



College voor
**de Rechten
van de Mens**

Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit

Jaarlijkse rapportage over de naleving van
het VN-verdrag handicap in Nederland 2021

College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl
Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp

Ontwerpwerk, Den Haag

Fotografie

Arenda Oomen

Interviews

Arend Hulshof

December 2021

Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit

Jaarlijkse rapportage over de naleving van
het VN-verdrag handicap in Nederland 2021

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Toezicht	5
1.2 Verantwoording en afbakening	5
1.3 Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld	6
1.4 Werkwijze en leeswijzer	6
Interview Rob van Vliet	
'In Nederland is het zo gek nog niet geregeld'	7
2. Beoordelingskader	12
2.1 Uitgangspunten	13
2.2 Toegang tot hulpmiddelen	13
2.3 Elementen van toegang tot hulpmiddelen	14
3. Structuren en procedures	16
3.1 In vogelvlucht	17
3.2 Kanttekeningen	19
3.3 Toegang tot hulpmiddelen	20
3.4 Elementen van toegang tot hulpmiddelen	22
Interview Alisa Hol	
'Ik wil zelf geld verdienen en onafhankelijk zijn'	25
4. De praktijk	29
4.1 Toegankelijkheid	30
4.2 Kwaliteit	32
4.3 Financiering en betaalbaarheid	33
4.4 Het roer moet om	34
Interview Lily en Susanna de Wit	
'Een wirwar aan bureaucratie'	37
5. Slotbeschouwing en Aanbevelingen	42
5.1 Toegankelijkheid	43
5.2 Kwaliteit	44
5.3 Financiering en Betaalbaarheid	45
5.4 Participatie en Autonomie	46

1. Inleiding

1.1 Toezicht

Op 14 juli 2016 trad het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) in werking voor Nederland. Het verdrag voorziet niet in nieuwe mensenrechten voor mensen met een beperking, maar waarborgt gelijke toegang tot mensenrechten voor mensen met een beperking wereldwijd.¹ Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (VN-comité handicap)² houdt op internationaal niveau toezicht op de naleving en implementatie van het VN-verdrag handicap.

In algemene commentaren geeft het VN-comité uitleg over de verdragsartikelen.³ Deze commentaren zijn niet juridisch bindend, maar gelden als gezaghebbende interpretaties. Daarnaast doet het comité aanbevelingen in slotcommentaren op landenrapportages. Deze slotcommentaren zijn specifiek gericht op het betreffende land, maar kunnen ook voor andere landen het bestuderen waard zijn omdat zij aanwijzingen bevatten over de wijze waarop het verdragscomité de verdragsbepalingen interpreteert of concretiseert in situaties die zich ook in andere landen kunnen voordoen.

Bij de goedkeuring van het VN-verdrag handicap heeft de regering het College voor de Rechten van de Mens (het College) aangewezen als toezicht-houder op de uitvoering van het verdrag in Nederland.⁴

Het College voor de Rechten van de Mens houdt toezicht met betrokkenheid en volledige participatie van het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder van mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen.⁵ Het College ziet erop toe dat wetten en beleid in overeenstemming zijn of (steeds meer) worden gebracht met het VN-verdrag handicap. Daarnaast monitort het College de situatie voor mensen met een beperking in de samenleving.

Het College brengt ieder jaar een monitor uit over de stand van zaken rond de uitvoering van het verdrag in Nederland met aanbevelingen aan de regering.

1.2 Verantwoording en afbakening

Het onderwerp voor de jaarlijkse monitor is **toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit**. In artikel 20 VN-verdrag handicap staat dat verdragsstaten alle effectieve maatregelen moeten nemen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een beperking met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen. Dit moeten zij onder meer doen door “de toegang voor personen met een handicap tot hoogwaardige hulpmiddelen, -instrumenten, ondersteunende technologieën en vormen van assistentie en bemiddeling door mensen te faciliteren, onder meer door deze beschikbaar te maken tegen een betaalbare prijs” (artikel 20, onder b, VN-verdrag handicap).

