

Advies juridische haalbaarheid algemene voorziening scootermobielverstrekking gemeente Maastricht.

1. Inleiding.

De gemeente Maastricht is voornemens een algemene voorziening scootermobiel op te zetten, waarbij inwoners van Maastricht met een beperkte toegangstoets (door de leverancier) een scootermobiel in huur kunnen ontvangen, Voor de scootermobiel betalen zij een bedrag per maand waarop afhankelijk van hun inkomenscategorie een korting kan worden gegeven. Vraag is: is een dergelijke voorziening in strijd met de Wmo 2015.

2. Wet- en regelgeving omtrent de algemene voorziening.

Een algemene voorziening is (conform art. 1.1.1, begripsomschrijving):

“algemene voorziening: aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning;”

Artikel 2.1.4 Wmo 2015 bepaalt na de wetswijziging rond het tariefsysteem op 1 januari 2020 (Stb. 2019/185):

“1 Bij verordening kan worden bepaald dat een cliënt een bijdrage in de kosten verschuldigd is voor het gebruik van een algemene voorziening.

2 Bij verordening kan de hoogte van de bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening worden vastgesteld. Bij die verordening kan de hoogte van de bijdrage per soort voorziening verschillen of kan een korting worden bepaald per in de verordening omschreven categorie van cliënten.

3 In afwijking van het tweede lid worden bij verordening algemene voorzieningen aangewezen, waaronder in ieder geval die voorzieningen ter compensatie van beperkingen in de participatie of zelfredzaamheid waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degenen aan wie een voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener. De hoogte van de bijdrage voor het gebruik van een of meerdere van die aangewezen voorzieningen tezamen bedraagt, onverminderd artikel 2.1.4a, vierde lid, € 19,- per maand voor de ongehuwde cliënt of de gehuwde cliënt en diens echtgenoot tezamen.

4 Onverminderd het eerste lid en in afwijking van het derde lid kan bij verordening worden bepaald dat de hoogte van de bijdrage, bedoeld in dat lid:

a. op een lager bedrag wordt vastgesteld;

b. wordt verlaagd tot nihil voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van cliënten, indien het inkomen over een bij algemene maatregel van bestuur aan te geven

tijdperiode van de ongehuwde cliënt of de gehuwde cliënt en diens echtgenoot tezamen niet meer bedraagt dan een bij verordening vastgesteld bedrag.

5 Voor het gebruik van de algemene voorziening cliëntondersteuning is geen bijdrage verschuldigd.

6 De bijdrage, bedoeld in het tweede lid, gaat de kostprijs van de voorziening niet te boven. Bij verordening wordt bepaald op welke wijze de kostprijs wordt berekend.”

Verder kent de Wmo 2015 nog de volgende bepaling:

§ 2. Algemene maatregelen en algemene voorzieningen.

Artikel 2.2.3

“Het college bevordert en treft de algemene voorzieningen ter bevordering van de zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het plan, bedoeld in artikel 2.1.2, tweede lid.”

3. Jurisprudentie rond de algemene voorziening.

De CRvB heeft in de uitspraak van 18 mei 2016 in de gemeente Aa en Hunze (ECLI:NL:CRVB:2016:1404) aangegeven waar een algemene voorziening aan moet voldoen:

“4.5.4.

Uit het bij 4.3.4 weergegeven artikel 2.1.4 van de Wmo 2015 blijkt dat bij verordening kan worden bepaald dat een cliënt voor het gebruik van een algemene voorziening een bijdrage in de kosten is verschuldigd. In de verordening kan de hoogte van de bijdrage voor de verschillende soorten van voorzieningen verschillend worden vastgesteld en kan worden bepaald dat voor personen, behorende tot daarbij omschreven groepen, een korting op de bijdrage voor een algemene voorziening van toepassing is. In de wetsgeschiedenis van de Wmo 2015 is over de bijdrage in de kosten van de algemene voorziening het volgende aan de orde gekomen. De hoogte van de bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening wordt in de verordening bepaald en is onderwerp van lokaal beleid (kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 64, blz. 81). De bijdrage kan, anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn (kamerstukken II 2013/14 33 841, nr. 3, blz. 111-112). De regering heeft het vertrouwen uitgesproken dat gemeenten die veel algemene voorzieningen aanbieden stapeling van bijdragen beperken om de toegankelijkheid te waarborgen. Volgens de regering hebben gemeenten er voorts zelf belang bij om de algemene voorzieningen (financieel) laagdrempelig te maken en te houden om de druk op de duurdere maatwerkvoorzieningen te beperken (kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, blz. 147 en nr. 64, blz. 27 en 81). “Gemeenten zijn – binnen de landelijke kaders – vrij om eigen bijdragen te vragen en leggen hun beleid hieromtrent vast in de verordening. De mogelijkheden om eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen te vragen, worden door de regering begrensd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Ongewenste cumulatie van eigen bijdragen voor de Wlz en de Wmo 2015 binnen één huishouden wordt voorkomen door de inhoud van de betreffende regelgeving en de centrale uitvoering door het CAK. (...) Daarnaast hebben gemeenten via bijzondere bijstand en de (nieuwe) mogelijkheid op grond van de Wmo 2015 om een financiële tegemoetkoming te verstrekken bij meerkosten door een

