

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 35d

26 435

Wijziging van de Wet voorzieningen gehandicapten in verband met de tweede evaluatie van die wet

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2000

Inleiding

Tijdens de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet voorzieningen gehandicapten in verband met de tweede evaluatie (EK, vergaderjaar 1999–2000, 26 435, nr. 35) is door het lid Van Vugt aandacht gevraagd voor eventuele onbedoelde gevolgen van het aanvaarden van het amendement-Spoelman bij de behandeling in de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan heb ik toegezegd een grondige analyse te maken van de tekst en, indien de bedoeling van de wetgever beter en helderder uitgedrukt zou kunnen worden, dit zo spoedig mogelijk te bevorderen. Het betreft hier met name de toepassing van het criterium «ergonomische beperkingen».

Ik ben op grond van deze analyse tot de conclusie gekomen dat het amendement-Spoelman inderdaad tot een onbedoelde inperking heeft geleid.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op de voorgeschiedenis van de Wvg en de gevolgen van het amendement-Spoelman.

Voorgeschiedenis

Voordat de Wvg van kracht werd, werden woonvoorzieningen verstrekt op grond van twee verschillende regimes: de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten (RGSHG) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

RGSHG

De RGSHG was een regeling van het ministerie van VROM. De RGSHG voorzag in de mogelijkheid van subsidiëring in de kosten van:

- bouwkundige of woontechnische ingrepen in of aan de woonruimte
- onderhoud, keuring en reparatie van bepaalde aanpassingen

- verhuizing naar en inrichting van een andere woonruimte
- gedeelde huur voor de periode waarin een ingreep aan of in de woning wordt verricht of gedeelde huur in verband met het onverhuurd blijven van een leeg gekomen, aangepaste woning
- tijdelijke huisvesting van de gehandicapte in verband met het aanpassen van de woning.

Het doel van de RGSHG was het wegnemen of verminderen van de ergonomische belemmeringen die een gehandicapte ondervond bij het normale gebruik van zijn of haar woning. Het betrof belemmeringen met betrekking tot de primaire woonfuncties, zoals koken, slapen en lichaamsreiniging. De voorzieningen waren vooral bouwkundig (aard en nagelvast) van aard.

De RGSHG ging uit van het criterium ergonomische belemmering, een begrip dat later ook terugkomt in de Wvg. In de RGSHG werd een ergonomische belemmering omschreven als een «bouwkundig of woontechnische belemmering, die aantoonbaar in de weg staat bij het normale gebruik van de woonruimte en die rechtstreeks ondervonden wordt als gevolg van lichamelijke functionele beperkingen van de belanghebbende. Een en ander voorzover de belemmering niet voortvloeit uit de aard van de gebruikte materialen». Door deze laatste toevoeging werd aangegeven dat het opheffen van allergene factoren of andere problemen (bijvoorbeeld tocht en vocht) die hun oorzaak vinden in de aard van de gebruikte materialen niet voor geldelijke steun in aanmerking kwamen.

AAW

De AAW was een algemene verplichte verzekering tegen de geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. De uitvoering van de AAW was opgedragen aan de Bedrijfsverenigingen. In het kader van de AAW werden vergoedingen gegeven voor de kosten van aanpassingen van de inrichting van de woning. Het betroffen in hoofdzaak voorzieningen voor vloeren, deuren, vensters en trappen. Zo kon bijvoorbeeld de woning worden gesaneerd in geval van cara, waarbij de vloerbedekking werd vervangen door zeil (beperkt tot de slaapkamer). Om voor de AAW in aanmerking te komen moest sprake zijn van een beperking als gevolg van ziekte of gebrek.

Wet voorzieningen gehandicapten

Door invoering van de Wvg op 1 april 1994 kwam er geen verandering in de reikwijdte van woningaanpassingen. In de Memorie van Antwoord van de staatssecretaris van SZW aan de Eerste Kamer, d.d. 23 juni 1993 wordt een opsomming gegeven van de woonvoorzieningen die onder de Wvg vallen. «De onder de huidige regeling vallende woonvoorzieningen zijn bouwkundige en woontechnische aanpassingen van en in de woning en voorzieningen in woonruimten, zoals voor keukenaanpassingen, voor verticaal verplaatsen zoals trapliften, voor wassen, baden en douchen, voor toiletgebruik, zoals verhoogde toiletpotten alsmede vergoedingen voor kosten van woningsanering, verhuizingen, tijdelijke huisvesting en huurderiving».