De keuze voor dit onderwerp is gemaakt samen met mensen met een beperking en hun organisaties (zie ook hierna in § 1.3). Bij hen bestaat voor dit onderwerp een groot draagvlak. De populariteit van de hashtag #RegelHet op social media in het najaar van 2019 illustreert dit.⁶

1 Art. 1 VN-verdrag handicap.

2 Het College verwijst in de voetnoten hieronder met regelmaat in het Engels, omdat deze taal (anders dan het Nederlands) een authentieke verdragstaal is (zie art. 50 VN-verdrag handicap).

3 Het College verwijst in de voetnoten naar de Engelse algemeen commentaren (*general comments*).

4 Zie art. 33, tweede lid, VN-verdrag handicap en *Kamerstukken II 2013/14, 33992 (R0234)*, 3, p. 95.

5 Vgl. art. 33, derde lid, VN-verdrag handicap.

6 De #RegelHet is gestart door het tv-programma Kassa. Zie B. van Hulten, ‘Schrijnend, onbegrijpelijk en beschamend’, *bnnvara.nl* 12 oktober 2019.

In deze monitor vat het College 'mobiliteits-hulpmiddelen, -instrumenten, ondersteunende technologieën en vormen van assistentie' uit artikel 20 VN-verdrag handicap samen als hulpmiddelen. De monitor gaat over individuele hulpmiddelen die nodig zijn om zich te verplaatsen. Collectieve voorzieningen vallen daar niet onder. Ook veel andere voorzieningen, bijvoorbeeld voor het wonen, vallen daarbuiten.

1.3 Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld

Het College heeft bij de totstandkoming van deze monitor het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties, betrokken door:

- consultatie van de VN-verdrag handicap-klankbordgroep van het College en verschillende (soorten?) organisaties,⁷ te weten de Alliantie VN-verdrag handicap, de Coalitie voor Inclusie, Wij staan op!, de Oogvereniging en Stichting Hoormij, over de themakeuze, aanpak en voortgang van de monitor;
- terugkoppeling van de wijze waarop input is verwerkt;
- inbreng vanuit ervaringsdeskundigheid uit het netwerk van de VN-ambassadeurs verkregen met dank aan de Vereniging Inclusie Nederland;
- opname in de monitor van portretten van en interviews met mensen met een beperking;
- het opstellen van een toegankelijke versie van de monitor in samenwerking met ervaringsdeskundigen van vereniging LFB;
- een videovertaling in Nederlandse Gebarentaal in samenwerking met een ervaringsdeskundige maker en een ervaringsdeskundige vertaalexpert.

7 Vgl. College voor de Rechten van de Mens, *Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid (monitor)*, december 2020, p. 13-14.

8 <https://mensenrechten.nl/nl/leden-klankbordgroep-vn-verdrag-handicap-0>

1.4 Werkwijze en leeswijzer

De werkwijze van het College bestond uit raadplegingen en onderzoek. Het ministerie van VWS,⁹ de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn via vragenlijsten geraadpleegd.¹⁰ Mensen met een beperking en (representatieve) organisaties hebben meegelezen en input gegeven over de vraag of en zo ja welke knelpunten zij ervaren bij toegang tot hulpmiddelen voor persoonlijke mobiliteit. Voor het onderzoek heeft het College gebruik gemaakt van bestaande informatie in parlementaire brieven en rapporten van andere organisaties, waaronder de *Schaduw-rapportage* van de Alliantie VN-comité handicap.¹¹ Daarnaast zijn eigen eerdere onderzoeken van het College gebruikt. Ook neemt het College vragen en meldingen mee die het over dit onderwerp heeft ontvangen, waaronder ook signalen die het College via sociale media hebben bereikt.

Hoofdstuk 2 geeft een *beoordelingskader* voor het monitoren van de toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit. Dit hoofdstuk gaat in op de reikwijdte van artikel 20, onder b, VN-verdrag handicap en op de belangrijkste elementen van deze bepaling.

Hoofdstuk 3 brengt in kaart wat de huidige *structuren en procedures* zijn in Nederland voor toegang tot hulpmiddelen.

Hoofdstuk 4 gaat in op toegang tot hulpmiddelen in de *praktijk*.

Hoofdstuk 5 bevat een *slotbeschouwing* met *aanbevelingen* aan de (rijks)overheid.

9 Vgl. art. 33, eerste lid, VN-verdrag handicap.

10 Van het Ministerie van VWS en de VNG heeft het College een reactie op de vragenlijst ontvangen.

11 Alliantie VN-verdrag handicap, *Schaduwrapportage van het VN-verdrag handicap*, Utrecht 2019. Te vinden via *Schaduwrapportage VN-verdrag Handicap - Niets Over Ons Zonder Ons*.



Interview Rob van Vliet

**‘In Nederland is het zo
gek nog niet geregeld’**

Sinds zijn zesde is de inmiddels 75-jarige Rob van Vliet volledig blind. En daar valt goed mee te leven, zegt hij. Al zijn er dan wel hulpmiddelen nodig, zoals een taststok, een braillestrook op zijn computer en ritjes met de regiotaxi. Ook heeft hij een geleidehond, maar die kreeg hij niet zomaar.

‘Maar u bent toch gepensioneerd, waarom heeft u dan een geleidehond nodig?’ Dat was zo een beetje de eerste vraag die Rob van Vliet (75) kreeg toen hij een paar jaar geleden een geleidehond wilde aanvragen.

‘Ik wil nog weleens naar buiten’, antwoordde hij.

‘Doet u dan vaak de boodschappen?’

Van Vliet zei eerlijk dat hij niet zo’n fan was van supermarkten, en dat zijn vrouw die inkopen meestal deed.

‘Maar waarom wilt u dan naar buiten?’

‘Nou stel’, reageerde Van Vliet nadenkend, ‘mijn vrouw komt in een ziekenhuis terecht. Dan wil ik haar graag kunnen bezoeken.’

‘Ja maar dat is een uitzonderlijke situatie.’

Van Vliet denkt nog even na, en zegt dan dat hij zijn vrouw soms weleens ‘ter wille’ zou willen zijn.

Uiteindelijk wordt het verzoek van Van Vliet afgewezen.

‘Natuurlijk had ik gewoon moeten zeggen dat ik vaak boodschappen doe’, blikt Van Vliet een paar jaar later terug. ‘Dan was het geregeld. Dat ik het fijn vind om dagelijks te wandelen voor de nodige lichamelijke beweging is kennelijk niet afdoende.’ Glimlachend: ‘Het ironische is dat als ik nog had gewerkt ik de hond zo had gekregen. Alsof je met een kantoorbaan zo vaak buiten komt, haha.’

Opmerkelijk is dat Van Vliet dat gesprek niet voerde met zijn zorgverzekering die voor de hond zou moeten betalen, maar met een school voor geleidehonden. Daar wilde Van Vliet de hond aanvragen.

Maar om de hond van de zorgverzekering vergoed te krijgen, had hij onder meer een verklaring van de school nodig. Die wilde daar echter niet aan meewerken omdat Van Vliet de hond te weinig zou gaan gebruiken, meende de school.

‘Ik was woedend’, weet Van Vliet nog. Hij meldde zich bij een andere school en die diende wel met succes de aanvraag in. Aan de zorgverzekering lag het dus niet. ‘Al kunnen die soms ook lastig zijn hoor’, zegt Van Vliet glimlachend. ‘Dat verschilt echt per verzekering. Ik raad anderen altijd aan om vooraf goed de polis te lezen.’ Maar uiteindelijk kreeg Van Vliet dus alsnog zijn nieuwe geleidehond Lennon, een kruising tussen een herder en een retriever. ‘En dat is heel fijn’, zegt hij. ‘Die hond maakt mijn leven heel wat makkelijker. Natuurlijk kan ik ook met een taststok lopen in plaats van met Lennon, maar dan moet ik voortdurend alert zijn. Als je even met je gedachten afdwaalt, kun je zo tegen een boom lopen. Dat gebeurt je met een geleidehond niet.’

Carrière in de ICT

Rob Van Vliet is al bijna zijn hele leven blind. Bij zijn geboorte had hij een erfelijke oogziekte. Zijn ene oog werd direct door de artsen opgegeven, maar met zijn andere oog zou hij nog wel een beetje kunnen zien. ‘Uit die eerste jaren van mijn leven kan ik me nog wel vaag herinneren hoe bepaalde zaken eruitzagen. Al was mijn zicht ook toen al veel

te slecht om bijvoorbeeld gezichten te kunnen herkennen. Wel meen ik nog te weten hoe de daken eruitzagen van de huizen die ik kon zien vanuit het raam bij mijn oom en tante. Zij woonden op vierhoog.'

Op zijn zesde botste Van Vliet met zijn oog ergens tegenaan, en scheurde hij zijn netvlies. Vanaf dat moment was hij definitief blind. En zonder zicht kun je een goed leven leiden, zegt hij vrolijk. Van Vliet studeerde na de middelbare school theoretische natuurkunde en maakte erna carrière in de ICT. Hij ging werken bij KPN waar hij veel klantgerichte projecten heeft geleid. Uiteindelijk zou hij het er schoppen tot manager.

Brailleprinter

Om het leven te kunnen leiden dat hij nu leidt heeft hij wel enkele hulpmiddelen nodig. Zoals de geleidehond die dus door de zorgverzekering wordt vergoed. 'Zelfs het voedsel wordt deels betaald. Bij mijn vorige, veel grotere hond liep dat op tot 2000 euro per jaar, waarvan ik 1200 vergoed kreeg.' Daarnaast krijgt Van Vliet van de gemeente via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) andere hulpmiddelen vergoed. Het braillebalkje op zijn computer bijvoorbeeld, en ook de brailleprinter. 'Ik vind het vaak fijner om stukken van papier te lezen.' De regiotali naar zijn wekelijkse pianoles wordt eveneens vergoed. 'Ik woon in Zoetermeer en reis dan steeds naar Leiden. Zelf betaal ik daarvoor 2,70 euro per rit, de rest betaalt de gemeente uit het Wmo-budget.' Ook de taststok kan hij vergoed krijgen. 'Maar die kost slechts een paar tientjes, dus die heb ik zelf betaald.'



Al zijn hele volwassen leven is Van Vliet betrokken bij belangenverenigingen voor mensen met een visuele beperking. Zo was hij lange tijd voorzitter van de Vereniging voor Blinden en Slechtzienden. En toen de Wmo begin 2015 werd ingevoerd was hij alweer een paar jaar secretaris van de Oogvereniging. 'Ik heb de invoering van die wet op de voet gevolgd, en kan niet zeggen dat ik heel ontevreden ben', zegt hij terugblikkend.

De Wmo bepaalt dat burgers bepaalde noodzakelijke zorg kunnen aanvragen bij hun gemeente. De zorg is zo niet meer landelijk geregeld, maar gedecentraliseerd. 'En dat heeft natuurlijk voor enige willekeur gezorgd', zegt Van Vliet. 'Als je in bijvoorbeeld het rijke Bloemendaal woont, heb je bij wijze van spreken meer kans op bepaalde zorg dan de inwoners van armere gemeenten. Ook hangt de grootte van het Wmo-budget nog weleens af van de samenstelling van de gemeenteraad.'

Toch is er in de jaren na de invoering van de wet wel het een en ander verbeterd, zegt Van Vliet. Ambtenaren ('die kregen de Wmo aanvankelijk ook maar in hun mik geschoven') zijn volgens hem deskundiger geworden. Wat ook helpt tegen de willekeur is dat gemeentes zich zijn gaan clusteren. Zo hoort Van Vliets gemeente Zoetermeer nu tot het Wmo-cluster Haaglanden, waar gezamenlijk besloten wordt welke zorg wel en niet worden toegekend aan zorgbehoevende burgers. 'Dat maakt het proces ietsjes minder arbitrair', zegt Van Vliet. 'Maar nog steeds helpt het als je assertief bent.' Bij iedere aanvraag moet je toch steeds weer motiveren waarom je dat hulpmiddel nodig hebt. 'Als je goed gebekt bent, kun je je verhaal makkelijker verwoorden. Lukt je dat niet dan kan dat wel problemen opleveren', zegt Van Vliet. 'Al kun je altijd terecht bij revalidatie-instellingen die je hulp bieden bij het opstellen van een motivatie.'

Keukentafelgesprekken

Uiteindelijk gelooft hij niet dat blinden en slechtzienden er sinds de invoering van de Wmo per saldo op zijn achteruit gegaan. 'Zeker de reguliere hulpmiddelen, zoals de taststok of zo'n brailregel bij je computer, worden gewoon vergoed.'

Zelf heeft hij een paar keer een zogeheten keukentafelgesprek moeten voeren, waarbij de Wmo-gemeenteambtenaar met je bespreekt welke zaken wel of niet nodig zijn. 'Dat ging vrij soepel allemaal', weet Van Vliet nog. 'Na een week of vier, vijf kreeg ik steeds te horen dat de gemeente zou vergoeden wat ik nodig had.'

Inmiddels hoeft Van Vliet zulke keukentafelgesprekken niet meer te voeren, maar communiceert hij direct met leveranciers die vervolgens bij de gemeente checken of de aanschaf akkoord is. En ook dat gaat al een stuk beter, zegt hij. 'Die leveranciers hebben verstand van zaken. Ik hoef hen niet uit te leggen waarom ik juist die ene brailleprinter wil en niet die andere. Bovendien hebben die leveranciers er belang bij dat ik die hulpmiddelen aanschaf, haha. Daarom moet de gemeente altijd nog wel een akkoord geven.'

'Als je in het rijke Bloemendaal woont, heb je bij wijze van spreken meer kans op Wmo-zorg dan de inwoners van armere gemeenten'

En dat gaat vaak goed, tenzij je iets afwijkends nodig hebt, zegt Van Vliet. 'Dan wordt het weleens iets ingewikkelder.' Zo zou hij graag bepaalde software willen krijgen die ervoor zorgt dat als hij videobelt het gesprek gescheiden wordt van de gesproken computerinstructies. Hij licht toe: 'Als ik bijvoorbeeld via zoom meedoe aan een vergadering dan hoor ik niet alleen het gesprek. Een computerstem vertelt me dan ook steeds dat er bijvoorbeeld een deelnemer bijkomt of dat iemand juist afhaakt. En diezelfde stem vertelt het me ook steeds als iemand een chatbericht intikt. Heel fijn, want ik zie dat zelf niet. Tegelijkertijd is het ook vaak storend als die computerstem door de vergadering heen praat. Die software die ik zou willen gebruiken zorgt ervoor dat die computerstem in mijn rechteroortje komt, terwijl ik de vergadering door mijn linkeroor kan beluisteren. Dat zou het vergaderen vergemakkelijken.'

Maar de leverancier heeft nog niet bij de gemeente gevraagd of ook dat vergoed kan worden. 'Die software kost iets van 1200 euro. Ze willen eerst kijken of meer mensen er behoefte aan hebben. Dat zou onze zaak bij de gemeente versterken.' Na even nadenken: 'Kijk, ik vergader heel veel. Dan is die software heel handig. Het is natuurlijk een ander verhaal als je slechts een paar keer per jaar zo'n zoomgesprek voert.'

Zo zijn er meer afwijkende hulpmiddelen die je met een visuele beperking niet zomaar vergoed krijgt. Hij noemt een voorbeeld van iemand die een sport-tandem wilde hebben om te kunnen wielrennen met een rijder die wel kan kijken. 'Ik weet van mensen die zo'n fiets vergoed kregen, minus de kosten voor een gewone racefiets. Zo wordt het gelijk getrokken met iemand zonder beperking die een renfiets wil aanschaffen. Maar niet iedereen krijgt die vergoeding. Dat verschilt echt per gemeente en dat is toch wel buitenissig.'

'Ik snap dat ik niet overal met mijn hond naar binnen mag'

Maar uiteindelijk zegt Van Vliet is het allemaal 'zo gek niet geregeld in Nederland'. 'De overheid heeft het VN-verdrag handicap weliswaar walgelijk laat geratificeerd, maar het is nu van kracht en dat heeft een gelukkig effect op de samenleving. Musea, concertzalen, NS-stations en veel andere plekken zijn sinds de ratificatie veel toegankelijker geworden om maar iets te noemen. En die toegankelijkheid geldt niet alleen voor mensen met een visuele beperking. Ook als je in rolstoel zit, kun je veel gebouwen makkelijker inkomen.'

Dat er bij de uitwerking van het verdrag 'redelijkheidscriteria' zijn ingebouwd, zegt Van Vliet te begrijpen. Ook snapt hij dat het recht op toegang niet absoluut is. 'De kosten moeten zich redelijk verhouden tot de belangen van mensen met een beperking. En soms moeten er nu eenmaal compromissen worden gesloten. Zo heb ik er begrip voor dat ik niet overal met mijn hond naar binnen mag.'

