



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) haar tweemaal onjuist heeft geïnformeerd door haar mee te delen dat de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) een vangnetfunctie heeft als het CVZ niet tot verstrekking overgaat.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Verzoekster is rolstoelgebruikster. Zij is voor haar verzorging voor een aanzienlijk deel afhankelijk van derden. Daarom woont zij in een zogenaamde Fokus-woning. Een Fokus-woning is een woonvoorziening voor mensen met een ernstige lichamelijke handicap, waarin zij zelfstandig wonen en waar 24 uur per dag hulp beschikbaar is bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen (hierna ook: ADL). Deze voorziening was ten tijde van de klacht geregeld op basis van de Regeling subsidies AWBZ en Ziekenfondswet (hierna: de Regeling) (zie Achtergrond). Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) besliste over de subsidieverlening op basis van die Regeling. Het CVZ kon subsidies verlenen voor het aanpassen van een Fokus-woning. Voor welke aanpassingen subsidie verleend kon worden stond vermeld in de Regeling. Wanneer dat echter zou leiden tot onbillijkheid van overwegende aard kan het CVZ op basis van deze zogenaamde hardheidsclausule van die lijst afwijken.
2. Verzoekster betrok in 2003 een Fokus-woning. Via de woningbouwvereniging vroeg zij bij het CVZ een subsidie aan voor enkele aanpassingen in haar woning. Het CVZ kende de subsidie deels toe. Het CVZ wees echter het verzoek tot subsidie af voor het plaatsen van automatische raam- en gordijnopeners. Verzoekster maakte tegen die afwijzing bezwaar op 14 augustus 2003. Op 1 maart 2004 achtte het CVZ het bezwaarschrift ongegrond. Verzoekster tekende vervolgens op 13 april 2004 beroep aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) tegen de afwijzende beslissing op bezwaar.
3. Op enig moment nam verzoekster telefonisch contact op met het CVZ. In haar klacht vermeldt verzoekster dat een medewerker van het CVZ haar toen vertelde dat de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) als vangnet fungeert als het CVZ niet tot verstrekking overging. Die wet werd uitgevoerd door de gemeenten.
4. Bij brief van 9 mei 2004 trok verzoekster haar beroep bij de ABRS in.
5. Op 27 december 2004 diende verzoekster een aanvraag in voor een voorziening op grond van de WVG bij de gemeente waarin zij woonde. Zij vroeg onder meer automatische

raam- en gordijnopeners aan. In haar aanvraag gaf verzoekster aan dat zij zich tot de gemeente wendde omdat de WVG een vangnetregeling was. De gemeente wees de aanvraag op 13 april 2005 af op het punt van de raam- en gordijnopeners, omdat de gemeente op grond van de WVG bij Fokus-woningen alleen maar vergoedingen verstrekt voor losse voorzieningen. Dat wil zeggen voorzieningen die niet aan de grond of een muur worden bevestigd. De automatische raam- en gordijnopeners waren volgens de gemeente geen losse voorzieningen, maar zogenaamde aard- en nagelvaste voorzieningen.

6. Op 18 juli 2005 diende verzoekster opnieuw een aanvraag in bij het CVZ voor een subsidie voor automatische raam- en gordijnopeners. Als reden voor de hernieuwde aanvraag gaf zij onder meer aan dat een medewerker van het CVZ haar destijds telefonisch onjuist had geïnformeerd over de bestaande vangnetfunctie van de WVG. Later gaf zij aan de Nationale ombudsman aan dat ook tijdens deze nieuwe aanvraagprocedure medewerkers van het CVZ haar gewezen hadden op de vangnetfunctie van de WVG. Het CVZ wees haar aanvraag op 4 oktober 2005 af.

7. Verzoekster maakte op 7 oktober 2005 bezwaar tegen deze beslissing. Tijdens de hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure van 20 januari 2006 beklaagde verzoekster zich over de verkeerde voorlichting over de vangnetfunctie van de WVG. Het CVZ gaf in reactie daarop aan dat gemeenten tot op zekere hoogte vrijheid hebben om het beleid in het kader van de WVG te bepalen, maar dat er ondertussen een duidelijke afspraak met de Vereniging Nederlandse Gemeente is (VNG) is over de vergoeding. Deze afspraak houdt in dat losse aanpassingen vallen onder de WVG, terwijl aard- en nagelvaste aanpassingen daar niet onder vallen.