Dat de wetgever beoogd heeft zoveel mogelijk aan te sluiten bij de AAW- en RGSHG-uitvoeringspraktijk komt ook tot uitdrukking in de definitie van de begrippen «gehandicapte» en «woonvoorziening» in de Wvg en in handhaving van het uit de RGSHG stammende criterium «ergonomische beperkingen». Voor de definitie van het begrip gehandicapte is in de Wvg aangesloten bij de terminologie die in het kader van de AAW-voor-

zieningenverstrekking gehanteerd werd, te weten beperkingen ten gevolge van ziekte en gebrek. Bij de RGSHG-voorzieningen was het begrip beperkingen nader omljnd, in die zin dat bij de toekenning van woonvoorzieningen beoordeeld moet worden of de ergonomische beperkingen die een persoon heeft, het normale gebruik van de woonruimte in de weg staan.

De wetgever heeft gemeend dat dat criterium ook in Wvg-verband het meest geëigend is en heeft dit dan ook in de definitie van woonvoorzieningen doen terugkomen.

In overeenstemming met de RGSHG is in 1994 in artikel 1 lid 1 onder C van de Wvg duidelijk aangegeven dat ingrepen van bouwkundige of woontechnische aard in of aan de woonruimte slechts dan als een woonvoorziening kunnen worden aangemerkt indien daarmee de ergonomische beperkingen worden opgeheven, dan wel worden verminderd.

Modelverordening Wvg

De Wvg is een kaderwet die geen zaken en detail regelt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wvg. De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft ten behoeve van gemeenten een modelverordening Wvg ontwikkeld, die de meeste gemeenten gebruikt hebben bij het vormgeven van hun Wvg-beleid. In deze modelverordening is ten aanzien van woonvoorzieningen het volgende opgenomen:

- Ingrepen van bouw- of woontechnische aard moeten gericht zijn op het opheffen of verminderen van ergonomische beperkingen die een gehandicapte ondervindt bij het normale gebruik van zijn woonruimte. Deze categorie betreft de voorzieningen die op grond van de RGSHG werden verstrekt.
- Voor een woonvoorziening waarbij sprake is van een ingreep van niet-bouwkundige of woontechnische aard, alsmede voor de verhuis- en herinrichtingskostenvergoeding, geldt het minder stringente criterium «beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek».
- Er wordt net als voorheen het geval was in de RGSHG geen voorziening toegekend voor zover de ondervonden ergonomische beperkingen in de woning voortvloeien uit de aard van de in de woning gebruikte materialen.

Jurisprudentie

Het begrip «ergonomische beperking» wordt in de Wvg niet nader omschreven. Uit de jurisprudentie blijkt dat de Centrale Raad van Beroep een duidelijke definitie van het begrip «ergonomische beperking» hanteert. Er is sprake van een ergonomische beperking indien er zich bij een gehandicapte een – hetzij uit een lichamelijke, hetzij uit een geestelijke handicap voortvloeiende – belemmering voordoet ten aanzien van (één van) de elementaire woonfuncties, welke direct in verband staat met een lichamelijke functionele beperking (Centrale Raad van Beroep 26 maart 1999, JSV 98/2122 Wvg; Centrale Raad van Beroep 23 april 1999, USZ 98/1424 Wvg). De Centrale Raad van Beroep heeft expliciet teruggegrepen op de gegeven omschrijving in de RGSHG.

Wetswijziging Wvg (1999)

Een woonvoorziening wordt in de oude wet uit 1994 in artikel 1 lid 1 onder c omschreven als:

woonvoorziening: een voorziening die verband houdt met een maatregel die gericht is op het opheffen of verminderen van beperkingen die een gehandicapte bij het normale gebruik van zijn woonruimte ondervindt, en

waarvan de kosten niet meer bedragen dan 45 000, met dien verstande dat bij ingrepen van bouwkundige of woontechnische aard in of aan de woonruimte slechts dan een voorziening als woonvoorziening wordt aangemerkt, indien de voorziening is gericht op het opheffen of verminderen van ergonomische beperkingen.

