendepots van de Thuiszorgorganisaties die opgezet zijn in het kader van de AWBZ. Uit deze depots kan men twee maal drie maanden een hulpmiddel gratis lenen, welke periode kan worden verlengd, zij het dat dan huur is verschuldigd. Waar precies de grens ligt tussen kortdurend en langdurig ligt zal van situatie tot situatie verschillen.

Een uitzondering op de regel dat de aangevraagde voorziening langdurig noodzakelijk moet zijn, wordt gevormd door situaties waarin voor een afzienbare periode hulp bij het huishouden nodig is, bijvoorbeeld bij ontslag uit het ziekenhuis na een opname of bij een ontregeld huishouden.

Ad b.:

Voorzieningen die in het kader van deze verordening worden verstrekt dienen naar objectieve maatstaven gemeten zowel adequaat als de meest goedkope voorziening te zijn. Met nadruk wordt hierbij gesteld dat met het begrip adequaat bedoeld wordt: volgens objectieve maatstaven nog toereikend. Hoewel datgene wat de aanvrager als adequaat beschouwt mee zal moeten wegen in de beoordeling van het adequaat zijn van de voorziening, zal ook het criterium van het goedkoop zijn, de kosten van de voorziening, een rol spelen bij de uiteindelijke beoordeling van het al dan niet adequaat zijn van een voorziening. Het gaat immers om gemeenschapsgeld. Eigenschappen die kostenverhogend werken zonder dat zij de voorziening meer adequaat maken, zullen in principe niet voor vergoeding in aanmerking komen. Daarbij kan een overweging zijn dat de bruikbaarheid van een voorziening niet alleen door technische en functionele aspecten bepaald wordt. Tevens is het denkbaar dat een product dat duurder is dan een vergelijkbaar product, langer meegaat en dus uiteindelijk goedkoper is. Wat betreft het kwaliteitsniveau waarvan uitgegaan kan worden, moge het duidelijk zijn dat bij een verantwoord, maar ook niet meer dan dat, niveau dient te worden aangesloten. Het is uiteraard wel mogelijk een adequate voorziening te verstrekken die duurder is dan de goedkoopst adequate voorziening, mits de aanvrager bereid is het prijsverschil uit eigen middelen te betalen. Het begrip goedkoopst adequaat geeft het college mogelijkheden tot sturen binnen het beleid.

Ad c.

Het probleem van het individu dient op grond van de wet te worden gecompenseerd. Dat individuele probleem staat dan ook centraal bij de beoordeling van de aanvraag voor een voorziening op grond van de wet.

Artikel 2 lid 2.

Ad a.

Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn voorzieningen waarover een met de aanvrager vergelijkbare persoon, ook los van de beperking, zou kunnen beschikken. Deze voorzieningen hoeven niet te worden verstrekt. Dit beginsel wordt al tientallen jaren tijd gehanteerd in de

sociale wetgeving (AAW/WAO, voormalige Wet-Rea, Wvg) en heeft tot een omvangrijke jurisprudentie geleid, die is vastgelegd in de definitie van dit begrip, zoals die is opgenomen in artikel 1, onder n. van deze verordening. Wat in een concreet geval algemeen gebruikelijk is, hangt dus in beginsel af van de aard van de gevraagde voorziening. Daarnaast speelt de – financiële- situatie van de aanvrager een rol, bezien in relatie tot de maatschappelijke normen op het moment van de aanvraag. Met name die financiële situatie van de aanvrager kan leiden tot een uitzondering op het beginsel dat geen algemeen gebruikelijke voorzieningen worden verstrekt. Uit de bovengenoemde jurisprudentie blijkt immers dat een dergelijke uitzondering zich voordoet als het inkomen van de aanvrager – mede ten gevolge van aantoonbare kosten ten gevolge van zijn beperking, onder het in diens situatie geldende bijstandsniveau dreigt te geraken. Een andere uitzondering is het ten gevolge van een plotseling optredende handicap moeten vervangen van zaken die nog niet zijn afgeschreven; dat zou zonder die handicap immers ook niet gebeuren.

Ad b.:

In de wet is, in tegenstelling tot de situatie bij de Wet voorzieningen gehandicapten, geen specifieke bepaling opgenomen waaruit blijkt dat de compensatieplicht zich beperkt tot in de gemeente woonachtige personen, hoewel artikel 11 van de wet spreekt over ingezetenen. Dit artikel moet opgenomen worden om te voorkomen dat er aanvragen binnenkomen bij gemeenten waar de aanvrager niet woonachtig is.

Ad c.:

Deze afwijzingsgrond is afkomstig uit de Modelverordening Wet voorzieningen gehandicapten, en is bedoeld voor situaties waarin gebruikte materialen voor problemen zorgen.

Ad d.:

Het uitrustingsniveau voor sociale woningbouw is vastgesteld in het Bouwbesluit 2003. Woonvoorzieningen die op dat uitrustingsniveau worden verstrekt, zijn in beginsel van voldoende kwaliteit; duurdere of andere voorzieningen hoeven niet te worden verstrekt. Een duidelijke begrenzing derhalve. Garages bijvoorbeeld vallen daarom niet onder dit niveau. Alleen in die gevallen dat bijvoorbeeld vanuit welstandstoezicht hogere eisen worden gesteld, kan het college hierop een uitzondering maken. Over de hiermee gepaard gaande kosten moeten in een concrete situatie afspraken gemaakt worden. Ook bij hulp bij het huishouden speelt deze bepaling een rol. Indien bijvoorbeeld aanzienlijk meer hulp wordt gevraagd vanwege het feit dat men in een veel grotere of meer luxe woning woont, geeft deze bepaling een duidelijke grens aan.

Ad e.:

In sommige gevallen gebruiken mensen al jaren voorzieningen en vragen zij na het optreden van een beperking voorzieningen aan, die in hun situatie kunnen leiden tot de conclusie dat het optreden van beperkingen geen meerkosten met zich meebrengt. Daarvoor is deze onder e. genoemde bepaling bedoeld.

Ad f. en g.

In artikel 2 lid 2, onder f. en g. geeft de verordening een tweetal gronden voor weigering aan. Onder f. wordt bedoeld op de situatie dat de aanvrager een voorziening aanvraagt nadat deze reeds door de aanvrager gerealiseerd of aangekocht is. Omdat het college dan geen mogelijkheden meer heeft de voorziening volgens het vastgestelde beleid te verstrekken, noch anderszins invloed heeft op de te verstrekken voorziening, kan in deze situatie de voorziening worden geweigerd. Bijvoorbeeld nadat het college een beslissing over de aanvraag voor een woningaanpassing heeft genomen mag een aanvang worden gemaakt met de werkzaamheden. Pas op dat moment heeft het college alle op de aanvraag betrekking hebbende gegevens beoordeeld en op grond hiervan een besluit genomen over de te treffen voorziening. Door deze regeling wordt voorkomen dat een voorziening waar vroegtijdig mee is begonnen uiteindelijk niet overeenstemt met hetgeen het college als goedkoopst adequate voorziening beschouwt. Het college kan bijvoorbeeld ook factoren mee laten wegen die buiten de woonruimte van de aanvrager gelegen zijn, zoals een beschikbare aangepaste of goedkoop aan te passen woning elders, of een losse woonunit, waardoor een woningaanpassing wellicht niet noodzakelijk is.

Pas nadat het college een positieve beschikking voor een verhuiskostenvergoeding heeft gegeven, komt een aanvrager hiervoor in aanmerking. Pas nadat advies is verkregen en de gemeente een afweging heeft gemaakt welke oplossing het meest adequaat is kan de aanvrager tot verhuizen overgaan. Met deze voorwaarde wordt tevens voorkomen dat de gemeente achteraf, nadat de aanvrager reeds is verhuisd, met een claim voor een verhuiskostenvergoeding geconfronteerd wordt. In bepaalde gevallen kan het echter nodig zijn dat de aanvrager snel moet beslissen omdat de woning anders aan een andere woningzoekende wordt toegewezen. In deze of andere urgente gevallen is het verkrijgen van toestemming van het college ook voldoende. Maar in alle gevallen dient de aanvrager voorafgaand aan de verhuizing schriftelijk toestemming van de gemeente te hebben verkregen. Het hoeft hier uiteraard niet te gaan om de feitelijke verhuizing, maar om een situatie waarin men bepaalde onomkeerbare stappen heeft gezet die in de regel voorafgaan aan een verhuizing, zoals het sluiten van een koop- huur- of erfpachtovereenkomst inzake de te betrekken woning.

Onder g. wordt in dit artikel aangegeven dat de aanvraag geweigerd kan worden als het gaat om een vergoeding of verstrekking die reeds eerder heeft plaatsgehad, terwijl het de aanvrager verwijtbaar is dat het middel verloren is gegaan, bijvoorbeeld door roekeloosheid of verwijtbare onachtzaamheid, dus niet indien de aanvrager geen schuld treft. Indien een ander aansprakelijk is voor het verloren gaan, dient bekeken te worden of het mogelijk is deze derde door de aanvrager hiervoor aansprakelijk te doen stellen om zodoende de kosten te kunnen verhalen. Indien in een woning een verstelbare keuken of een andere dure voorziening is aangebracht heeft dit gevolgen voor de te verzekeren waarde van de opstal. Dit risico dient in de opstalverzekering gedekt te worden. Indien bijvoorbeeld bij brand blijkt dat de woning onvoldoende verzekerd is, dan kan op dat moment geen beroep op deze verordening worden gedaan.

Hoofdstuk 2. Vorm van te verstrekken individuele voorzieningen.

Artikel 3. Keuzevrijheid.

De in artikel 6 van de wet genoemde verplichting om bij een aanspraak op een individuele voorzieningen de keuze te bieden tussen een persoonsgebonden budget en een naturaverstrekking, is niet absoluut. Er kunnen overwegende bezwaren bestaan om niet over te gaan tot verstrekking van een persoonsgebonden budget. Het college kan regels stellen om af te wegen in welke gevallen er sprake is van bezwaren van overwegende aard, die redenen zijn om geen persoonsgebonden budget te verstrekken.

Naast deze keuzevrijheid bestaat er nog een tweede vorm van keuzevrijheid: namelijk de vrijheid om bij voorzieningen in natura te kiezen uit meerdere aanbieders. Deze keuzevrijheid wordt niet in deze verordening, maar in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela uitgewerkt.

Artikel 4. Voorziening in natura

Het doel van deze bepaling is het vastleggen van de rechten en plichten van het college en de aanvrager. Deze bepaling ziet op de situatie waarin het college eigenaar blijft van de verstrekte naturavoorziening of het college de zorg in natura zelf geregeld heeft. Artikel 10 van de wet stelt weliswaar dat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zo veel mogelijk aan derden moet worden overgelaten, maar als dat redelijkerwijs niet mogelijk is kan gekozen worden voor het door de gemeente zelf verlenen van de maatschappelijke ondersteuning.

Als een voorziening in eigendom wordt verstrekt is er uiteraard niet een dergelijke overeenkomst nodig.

Artikel 5. Financiële tegemoetkoming.

Om te waarborgen dat de verstrekte financiële tegemoetkoming wordt besteed aan een noodzakelijke voorziening, en niet aan zaken die los staan van de doelen die met de wet worden beoogd, kunnen bij beschikking voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van een tegemoetkoming op grond van de wet. Deze bepaling, die moet worden gezien in relatie tot de bepalingen uit hoofdstuk 7 van deze verordening, biedt daartoe de mogelijkheid.

Artikel 6. Persoonsgebonden budget.

Het persoonsgebonden budget dient gezien te worden als een manier waarop een toegekende voorziening wordt verstrekt. De onder lid 1, onder a., van dit artikel genoemde bepaling spreekt dan ook voor zich en sluit aan op de bepaling in artikel 6 van de wet. Hierin is vastgelegd dat alleen bij toekenning van individuele voorzieningen in beginsel de keuze voor een persoonsgebonden budget moet worden geboden. Algemene voorzieningen vallen niet onder deze eis.

Onder b. is bepaald dat de hoogte van het persoonsgebonden budget is gekoppeld aan de tegenwaarde van de in de te verstrekken goedkoopst adequate voorziening. Er moet immers een referentiebedrag zijn, waarop het persoonsgebonden budget kan worden gebaseerd.

“Goedkoopst adequaat” is een objectief vaststelbaar referentiepunt. Voorts kan een aanvullend bedrag worden vastgesteld voor de instandhoudingskosten van de voorziening. Voor de diverse soorten voorzieningen zal een nadere regeling moeten worden gegeven in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela dat door het college moet worden vastgesteld. Lid 1, onder c. bepaalt dat het college de omvang van een persoonsgebonden budget bepaalt. Het zal immers gaan om een veelheid van verschillende persoonsgebonden budgetten voor verschillende voorzieningen. Daarbij zullen, ter bevordering van de rechtsgelijkheid, eenduidige richtlijnen noodzakelijk zijn. Invulling van deze richtlijnen vindt plaats in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela en de beleidsregels. Verder is onder d. , bepaald dat er, om misverstanden zoveel mogelijk te voorkomen, een overeenkomst wordt getekend omtrent de voorwaarden waaronder het persoonsgebonden budget wordt verstrekt.

Lid 2 bepaalt dat in elk geval de belangrijkste aspecten van het persoonsgebonden budget in de toekenningsbeschikking worden vastgelegd. Het gaat om de omvang ervan (de hoogte van het budget), maar het kan ook gaan om de periode waarover het wordt toegekend. Het spreekt voor zich dat dergelijke beschikkingen uiterst zorgvuldig worden geformuleerd.

In lid 3 is neergelegd de algemene eis dat er een program van eisen wordt vastgesteld, waarin wordt aangegeven aan welke eisen de met het persoonsgebonden budget te verwerven voorziening moet voldoen. Het program van eisen is dus een belangrijk document; als niet aan het program van eisen wordt voldaan kan dat gevolgen hebben voor de afrekening van het toegekende budget.

Lid 4 van artikel 6 regelt tenslotte de feitelijke betaling van het persoonsgebonden budget. Over de wijze waarop de betaling plaatsvindt kunnen door het college nadere regels worden gesteld. Gedacht kan worden aan betaling in termijnen, bijvoorbeeld bij hulp bij de huishouding of in situaties waarin er twijfels zijn over het budgetbeheer. Zo kunnen financiële risico's voor de gemeente worden beperkt en worden aanvragers minder snel geconfronteerd met hoge terugvorderingsbedragen.

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden op grond van de wet, en heeft ook zelf de bevoegdheid om vast te stellen in hoeverre er wordt gecontroleerd of aanvragers hun persoonsgebonden budgets besteden conform de toekenningsvoorwaarden. Het is dus aan de raad en het college om te bepalen hoe die controle plaatsvindt en daarbij de afweging te maken tussen volledige controle en steekproefsgewijze controle.

In optie 2 is de steekproefgewijze controle opgenomen, waarbij een bepaald gedeelte van de toegekende persoonsgebonden budgetten wordt gecontroleerd via het opvragen van gegevens bij de budgethouders.

Mocht uit de controle blijken dat er aanleiding is het toegekende persoonsgebonden budget van de budgethouder terug te vorderen, dan dient de in hoofdstuk 7 genoemde procedure te worden gevolgd.

Artikel 7 Eigen bijdragen en eigen aandeel.

Artikel 15 van de wet biedt de mogelijkheid bij verstrekking van voorzieningen in natura of een persoonsgebonden budget eigen bijdragen te vragen. Artikel 19 van de wet biedt de mogelijkheid de hoogte van financiële tegemoetkomingen af te stemmen op het inkomen van

degene aan wie maatschappelijke ondersteuning wordt verleend: het zogeheten eigen aandeel. In dit artikel stelt de raad vast van deze mogelijkheid gebruik te maken, zoals opgedragen in artikel 15 lid 1 van de wet. Bovendien wordt bepaald dat de wijze waarop dit wordt uitgevoerd door het college in het Besluit maatschappelijke ondersteuning wordt vastgelegd. De Raad heeft hierbij ingevolge de Algemene Maatregel van Bestuur de mogelijkheid binnen de grenzen die de Algemene Maatregel van Bestuur stelt de verschillende bedragen vast te stellen. Deze gewijzigde bedragen kunnen in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela worden opgenomen.

Hoofdstuk 3 Hulp bij het huishouden.

Artikel 8. Vormen van hulp bij het huishouden.

In artikel 4 lid 1 van de wet wordt het college opgedragen om voorzieningen aan te bieden ter ondersteuning van het voeren van een huishouden. In deze verordening wordt dit onderdeel opgesplitst in twee onderdelen. In hoofdstuk 3 van deze verordening gaat het om de voorziening “hulp bij het huishouden”, in hoofdstuk 4 om “woonvoorzieningen”. Bij het interpreteren van het begrip “voeren van een huishouden” is er van uitgegaan dat een persoon pas behoefte kan hebben aan hulp bij het huishouden indien dat huishouden in een voor hem geschikte woning is gesitueerd. Vandaar dat de onder de Wet voorzieningen gehandicapten bestaande woonvoorzieningen onder dit begrip zijn gebracht.

Onder de AWBZ werd gesproken van de functie huishoudelijke verzorging. Om aan te geven dat onder de Wmo sprake is van een eigen begrip wordt in deze verordening het begrip ‘hulp bij het huishouden’ geïntroduceerd.

Hulp bij het huishouden kan in drie vormen als voorziening worden aangeboden. Onder a. wordt genoemd de algemene voorziening; een snelle en eenvoudige dienstverleningsoplossing zonder veel administratieve rompslomp voor gemeente en aanvrager. Gedacht moet worden aan vormen van direct beschikbare hulp bij het huishouden vanuit bijvoorbeeld een wijksteunpunt, met name voor eenvoudige werkzaamheden, al dan niet op basis van een kortdurende hulpbehoefte. Het is aan een gemeente om te bezien of zij deze vorm van hulp bij het huishouden in hun verstrekkingenpakket wil opnemen.

Onder b. wordt genoemd de hulp bij het huishouden in natura. Ook hier gaat het om een vorm van persoonlijke dienstverlening, net als bij de onder a. genoemde vorm. Het verschil zit echter in de toekenningsprocedure, die meer op de persoon is afgestemd, en in de regel meer geschikt zal zijn voor de wat grotere en langduriger behoefte aan hulp.

Onder c. is genoemd het persoonsgebonden budget (pgb) voor hulp bij het huishouden. Met dit pgb moet de aanvrager zelf hulp inhuren.

Artikel 9 Primaat van de algemene hulp bij het huishouden.

1.

In artikel 9 lid 1 wordt geregeld onder welke basisvoorwaarden men gebruik kan maken van een algemene voorziening voor hulp bij het huishouden, indien deze in de gemeente voorhanden is. In aanmerking komen in eerste instantie personen met een aantoonbare beperking ten gevolge van ziekte of gebrek. Verder komen in aanmerking mantelzorgers in het kader van de zogenaamde respijtzorg. Het is daarbij niet de bedoeling van de wetgever dat het huishouden van de mantelzorger wordt overgenomen, maar overname van het huishouden van degene die de mantelzorg ontvangt is wel degelijk mogelijk.

Algemeen aangeboden hulp bij het huishouden is in de vorm van een primaat in deze verordening neergelegd. Dat houdt in dat in eerste instantie wordt bezien of deze vorm van hulp bij het huishouden het probleem op adequate wijze kan oplossen.

2.

Als de in het vorige lid genoemde algemene voorziening onvoldoende adequaat is of niet aanwezig is, komt de individuele voorziening voor hulp bij het huishouden aan de orde. Lid 2 moet dus in samenhang met lid 1 worden gelezen. De individuele voorziening kan bestaan uit een voorziening in natura of uit een persoonsgebonden budget. Het college bepaalt wanneer

iemand voor een persoonsgebonden budget in aanmerking kan komen. Deze criteria zijn vastgelegd in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente

Artikel 10. Gebruikelijke zorg.

Bij het vaststellen van de aanspraak op hulp bij het huishouden wordt allereerst gezien of en in hoeverre eventueel andere personen binnen de leefeenheid zelf de problemen kunnen oplossen. Deze ontwikkeling is al onder de AWBZ-indicatiestelling in gang gezet vanaf het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw. Voorzover de ondervonden problemen door middel van dergelijke gebruikelijke zorg kunnen worden opgelost, is er geen aanspraak op hulp bij het huishouden. In de door het college vast te stellen beleidsregels wordt bepaald hoe er rekening wordt gehouden met gebruikelijke zorg bij het vaststellen van een aanspraak op een voorziening voor hulp bij het huishouden.

Artikel 11. Omvang van de hulp bij het huishouden.

In de AWBZ werd tot de invoering van de wet geïndiceerd in klassen. Klassen zijn te vergelijken met standaardporties. Elke klasse is gekoppeld aan minimaal en een maximaal aantal uren per week binnen een vaste bandbreedte. Indien men bijvoorbeeld een indicatie heeft voor 1,5 uur hulp, wordt men ingedeeld in klasse 1. Mocht de behoefte aan hulp van de aanvrager enigszins stijgen of dalen binnen de bandbreedte van de toegekende klasse, dan hoeft daarvoor niet opnieuw geïndiceerd en beschikt te worden. Voor de gemeente is dat een administratief voordeel, voor aanvragers ook. Materieel kan het voor aanvragers binnen de speelruimte van de klasse echter enigszins negatief of positief uitpakken, afhankelijk van de daadwerkelijk noodzakelijke uren zorg. Als die zorgbehoefte, uitgedrukt in uren, zich onderaan de bandbreedte bevindt, is men voordelig uit; is de behoefte aan uren gelegen vlak onder het plafond van de klasse, is het voordeel minder. Zolang de objectief vastgestelde behoefte echter binnen de bandbreedte blijft, is er sprake van een toereikende voorziening. Voor zover hulp bij de huishouding nodig is die klasse 6 overstijgt is het mogelijk additionele uren aan deze hoogste klasse toe te voegen. In het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Pekela wordt door het college jaarlijks het daarbij passende uurbedrag vastgelegd.

Artikel 12. Omvang van het persoonsgebonden budget.

Deze bepaling spreekt voor zich en sluit nauw aan op de tweede optie, genoemd in artikel 11. Jaarlijkse vastlegging houdt verband met prijsindexering, zoals genoemd in artikel 35.

Hoofdstuk 4 Woonvoorzieningen.

Artikel 13 Woonvoorzieningen.

De woonvoorziening kan worden verstrekt in vier hoofdvormen:

- Ad a. de algemene woonvoorziening. Hierbij moet worden gedacht aan een mogelijkheid om snel oplossingen voor vaak minder complexe woonproblemen te krijgen. Hierbij moet worden gedacht aan klussendiensten, snel beschikbare voorzieningen uit depot en mogelijk andere, nog te ontwikkelen voorzieningen.
- Ad b. een woonvoorziening in natura. Dergelijke woonvoorzieningen worden niet in de vorm van financiële tegemoetkoming, op individuele basis, worden verstrekt, bijvoorbeeld de losse tillift of een douchestoel.
- Ad c.: het persoonsgebonden budget, bijvoorbeeld een verhuiskostenvergoeding;
- Ad d.: de financiële tegemoetkoming voor woningeigenaren die niet zelf huren en soms ook rechtspersoon zijn. Deze financiële tegemoetkoming wordt genoemd in artikel 7 lid 2 van de wet.

Artikel 14 Primaat collectieve woonvoorzieningen en recht op individuele woonvoorzieningen.

In eerste instantie zal worden bezien of een woonprobleem kan worden opgelost met een algemene voorziening. Deze voorziening heeft voorrang bij het zoeken naar een oplossing voor een voor de wet relevant woonprobleem, dus een probleem bij het normale gebruik van de woning, zie de toelichting op het amendement dat leidde tot artikel 4 van de wet (amendement Miltenburg c.s., 30 131, nr. 65). Als een algemene voorziening niet volstaat als oplossing ofwel niet aanwezig is in de gemeente, moet het probleem middels een individuele voorziening worden opgelost; dat kan zijn een woonvoorziening in natura of een persoonsgebonden budget.

Artikel 15 Soorten woonvoorzieningen.

Ad a.:

Het college kan besluiten om een tegemoetkoming te verstrekken in de verhuis- en inrichtingskosten, indien verhuisd wordt naar een aangepaste of een goedkoper aan te passen woning dan de reeds bewoonde woning . Het college maakt de afweging tussen verstrekking van een tegemoetkoming in de verhuiskosten en een woningaanpassing. Een woonvoorziening, en dus ook een verhuiskostenvergoeding is, volgens de Wvg-jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, alleen bedoeld voor situaties waarin de ondervonden problemen in direct oorzakelijk verband staan met bouwkundige of woontechnische aspecten van de te verlaten woning zelf. Omgevingsfactoren als lawaai, stank, onveiligheidsgevoelens, overlast etcetera zijn dus niet van belang. Uitgangspunt van het gemeentelijk beleid is dat zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de voorraad aangepaste woningen in de gemeente.

Ad b en c.:

Een bouwkundige of woontechnische woningaanpassing is een aanpassing van de woning zelf, ter compensatie van de problemen die in de woning spelen ten aanzien van de bewoner

met een beperking. Onder een woonvoorziening waarbij geen sprake is van een ingreep van bouw- of woontechnische aard zal in de praktijk met name een persoonsgebonden budget voor woningsanering i.v.m. CARA verstaan worden. Ook kan onder deze categorie worden begrepen hulpmiddelen voor baden, wassen en douchen welke niet nagelvast aan de woning zijn bevestigd, alsmede mobiele patiëntenliften. Deze laatste twee categorieën roerende woonvoorzieningen kunnen ook in de vorm van een voorziening in natura worden verstrekt, bijvoorbeeld in bruikleen of huur, zodat hergebruik mogelijk is.

Ad d.:

Omdat met de Wet maatschappelijke ondersteuning niet wordt beoogd om het inhoudelijke beleidsterrein ten opzichte van de vervallen Wet voorzieningen te verbreden, noch om dat te versmallen, is de uitruimte als woonvoorziening opgenomen. Een uitruimte is een ruimte die op basis van het vervallen artikel 1, lid 1, onder e. van de Wet voorzieningen gehandicapten kan worden gedefinieerd als een verblijfsruimte, waarin een persoon die tengevolge van een beperking in de vorm van een ernstige gedragsstoornis ernstig ontremd gedrag vertoont, zich kan afzonderen of tot rust kan komen. Een zeer specifieke voorziening derhalve, die alleen op basis van een specifieke noodzaak en op basis van een specifieke beperking kan worden verstrekt. Het zal in de regel gaan om een kleine, veilige en prikkelarme ruimte.

Artikel 16 Primaat van de verhuizing.

Al onder de Wet voorzieningen gehandicapten gold de regel dat bij een aanvraag voor een woningaanpassing eerst werd bezien of verhuizing naar een andere woning een oplossing kon bieden. Dit is het zogenaamde primaat van de verhuizing. In feite gaat het om een uitwerking van de regel dat in beginsel wordt gekozen voor de goedkoopst adequate voorziening. De mogelijkheid tot het hanteren van het primaat van de verhuizing is onder de Wet voorzieningen gehandicapten in de jurisprudentie erkend, zij het dat wel enkele duidelijke voorwaarden zijn gesteld. In de eerste plaats moeten de financiële gevolgen van de verhuizing voor de woonlasten binnen aanvaardbare financiële grenzen vallen, een eis die ook onder de wet gesteld kan worden. Verder moet duidelijk zijn dat de oplossing in de vorm van een verhuizing kan worden gerealiseerd binnen een uit het advies blijkende medisch verantwoorde termijn. Dat houdt dus in dat het college zicht moet hebben op de woningvoorraad om een indicatie te kunnen geven van de mogelijkheden om binnen die medisch verantwoorde termijn te kunnen verhuizen naar een geschikte aangepaste of goedkoper aan te passen woning. Ook diverse andere relevante aspecten, nader uit te werken in de gemeentelijke beleidsregels, kunnen, afhankelijk van de situatie een rol spelen bij de afweging omtrent het toepassen van het primaat van de verhuizing in een concreet geval.

Artikel 17 Primaat van de losse woonunit.

Onder de Wet voorzieningen gehandicapten konden gemeenten woningaanpassingen duurder dan € 20.420,- onder bepaalde voorwaarden declareren bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Onder de Wet maatschappelijke ondersteuning vervalt deze mogelijkheid en zullen de kosten voor rekening van de gemeenten komen. Als het gaat om grote aanpassingen aan huurwoningen die opnieuw kunnen worden verhuurd voor de huisvesting van mensen met beperkingen, kan de investering over een langere periode afgeschreven worden. In gevallen waarin dat niet speelt, wordt in principe uitgegaan van het

primaat van losse woonunits. In situaties waarin de mogelijkheid in de concrete situaties bestaat, wordt aan gebruik van een dergelijke unit voorrang gegeven middels deze bepaling.

Artikel 18 Uitsluitingen.

Een persoonsgebonden budget of een financiële tegemoetkoming voor het treffen van voorzieningen wordt alleen verstrekt als het woonruimten betreft die als zelfstandige woonruimte in het kader van de Wet op de huurtoeslag ook als zodanig aangemerkt worden. Een uitzondering zijn aanpassingen aan woonschepen en binnenschepen; deze komen weinig voor en worden apart geregeld in het verstrekkingenbeleid. Verder worden geen woonvoorzieningen verstrekt in gemeenschappelijke ruimten van woongebouwen voor ouderen of gehandicapten of voorzieningen die in dergelijke gebouwen, ook in de wooneenheden, bij nieuwbouw of renovatie zonder noemenswaardige meerkosten kunnen worden meegenomen.

Artikel 19 Hoofdverblijf.

In tegenstelling tot de Wet voorzieningen gehandicapten wordt in de wet niet expliciet vermeld dat de gemeentelijke compensatieplicht alleen geldt voor de inwoners van de gemeente. Artikel 11 van de wet geeft echter wel een aanwijzing in die richting door vermelding van “ingezetenen”, mede gezien het feit dat er met de wet geen inhoudelijke uitbreiding van de werking van de Wet voorzieningen gehandicapten is beoogd.

In eerste instantie geeft de gemeentelijke basisadministratie uitsluitel. Voor bepaalde gezondheidszorginstellingen geldt dat de bewoners een briefadres elders kunnen aanhouden. De gemeente waar de aanvrager van de voorziening daadwerkelijk verblijft heeft de verplichting tot compensatie van beperkingen. In het geval van AWBZ-bewoners heeft deze verplichting geen betrekking op de woonvoorzieningen. Het is noodzakelijk de zinsnede 'of zal hebben' op te nemen voor situaties waarin de aanvrager naar een andere gemeente wil verhuizen en in die gemeente een woning wil laten bouwen of aanpassen voordat deze daadwerkelijk wordt betrokken, zie ook artikel 20, onder b.

Onder de Wet voorzieningen gehandicapten waren AWBZ-bewoners uitgesloten van het recht op woonvoorzieningen. Een bovenwettelijke uitzondering hierop werd door gemeenten gemaakt voor het zogenaamde bezoekbaar maken van een woonruimte voor bezoek aan ouders of andere familieleden. Deze uitzondering was gebaseerd op de verordening. Omdat met de wet niet wordt beoogd om de omvang van de onder de Wet voorzieningen gehandicapten geregelde zorgplicht in te krimpen of uit te breiden, is de optie van het bezoekbaar maken ook weer in de verordening opgenomen in artikel 19. Verdere verplichtingen dan hier genoemd in de verordening heeft de gemeente derhalve niet. “Bezoekbaar maken” wordt in de verordening daarom gelimiteerd tot het bereikbaar maken van de woonruimte zelf..

Artikel 20 Beperkingen.

Om in aanmerking te komen voor woonvoorzieningen moet er een duidelijke samenhang zijn tussen de ondervonden woonproblemen en de beperking die men heeft. Aanvragen voor woonvoorzieningen die hun oorzaak vinden in andere factoren dan die beperking, kunnen worden geweigerd op grond van artikel 20.