chronische ziekte en/of beperking voldoende mogelijkheden om rekening te houden met draagkracht bij algemene voorzieningen. Op basis van de bestaande praktijk dat ongewenste cumulatie van eigen bijdrage niet of in beperkte mate voorkomt, het belang dat gemeenten hebben om te forse cumulatie van eigen bijdragen te voorkomen en het brede instrumentarium waarover gemeenten beschikken om in individuele gevallen zeker te stellen dat mensen over voldoende financiële middelen kunnen beschikken, heb ik er vertrouwen in dat gemeenten ongewenste cumulatie van eigen bijdragen zullen voorkomen.” (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 167, blz. 4).

4.5.5.

Uit de bewoordingen van artikel 2.1.4 van de Wmo 2015 en de bij 4.5.4 weergegeven wetsgeschiedenis volgt dat de hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening moet zijn vastgelegd in de verordening en dat delegatie daarvan aan het college niet is toegestaan. Ook een eventuele korting op de bijdrage aan de algemene voorziening dient in de verordening te zijn bepaald. Verder is uit de wetsgeschiedenis op te maken dat als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is, waarvoor gemeenten meerdere instrumenten ter beschikking staan.

4.5.7.

Uit tekst en toelichting van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 volgt dat een aanbieder zich jegens het college verbindt om een algemene voorziening (of een maatwerkvoorziening) te leveren. Volgens de toelichting impliceert de formulering dat een derde die zich jegens de cliënt verbindt tot het leveren van bepaalde activiteiten, diensten of zaken, in dat verband geen aanbieder in de zin van de wet is (kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 110). Gelet op het ontbreken van voorschriften in de verordening en de door appellant gegeven toelichting over de werkwijze met de zorgaanbieders, kan de conclusie geen andere zijn dan dat de algemene voorziening ‘schoonmaken huis’ van de gemeente Aa en Hunze geen algemene voorziening is in de zin van de Wmo 2015. Hieraan staat in de weg dat het schoonmaakbedrijf met de klant contracteert over het verrichten van diensten tegen het volle tarief, zodat het schoonmaakbedrijf in zoverre geen aanbieder is in de zin van de Wmo 2015. Verder blijkt niet - ook niet nadat de Raad daarover bij het college schriftelijk navraag heeft gedaan - van een of meer contracten met een of meer zorgorganisaties waarin deze zich jegens het college hebben verbonden om een algemene voorziening ‘schoonmaken huis’ te leveren en wat daarvan de kosten zijn. Verder heeft appellant niet onderzocht of de aangeboden voorziening voor betrokkene financieel haalbaar is. Dit betekent dat de rechtbank het beroep terecht gegrond heeft verklaard en het bestreden besluit terecht heeft vernietigd. (.....)”

4. Consequenties wet- en regelgeving

De consequenties uit wet- en regelgeving, zoals ook door de CRvB op een rij gezet zijn:

a. Art. 2.2.3 Wmo 2015 roept gemeenten op te bevorderen algemene voorzieningen te treffen ten behoeve van o.a. zelfredzaamheid en participatie.

