

Nieuwe bruikleenauto of Canta?

een slepend proces

Gemeente Amsterdam

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

9 februari 2012

RAI20188

Samenvatting

Een gehandicapte vrouw maakt al meer dan 10 jaar gebruik van een aangepaste bruikleenauto. Gezien de leeftijd van de auto en de achteruitgang van haar fysieke toestand vraagt de vrouw in juni 2009 een nieuwe aangepaste auto aan. CIZ/MO-zaak¹ adviseert WZS de aanvraag af te wijzen omdat de vrouw gebruik kan maken van Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV) en een elektrische rolstoel. De vrouw tekent bezwaar aan. De ergotherapeute en de huisarts van de vrouw laten weten dat zij geen gebruik kan en mag maken van het AOV. MO-zaak adviseert nu de bruikleenauto aan te passen, mits deze nog 5 jaar gebruikt kan worden, anders verdient het AOV met elektrische rolstoel de voorkeur. WZS vraagt hierop een GGD-arts om advies. Deze stelt dat een Canta het meest voor de hand ligt. WZS laat weten dat Reade kan onderzoeken of een Canta en dan wel een bruikleenauto het meest geschikt is. De vrouw moet dan wel haar bezwaar intrekken. De vrouw wil dit niet. Zij vindt een onderzoek naar de Canta niet zinvol omdat al eerder is vastgesteld dat deze niet geschikt voor haar is. WZS wijst het bezwaar af en de vrouw gaat in beroep bij de rechter. In de beroepsprocedure vraagt WZS nader advies aan Reade. Dit adviseert MO-zaak te laten kijken naar de mogelijkheden voor een Canta.

MEE Amstel en Zaan (die de vrouw bijstaat) legt de gang van zaken ook voor aan de ombudsman. Deze organiseert in oktober 2011 een hoorzitting waarbij WZS laat weten dat de vrouw verzocht is de bezwaarprocedure in te trekken omdat dit een praktische en snelle oplossing mogelijk maakt en niet om haar af te houden van procedures. De ombudsman oordeelt dat WZS de vrouw niet had mogen vragen om haar bezwaar in te trekken om een nader onderzoek door Reade mogelijk te maken. Zo'n onderzoek had ook onderdeel kunnen uitmaken van de bezwaarschriftenprocedure. Verder wordt tijdens de hoorzitting afgesproken dat eerst zo spoedig mogelijk gekeken zal worden of een Canta een reële optie is.

¹ Vanaf 1 januari 2011 is het gedeelte van CIZ dat adviseert bij Wmo-zaken verzelfstandigd. De naam is toen gewijzigd in MO-zaak.

Datum : 9 februari 2012

Rapportnummer: RA120188

Pagina : 2/8

Haast is geboden omdat de bruikleenauto waarschijnlijk niet meer door de keuring komt in maart 2012 en de beroepszaak nog lang niet is afgerond. Reade brengt opnieuw advies uit en geeft aan dat een bruikleenauto moet worden toegekend. WZS kent deze op 31 januari 2012 toe. Een verdere rechtszaak is hiermee van de baan.

Er is in deze zaak sprake van een opeenstapeling van adviezen. Twee en half jaar na de aanvraag en vijf (tegenstrijdige) adviezen verder wordt alsnog een bruikleenauto toegekend. Dit duidt niet op een consistente en effectieve advisering. Het had op de weg van WZS gelegen om, met name gelet op de kwetsbare en afhankelijke positie van verzoekster, een knoop door te hakken. Het voorgaande is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het fairplayvereiste en het vereiste van professionaliteit.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Zorg te bevorderen dat WZS een zorgvuldige werkwijze vaststelt van advisering omtrent aanvragen, waarbij herhaalde advisering slechts plaatsvindt bij nieuwe feiten en omstandigheden.

Amsterdam, 9 februari 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 8 maart 2011 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster heeft ernstige chronische rugklachten en is zeven keer geopereerd. Zij heeft sinds 1999 een aangepaste bruikleenauto van de gemeente om in haar vervoer te voorzien. In de auto kan verzoekster ook haar rollator (met onderarmschalen) meenemen, zodat zij vanuit haar auto naar haar bestemming kan komen. Verzoeksters fysieke conditie verslechtert en de bruikleenauto moet (verder) worden aangepast. Omdat de bruikleenauto waarschijnlijk niet door de volgende keuring zal komen, is een nieuwe bruikleenauto noodzakelijk. Verzoekster doet op 30 juni 2009 een aanvraag voor de aanpassing. CIZ/MO-zaak² adviseert op 3 december 2009 aan WZS om de aanvraag af te wijzen. Het Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV) in combinatie met een elektrische rolstoel is de goedkoopste adequate oplossing. WZS wijst de aanvraag op 22 januari 2010 af. MEE Amstel en Zaan (MEE) tekent, namens verzoekster, op 18 februari 2010 bezwaar aan tegen de afwijzing. Op 3 maart 2010 worden de bezwaargronden aangevuld. Hierbij wordt een rapportage van verzoekster ergotherapeute gevoegd. Hierin wordt aangegeven dat verzoekster geen gebruik kan en mag maken van het AOV. Alleen door het zelf rijden/besturen van een auto kan verzoekster goed, comfortabel en veilig rijden. Op 13 april 2010 reageert de afdeling Uitvoering Wmo Voorzieningen van WZS, die de primaire (afwijzende) beslissing genomen heeft, op het bezwaarschrift. Deze afdeling ziet geen reden om de beslissing te herzien. Op 15 april 2010 vindt een hoorzitting plaats waarbij verzoekster onder meer aangeeft dat de mening van haar huisarts in het advies van CIZ/MO-zaak niet juist is weergegeven. Op 7 mei 2010 laat verzoeksters huisarts schriftelijk aan de afdeling bezwaar weten de onderbouwing en de conclusies van de ergotherapeute volledig te onderschrijven.

WZS vraagt CIZ/MO-zaak (in verband met aanvullende informatie en feiten in de bezwaarfase) om een nader advies. CIZ/MO-zaak komt op 15 juni 2010 met het aanvullend advies. Hierin wordt aangegeven dat als verzoeksters huidige bruikleenauto nog langer dan 5 jaar gebruikt kan worden deze aangepast kan worden. Mocht dit niet het geval zijn dan wordt een elektrische rolstoel in combinatie met AOV geadviseerd. Een aan WZS verbonden GGD-arts wordt om een second opinion gevraagd. De GGD-arts adviseert op 11 november 2010 dat een gesloten buitenwagen (Canta) het meest voor de hand ligt.

De afdeling bezwaar en beroep van WZS laat de consultant van MEE op 18 november 2010 per e-mail het volgende weten. Er is door de afdeling bezwaar overleg geweest met de primaire afdeling en er is overeengekomen dat aan revalidatiecentrum Reade de opdracht gegeven zal worden een selectieonderzoek uit te voeren om te beoordelen welke vervoersvoorziening het meest adequaat is en welke aanpassingen eventueel noodzakelijk zijn.

² Vanaf 1 januari 2011 is het gedeelte van CIZ dat adviseert bij Wmo-zaken verzelfstandigd. De naam is toen gewijzigd in MO-zaak.

Er zal eerst gekeken worden naar de mogelijkheid van een Canta. Indien deze (ondanks eventuele aanpassingen) niet voldoet, zal gekeken worden naar de mogelijkheden van een bruikleenauto. Om de procedure zo snel mogelijk te kunnen starten stelt de bezwaarafdeling voor dat verzoekster haar bezwaarschrift van 11 februari 2010 intrekt alsmede haar "in gebreke stelling" (van 20 oktober 2010) vanwege het uitblijven van een besluit op bezwaar. Verzoeksters consulent laat hierop weten dat er in het verleden ook al onderzoek is geweest naar de mogelijkheden voor een aangepaste Canta. Dit bleek toen geen oplossing. Verzoekster wil geen tijd verdoen met een onderzoek waarvan ze de uitkomst al weet. Zij wil het bezwaar en de ingebrekestelling handhaven.

Op 20 december 2010 wordt het bezwaar ongegrond verklaard. In de beslissing staat dat verzoekster geen medewerking wil verlenen aan een onderzoek door Reade naar de mogelijkheden voor een Canta. WZS zal dan ook uitgaan van "het bestaande en recent (aanvullende) onderzoek en advies van CIZ". Omdat verzoekster niet wil meewerken aan een onderzoek van Reade wordt overwogen dat "een (aangepaste) gesloten buitenwagen of (aangepaste) bruikleenauto niet aan de orde is." Verzoekster gaat in beroep tegen de beslissing op bezwaar. Het stoort de consulent van MEE dat de afdeling bezwaar van WZS verzoekt om het bezwaar in te trekken zodat de primaire afdeling een nieuwe beslissing kan nemen. De consulent geeft aan dat dit vaker voorkomt en zij legt de zaak voor aan de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de afhandeling van een aanvraag voor een bruikleenauto.

hoorzitting

Naar aanleiding van de zaak organiseert de ombudsman een hoorzitting. Deze vindt op 13 oktober 2011 plaats op het kantoor van de ombudsman. Bij de hoorzitting zijn verzoekster, een vertegenwoordiger van MEE en twee medewerkers van WZS aanwezig. Hieronder zal samengevat weergegeven worden wat besproken is tijdens de hoorzitting.

aanvraag bij CIZ/MO-zaak

Verzoekster laat weten dat een medewerker van CIZ/MO-zaak haar toentertijd (in 2009) liet weten dat zij haar bruikleenauto kwijt zou raken, indien zij een aanvraag zou doen. Toen zij hierover op 17 september 2009 een klacht indiende bij CIZ/MO-zaak bleef de klacht vier maanden liggen.

verzoek tot het intrekken van het bezwaarschrift

WZS laat weten dat aan verzoekster verzocht is om de bezwaarprocedure in te trekken omdat dit een praktische en snelle oplossing mogelijk zou maken. Het verzoek is niet gedaan om verzoekster af te houden van procedures. Ieder heeft hier recht op.

Canta of bruikleenauto

Verzoeksters geeft aan dat de bruikleenauto door de keuring gekomen is, maar dat hierbij is aangegeven dat deze waarschijnlijk niet door de volgende keuring in maart 2012 zal komen. Gezien de kosten zullen grotere reparaties niet meer verricht worden. Verzoekster geeft aan dat als al de banden vervangen moeten worden dan zal dit niet meer gebeuren, hooguit kan één band vervangen worden.

WZS geeft aan dat de gemeente bij de beroepsprocedure gevraagd heeft om een advies van Reade. Dit is inmiddels geleverd. Het advies laat een beetje open welke optie de voorkeur verdient. Wel is duidelijk dat de combinatie AOV met elektrische rolstoel afvalt, omdat deze combinatie een invaliderend effect heeft. Een aangepaste Canta is technisch mogelijk. Wel moet de rijderstoel eruit gehaald worden en de bestuurderstoel naar het midden worden verplaatst³.

Een aangepaste auto behoort ook tot de mogelijkheden maar hiervoor moet wel uitsluitend komen dat verzoekster hiervoor de juiste aantekening in haar rijbewijs heeft. Dit moet het CBR bepalen. Naar verwachting zal de zitting in de beroepszaak nog dit jaar plaatsvinden.

Verzoekster en MEE laten weten dat tijdens een gesprek met Reade is aangegeven dat de Canta op een groot aantal problemen zou stuiten. Zo is het de vraag of de rollator erin past. Ook zou verzoekster door een Canta in een sociaal isolement raken onder meer, doordat zij een aantal spullen, die noodzakelijk zijn als zij op bezoek gaat, niet kan meenemen in de Canta. Daarnaast kan verzoekster haar kleinkinderen (of andere passagiers) niet meenemen in een Canta. Verzoekster heeft verder altijd een hulphond gehad die meeding in de bruikleenauto. De hulphond is nu overleden maar zij wil een nieuwe hulphond. Deze zou ze niet kunnen meenemen in de Canta. Daarbij komt verder dat Welzorg heeft aangegeven dat het gebruik van een Canta voor verzoekster niet mogelijk is.

De ombudsman geeft aan dat het advies van Reade nog steeds niet duidelijk maakt wat de geschikte voorziening is en of verzoekster (praktisch gesproken) gebruik kan maken van een Canta. Ook als er een beroepsprocedure loopt kan WZS zelf nadere acties ondernemen om tot een oplossing te komen. Zeker gezien de dreigende afkeuring van de bruikleenauto en het feit dat de beroepsprocedure nog lang niet is afgerond is het raadzaam om actie te ondernemen. Om te beginnen kunnen en moeten twee vragen op korte termijn beantwoord worden. Ten eerste moet er een passing komen om te beoordelen of verzoekster (technisch) gebruik kan maken van een Canta. Is dit niet het geval dan valt deze optie af. Mocht het wel kunnen dan moet nog beoordeeld worden of een Canta wenselijk is nu dit verzoekster sociaal zeer zou belemmeren. Daarnaast moet er duidelijkheid komen of het CBR de noodzakelijke aantekening in het rijbewijs wil verstrekken, indien een aangepaste bruikleenauto vertrekt zou worden. Er wordt afgesproken dat WZS het initiatief zal nemen voor de passing en verzoekster en MEE zich tot het CBR zullen wenden. Half november zal de ombudsman geïnformeerd worden over de uitkomst. Tot zover de bevindingen.

³ Uit het advies van Reade blijkt het volgende: verkoopadviseur A van Welzorg Auto op Maat laat op 15 maart 2011 schriftelijk aan verzoekster weten dat het niet mogelijk is een draaislede aan te brengen in Canta. Op 19 mei 2011 laat verkoopadviseur B weten dat dit wel mogelijk is. Verkoopadviseur A laat op 8 juni 2011 weten dat MEE aan hem de vraag had voorgelegd of er een draaislede onder de bestuurdersstoel kan worden aangebracht. Dit is alleen mogelijk bij een Canta met middenstuur. Betrokkene kan dan geen medepassagiers meer meenemen. Het betreft verder een dure aanpassing. In het advies van Reade staat verder dat onderzocht moet worden of en hoe rijvaardig verzoekster is en of zij wel de juiste aantekening in haar rijbewijs heeft. Daarnaast zal onderzocht moeten worden welke aanpassingen noodzakelijk zijn om veilig gebruik te kunnen maken van een vervoersmiddel (bruikleenauto of Canta).

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeksters gemachtigde MEE en naar WZS om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Zowel MEE als WZS hebben gereageerd. MEE heeft een drietal feitelijke opmerkingen. Deze zijn in het verslag van bevindingen verwerkt. Verder onderschrijft MEE het verslag van bevindingen. WZS geeft aan dat de door verzoekster ingediende klacht bij WZS niet tot vertraging van de beslissing op haar aanvraag heeft geleid. Verzoekster heeft op 9 december 2009 een klacht ingediend bij het team Klachten-Wmo. Deze klacht is op 13 januari 2010 telefonisch afgehandeld. Het advies van CIZ/MO-zaak is op 3 december 2009 aan WZS doorgegeven waarna op 22 januari 2010 een besluit naar verzoekster verstuurd is. Hieruit blijkt dat de klacht van verzoekster geen invloed heeft gehad op de (snelheid van de) besluitvorming bij de aanvraag van verzoekster. Verder heeft WZS geen op- of aanmerkingen op het verslag van bevindingen.

nadere ontwikkelingen

Op 20 januari 2012 laat de afdeling klachten van WZS weten dat Reade geadviseerd heeft een bruikleenauto te verstrekken. Op 31 januari 2012 neemt WZS een herzien besluit op bezwaar. Hierbij wordt aangegeven dat, naar aanleiding van de afspraak bij de hoorzitting, (door Reade) nader beoordeeld is welke vervoersvoorziening geschikt is. Reade heeft geadviseerd een bruikleenauto toe te kennen. Tevens is gebleken dat verzoekster geen aantekening in haar rijbewijs nodig heeft. WZS volgt het advies van Reade en kent de bruikleenauto toe. In de beslissing op bezwaar wordt verder aangegeven dat de advocaat van verzoekster per e-mail heeft aangegeven het beroep in te trekken indien aan haar bezwaar tegemoet gekomen zou worden.

Verzoekster laat weten blij te zijn dat er een bruikleenauto zal worden toegekend en dat de rechtszitting niet doorgaat. Wel houdt zij een gevoel van onvrede aan de zaak over. Het heeft allemaal heel lang geduurd en ze heeft ook kosten moeten maken om haar doel te kunnen bereiken.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁵. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van fair play.

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Overwegingen

Het fairplaybeginsel vereist dat de gemeente burgers de mogelijkheid geeft hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent onder meer dat beslissingen tijdig genomen moeten worden.

Bij een bezwaarprocedure is de gemeente verplicht tot een volledige heroverweging van het primaire besluit. Indien de burger niet tevreden is over de bezwaarafhandeling dan staat de gang naar de rechter open. De bezwaarprocedure neemt dan ook een belangrijke plaats in bij de waarborging van de rechtsbescherming van de burger en het (binnen de wet- en regelgeving) vinden van uitvoerbare oplossingen. Er bestaat geen juridisch beletsel om tijdens de bezwaarprocedure een nieuwe oplossingsrichting te onderzoeken.

Voordeel hiervan is onder meer dat de betrokken burger direct in beroep kan gaan, indien hij het niet eens is met de beslissing op bezwaar. Indien een burger terugverwezen wordt naar de primaire procedure bestaat de kans dat opnieuw de bezwaarprocedure doorlopen moet worden alvorens beroep kan worden aangetekend.

Vast staat dat WZS aan verzoekster vraagt om haar bezwaar in te trekken zodat een onderzoek door Reade kan worden opgestart dat wellicht zou kunnen leiden naar de toekenning van een Canta dan wel bruikleenauto. Op geen enkele wijze is duidelijk geworden waarom het voorgestelde onderzoek door Reade niet tijdens de bezwaarprocedure had kunnen worden uitgevoerd. Door het intrekken van het bezwaarschrift als eis te stellen voor het onderzoek door Reade heeft WZS in strijd met het fairplayvereiste gehandeld. Hierbij komt nog bij dat het meer dan tien maanden duurt voordat op verzoekster bezwaar beslist wordt.

Het vereiste van professionaliteit schrijft voor dat ambtenaren deskundig optreden. Hier valt ook onder dat adviezen van andere organisaties op onderbouwing, consistentie en effectiviteit beoordeeld moeten worden.

In deze zaak is er sprake van een stapeling van adviezen. Sinds de aanvraag van verzoekster van 30 juni 2009 zijn er, op verzoek van WZS, een groot aantal (tegenstrijdige) adviezen⁶ uitgebracht over verzoeksters zaak. Na de hoorzitting bij de ombudsman wordt het vijfde advies uitgebracht. Er wordt, twee en half jaar later en vijf adviezen verder, geadviseerd om (alsnog) een bruikleenauto toe te kennen.

Dit duidt niet op een consistente en effectieve advisering. Het had op de weg van WZS gelegen om, met name gelet op de kwetsbare en afhankelijke positie van verzoekster, een knoop door te hakken. Het voorgaande is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

⁶ zie bijlage I

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van fair play en het vereiste van professionaliteit.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Zorg te bevorderen dat WZS een zorgvuldige werkwijze vaststelt van advisering omtrent aanvragen, waarbij herhaalde advisering slechts plaatsvindt bij nieuwe feiten en omstandigheden.

Bijlage I

adviezen op verzoek van WZS

CIZ/MO-zaak I	3 december 2009	• AOV + elektrische rolstoel
CIZ/MO-zaak II	15 juni 2010	• indien de auto nog langer dan 5 jaar gebruikt kan worden, dan aanpassing aan auto; • als auto afgekeurd wordt dan AOV + elektrische rolstoel.
GGD	11 november 2010	• Canta
Reade I	8 september 2011	• Advies I van CIZ is niet voldoende medisch onderbouwd en het advies van de GGD-arts roept vragen op omdat het niet voldoende medisch onderbouwd is; • Niet aantoonbaar dat huidige bruikleenauto nog 5 jaar gebruikt kan worden; • AOV in combinatie met elektrische rolstoel heeft een invaliderende werking; • AOV met scootmobiel is niet mogelijk; • Canta is reële optie, ook technisch gezien is het mogelijk. MO-zaak moet nader bepalen welke aanpassingen noodzakelijk zijn om veilig gebruik te kunnen maken van Canta; • Bruikleen auto vervalt als bovenstaande opties voorliggend zijn en vanwege het ontbreken van passend rijbewijs.
Reade II	18 januari 2012	• Er wordt geadviseerd een bruikleenauto toe te kennen.