8. Op 10 maart 2006 besliste het CVZ dat het bezwaarschrift ongegrond was. Ten aanzien van de telefonische voorlichting over de mogelijkheid van het verkrijgen van een vergoeding op basis van de WVG gaf het CVZ aan dat voorheen de afbakening tussen de WVG en de Regeling nog niet helder uitgekristalliseerd was. Daarnaast was de reden dat gemeenten in het verleden verschillende beleidsopvattingen hadden over de uitvoering van de WVG. Dat maakte dat het loonde te proberen of de gemeente wilde vergoeden als het CVZ de subsidie had afgewezen. Het CVZ gaf aan dat verzoekster om die reden waarschijnlijk het advies heeft gekregen via de WVG de aanpassingen vergoed te krijgen. Het CVZ gaf verder aan dat de afbakening inmiddels duidelijker was geworden, zogenaamde aard- en nagelvaste voorzieningen vallen niet onder de WVG. Het CVZ gaf verder aan het vervelend te vinden dat een dergelijk goedbedoeld advies had geleid tot een misverstand, maar dat dit geen reden was aan het bezwaar tegemoet te komen.

9. Verzoekster stelde op 25 maart 2006 beroep in bij de ABRS. Op 15 november 2006 besliste de ABRS dat er sprake was van een herhaalde aanvraag en dat het beroep daarom ongegrond was.

10. Bij brief van 10 mei 2007 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. In een telefonische toelichting gaf zij aan dat het CVZ haar niet met zoveel woorden heeft geadviseerd het beroepschrift in te trekken, maar dat zij dit niet had gedaan als het CVZ haar niet op de WVG had gewezen. Verder gaf zij aan dat het CVZ de belangrijkste, zo niet de enige, informatiebron is voor de groep zorgbehoevenden waar zij zelf onder valt, omdat belangengroeperingen onvoldoende op de hoogte zijn van de wetgeving rond de ADL-voorziening.

11. In reactie op de klacht liet het CVZ aan de Nationale ombudsman weten dat de afbakening tussen de WVG en de subsidieregelingen een langlopend probleem is dat feitelijk nog steeds niet helder uitgekristalliseerd is. Het CVZ staat op het standpunt dat aard- en nagelvaste voorzieningen tot het domein van de Regeling behoren en dat bij het CVZ voor losse voorzieningen geen projectsubsidie kan worden aangevraagd. Bij brief van 7 december 2004 heeft het CVZ dit standpunt aan alle gemeenten gemeld. De VNG en het CVZ hebben nooit een gezamenlijke beleidslijn over de afdoening ontwikkeld.

12. Ten aanzien van de telefonische voorlichting aan verzoekster gaf het CVZ aan niet te kunnen nagaan of tot twee keer toe onjuiste informatie over de WVG zou zijn verstrekt. Het CVZ had geen telefoonnotities of andere interne stukken in bezit die hierop wijzen. Anderzijds gaf het CVZ aan niet te kunnen uitsluiten dat een dergelijke opmerking gemaakt is. Zo die opmerkingen gemaakt zijn, dan kan het volgens het CVZ niet anders zijn geweest dan met de bedoeling om iemand te wijzen op een andere mogelijkheid, gezien de beleidsvrijheid van de gemeenten in het kader van de WVG. Het CVZ heeft immers als uitgangspunt dat gordijn- en raamopeners niet subsidiabel zijn op basis van de Regeling, omdat deze niet zijn opgenomen in de lijst van te subsidiëren aanpassingen en evenmin voor vergoeding in aanmerking komen op basis van de hardheidsclausule omdat het om uitstelbare zorg gaat.

13. Verzoekster liet in reactie op het standpunt van het CVZ onder meer aan de Nationale ombudsman weten dat zij er niet aan twijfelde dat het CVZ uit goede bedoelingen had gehandeld, maar dat een en ander wel verstrekkende gevolgen heeft gehad, te weten: het verval van een rechterlijke toets van de beslissing van het CVZ. Weliswaar heeft het CVZ nooit gezegd dat de gemeente de voorziening zou vergoeden, verzoekster is ervan uitgegaan dat de vangnetfunctie betekende dat er een redelijke kans was dat de gemeente de automatische raam- en gordijnopeners zou vergoeden.

II. Beoordeling

1. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste brengt mee dat een bestuursorgaan burgers, die in aanmerking willen komen voor een vernieling, adequaat moet informeren over hun rechtspositie, met name indien de afbakening tussen

verschillende regelingen niet uitgekristalliseerd is.

2. Verzoekster heeft aangegeven twee maal geïnformeerd te zijn over de mogelijkheid een aanvraag te doen op de WVG. Het CVZ acht het niet onmogelijk dat daarbij is gezegd dat de WVG een vangnet is als het CVZ niet tot vergoeding overgaat op basis van de Regeling. De Nationale ombudsman acht het daarom aannemelijk dat verzoekster op deze wijze is geïnformeerd, te weten tussen 13 april en 9 mei 2004, en tijdens haar nieuwe aanvraag bij het CVZ, tussen juli en oktober 2005. Verzoekster verkeerde door het gebruik van het woord 'vangnet' in de veronderstelling dat zij bij een afwijzing van het CVZ een reële kans had op vergoeding door de gemeente. Volgens de Nationale ombudsman is dat een logische gevolgtrekking uit de verstrekte informatie.

3. Gebleken is echter dat bij een eventuele vergoeding op basis van de WVG niet zozeer van belang is of het CVZ een eerdere subsidieaanvraag heeft afgewezen, maar of er sprake is van een losse of een aard- en nagelvaste voorziening. Weliswaar hebben gemeenten beleidsvrijheid bij de uitvoering van de WVG, de WVG heeft als zodanig geen vangnetfunctie. Het CVZ heeft verzoekster daarom in zoverre onjuist geïnformeerd, nu het hier een aard- en nagelvaste voorziening betrof. Verzoekster werd hierdoor bemoeilijkt in het behartigen van haar belangen. Niet is komen vast te staan dat het CVZ aan verzoekster heeft geadviseerd haar beroepsschrift bij de ABRS in te trekken. Dat verzoekster haar beroepsschrift heeft ingetrokken is haar eigen verantwoordelijkheid. De wijze waarop het CVZ haar heeft geïnformeerd, heeft echter wel

tot gevolg gehad dat ze dacht dat de kans bestond dat zij de automatische raam- en gordijnopeners van de gemeente zou kunnen krijgen.

4. De Nationale ombudsman overweegt dat het CVZ bij een eventuele verwijzing naar de gemeente, een nadrukkelijke uitleg over de afbakeningsproblematiek had moeten geven.

In ieder geval had het CVZ moeten aangeven zelf op het standpunt te staan dat de gemeente in het kader van de WVG geen aard- en nagelvaste voorzieningen in Fokus-woningen behoefde te vergoeden en dat het CVZ dit standpunt uitdrukkelijk aan de gemeenten heeft meegedeeld. Daarnaast had het CVZ moeten aangeven dat een eventuele vergoeding van de gemeente gebaseerd was op de beleidsvrijheid die de gemeente had op basis van de WVG en dat over het gebruik van die beleidsruimte bij de gemeente navraag gedaan kon worden. Nu het CVZ de ingewikkelde materie van deze langlopende afbakeningskwestie onvoldoende duidelijk over het voetlicht heeft gebracht, heeft het CVZ gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het College voor zorgverzekeringen te Diemen, is gegrond wegens strijd met het vereiste van adequate en actieve informatieverstrekking.

Onderzoek

Op 14 mei 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw D. te Arnhem, met een klacht over een gedraging van het College voor zorgverzekeringen (CVZ) te Diemen. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het CVZ verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen CVZ en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het CVZ berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brieven van verzoekster aan het CVZ van 14 augustus en 26 september 2003, 13 april 2004, 18 juli en 7 oktober 2005;
2. Brieven van het CVZ aan verzoekster van 30 juli 2003, 1 maart 2004, 4 oktober 2005, 10 maart 2006 en 26 februari 2007;
3. Verslag van de hoorzitting van 20 januari 2006;
4. Brieven van verzoekster aan de ABRS van 9 mei 2004 en 25 maart 2006;
5. Pleitnotitie van verzoekster van 6 november 2006 ten behoeve van de beroepsprocedure bij de ABRS;
6. Beslissing van de ABRS van 15 november 2006;
7. Brieven van verzoekster aan de gemeente Arnhem van 27 december 2004 en 29 mei 2005;

8. Brief van de gemeente Arnhem van 13 april 2005;
9. Brieven van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 10 mei 2007 en 5 november 2007;
10. Brief van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 23 augustus 2007;
11. Brief van het CVZ aan de Stichting Fokus Exploitatie van 25 augustus 2003;
12. Brief van het CVZ aan de gemeenten van 7 december 2004;
13. Notitie Projectsubsidies ADL-clusters 2005 behorende bij de Regeling Subsidies AWBZ en Ziekenfondswet paragraaf 2.7.3 en 2.7.4 versie september 2005;
14. Notitie Projectsubsidies ADL-clusters van het CVZ als bijlage bij de Beleidsregel Projectsubsidies ADL-clusters van 19 juni 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Ziekenfondswet (Regeling is vervallen per 01-01-2006)

Artikel 1p

"1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het College zorgverzekeringen ten laste van de Algemene Kas dan wel ten laste van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, overeenkomstig in die regeling gestelde regels subsidies verstrekt:

- a. voor voorzieningen, ten aanzien waarvan het voornemen bestaat deze te doen opnemen in de aanspraken ingevolge deze wet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- b. voor voorzieningen die aan verzekerden ingevolge deze wet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten kunnen worden geboden in plaats van een voorziening waarop ingevolge die wetten aanspraak bestaat;
- c. voor activiteiten welke ten doel hebben verbetering van de zorgverlening te bevorderen;
- d. ten behoeve van verzekerden ingevolge deze wet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten om hen de mogelijkheid te geven om in plaats van het tot gelding brengen van een aanspraak ingevolge die wetten zelf te voorzien in de zorg die zij behoeven;

e. voor onderzoek met betrekking tot de uitvoering van deze wet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;

f. voor andere bij die regeling aan te wijzen doeleinden, verband houdende met de verzekering ingevolge deze wet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of de volksgezondheid in het algemeen.

2. In een regeling als bedoeld in het eerste lid kan worden bepaald dat daarbij aan te wijzen bevoegdheden met betrekking tot de verstrekking van subsidies worden uitgeoefend door een of meer door het College zorgverzekeringen aan te wijzen rechtspersonen als bedoeld in artikel 14 van deze wet of artikel 16 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

3. In een regeling als bedoeld in het eerste lid kan aan het College zorgverzekeringen worden opgedragen nadere regels te stellen. De nadere regels behoeven de goedkeuring van Onze Minister. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het belang van de volksgezondheid.

4. Onze Minister kan jaarlijks voor een categorie van subsidies het subsidieplafond voor het komende jaar bekendmaken.

2. Regeling subsidies AWBZ en Ziekenfondswet (Regeling is vervallen per 01-01-2006)

Artikel 2.7.3.1

"In de paragrafen 2.7.3 tot en met 2.7.5 wordt verstaan onder:

ADL-assistentie: persoonlijke assistentie aan een lichamelijke gehandicapte, welke op diens verzoek en aanwijzing wordt verleend bij algemene dagelijkse levensverrichtingen die hij als gevolg van lichamelijke functiebeperkingen niet zelf kan verrichten, waaronder in ieder geval assistentie bij eten en drinken, bij verplaatsing en toilet maken;

ADL-cluster: een aantal bij elkaar horende standaard aangepaste huurwoningen, waarvan de bewoners voor hun dagelijkse levensverrichtingen zijn aangewezen op ADL-assistentie, waarvoor op grond van paragraaf 2.7.5 subsidie wordt verstrekt, alsmede een ADL-eenheid, die zijn gebouwd in overeenstemming met het op 22 december 1992 door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde programma van eisen en besteksbepalingen voor ADL-clusterprojecten en in overeenstemming met het Programma van Eisen voor alarmintercominstallaties, dat door het College zorgverzekeringen is vastgesteld op 23 november 2001;

ADL-woning: een woning deel uitmakend van een ADL-cluster;

ADL-eenheid: een ruimte, centraal gelegen binnen een ADL-cluster, waarin en van waaruit ADL-assistentie wordt verleend aan bewoners van een ADL-woning;

(...)"

Artikel 2.7.4.2

"1. De volgende aanpassingen worden in aanmerking genomen bij de subsidieverlening:

- a. onderhoud, reparatie en vervanging van het alarmintercomsysteem;
- b. kosten die verband houden met onderhoud, reparatie en vervanging van standaardinrichtingselementen;
- c. nastelling bij oplevering van een nieuw cluster, bij toewijzing van de ADL-woning aan een nieuwe bewoner of bij verergering van de handicap van de bewoner;
- d. onderhoud, reparatie en vervanging van extra voorzieningen; en
- e. kosten die verband houden met leegstand van de ADL-woning, voorzover deze leegstand te maken heeft met het aanbrengen van de noodzakelijke aanpassingen. Slechts de kosten van huurderiving gedurende de derde tot en met de vijfde maand worden voor 50% van de kale huurprijs in aanmerking genomen.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt verstaan onder:

a. standaardinrichtingselementen in een ADL-woning:

- 1°. keukenonderdelen en bijbehorende kasten, waaronder de ladegeleiders, het schuifblad en de deurscharnieren; en
- 2°. sanitair, waaronder frontkraan en zwenkkraan in de keuken, wastafelkraan in de natte cel, douchemengkraan, flexibele slangen, stopkranen, de afvoeren tot 0 centimeter en vloer, toiletbril, BRG-toiletsteunen en verstelset voor douche en wastafel;

b. standaardinrichtingselementen in een ADL-eenheid:

- 1°. hoog/laag bad, waaronder hefmechanisme, thermostaten, boiler, aansluitingen, afvoeren en hydraulische badhulp;
- 2°. sanitair, waaronder wastafel in de natte cel en toilet, douchemengkraan, flexibele slangen, stopkranen, afvoeren, toiletsteunen en eenhendel-gootsteenmengkraan; en
- 3°. deuraandrijvingen;

c. nastellingen in een ADL-woning:

- 1°. hoger of lager monteren van het keukenblad, bovenkastjes en wastafel;
- 2°. het wisselen van wastafel en douche;
- 3°. het verplaatsen van de frontkraan;
- 4°. het leveren, aanbrengen en verplaatsen van een wanddouchezitje;
- 5°. het leveren, aanbrengen en verplaatsen van toiletsteunen;
- 6°. het aanbrengen van extra handvatten op deuren of van dichttrektouwjes;
- 7°. het leveren en aanbrengen van diverse voorzieningen aan het alarmintercomsysteem, te weten blaas-zuigbediening of stemalarm;
- 8°. het vervangen, aanpassen of verwijderen van drempels;
- 9°. het leveren en aanbrengen van schopplaten en hoeklijnen; en
- 10°. het leveren en aanbrengen of vervangen van een thermostaatkraan;

d. extra voorzieningen in een ADL-woning:

- 1°. plafondlift;
- 2°. deurmotoren; en
- 3°. toilet met spoel/föhninstallatie.

3. De aanpassing wordt slechts in aanmerking genomen indien deze noodzakelijk is en het de meest adequate voorziening betreft tegen de minste kosten.

4. Kosten van reparatie en vervanging van standaardinrichtingselementen die de subsidieontvanger op de vorige bewoner kan verhalen, worden niet gerekend tot de lasten van de gesubsidieerde activiteiten. De subsidieontvanger schouwt een opnieuw te verhuren ADL-woning voor de einddatum van de vorige van verhuur.

5. Het College zorgverzekeringen kan afwijken van het eerste en tweede lid voor zover toepassing daarvan leidt tot onbillijkheid van overwegende aard."