- b. Een algemene voorziening is een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning; (art. 1.1.1 Wmo 2015)
- c. Bij verordening moet worden bepaald wordt bepaald dat de cliënt hiervoor een eigen bijdrage verschuldigd is. Ook de hoogte van de eigen bijdrage en een korting per categorie cliënten dient in de verordening opgenomen te worden. (art. 2.1.4, de leden 1 en 2)
- d. Verder moet de verordening bepalen voor welke algemene voorzieningen de maximale eigen bijdrage van € 19,- euro, tezamen met maatwerkvoorzieningen, van kracht is en welke algemene voorzieningen buiten dit systeem vallen. Dat laatste kan niet voor “die voorzieningen ter compensatie van beperkingen in de participatie of zelfredzaamheid waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degenen aan wie een voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener.”(art. 2.1.4, lid 3 Wmo 2015).
- e. Verder kan bij verordening worden bepaald dat voor bepaalde groepen van cliënten, “indien het inkomen over een bij algemene maatregel van bestuur aan te geven tijdsperiode van de ongehuwde cliënt of de gehuwde cliënt en diens echtgenoot tezamen niet meer bedraagt dan een bij verordening vastgesteld bedrag” op een lager bedrag of op nihil wordt vastgesteld. Bij AMvB kan de categorie(en) worden vastgesteld.
- f. De bijdrage mag de kostprijs niet te boven gaan (lid 6 art. 2.1.4, Wmo 2015).
- g. De bijdrage kan, anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn (kamerstukken II 2013/14 33 841, nr. 3, blz. 111-112). (Uitspraak CRvB).
- h. De hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening moet zijn vastgelegd in de verordening en dat delegatie daarvan aan het college niet is toegestaan. Ook een eventuele korting op de bijdrage aan de algemene voorziening dient in de verordening te zijn bepaald.
- i. Als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is, waarvoor gemeenten meerdere instrumenten ter beschikking staan.
- k. Dat een aanbieder zich jegens het college verbindt om een algemene voorziening te leveren. Dit moet blijken uit een contract dat de gemeente heeft met de leverancier tot leveren van de algemene voorzieningen. Eén of meer leveranciers moeten zich verplicht hebben jegens het college de algemene voorziening te leveren via een contract.
- l. Er zal altijd onderzocht moeten worden of de algemene voorziening financieel haalbaar is. Dit moet door de gemeente gebeuren als daar aanleiding toe bestaat, doordat geen maatwerkvoorziening maar een algemene voorziening wordt geleverd.

5. Het Maastrichtse systeem.

De contouren van deze voorziening zijn als volgt:

1. De inwoner meldt zich rechtstreeks bij de leverancier
2. er volgt een lichte toegangstoets door de leverancier. Deze toets doorloopt de volgende stappen:
 - a) Inwoner gemeente, 18 jaar e.o. met uiterst beperkte mobiliteit,
 - b) Voldoende rijvaardigheid,
 - c) Adequate stalling.
3. Selectie van de scootmobiel voor individueel en permanent gebruik door/met leverancier en client
4. Bepalen en opleggen klantbijdrage op basis van gemeentelijke Verordening MO

Binnen deze algemene voorziening wil de gemeente een klantbijdrage per maand gaan innen die los staat van het abonnementstarief. De bijdrage wordt afhankelijk van (1) inkomenscategorie (laag, midden, hoog) en (2) type scootmobiel (standaard, medium, premium). Op dit moment stellen wij dit ons als volgt voor (bedragen zijn nog in concept):

De klantbijdrage ziet er als volgt uit (inclusief mogelijke kortingen):

	Huurprijs per maand gemeentelijk contract	Klantbijdrage per maand: Minima (60% korting)	Klantbijdrage per maand: midden-inkomens (40% korting)	Klantbijdrage per maand: hoge inkomens (kostprijs)
scootmobiel standaard	€ 33,00	€ 13,20	€ 19,80	€ 33,00
scootmobiel medium	€ 45,00	€ 18,00	€ 27,00	€ 45,00
scootmobiel premium	€ 65,00	€ 26,00	€ 39,00	€ 65,00

Deze bedragen passen binnen de gemiddelde bestedingen vervoer per maand in euro zoals gepubliceerd door het NIBUD (zie bijlage 1)

6. Juridische toets

De vraag is of dit systeem aan wet- en regelgeving en jurisprudentie voldoet

Ad a. Art. 2.2.3 Wmo 2015 roept gemeenten op te bevorderen algemene voorzieningen te treffen ten behoeve van o.a. zelfredzaamheid en participatie.

De gemeente voldoet hiermee aan deze oproep. Het wordt voor inwoners gemakkelijker aan een scootmobiel te komen door een lichte toets.