In 1999 is er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg ingediend.

Met dit wetsvoorstel worden de woningaanpassingen boven f 45 000 gedecentraliseerd naar gemeenten, zodat zij de zorgplicht krijgen voor alle woningaanpassingen. Bovendien worden in de wet de uitraasruimten als Wvg-voorziening opgenomen. Voorgesteld wordt de definitie van het begrip woonvoorziening aan te passen. In dit wetsvoorstel wordt woonvoorziening als volgt gedefinieerd:

woonvoorziening: een voorziening die verband houdt met een maatregel die gericht is op het opheffen of verminderen van beperkingen die een gehandicapte bij het normale gebruik van zijn woonruimte ondervindt, met dien verstande dat bij ingrepen van bouwkundige of woontechnische aard in of aan de woonruimte slechts dan een voorziening als woonvoorziening wordt aangemerkt, indien de voorziening :

1. gericht is op het opheffen of verminderen van ergonomische beperkingen; of
2. een uitraasruimte betreft;

In het volgende onderdeel van datzelfde artikel wordt een omschrijving gegeven van een uitraasruimte:

uitraasruimte: een ruimte waarin een gehandicapte die vanwege een gedragsstoornis ernstig ontremd gedrag vertoont zich kan afzonderen of tot rust kan komen.

amendement Tweede Kamer

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft het lid Spoelman een amendement ingediend op de definitie van het begrip woonvoorziening. Uit bovenstaande nadere analyse van de voorgeschiedenis kan geconstateerd worden dat het aanvaarden van dit amendement er toe heeft geleid dat de Wvg is ingeperkt. In het gewijzigd voorstel van wet (1999) wordt woonvoorziening namelijk als volgt gedefinieerd:

woonvoorziening: elke voorziening die verband houdt met een maatregel die gericht is op het opheffen of verminderen van ergonomische beperkingen die gehandicapten in het normale gebruik van hun woning ondervinden. Tot de woonvoorziening wordt ook een uitraasruimte gerekend, waaronder verstaan wordt een verblijfsruimte waarin een gehandicapte die vanwege een gedragsstoornis ernstig ontremd gedrag vertoont zich kan afzonderen of tot rust kan komen.

Het doel van het amendement was het nader omschrijven van het begrip uitraasruimte als verblijfsruimte om te voorkomen dat andere ruimten in een woning (bijvoorbeeld een gang) als uitraasruimte benoemd zouden kunnen worden. Daarnaast wordt het onbepaalde «een voorziening» in «elke voorziening» gewijzigd, waardoor het alomvattende karakter van de zorgplicht beter wordt uitgedrukt. Bovendien worden de artikelen woonvoorziening en uitraasruimte samengevoegd, omdat een uitraasruimte een verbijzondering is van het begrip woonruimte, aldus de toelichting op het amendement.

Onbedoeld wordt in het amendement – en later in het gewijzigde wetsvoorstel – echter geen onderscheid meer gemaakt tussen bouwkundige of woontechnische ingrepen en overige woonvoorzieningen. Alle woonvoorzieningen, dus niet alleen de bouwkundige of

woontechnische, worden door het amendement gekoppeld aan het criterium ergonomische beperking. Dit heeft tot gevolg dat ook voor verhuiskostenvergoedingen en niet-bouwkundige woonvoorzieningen er sprake moet zijn van ergonomische beperkingen, terwijl nu het algemenere criterium «beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek» geldt.

Gezien de voorgeschiedenis kan geconcludeerd worden dat het nooit de bedoeling is geweest van de opsteller van het amendement noch van de wetgever om alle woonvoorzieningen te koppelen aan het criterium ergonomische beperkingen. Dit impliceert immers een inperking van de wet. Dit onbedoelde effect van het amendement zal via een wetwijziging zo spoedig mogelijk rechtgezet worden, zo nodig met terugwerkende kracht. Daarbij zal teruggegrepen worden op de definitie van het begrip woonvoorziening, zoals verwoord in het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel uit 1999. Conform de wens van de Tweede Kamer zal in de definitie van het begrip uitruimte «ruimte» wordt vervangen door «verblijfsruimte». Bovendien zal in de definitie van woonvoorziening «een voorziening» gewijzigd worden in «elke voorziening».

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries