

Kan iemand participeren in de samenleving, dan is hij zelfredzaam. Maar in de wetten en regelingen in de domeinen werk, inkomen en zorg & ondersteuning worden niet dezelfde definities van zelfredzaamheid gehanteerd. De Wmo lijkt het sluitstuk van het kunnen meedoen aan de samenleving.

DOOR Ingeborg Lunenburg

Over de reikwijdte bij het bevorderen van zelfredzaamheid

Wet maatschappelijke ondersteuning, sluitstuk van participatie?

Het is de vraag hoe ver de Wmo reikt bij het bevorderen of behouden van zelfredzaamheid van mensen. Kunnen zij dat zelf of moet de gemeente daar voor zorgen?

De Wmo is mede ontstaan door de discussie over de Nederlandse Verzorgingsstaat.¹ Het belangrijkste aspect daarvan is solidariteit. Dat is bijvoorbeeld een verzekerd recht op zorg door de overheid, geregeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Die zekerheid wordt steeds verder teruggebracht naar een door de overheid gegarandeerde basisnorm. De zelfredzaamheid in de AWBZ-zorg is gericht op het voorkomen van verwaarlozing en opname in een AWBZ-instelling. Tot 2007 was huishoudelijke verzorging bijvoorbeeld nog verzekerde AWBZ-zorg, die naar de Wmo is overgeheveld. In de Zvw gaat het over noodzakelijk verzekerde prestaties. Dat zijn bijvoorbeeld medische zorg met een verplicht te betalen eigen risico en hulpmiddelen die zijn gericht op het verbeteren van een functie of hulp bij het uitvoeren van activiteiten (hoorapparaat, contactlenzen, protheses, ortheses, aangepaste computerapparatuur, loop-hulpmiddel, etc.).

De Wmo heeft betrekking op twee essentiële waarden in onze samenleving. Als eerste de individuele soevereiniteit en verantwoordelijkheid en ten tweede de waarde van de maatschappelijke verbondenheid en solidariteit. Zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie vormen de benadering vanuit een individueel perspectief. Meedoen, maatschappelijke betrokkenheid en solidariteit gaan over het maatschappelijk perspectief.²

Kaderwet

Maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo alleen op hoofdlijnen geregeld in een aantal definities en negen beleidsterreinen, waarvoor de gemeenteraad een beleidsplan moet vaststellen.³ Slechts één beleidsterrein gaat over het verlenen van (individuele) voorzieningen aan mensen met beperkingen, waarvoor de gemeenteraad verplicht is een verordening op te stellen.

Burgers mogen op die terreinen dan ook inspanningen en resultaten verwachten van de gemeente waar zij woonachtig zijn. Denk aan het algemeen maatschappelijk werk, ondersteuning bij de opvoedkundige problemen, informatie en advies over maatschappelijke ondersteuning maar ook cliëntenondersteuning. Daaronder valt individueel gerichte hulp

bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem. Je zou kunnen zeggen dat iemand tijdelijk niet zelfredzaam is. In de meeste gemeenten wordt deze ondersteuning (nog) door stichting MEE verleend. Verder is een van de beleidsterreinen specifiek gericht op het ondersteunen van mantelzorgers.

Voorliggend

Het zelf (kunnen) zorgen voor het kunnen meedoen, speelt ook een rol. Daar is een krachtige sociale structuur voor nodig die zelforganisatie en maatschappelijke binding biedt. Wat burgers binnen een sociale structuur zelf of met elkaar kunnen oplossen, is voorliggend op het verlenen van zorg of voorzieningen. Voorbeelden daarvan zijn iemands sociale netwerk (vrienden en familie), mantelzorgers en vrijwilligers of buurtzorg. Het is alleen niet zo dat iemand ondersteuning binnen zijn sociale structuur moet afdwingen voordat er recht bestaat op een (individuele) voorziening. Belangrijk is dan ook in hoeverre gemeenten de mate van maatschappelijke betrokkenheid binnen een sociale structuur kunnen beïnvloeden. De geïnteresseerde lezer wijs ik op het proefschrift 'Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteu-

ning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken' van Marja Jager-Vreugenhil.⁴

Binnen de gemeente kunnen 'algemene voorzieningen' beschikbaar zijn. Denk aan de maaltijdservice of de boodschappendienst. Kan iemand niet zelf koken of boodschappen doen en is er ook niemand (vrijwillig) beschikbaar, dan gaan deze voorzieningen voor op het verlenen van een individuele voorziening zoals hulp bij het huishouden. Er zijn meer voorbeelden denkbaar.

Compensatieplicht

Oorspronkelijk was het de bedoeling om het verlenen van een aantal voorzieningen tijdelijk in de Wmo te verplichten. Ondanks die waarborg kon voor dat tijdelijk karakter geen politiek en maatschappelijk draagvlak worden gevonden. En zie daar: de compensatieplicht werd geboren.⁵ Dat artikel verplicht de gemeente om met een (individuele) voorziening een resultaat te bereiken dat kan gelden als normale deelname aan het maatschappelijk verkeer. Wat daaronder wordt verstaan is neergelegd in vier wettelijke resultaatgebieden.⁶ Hiermee is een afdwingbaar recht op ondersteuning in de zelfredzaamheid gewaarborgd. Regels en voorwaarden daarover staan in de verordening.

Zelfredzaamheid

Onder zelfredzaamheid in de Wmo wordt het vermogen van iemand verstaan om het leven in te richten zonder dat hulp van anderen nodig is.⁷ Daar kan een (individuele) voorziening voor nodig zijn. De Wmo strekt echter niet tot het oplossen van alle 'zelfredzaamheidsproblemen' van mensen. Allereerst moet iemand geobjectiveerde beperkingen hebben en is de compensatieplicht alleen gericht op de eerder genoemde resultaatgebieden. Verder geldt dat een voorziening op grond van een andere wettelijke regeling voorrang heeft op de Wmo.⁸ De toegang tot (individuele) voorzieningen is begrensd. Ter illustratie worden enkele voorbeelden genoemd.

Iedereen in Nederland is vrij in zijn woningkeuze. Bij een aanvraag om voorzieningen wordt er echter wel rekening mee gehouden of iemand in een voor



Algemene voorzieningen gaan voor op het verlenen van in een individuele voorziening. Kan iemand niet zelf koken en is er ook niemand (vrijwillig) beschikbaar, dan gaat de maaltijdservice voor op individuele hulp bij het huishouden.

zijn beperkingen geschikte woning is gaan wonen. Daarbij is het niet ongebruikelijk om met een groot gezin op een flat te wonen.⁹ Ondersteuning bij het vinden van woonruimte of het aanbieden van een woning is geen Wmo-aanspraak.¹⁰ Beschikt iemand echter niet meer over een thuissituatie, dan kan er aanspraak bestaan op tijdelijk onderdak en begeleiding (maatschappelijke opvang). Let wel, dat is geen individuele voorziening en wordt alleen door een aantal aangewezen gemeenten uitgevoerd.

Jurisprudentie

De Wmo beoogt om geen voorzieningen te verlenen als mensen zelf oplossingen kunnen bedenken voor problemen in hun sociale omgeving.¹¹ Recent heeft de Centrale Raad die 'eigen verantwoordelijkheid' geïntroduceerd.¹² Uit de uitspraak blijkt dat de gevolgen van de verkoop van een eigen bedrijf onder die eigen verantwoordelijkheid valt en geen claim bij de Wmo kan worden neergelegd. De aanvrager is door de verkoop verhuurd van een adequate naar een niet-adequate woning die moet worden aangepast. Echter in de koopsom had daarvoor een bedrag bedongen kunnen worden. Hoewel in de Kamerstukken

de eigen verantwoordelijkheid wordt benoemd kan daar - gelet op de jurisprudentie - maar zeer beperkt betekenis aan worden toegekend. De compensatieplicht is een afdwingbaar recht. Veel gehoorde en gelezen (beleids)standpunten over 'voorzienbaarheid' van de gevraagde voorziening of dat de eerste € 250 altijd zelf moet worden betaald, kunnen de rechterlijke toets niet doorstaan.¹³

De Wmo-verordening bevat meestal regels over de plicht om eerst contact op te nemen met de gemeente voordat een voorziening wordt aangeschaft, men gaat verhuizen of op een andere manier onomkeerbare handelingen verricht zoals het ondertekenen huur- of koopcontract. Doet iemand dat niet, dan brengt hij zichzelf in een lastige bewijspositie. Dat gaat over de beoordeling of de noodzaak nog kan worden vastgesteld en of iemand naar de meest geschikte beschikbare woning is of gaat verhuizen.¹⁴

Gebruikelijk

Bij een aanvraag om hulp bij het huishouden wordt rekening gehouden met zorg die gebruikelijk is voor mensen ten opzichte van elkaar. Dat zijn de *huisgenoten* binnen de *leeftijd*. Zij zijn

verplicht huishoudelijke taken over te nemen voor zover zij met elkaar duurzaam gezamenlijk een woning bewonen en daardoor niet overbelast (dreigen te) raken. Interessant is de vraag of de gemeente deze begrippen ruimer mag uitleggen dan thans gebeurd. Denk bijvoorbeeld aan structurele voortdurende aanwezigheid van iemand in dezelfde woning¹⁵ of ingeval de ouders 'naast' hun kind(eren) in een aangebouwde woning wonen. Ik meen dat er enige beoordelingsvrijheid bestaat om huisgenoten en leefeenheid nader te definiëren. Daarvoor is vereist dat in de verordening op te nemen.

Begeleiding

De compensatieplicht bevat thans geen wettelijk resultaatgebied gericht op 'begeleiding'.

- Boodschappen doen, administratie en onderwijs. Verzoekt iemand om een (individuele) voorziening voor begeleiding bij het doen van boodschappen en zijn administratie, dan kan hij een afwijzing verwachten. Immers, hulp bij het huishouden bestaat (slechts) uit het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden.¹⁶ Ook begeleiding bij het volgen van onderwijs is geen Wmo-aanspraak.¹⁷
- Medemensen ontmoeten om sociale verbanden aan te gaan. Dit is een wettelijk resultaatgebied. Doorgaans wordt dit resultaat bereikt door het verlenen van een vervoersvoorziening. Ook een sportvoorziening kan daar aan bijdragen.¹⁸ Aangenomen wordt dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor de begeleiding bij het lokale vervoer.¹⁹ Dat kan echter anders zijn eenmaal op de plek van bestemming aangekomen. Is iemand afhankelijk van begeleiding (bijvoorbeeld duwen van de rolstoel), dan zal de gemeente zich moeten inspannen om te bemiddelen naar vrijwilligers.²⁰ De gemeente mag het uitgangspunt hanteren dat burgers eerst in de eigen omgeving naar een oplossing zoeken, dan in het informele netwerk, zonodig met algemene voorzieningen en als laatste individuele voorzieningen.²¹ Met dit resultaatgebied wordt feitelijk de verbinding gelegd met de sociale structuur.

Toekomst

Op 1 januari 2013 treden een aantal maatregelen in de zorg in werking.²² Eenvoudige hulpmiddelen bij het lopen (looprek of rollator) zijn geen verzekerde prestaties meer van de Zvw. Ook loophulpmiddelen die iemand permanent ('levenslang') nodig heeft, zoals een trippelstoel of een loopfiets vallen niet onder de Zvw. Deze maatregelen kunnen van invloed zijn voor de uitvoering van de compensatieplicht. Immers, de genoemde hulpmiddelen kunnen een compenserende oplossing bieden voor iemands beperkingen in het zich in en om de woning verplaatsen of het lokaal per vervoermiddel. Met een rollator zou iemand de bushalte kunnen bereiken waardoor geen individuele vervoersvoorziening hoeft te worden verleend.²³

Verder zal ons nieuwe kabinet het domein van de zorg snel ter hand nemen vanuit het oogpunt van kostenbeheersing. In juni jl. bracht de Taskforce VWS een rapport uit. Daarin staat onder meer dat hulp bij het huishouden en de eenvoudige hulpmiddelen alleen beschikbaar moeten blijven voor de laagste inkomens. Verder noemt het rapport dat extramurale AWBZ-zorg onder de Wmo maar ook onder Zvw kan vallen. Denk aan persoonlijke verzorging (hulp bij wassen, eten, toiletgang, etc.).

Ook ligt het controversieel verklaarde wetsvoorstel Begeleiding nog te wachten op behandeling door de Tweede Kamer.²⁴ De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in september jl. een ontwerpadvies gegeven als tussentijdse reactie op het definitieve advies over de toekomstbestendigheid van de gezondheidszorg. Daarin staat onder meer dat de AWBZ-functie extramurale begeleiding op grond van de Wmo zou kunnen worden uitgevoerd, maar nadrukkelijk niet in zijn huidige vorm. 'Daarvoor is de beleidsvrijheid van gemeenten te groot, waardoor het gevaar van verschraving van de voorziening kan optreden'.

Tot slot

Het bevorderen of behouden van de zelfredzaamheid van mensen is in de Wmo begrensd tot wettelijke resultaatgebieden. De Wmo bepaalt niet met welke (individuele) voorziening een resultaat

moet worden bereikt. Het schrappen van zorg of voorzieningen in andere wetgeving is dan ook van invloed op het uitvoeren van de compensatieplicht. Daarmee is en blijft de Wmo het sluitstuk van het kunnen meedoen aan de samenleving. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl

Noten

1. Zie onder andere het rapport 'De verzorgingsstaat heroverwogen' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2006).
2. TK 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 55.
3. Artikel 1 lid 1 en onder g Wmo en artikel 3 Wmo.
4. Marja Jager-Vreugdenhil promoveerde op 27 september 2012.
5. TK 2004/05, 30 131 nr. 65.
6. Het kunnen voeren van een huishouden, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.
7. Het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen (TK 2004/05, 30 131, nr. 65).
8. Artikel 2 Wmo, CRvB 21-03-2012, BV9433 Wmo en CRvB 21-03-2012, BV9431 WIA-T.
9. CRvB 02-03-2011, BQ1751 Wmo.
10. CRvB 14-09-2011, BT6172 Wmo.
11. TK 2004/05, 30 131, nr. 3.
12. CRvB 21-05-2012, BW6810 Wmo.
13. CRvB 15-12-2010, BO8856 Wmo, CRvB 09-05-2012, BW6548 Wmo en vergelijk CRvB 19-12-2011, BU7263 Wmo.
14. CRvB 15-02-2012, BV5418 Wmo, CRvB 13-04-2011, BQ2868 Wmo en Rechtbank Arnhem 20-09-2011, BT8400 Wmo.
15. Bijvoorbeeld drie dagen/nachten per week.
16. Artikel 1 lid 1 onder h Wmo en Rechtbank Amsterdam 29-02-2012, nr. AWB 101/3109 Wmo.
17. CRvB 03-08-2011, BR4456 Wmo-T.
18. Rechtbank Breda 03-01-2011, BP2699 Wmo. Zie ook artikel 'Compensatieplicht voor sportvoorzieningen?' in Sociaal Bestek 7-8/2011.
19. CRvB 28-10-2009, BK1558 WVG en CRvB 23-01-1998, nr. 96/11737 WVG en CRvB 06-11-2002, nr. 01/2553 WVG (bron Schulinc Handboek Wmo).
20. V.zr. CRvB 02-09-2011, BR7017 en BR7013 Wmo.
21. CRvB 29-02-2012, BV7437 Wmo.
22. Stcrt. 20 juli 2012, nr. 14946.
23. Vergelijk CRvB 19-09-2012, BX7649 Wmo.
24. TK 33 127 en zie artikel 'Zelfredzaam met Wmo-begeleiding' in Sociaal Bestek 1/2012.