Ad b. Een algemene voorziening is een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning; (art. 1.1.1 Wmo 2015)

Het gaat om een aanbod een scootermobiel in huur, er vindt geen voorafgaand onderzoek plaats naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers en is gericht op participatie en/of zelfredzaamheid.

Ad c en d: Bij verordening moet worden bepaald wordt bepaald dat de cliënt hiervoor een eigen bijdrage verschuldigd is. Ook de hoogte van de eigen bijdrage en een korting per categorie cliënten dient in de verordening opgenomen te worden.

Verder moet de verordening bepalen voor welke algemene voorzieningen de maximale eigen bijdrage van € 19,- euro, tezamen met maatwerkvoorzieningen, van kracht is en welke algemene voorzieningen buiten dit systeem vallen. Dat laatste kan niet voor “die voorzieningen ter compensatie van beperkingen in de participatie of zelfredzaamheid waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degenen aan wie een voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener.”(art. 2.1.4, lid 3 Wmo 2015).

Dit zal in ieder geval in de verordening moeten worden opgenomen:

Er is een algemene voorziening scootermobielverstreking waarvoor een lichte toets plaatsvindt door de leverancier. Daar is een eigen bijdrage voor verschuldigd die niet onder het maximum van € 19 euro valt en voor 2 groepen wordt een korting verleend, één groep betaalt het maximum.

Daarnaast moet in de verordening worden bepaald voor welke algemene voorzieningen de maximering van 19 euro wel geldt.

Ad e: Verder kan bij verordening worden bepaald dat voor bepaalde groepen van cliënten, “indien het inkomen over een bij algemene maatregel van bestuur aan te geven tijdsperiode van de ongehuwde cliënt of de gehuwde cliënt en diens echtgenoot tezamen niet meer bedraagt dan een bij verordening vastgesteld bedrag” op een lager bedrag of op nihil wordt vastgesteld. Bij AMvB kan de categorie(en) worden vastgesteld.

Je zou kunnen stellen dat hiervan gebruik wordt gemaakt als e.e.a volledig in de verordening wordt opgenomen.

Ad f.: De bijdrage mag de kostprijs niet te boven gaan (lid 6 art. 2.1.4, Wmo 2015).

Daaraan is voldaan: de groep die het maximum moet betalen, betaalt het huurbedrag en niet meer.

Ad g: “De bijdrage kan, anders dan de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn (kamerstukken II 2013/14 33 841, nr. 3, blz. 111-112).” (Uitspraak CRvB).

De bijdrage is voor iedereen gelijk, namelijk het maximum. Er wordt alleen voor 2 groepen een korting toegepast. Dit is op zich een kwetsbaar punt. Je zou kunnen stellen dat daardoor de bijdrage toch inkomensafhankelijk is. Ik denk dat dit niet zo is, omdat gebruik wordt gemaakt van lid 3 (zie onder e). Als dat te riskant wordt geacht (het risico moet worden ingeschat) kan gekozen worden voor het door de wetgever geboden alternatief: “Daarnaast hebben gemeenten via bijzondere bijstand en de (nieuwe) mogelijkheid op grond van de Wmo 2015 om een financiële tegemoetkoming te verstrekken bij meerkosten door een chronische ziekte en/of beperking voldoende mogelijkheden om rekening te houden met draagkracht bij algemene voorzieningen.” (citaat CRvB hierboven van de Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 167, blz. 4).

Ik duid hier op de mogelijkheid op dit punt gebruik te maken van de mogelijkheid geen korting op het huurbedrag maar een financiële tegemoetkoming te verstrekken in de meerkosten. Op deze manier wordt de inkomensafhankelijkheid ingevuld op een manier door de wetgever aangegeven.

Ad h: de hoogte van de bijdrage die een cliënt verschuldigd is in de kosten van een algemene voorziening moet zijn vastgelegd in de verordening en dat delegatie daarvan aan het college niet is toegestaan. Ook een eventuele korting op de bijdrage aan de algemene voorziening dient in de verordening te zijn bepaald.

Het is al eerder gesteld dat dit noodzakelijk is. Het is van het grootste belang hier zorgvuldig mee om te gaan: de rechter zal als eerste hiernaar kijken.

Ad. i en l: Als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is, waarvoor gemeenten meerdere instrumenten ter beschikking staan. Er zal altijd onderzocht moeten worden of de algemene voorziening financieel haalbaar is. Dit moet door de gemeente gebeuren als daar aanleiding toe bestaat, doordat geen maatwerkvoorziening maar een algemene voorziening wordt geleverd.

Dit betekent dat wanneer iemand niet gebruik maakt van een algemene voorziening maar toch een melding doet, dit onderzoek nauwgezet gedaan zal moeten worden. Er kan niet eenvoudig verwezen worden naar de NIBUD-tabel. In het individuele geval zal beoordeeld moeten worden of er geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. Wat bijzondere omstandigheden zijn kan in het beleid worden vastgelegd.

Ad k: dat een aanbieder zich jegens het college verbindt om een algemene voorziening te leveren. Dit moet blijken uit een contract dat de gemeente heeft met de leverancier tot leveren van de algemene voorzieningen. Eén of meer leveranciers moeten zich verplicht hebben jegens het college de algemene voorziening te leveren via een contract.

De gemeente zal een contract af moeten sluiten met de leverancier(s) waarin de leverancier zich jegens de gemeente verplicht tot het onderzoekje en de levering van scootermobielen. Ook dit is een belangrijk punt wat wellicht in de verordening vermeld kan worden om daar zeker van te zijn. Tussen leverancier en gebruiker mag een bruikleenovereenkomst een rol spelen. /Ook dat kan in de verordening vastgelegd worden. Op die manier staan echt alle essentialia in de verordening en kan dat nooit een probleem opleveren.

7. Het besteedbaar inkomen.

De NIBUD-tabel maakt gebruik van het besteedbaar inkomen. Het NIBUD verstaat daaronder:

Het totaal van alle jaarlijkse inkomsten, inclusief vakantiegeld, kinderbijslag, teruggave belastingen, alle toeslagen en dergelijke.

Het lijkt allereerst goed deze begripsomschrijving t.a.v. deze algemene voorziening in de verordening op te nemen. Dat moet er dan bijstaan: begripsomschrijving uitsluitend wat betreft.....

In het beleid kan opgenomen worden hoe deze berekening plaatsvindt (NIBUD-systematiek volgen) en om tot een maandbedrag te komen kan dit door 12 worden gedeeld. Alles helder in het beleid opnemen.

Vraag is nog: voert de leverancier dit uit? Dar moet hij dan wel het recht toe hebben en de medewerking voor hebben van betrokkene! Is die medewerking er niet dan kan uitgegaan worden van de maximale eigen bijdrage. Die wordt alleen gekort met een percentage als men meewerkt.

8. Conclusie.

Het Maastrichtse systeem van scootermobielverstreking als algemene voorziening komt op mij juridisch houdbaar over mits alle regels in acht worden genomen.

Het enige kwetsbare punt is de mogelijke inkomensafhankelijkheid die je in het systeem zou kunnen zien. Ik zie dat niet zo, maar de rechter zou daar anders over kunnen denken.

Daarvoor is de financiële tegemoetkoming voor meerkosten op grond van de handicap een mogelijke uitkomst.

Het is de moeite waard te beoordelen of die aan de gebruiker van de algemene voorziening kan worden toegekend en aan de leverancier uitbetaald! Dan hoeft er ook geen geld te worden rondgepompt. Het effect is dan gelijk aan het rechtstreeks toekenning van een kortingspercentage. Dit systeem zou achter de hand gehouden kunnen worden en in het beleid opgenomen. Het kan gebruikt worden als iemand moeilijk gaat doen.

Grou, 28 februari 2021.

Bijlage 1: NIBUD Gemiddelde besteding vervoer per maand in euro:

Gemiddelde bestedingen vervoer per maand in euro					
<i>*netto besteedbaar inkomen per maand</i>					
<i>Bron: CBS-Budgetonderzoek 2015. Bewerking: Nibud 2021</i>					
Inkomen*	1 persoon	2 personen	3 personen	4 personen	5 personen en meer
1250	71				
1500	102				
1750	143	189			
2000	211	194			
2250	241	253			
2500	276	329	217	274	
2750	315	343	267	314	
3000	339	409	322	354	368
3500	388	414	396	399	382
4000	436	505	459	474	396
5000		599	559	530	603
6000		739	888	694	713
7000		863	976	816	812
8000		987	1006	854	910
9000				892	1009