

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Wachten op een Canta

Gemeente Amsterdam

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

10 december 2010
RAI059823

Samenvatting

Een 82-jarige gehandicapte Amsterdammer vraagt in augustus 2007 een gesloten buitenwagen (Canta) aan bij de gemeente ter vervanging van zijn eigen 18 jaar oude auto. De aanvraag wordt afgewezen. De man maakt bezwaar en de gemeente kent de buitenwagen in augustus 2009 alsnog toe, mits de man zijn eigen auto wegdoet. Omdat de man dan geen vervoersvoorziening meer heeft, is er een nieuwe situatie ontstaan en kan hij een aanvraag voor de Canta indienen. Omdat de man in die tijd zonder vervoer zou zitten, gaat hij in beroep tegen de eis om zijn auto van de hand te doen. Tijdens de zitting in oktober 2009 zegt de dienst voor de periode van vier weken tussen afstand van de auto en levering van de Canta een taxikostenvergoeding toe. Deze wordt pas vanaf februari 2010 uitbetaald. De man trekt zijn beroep in en krijgt vier maanden later, op 1 april 2010, zijn Canta. Eind mei 2010 overlijdt de man. De Canta heeft hij niet meer kunnen gebruiken.

Zijn gemachtigde legt de zaak aan de Gemeentelijke Ombudsman voor.

De ombudsman toetst de zaak aan het evenredigheidsvereiste. Dat houdt in dat een bestuursorgaan zijn doel bereikt op een manier die het minst ingrijpend voor de burger is (subsidiariteit) en dat die manier in evenredige verhouding staat tot het te bereiken doel (proportionaliteit). De Dienst Wonen, Zorg en Samenleven had de minst ingrijpende procedure voor het verstrekken van de Canta moeten volgen en de gekozen procedure had in redelijkheid van de burger moeten kunnen worden gevergd. De eis om afstand te doen van de eigen auto was ingrijpend, omdat het tot gevolg had dat de man tijdelijk geen vervoersvoorziening had. Het indienen van een nieuwe aanvraag was geen redelijke eis omdat de Canta al was toegekend. De dienst heeft zich daarom niet aan het evenredigheidsvereiste gehouden, vond de Gemeentelijke Ombudsman.

Oordeel

De dienst heeft in strijd met het vereiste van evenredigheid gehandeld.

Aanbeveling

De wethouder Zorg wordt verzocht te bevorderen dat de Amsterdamse regelgeving met het oog op de in de Wmo vastgelegde compensatieplicht voorziet in een soepele overgang van de ene naar de andere voorziening, waarbij de voor de aanvrager minst bezwarende wijze het uitgangspunt is.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 8 maart 2010 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven*.

Bevindingen

voorgeschiedenis

Verzoeker is 82 jaar, alleenstaand en gehandicapt. Voor vervoer buitenshuis is hij afhankelijk van een auto; gebruik van het Aanvullend Openbaar Vervoer¹ is niet mogelijk. Zijn eigen auto is 18 jaar oud en aan vervanging toe. Daarom vraagt hij op 24 augustus 2007 bij de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) een gesloten buitenwagen (Canta) aan ter vervanging van zijn auto. WZS² wijst de aanvraag af omdat een scootmobiel plus AOV in voldoende mate in verzoekers vervoersbehoefte voorzien en verzoeker nog over een auto beschikt. Verzoekers bezwaarschrift van 22 januari 2008 wordt ongegrond verklaard, waarna hij in beroep gaat. De rechtbank verklaart het beroep in zijn uitspraak van 15 mei 2009 gegrond. WZS moet een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift nemen.

WZS vraagt een aanvullend advies aan het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); dat ontvangt WZS begin augustus 2009. Een week later volgt de nieuwe beslissing.

aanleiding voor het onderzoek

De beslissing luidt dat WZS een gesloten buitenwagen toekent wanneer verzoeker niet meer over een eigen auto beschikt. Zodra hij dat kan aantonen, kan hij onder verwijzing naar het CIZ-advies van augustus 2009 een nieuwe aanvraag voor een gesloten buitenwagen doen.

Aangezien de verstrekking niet in aansluiting op het afstand doen van zijn eigen auto zal plaatsvinden, betekent dit dat verzoeker gedurende enige tijd geen vervoermiddel zal hebben. Gezien zijn afhankelijkheid hiervan dient verzoeker via zijn gemachtigde begin september toch een aanvraag in, hoewel hij nog over zijn eigen auto beschikt. Ook gaat hij in beroep vanwege deze beperkende voorwaarde. Verzoekers gemachtigde probeert intussen WZS te bewegen om met een oplossing te komen.

Omdat WZS bij zijn standpunt blijft, dient verzoeker bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening in. Op de zitting van 30 oktober 2009 stelt WZS dat levering binnen vier weken na afstand kan plaatsvinden en dat in die periode een taxikostenvergoeding mogelijk is. Dat is reden voor de gemachtigde om het verzoek om een voorlopige voorziening in te trekken. Een maand later doet verzoeker afstand van zijn auto; tien dagen later stuurt verzoekers gemachtigde WZS het vrijwaringsbewijs en verzoekt om een vervoerskostenvergoeding om de periode tot verstrekking van de Cantà te overbruggen.

Half december 2009 bericht WZS verzoeker dat er een passing voor de Cantà komt. Gezien de uitlating van WZS op de zitting verwacht verzoeker de Cantà half januari 2010. Eind januari blijkt

¹ Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV) is speciaal vervoer van deur tot deur voor Amsterdammers van 65 jaar en ouder en voor Amsterdammers met een beperking.

² Per 1 januari 2010 zijn de Dienst Zorg en Samenleven en de Dienst Wonen gefuseerd tot Dienst Wonen, Zorg en Samenleven.

de passing in verband met het weer een week te worden uitgesteld. Begin februari 2010 hoort verzoeker van de leverancier dat levering nog 2,5 maand kan duren. WZS heeft intussen nog geen taxikostenvergoeding aangeboden. Verzoekers gemachtigde wendt zich wederom tot WZS. Dat leidt eind februari 2010 tot verstrekking van een maandelijks vervoerskostenvergoeding tot de Canta is geleverd. Begin maart is de Canta nog niet geleverd. Omdat verzoekers gemachtigde zich niet in de gang van zaken kan vinden, wendt hij zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek had betrekking op:

- de verstrekking van een gesloten buitenwagen.

reactie van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

leveringsperiode

Op 30 november 2009 ontving WZS het vrijwaringsbewijs van verzoekers auto. Op 14 december heeft de dienst een selectieadvies bij Argonaut aangevraagd; de Canta is op 5 februari 2010 besteld. In die periode heeft het proces van advisering, passing, offerteaanvraag en ontvangst plaatsgevonden; door weersomstandigheden moest de passing een keer worden verzet. De levering van de Canta heeft acht weken geduurd; hij is op 1 april bij verzoeker afgeleverd. Tijdens de zitting heeft de jurist gezegd dat de levertijd vier weken zou zijn. De normale levertijd is echter zes tot acht weken; de jurist is niet volledig in deze materie ingevoerd. De leverancier heeft nog gezocht naar tussentijdse oplossingen zoals een andere Canta, maar die was niet voorradig.

overbrugging

In de beleidsregels staat niets over alternatieve voorzieningen op het moment dat een cliënt wacht op de levering van een toegekende voorziening. Voor iedere cliënt geldt dat hij tijdens de aanvraag- en leveringsperiode niet over de gevraagde voorziening kan beschikken. Wanneer dit voor de cliënt tot grote problemen leidt, kan er gekeken worden naar mogelijkheden om tijdelijk, via de hardheidsclausule, de burger te compenseren, bijvoorbeeld via het Aanvullend Openbaar Vervoer of een taxikostenvergoeding. Tijdens de zitting op 30 oktober 2009 is de indruk gewekt dat een taxikostenvergoeding automatisch toegekend zou worden. Dat wijkt echter af van de eigen regels van WZS.

Naar aanleiding van de melding van verzoekers gemachtigde en vanwege de uitspraak tijdens de zitting is besloten om, op basis van de hardheidsclausule, alsnog een taxikostenvergoeding toe te kennen voor de periode dat de Canta in bestelling was.