Ad a.:

Onder a. wordt de verhuizing naar een inadequate woning genoemd als weigeringsgrond voor woonvoorzieningen. Niet de ondervonden beperking, maar de verhuizing naar een niet geschikte woning is dan de voornaamste oorzaak van de ondervonden problemen. Deze bepaling heeft voornamelijk betrekking op situaties waarin men gaat verhuizen zonder specifieke reden, maar gewoon omdat men daar zin in heeft. Uitzondering in deze bepaling is de zogeheten “belangrijke reden”. Daarbij moet gedacht worden aan een verhuizing vanwege samenwoning, huwelijk of het aanvaarden van werk elders.

Ad. b.:

Als een persoon met beperkingen verhuist, zal deze, in relatie tot die beperkingen, moeten zoeken naar een zo geschikt mogelijke woning. Het is niet de bedoeling dat men zo maar een ongeschikte woning kiest en vervolgens de rekening voor aanpassingen bij de gemeente indient. Met “verhuizen” wordt hier overigens niet alleen bedoeld op de feitelijke verhuizing, maar ook op alle onomkeerbare handelingen die normaal gesproken voorafgaan aan een verhuizing, zoals het tekenen van een koop-, huur- of erfpachtcontract, zie ook artikel 19, lid 1, waarin wordt bepaald dat het gaat om een situatie waarin men in de betreffende woning “zijn hoofdverblijf heeft of zal hebben”.

Voor de toepassing van deze weigeringsgrond geldt dat ook de gemeente ervoor zal moeten zorgen zicht te hebben op de aangepaste of makkelijk aan te passen woningvoorraad, niet alleen sociale huurwoningen, maar ook in de vrije sector en zonedig het koopwoningenbestand. Daarnaast zal de gemeente haar burgers goed moeten informeren over de gang van zaken bij dit soort verhuizingen. Alleen dan kan worden gemotiveerd dat iemand al dan niet is verhuisd naar de voor zijn situatie meest geschikte woning.

Ad c.:

Op basis van het feit dat voorzieningen op grond van de wet in hoofdzaak zijn gericht op het individu, worden in beginsel geen voorzieningen in gemeenschappelijke ruimten van wooncomplexen verstrekt. Evenals onder de Wet voorzieningen gehandicapten gold, zijn er uitzonderingen gemaakt voor de in de verordening genoemde voorzieningen in gemeenschappelijk ruimten. De opsomming is limitatief, dat wil zeggen dat er niet meer hoeft te worden verstrekt dan er in de verordening is genoemd.

Ad d.

Onder d. wordt met name bedoeld op verhuiskostenvergoedingen; veel verhuizingen zijn als algemeen gebruikelijk te beschouwen, ook los van de beperking die men heeft. Te denken valt aan verhuizingen van het ouderlijk huis naar een zelfstandige woonruimte, verhuizing van senioren naar een kleinere woning, omdat de eengezinswoning te bewerkelijk is geworden en kinderen reeds zelfstandig wonen.

Ad e.:

Verhuizingen naar AWBZ- en andere zorginstellingen leiden ertoe dat de aanvrager buiten de doelgroep van de wet valt; deze mensen kunnen immers niet meer zelfstandig participeren, en hebben dus geen aanspraak op woonvoorzieningen, ook al omdat ze die onder de Wvg ook al niet hadden. Als er in de te verlaten woning geen problemen bij het normale gebruik van de woning werden ervaren, is de verhuizing naar de nieuwe woning kennelijk de oorzaak van de

problemen en is men verhuisd naar een inadequate woning. In dergelijke situaties is er, evenals onder de Wet voorzieningen gehandicapten geen aanspraak op woonvoorzieningen, hetgeen al meermaals door de Centrale Raad van Beroep is bevestigd.

Artikel 21 Terugbetaling bij verkoop.

De Modelverordening Wet voorzieningen gehandicapten bevatte een zogenaamde anti-speculatiebepaling. Deze bepaling komt in deze modelverordening terug en heeft als doel het door de eigenaar laten terugbetalen van een deel van de waardeverhoging, die het gevolg is van de aanpassing van de eigen woning op grond van de wet. De datum van de verkoop is daarbij bepalend, omdat op die datum reeds vaststaat wat de verkoopprijs van de woning en wat de meerwaarde ten gevolge van de aanpassing is. Het is aan het college om te bepalen of en in hoeverre in een concrete situatie gebruik van deze bepaling wordt gemaakt, aangezien er een afweging dient plaats te vinden tussen de kosten van het effectueren van deze bepaling (taxatie, administratieve lasten) in relatie tot de te verwachten baten.

Hoofdstuk 5 Het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel.

Artikel 22 Vormen van te verstrekken voorzieningen.

Ad a.:

De collectieve vervoersvoorziening is al bekend in de vorm van het collectief vraagafhankelijk vervoer, zoals dat zich vanaf 1994 onder de Wet voorzieningen gehandicapten heeft ontwikkeld. Naast het collectief vervoer kan ook worden gedacht aan de mogelijkheden voor het opzetten van scootermobielpools, zoals in sommige verzorgingshuizen al op basis van de Wet voorzieningen gehandicapten gebeurde.

Ad b.:

Individuele voorzieningen in natura kunnen bestaan uit een diversiteit van vervoermiddelen, evenals onder de Wet voorzieningen gehandicapten. In het Verstrekkingenbeleid wordt uitgewerkt onder welke voorwaarden men voor een bepaald soort voorziening in aanmerking komt.

Ad c.:

Belangrijkste aanvulling ten opzichte van de Wet voorzieningen gehandicapten is het persoonsgebonden budget. De vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget door het college wordt in het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente uitgewerkt.

Artikel 23 Het recht op een algemene voorziening.

Door deze formulering is bepaald dat louter de aantoonbare beperkingen van de persoon in relatie tot de beperkingen van de bestaande vervoerssystemen bepalend zijn voor de vraag of, en zo ja in hoeverre de aanvrager in aanmerking komt voor een voorziening terzake.

Algemeen criterium om in aanmerking te kunnen komen voor een vervoermiddel is het ten gevolge van een beperking niet kunnen gebruiken van het openbaar vervoer. Die regel stamt uit de aan de Wet voorzieningen gehandicapten voorafgaande AAW, en wordt in de praktijk beoordeeld door te kijken naar de loopafstand van een aanvrager (de bekende 800-metergrens).

Doordat de streekbus, bijvoorbeeld voor iemand met een functionele beperking niet toegankelijk is, heeft men recht op een vervoersvoorziening. Psychische problemen (men durft niet in een drukke bus, men is bang voor de trein) zijn daardoor in principe geen indicatie voor een vervoersvoorziening. Hier moet een adequate voorziening getroffen worden. Deze kan wellicht beter gevonden worden buiten de wet, door middel van een therapie waardoor de blokkade opgeheven kan worden. Is in zo'n situatie de problematiek op te lossen, dan was de problematiek tijdelijk en viel deze derhalve terecht niet onder de wet, bij gebrek aan een langdurige noodzaak. Anders wordt het als blijkt dat het probleem niet therapeutisch opgelost kan worden. Dan is wel een langdurige noodzaak aanwezig en zou wel een vervoersvoorziening verstrekt kunnen worden.

Artikel 24 Het primaat van de collectieve vervoersvoorziening.

Artikel 24 geeft het primaat van de algemene voorzieningen aan boven de individuele verstrekkingen zoals genoemd onder b. en c. van artikel 22. Men kan voor individuele verstrekkingen in aanmerking komen:

- a indien men door de aard van de beperking geen gebruik kan maken van een collectieve vervoersvoorziening of;
- b indien er geen algemene voorziening aanwezig is.

Individuele voorzieningen kunnen echter ook in aanvulling op het gebruik van een collectief systeem verstrekt kunnen worden. Dit is het geval wanneer het collectief systeem de vervoersbehoefte van de aanvrager die een aanspraak heeft niet volledig dekt. Dit is volgens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep onder de Wet voorzieningen gehandicapten van bijzonder belang bij mensen die slechts zeer beperkt mobiel zijn (mensen met een loopafstand van maximaal circa 100 meter). Alleen collectief vervoer is voor deze categorie mensen geen adequate voorziening.

Artikel 25 Algemeen gebruikelijke vervoersvoorzieningen.

Onder de Wet voorzieningen gehandicapten is in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep bepaald dat het stellen van een inkomensgrens voor een forfaitaire tegemoetkoming in vervoerskosten bij een inkomen van 1,5 x de bijstandsnorm niet in strijd was met de geldende zorgplicht. Iemand met een dergelijk inkomen wordt geacht de kosten van het lokaal vervoer of bezit en gebruik van een auto zelf te kunnen dragen. Er is een duidelijke relatie met het begrip “algemeen gebruikelijk”; indirect worden de kosten van vervoer in relatie tot het inkomen algemeen gebruikelijk geacht.

Middels dit artikel maakt de gemeente een keuze maken voor het bepalen van de hoogte van het inkomen waarbij een auto en de daarmee samenhangende kosten als algemeen gebruikelijk kunnen worden beschouwd.

Artikel 26 Omvang in gebied en in kilometers.

Onder de Wet voorzieningen gehandicapten is de zorgplicht voor vervoer beperkt tot verplaatsingen in het kader van het leven van alledag in de directe woon- of leefomgeving; de wet spreekt nu in artikel 4 lid 1, onder c. over “het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel”. Dit lijkt nog beperkter te zijn dan de zorgplicht onder de Wet voorzieningen gehandicapten, maar aangezien met de Wet maatschappelijke ondersteuning niet is beoogd de reikwijdte van de Wet voorzieningen gehandicapten te beperken of uit te breiden, is er geen reden om aan te nemen dat de alleen de letterlijk lokale verplaatsingen onder de wet zullen vallen. Vandaar dat in artikel 26, conform de onder de Wet voorzieningen gehandicapten gevormde jurisprudentie, wordt uitgegaan van de eigen woon- of leefomgeving, met als uitzondering de bovenregionale zorgplicht, zoals die ook in de Wvg-jurisprudentie is omschreven.

Sinds maart 2002 houdt de vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep onder de Wet voorzieningen gehandicapten in dat een vervoersvoorziening of een combinatie van voorzieningen de mogelijkheid moet bieden om op jaarbasis minimaal 1.500-2.000 kilometer af te leggen. Deze jurisprudentie wordt hier vastgelegd, aangezien met de wet niet wordt beoogd de werkingssfeer van de Wet voorzieningen gehandicapten uit te breiden.

Hoofdstuk 6 Rolstoelen.

Artikel 27 Diverse typen rolstoelvoorzieningen.

Onder de Wet voorzieningen gehandicapten waren rolstoelen in de wet zelf als aparte categorie voorzieningen opgenomen. In de Wet maatschappelijke ondersteuning is dat niet het geval, maar aangezien met deze wet niet wordt beoogd het beleidsterrein ten opzichte van de voorafgaande Wet voorzieningen gehandicapten te verbreden of te versmallen, wordt de rolstoel gehandhaafd als de enige voorziening waarmee beperkingen bij het verplaatsen in en rond de woning in het kader van de wet gecompenseerd kunnen worden. Een definitie van een rolstoel is niet te geven, daarom wordt hier onder het begrip “rolstoel” een rolstoel begrepen te worden de rolstoel zoals iedereen die kent. Deze rolstoel kan zowel handbewogen als elektrisch aangedreven zijn. Een (elektrische)trippelstoel wordt niet als rolstoel beschouwd en wordt niet op grond van de wet verstrekt. De trippelstoel valt onder de door de Regeling Zorgverzekering te verstrekken voorzieningen. Een rolstoel kan zowel worden gebruikt als een verplaatsingsmiddel voor binnen als voor buiten. Primair doel van de rolstoel is het zittend verplaatsen, omdat lopend verplaatsen, ook met op grond van andere regelingen te verstrekken voorzieningen als looprekken, rollators, wandelstokken en krukken niet of onvoldoende mogelijk is. Kosten van onderhoud en reparatie van de rolstoel vallen eveneens onder de wet.

Voorzieningen die geen verband houden met het genoemde primaire verstrekingsdoel, het verplaatsen, omdat ze nodig zijn in verband met therapeutische doeleinden, worden niet op grond van de wet verstrekt. Hierbij valt te denken aan aanpassingen voor het gebruik van zuurstofapparatuur en andere aanpassingen. Bij accessoires gaat het uiteraard alleen om medisch noodzakelijke en niet-algemeen gebruikelijke zaken.

De sportrolstoel valt in het kader van deze verordening onder het begrip rolstoel. Onder de Wet voorzieningen gehandicapten was de sportrolstoel, meestal verstrekt in de vorm van een forfaitaire financiële tegemoetkoming, een bovenwettelijke voorziening die alleen op basis van de verordening werd verstrekt.

Bij artikel 27 is gekozen voor de mogelijkheden een rolstoel in de vorm van een algemene voorziening te verstrekken als het gaat om een rolstoel voor incidenteel gebruik. Deze rolstoelen voor incidenteel gebruik hoefden onder de Wet voorzieningen gehandicapten formeel niet te worden verstrekt, hoewel dat in de praktijk wel vaak gebeurde. Deze optie geeft een regeling waarbij wel incidenteel noodzakelijke rolstoelen worden verstrekt, maar dan via een algemene rolstoelvoorziening.

Dit is geregeld onder a. Het betreft dan situaties waarbij soms een rolstoel nodig is, terwijl het dagelijks verplaatsen in en om de woning zonder rolstoel plaatsvindt. Het recht op een dergelijke rolstoel kan in die situaties ingevuld worden via een rolstoelpool waarop de betrokkene een beroep op kan doen. Hierdoor wordt voorkomen dat een groot aantal rolstoelen weinig frequent wordt gebruikt. De rolstoelen uit de rolstoelpool worden daarentegen wel frequent gebruikt. Uiteraard moet het daadwerkelijk mogelijk zijn een rolstoel uit de pool te lenen. De pool moet dan ook voldoende geschikte rolstoelen op voorraad hebben. Onder b. en c. betreft het de individuele rolstoel voor dagelijks zittend gebruik, terwijl onder d. de sportrolstoel wordt genoemd.

Artikel 28 Incidenteel, danwel dagelijks rolstoelgebruik en sportrolstoel.

In dit artikel is geregeld dat een aanvrager voor een rolstoel uit een rolstoelpool in aanmerking kan komen als het gaat om incidenteel gebruik van de rolstoel, terwijl een rolstoel in natura of in de vorm van een persoonsgebonden budget verstrekt zal worden als de rolstoel voor het dagelijks zittend verplaatsen in en om de woning langdurig medisch noodzakelijk is. Geen rolstoel wordt verstrekt als hulpmiddelen als krukken, een rollator, of andere hulpmiddelen een voldoende oplossing bieden voor het verplaatsingsprobleem. Wel kan, als dit noodzakelijk is, een rolstoel verstrekt worden in aanvulling op dergelijke voorzieningen, mits het gebruik dagelijks noodzakelijk is. De nadere verstrekingscriteria worden vastgelegd in de beleidsregels.

Indien de rolstoel niet noodzakelijk is voor incidenteel gebruik, maar voor dagelijks zittend verplaatsen in en om de woning kan de rolstoel verstrekt worden als voorziening in natura of als persoonsgebonden budget. Een rolstoel uit de rolstoelpool is dan immers geen adequate voorziening.

Een sportrolstoel, in principe altijd te verstrekken als een persoonsgebonden budget, zal verstrekt worden als zonder de sportrolstoel sportbeoefening niet mogelijk is of zal zijn. Daarbij dient onder het begrip sportrolstoel uitsluitend een sportrolstoel verstaan te worden. Andere sportvoorzieningen worden niet verstrekt, evenmin als hulpmiddelen aan een sportrolstoel zoals een handbike, die alleen voor sportbeoefening, en niet voor het lokaal verplaatsen nodig is.

Artikel 29 Aanspraak op rolstoelvoorzieningen voor AWBZ-bewoners.

Recht op een op grond van de AWBZ verstrekte rolstoel aan AWBZ-bewoners bestaat alleen indien de AWBZ-bewoner zowel de AWBZ-functie “verblijf”, als de functie “behandeling” geniet in één en dezelfde erkende AWBZ-instelling. Als een AWBZ-bewoner niet aan deze voorwaarde voldoet, is er ook geen recht op een AWBZ-rolstoel, en zal er door de gemeente een rolstoel moeten worden verstrekt op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Onduidelijkheid kan ontstaan, wanneer een instelling met alleen erkenning voor de AWBZ-functie “verblijf” (bijvoorbeeld een verzorgingshuis) de AWBZ-functie “behandeling” als het ware inkoop bij een voor die functie wél erkende instelling. Het “verzorgingshuis met verpleegafdeling” is een veelvoorkomende situatie, waarin in de instelling wél beide AWBZ-functies kunnen worden “genoten”, maar de instelling zelf geen erkenning heeft voor beide AWBZ-functies, maar alleen voor de functie “verblijf”. Het gevolg is dat er geen recht op een AWBZ-rolstoel bestaat in een dergelijke situatie, juist omdat beide functies op die verpleegafdeling niet door één en dezelfde erkende AWBZ-instelling worden verzorgd, maar door twee verschillende AWBZ-instellingen, waarbij de ene instelling gebruik maakt van de erkenning van de andere instelling.

Hoofdstuk 7 Het verkrijgen van voorzieningen en het motiveren van besluiten

Artikel 30 Gebruik aanvraagformulier.

In artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk wordt ingediend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Dat betekent dat er altijd een eerste handeling van de kant van de aanvrager noodzakelijk is: er moet eerst een aanvraag worden ingediend. Een persoon uit de doelgroep van deze wet kan dus niet verwachten dat vanuit de gemeente op eigen initiatief iets in zijn of haar richting wordt ondernomen. In dit artikel is bepaald dat de aanvraag plaats dient te vinden op een daartoe beschikbaar gesteld aanvraagformulier. De aanvraag in het kader van de wet die niet op het beschikbaar gestelde aanvraagformulier is ingediend, kan echter niet zonder meer buiten behandeling worden gelaten. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt immers dat de aanvraag in ieder geval naam en adres van de aanvrager en een aanduiding van de beschikking die gevraagd wordt, dient te bevatten en verder ondertekend moet zijn. Jurisprudentie leert dat een ondertekend formulier, dat overigens niet is ingevuld, geaccepteerd dient te worden als de overige benodigde bescheiden daarbij zijn gevoegd. Het ligt voor de hand in een dergelijke situatie te verzoeken om aanvulling van de gegevens.

Artikel 31 Relatie met de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Op basis van het amendement-Mosterd c.s. (kamerstuk nr. 30 131-54) is in artikel 5, lid 2, onder a. van de wet opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening regels moet vaststellen omtrent de wijze waarop de toegang tot individuele voorzieningen in samenhang met voorzieningen op het gebied van wonen en zorg als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is geregeld.

Gezien de toelichting op dit amendement, waarbij is vermeld dat lid 2, onder a. ertoe strekt dat “de gemeente bepaalt hoe achter één loket de samenhang van toegang tot voorzieningen krachtens deze wet met toegang tot zorgvoorzieningen krachtens de AWBZ of toegang tot voorzieningen op het gebied van wonen is geregeld”, wordt bedoeld op de zogenaamde één-loketgedachte. Wetsbepaling en toelichting lopen echter enigszins uit elkaar, omdat in de wetsbepaling “voorzieningen op het gebied van wonen en zorg als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten” gebundeld (als vallend onder de AWBZ) worden genoemd, terwijl in de toelichting op het amendement waarop de wetsbepaling is gebaseerd onderscheid wordt gemaakt tussen toegang tot zorgvoorzieningen krachtens de AWBZ en toegang tot voorzieningen op het gebied van het wonen. Verder wordt er, zoals hierboven al geciteerd, in de toelichting geen onderscheid meer gemaakt tussen raad en college, slechts “de gemeente” wordt genoemd. Praktisch gezien zal de concrete uitvoering van activiteiten in het zorgloket en de werking ervan een typische uitvoeringsactiviteit zijn, dus naar zijn aard vallen onder de verantwoordelijkheid van het college. De door de raad vast te stellen verordening beperkt zich daarom tot het aanwijzen van een loket, waarbij de nadere uitwerking daarvan via het college geregeld moeten worden.

Lid 1 onder a. en b. van dit artikel in de Verordening bepaalt dat het college bevoegd is de aanvrager op te roepen in persoon te verschijnen en te ondervragen op een door het college te bepalen plaats en tijdstip en te laten onderzoeken en/of ondervragen door een of meer daartoe aangewezen deskundigen. Dit alles met de beperking dat dit in het belang moet zijn van de aanvraag.

Afdeling 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht, geeft in een vijftal artikelen enige algemene bepalingen over (externe) advisering. Artikel 3:5 lid 1 Algemene wet bestuursrecht geeft aan dat in deze afdeling onder adviseur verstaan wordt: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

In tegenstelling tot hetgeen er was bepaald in de Wet voorzieningen gehandicapten is in de wet niet geregeld dat er een adviseur benoemd moet worden. Advies zal in het kader van de uitvoering van de wet echter onontbeerlijk zijn. De gemeente dient één of meer adviseurs aan te wijzen om in het kader van de wet advies uit te brengen. In de verordening wordt niet opgenomen wie de adviseur is. Men kan immers meer adviseurs in verschillende, zelfs wisselende situaties hebben, hetgeen een eenduidige vermelding onmogelijk maakt.

Advies wordt in ieder geval gevraagd wanneer het een eerste aanvraag door de betrokkene betreft. Dit bijvoorbeeld om te kunnen beoordelen of het wellicht om een progressief ziektebeeld gaat, waarbij vooruitlopend op dit proces reeds eerder ingrijpendere maatregelen getroffen dienen te worden dan op het moment van de aanvraag nodig lijkt. Doorslaggevend is echter dat vanaf het begin duidelijk geobjectiveerd wordt wat er medisch gezien speelt bij de betrokken aanvrager. Het spreekt voor zich dat bij overgang van AWBZ en Wvg naar deze wet voor diegenen die al een voorziening hadden niet gesproken wordt van eerste aanvraag. Van eerste aanvraag wordt gesproken als een aanvrager in zijn geheel niet bekend is bij deze wet.

Een afwijzing om medische redenen, zoals bedoeld onder c., kan uiteraard alleen maar op basis van een medisch advies.

Met name wanneer de aard van de aandoening niet echt duidelijk is, is advies onontbeerlijk; soms kan een op het oog eenvoudige aanvraag leiden tot een stroom van verdere aanvragen, zonder dat duidelijk is wat iemand mankeert. Dat kan bij verstrekking van voorzieningen zelfs tot invaliderende effecten voor de aanvrager en onnodige kosten voor de gemeente leiden. Dit probleem speelt in het bijzonder bij een aantal zogeheten (medisch) moeilijk objectiveerbare aandoeningen (m)moa's.

Tot slot vraagt het college advies, indien dit overigens gewenst wordt geacht. Het zal duidelijk zijn dat hier een scala aan argumenten op te voeren valt. Door deze bepaling is het echter te allen tijde mogelijk om advies te vragen. Het is verstandig hierbij te (kunnen) motiveren waarom advies gevraagd wordt, met het oog op een eventuele beroepsprocedure, waarin dit een rol zou kunnen spelen.

Lid 3:

Deze bepaling spreekt voor zich; het is duidelijk dat gegevens inzake de medische toestand, het inkomen, de woonsituatie en allerlei andere gegevens noodzakelijk kunnen zijn om een aanvraag te kunnen beoordelen. Er is een duidelijke praktische samenhang met artikel 32 lid 1 van deze verordening, inzake het gebruik van een door het college te verstrekken formulier. Door middel van gebruik van een formulier kunnen de procedures inzake de gegevensverstrekking worden gestroomlijnd.