Tijdens de zitting is ook geadviseerd om de auto van verzoeker opnieuw te laten keuren. Een afkeuringsrapport zou voldoende aanleiding zijn geweest om opnieuw een aanvraag voor een gesloten buitenwagen in behandeling te nemen. Op deze manier had verzoeker nog wel in zijn auto kunnen blijven rijden en had hij, tot de levering van de Canta, geen vervoersprobleem gehad. Verzoeker heeft zelf de keuze gemaakt zijn auto te verkopen en een vrijwaringsbewijs naar WZS te sturen. Daardoor had hij geen vervoersmogelijkheid meer tot zijn beschikking.

eigen auto

Ten tijde van de oorspronkelijke aanvraag had verzoeker een eigen auto. De uiteindelijke toekenning is gedaan naar aanleiding van de (nieuwe) situatie dat verzoeker geen eigen auto meer bezat. Een beslissing op een nieuwe situatie kan formeel alleen worden gedaan als er sprake is van een nieuwe aanvraag. Daarom moest verzoeker een nieuwe aanvraag indienen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is bedoeld als aanvulling op dat wat de cliënt zelf kan regelen³. Verder wijst WZS op de Amsterdamse Wmo-verordening⁴.

Een cliënt die een auto heeft, is blijikbaar in staat om zelf in maatregelen te voorzien. Voor de gemeente geldt dat, zo lang een cliënt over een eigen auto beschikt, hij vanuit de optiek van de gemeente geen probleem heeft dat vanuit de Wmo met een auto of een gesloten buitenwagen moet worden gecompenseerd.

nadere ontwikkelingen

Eind mei 2010 bericht verzoekers gemachtigde de Gemeentelijke Ombudsman dat verzoeker is overleden. De Canta heeft hij niet meer kunnen gebruiken.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers gemachtigde en naar de dienst gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven.

De dienst wijst nogmaals op de hierboven genoemde wet- en regelgeving. Verder deelt de dienst mee dat tijdens de zitting is geadviseerd om de auto te laten keuren. Een afkeuringsrapport was voldoende aanleiding om opnieuw een aanvraag voor een Canta in behandeling te nemen. Op deze manier had verzoeker nog wel in zijn auto kunnen blijven rijden en had hij, tot de levering van zijn Canta, geen vervoersprobleem gehad. Verzoeker heeft zelf de keuze gemaakt om zijn auto te verkopen en een vrijwaringsbewijs naar WZS te sturen, waardoor hij geen vervoersmogelijkheid meer tot zijn beschikking had.

Verzoekers gemachtigde merkt op dat de vertraging met name is ontstaan doordat verzoeker eerst afstand moest doen van zijn inmiddels totaal versleten auto en dat pas daarna tot aanvraag van het selectieadvies zou worden overgegaan. Verzoeker was duidelijk (gemaakt) dat de auto niet meer door de APK zou komen. In een afgekeurde auto mag niet worden gereden. Hij zag zich daarom genooddaakt om eerst 'zijn oude schoenen weg te gooien' en vervolgens te wachten totdat de Canta zou worden geleverd. Deze procedure neemt twee maanden in beslag. De gemachtigde vervolgt dat er ook voor een veel minder belastende procedure had kunnen worden gekozen, te weten dat aan de toekenning en verstrekking de voorwaarde was verbonden dat de auto binnen veertien dagen aan de sloop een opkoper of een derde zou worden verkocht en het vrijwaringsbewijs werd overgelegd. Indien verzoeker in gebreke zou blijven, hadden daaraan passende maatregelen (een week huur of iets dergelijks) kunnen worden verbonden.

De door B&W gekozen werkwijze leidt er per definitie toe dat iemand die is aangewezen op een Wmo voorziening eerst een zekere periode, die zeker een maand of wat kan duren in het geheel niet over een vervoersvoorziening beschikt. Hij betreurt het dat het college hiervoor blijikbaar

³ artikel 4 lid 2: Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van B&W rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

⁴ artikel 2 lid 3 sub g: In ieder geval wordt geen algemene of individuele voorziening toegekend als er aan de zijde van de persoon met beperkingen geen sprake is van aantoonbare meerkosten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan het optreden van de beperkingen waarvoor de voorziening wordt aangevraagd.

geen oog wil hebben. Hij vraagt zich af hoe het college zulke beslissingen in het kader van artikel 26 Wmo ⁵ denkt te kunnen motiveren.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ⁶.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ⁷. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van evenredigheid.

Overwegingen

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat een bestuursorgaan zijn doel bereikt op een manier die het minst ingrijpend voor de burger is (subsidiariteit) en dat die manier in evenredige verhouding staat tot het te bereiken doel (proportionaliteit). Dat zou in dit geval hebben betekend dat WZS de minst ingrijpende procedure had gevolgd voor het verstrekken van de toegekende voorziening en dat de gevolgde procedure in redelijkheid van de burger kon worden gevergd.

De kern van deze zaak behelst in de eerste plaats de eis van WZS dat een aanvrager afstand moet doen van zijn eigen auto om een Canta toegekend te krijgen en in de tweede plaats dat hij een nieuwe aanvraag voor de toegekende voorziening moet indienen omdat er sprake is van een nieuwe, overigens door WZS zelf gecreëerde, situatie. In het licht van het evenredigheidsvereiste gaat het er dan om of het afstand doen van de eigen auto de minst ingrijpende procedure is (subsidiariteit) en of het indienen van een nieuwe aanvraag in dit geval een redelijke eis was (proportionaliteit).

Afstand doen van eigen auto voor toekenning Canta

Met de beslissing van augustus 2009 staat de noodzaak van de toekenning van de Canta vast. Dat WZS daaraan als verplichting verbindt dat verzoeker eerst afstand moet doen van zijn eigen auto, bevreedt in het licht van de compensatieplicht van artikel 4 Wmo ⁸. Gedurende geruime tijd

⁵ artikel 26 Wmo - Motiveringsplicht

1. De motivering van een beschikking op een aanvraag om een individuele voorziening *vermeldt op welke wijze de genomen beschikking bijdraagt aan het behouden en het bevorderen van de zelfredzaamheid en de normale maatschappelijke participatie* van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.

2. (...)

⁶ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁷ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁸ Artikel 4 - Compensatieplicht

1. Ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in [artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4, 5 en 6](#), ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen:

a. een huishouden te voeren;

niet beschikken over een toegekende voorziening, zoals WZS erkent, kan niet als compensatie worden beschouwd. Hier wreekt zich het ontbreken van een soepele overgangsregeling van de ene naar de andere voorziening (zo nodig met ingebouwde waarborgen, zoals verzoekers gemachtigde die ook noemt).

Gegeven het feit dat de weg van een soepele overgang niet is ingeslagen, had meteen en zonder dralen een compenserende voorziening, zoals een taxikostenvergoeding, moeten worden toegekend. Een rechtszitting en de toepassing van de hardheidsclausule zouden daarvoor niet nodig moeten zijn.

De opmerking van WZS dat tijdens de zitting is geadviseerd om de auto te laten keuren en dat het verzoekers eigen keuze is geweest om dat niet te doen, getuigt niet van een oplossingsgerichte instelling. Immers, op het moment van eerste aanvraag in augustus 2007 was de auto 18 jaar oud. De uiteindelijke levering van de Canta vond meer dan 2,5 jaar later plaats. Niet alleen dreigt het gevaar van 'in elkaar zakken' van de auto, daarbij komt ook dat een keuring geld kost. Bovendien mag, zoals verzoekers gemachtigde ook meedeelt, in een afgekeurde auto niet worden gereden. Verwijzing naar een keuring was dan ook geen reële optie. De zinsnede dat verzoeker vanwege zijn eigen keuze om de auto te verkopen geen vervoersmogelijkheid meer had, getuigt niet van inlevingsvermogen en kennis van de specifieke situatie.

Indienen nieuwe aanvraag

Aangezien in verzoekers situatie de noodzaak van het vervoermiddel al bij beschikking in augustus 2009 was vastgesteld, is niet duidelijk waarom de formele weg van het indienen van een aanvraag noodzakelijk is. Het indienen van een nieuwe aanvraag kan niet worden gekenschetst als een voor verzoeker minst bezwarende procedure. Dat geldt te meer nu WZS die nieuwe situatie zelf heeft gecreëerd door in eerste instantie te eisen dat verzoeker niet meer over zijn eigen auto zou mogen beschikken. Het argument dat een automatische toekenning niet aan de orde zou zijn omdat dit van de eigen regels van WZS afwijkt en hierover in de beleidsregels niets is opgenomen, gaat aan deze omstandigheid voorbij.

WZS heeft zich onvoldoende oplossingsgericht opgesteld, ondanks pogingen van verzoekers gemachtigde om WZS tot een oplossing te bewegen. Daarbij heeft WZS te weinig rekening gehouden met verzoekers belangen en positie en zeker niet de voor verzoeker minst bezwarende procedure gekozen.

Oordeel

De dienst heeft in strijd met het vereiste van evenredigheid gehandeld.

-
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;
 - c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
 - d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.
2. Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

Aanbeveling

De wethouder Zorg wordt verzocht te bevorderen dat de Amsterdamse regelgeving met het oog op de in de Wmo vastgelegde compensatieplicht voorziet in een soepele overgang van de ene naar de andere voorziening, waarbij de voor de aanvrager minst bezwarende wijze het uitgangspunt is.