Uiteraard moet er niet meer worden opgevraagd dan noodzakelijk is voor het nemen van een besluit op de aanvraag, zie hieromtrent ook artikel 4:3 Algemene wet bestuursrecht. Weigert de aanvrager echter de voor het nemen van het besluit noodzakelijke gegevens te verstrekken, dan rest het college niets anders dan de aanvraag volgens de procedure van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht buiten behandeling te laten.

Ten aanzien van het omgaan met de – vaak privacygevoelige – gegevens moet de gemeente rekening houden met de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Lid 4 geeft aan dat bij de advisering gebruik gemaakt moet worden van de zogenaamde ICF-classificatie van de Wereld Gezondheidsorganisatie. Deze bepaling is in de verordening opgenomen naar aanleiding van de toelichting op amendement 65, waarin staat “Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk biedt de International Classification of Functions, Disabilities and Impairments (ICF classificatie) een uniform begrippenkader dat als grondslag kan dienen om de behoefte aan voorzieningen in individuele gevallen vast te stellen.” Mede omdat bij de indicatiestelling van de diverse functies in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten eveneens van deze classificatie gebruik wordt gemaakt kan het gebruik van de ICF-classificatie afstemming tussen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en deze wet vergemakkelijken.

Artikel 33 Samenhangende afstemming.

In artikel 5, lid 2, onder b. van de wet is vastgelegd dat de raad in de verordening bepaalt op welke wijze de verkrijging van individuele voorzieningen samenhangend afgestemd wordt op de situatie van de aanvrager. Deze bepaling is bedoeld om, naast de toepassing van algemene bestuursrechtelijke zorgvuldigheidseisen, de inhoud van de voorzieningen zelf, vanuit cliëntperspectief, in samenhang te bezien. Evenals het genoemde in de toelichting op artikel 31 van deze verordening, gaat het hier naar zijn aard om uitvoeringsbeleid.

Artikel 34 Wijzigingen in de situatie.

Het spreekt voor zich dat wijzigingen in de situatie gemeld dienen te worden in al die gevallen dat zij van invloed zijn op de verstrekte of te verstrekken voorzieningen.

Artikel 35 Intrekking van een voorziening

Duidelijk is, dat verstrekking van voorzieningen gebonden is aan voorwaarden. Het is in verband met het kenbaarheidsvereiste, verwoord in de passage “waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed zijn op het recht op een voorziening”, van groot belang om de beschikkingsvoorwaarden duidelijk te vermelden in een beschikking. Het is daarom raadzaam om een belanghebbende te wijzen op de voorwaarden die het recht op de voorziening met zich meebrengen. Daarnaast is het belangrijk in de beschikking ook expliciet te wijzen op de verplichting om wijzigingen in de situatie aan het college door te geven. Mocht er sprake zijn van een, om wat voor reden dan ook, ten onrechte toegekende voorziening, dan vergemakkelijkt een duidelijke formulering in de beschikking een eventuele beëindiging of terugvordering van (het recht op) een voorziening, omdat de betrokkene zich dan niet kan beroepen op onbekendheid met de feiten.

Artikel 36 Terugvordering

De wet bevat geen bepalingen omtrent terugvordering van voorzieningen, wat reden is om deze mogelijkheid op te nemen in de verordening, omdat er anders geen juridische basis is om voorzieningen terug te vorderen. Indien er, naar later blijkt, ten onrechte is uitbetaald of geleverd (voorziening in natura) is, kan het college de voorziening geheel of gedeeltelijk terugvorderen. Het besluit tot herziening van het recht op de voorziening en de daaraan gekoppelde terugvordering biedt echter geen executoriale titel, zoals bijvoorbeeld in de Wet werk en bijstand het geval is bij terugvordering. Er is wel sprake van een civielrechtelijke vordering op grond van onverschuldigde betaling waarvoor het Burgerlijk Wetboek, boek 6 artikel 203 e.v. de wettelijke basis biedt. Aan de gerechtelijke procedure zijn kosten verbonden, met name in gevallen waarin de vordering hoger is dan € 5.000,- en dus een procedure met procureurstelling bij de rechtbank noodzakelijk is. Bij lagere bedragen kan een eenvoudige dagvaardingsprocedure bij de kantonrechter gevolgd worden, zonder verplichte procureurstelling.

Het ligt voor de hand dat van de terugvorderingmogelijkheid in ieder geval gebruik wordt gemaakt indien er aan de zijde van de aanvrager sprake is van verwijtbaarheid. Wanneer deze dus bewust verkeerde gegevens heeft verstrekt, bijvoorbeeld over zijn inkomen. Ook kan terugvordering van een voorziening in natura aan de orde zijn wanneer de aanvrager in gebreke blijft zijn eigen bijdrage binnen de gestelde termijn en na aanmaning te voldoen. Het is raadzaam vooraf een inschatting te maken van de kosten en te verwachten baten, gezien de mogelijke kosten van een civielrechtelijke procedure. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar de kosten van inschakeling van een procureur, maar ook naar mogelijke invorderingskosten, zoals de kosten van inschakeling van een deurwaarder.

Wanneer blijkt dat een financiële tegemoetkoming of een gemaximeerde vergoeding binnen zes maanden na de uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van de voorziening waarvoor deze is verleend, kan deze betaling ook worden teruggevorderd. Het gaat hierbij om voorzieningen waarbij de uitbetaling van de tegemoetkoming of de vergoeding aan de aanschaf van de voorziening voorafgaat. Bij woningaanpassingen zal dit in de regel niet voorkomen omdat de uitbetaling pas dan plaatsvindt nadat de woningaanpassing is uitgevoerd. Artikel 36 is dus niet van toepassing op woningaanpassingen.

Hoofdstuk 8 Slotbepalingen.

Artikel 37 Hardheidsclausule.

Artikel 37 bepaalt dat het college in bijzondere gevallen ten gunste van de aanvrager kan afwijken van de bepalingen van deze verordening, en dus niet van de in de wet zelf genoemde bepalingen. Zonodig wordt hierbij advies ingewonnen. Dit afwijken kan alleen maar ten gunste, en nooit ten nadele van de betrokken persoon met beperkingen of de eigenaar van de woonruimte. Bij de woningeigenaar, bijvoorbeeld een corporatie kan gedacht worden aan een situatie waar het van belang is dat een woonruimte ook langer dan zes maanden leeg staat, omdat bijvoorbeeld bekend is dat een persoon met beperkingen voor wie de aangepaste woning uitermate geschikt is, op het punt staat om uit een revalidatiecentrum te worden ontslagen. In die gevallen kan het doelmatiger zijn om een langere periode een tegemoetkoming in de huurderiving te verstrekken. Verder is met nadruk gemeld: in bijzondere gevallen. Het gebruik maken van de hardheidsclausule moet beschouwd worden als een uitzondering en niet als een regel. Het college moet in verband met precedentwerking dan ook duidelijk aangeven waarom in een bepaalde situatie van de verordening wordt afgeweken.

Artikel 38 Indexering.

Deze bepaling, maakt het mogelijk alle bedragen, genoemd in het op de verordening gebaseerde Financieel Besluit gemeente Pekela te indexeren. Indexering voor de meeste van de op deze verordening gebaseerde normbedragen vindt plaats volgens het CBS-prijnsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. De Algemene Maatregel van Bestuur bepaalt in artikel 4.4, lid 1 dat ook de bedragen van de eigen bijdragen jaarlijks aan de hand van de prijsindex voor de gezinsconsumptie worden gewijzigd bij ministeriële regeling. Het ligt voor de hand wijzigingen in bedragen in deze verordening tegelijkertijd hiermee door te voeren.

Artikel 39 Evaluatie.

Op grond van dit artikel dient het gemeentelijk beleid periodiek geëvalueerd te worden. Dat beleid omvat zowel het algemene beleid, zoals door de gemeenteraad neergelegd in de verordening, als het uitvoeringsbeleid, dat onder de bevoegdheid van het college is neergelegd in beleidsregels. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld omdat het voorzieningenniveau te hoog of te laag blijkt te zijn, dient de evaluatie te leiden tot aanpassing van de verordening of van de beleidsregels.

Artikelen 40 en 41 Inwerkingtreding en citeertitel.

Deze bepalingen spreken voor zich en worden niet nader toegelicht.