Tot slot wil Van Vliet wel zijn ontevredenheid nog benadrukken over bedrijven die deelscooters voor iedereen in Nederland beschikbaar willen stellen. Na gebruik kun je die overal in de stad achterlaten. 'Die bedrijven leren mensen op die manier aan om die scooters op plekken te parkeren waar ze nogal in de weg staan', vindt Van Vliet. 'En niet alleen voor blinden, maar ook voor mensen met een kinderwagen, rollator of in een rolstoel. Daar zou wat tegen gedaan moeten worden.'

2. Beoordelingskader

Dit hoofdstuk zet uiteen wat het beoordelingskader is voor het monitoren van de toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit. Met als belangrijkste elementen: toegankelijkheid, kwaliteit, financiering en betaalbaarheid.

Bij toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit ligt de focus op hulpmiddelen die mensen met een beperking individueel nodig hebben om zich te verplaatsen, bijvoorbeeld van huis naar de supermarkt.

Het VN-comité handicap heeft nog geen algemeen commentaar uitgebracht over artikel 20 VN-verdrag handicap. Dit heeft het VN-comité wel gedaan over verwante rechten zoals non-discriminatie en toegankelijkheid.¹² Bij de totstandkoming van het verdrag is aan de orde gekomen dat er niet altijd een scherpe grens te trekken is tussen mobiliteit en toegankelijkheid.

Uit de tekst, totstandkoming en het systeem van het verdrag, uit slotcommentaren van het comité op landenrapportages en wetenschappelijke literatuur heeft het College een beoordelingskader gedestilleerd. Dit kader gebruikt het om te monitoren.

2.1 Uitgangspunten

Het VN-verdrag handicap gaat niet uit van een medisch model, maar van een sociaal model.

Bij het medisch model staat de beperking van mensen centraal. Het sociaal model is erop gericht om de obstakels in de samenleving weg te nemen die mensen met een beperking verhinderen om daadwerkelijk te participeren in de samenleving.

12 VN-comité handicap, *General comment no. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018; VN-comité handicap, *General comment no. 2 (2014). Article 9: accessibility*, CRPD/C/GC/2, 22 mei 2014.

Persoonlijke mobiliteit is een voorwaarde voor het realiseren van een inclusieve samenleving.¹³ De regering heeft in de toelichting bij de goedkeuringswet van het VN-verdrag handicap onderkend dat artikel 20 een van de verdragsbepalingen is die tot doel heeft een omgeving te creëren voor mensen met een beperking waarin zij hun rechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen.¹⁴ Het kunnen beschikken over hulpmiddelen is voor mensen met een beperking noodzakelijk om te participeren in de samenleving en plaatsen te bezoeken.¹⁵ Het recht op persoonlijke mobiliteit in artikel 20 VN-verdrag handicap staat dan ook niet op zichzelf, maar houdt nauw verband met grondbeginselen en andere rechten die in het VN-verdrag handicap zijn opgenomen. Grondbeginselen die hiermee samenhangen zijn *persoonlijke autonomie* en de volledige en *daadwerkelijke participatie en opname* in de samenleving (artikel 3, onder a en c, VN-verdrag handicap). Persoonlijke mobiliteit is daarnaast een voorwaarde om andere rechten te realiseren, waaronder het recht op onderwijs (artikel 24 VN-verdrag handicap), werk (artikel 27 VN-verdrag handicap) en deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30 VN-verdrag handicap). Als mensen met een beperking niet in staat zijn om een onderwijsinstelling, werkplek, of museum te bereiken, kunnen zij deze rechten niet genieten.

2.2 Toegang tot hulpmiddelen

Artikel 20 VN-verdrag handicap bepaalt dat staten maatregelen moeten nemen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te waarborgen. Dit roept allereerst de vraag op wat 'persoonlijke mobiliteit' betekent. In het verdrag zelf is geen definitie opgenomen van persoonlijke mobiliteit. In de richtlijnen van het VN-comité handicap voor Verdragsrapportages staat over artikel 20 dat het gaat om het recht van mensen

13 L. Kovudhikulrungsri, A. Hendriks, 'Art. 20 Personal Mobility' in: I. Bantekas et. al. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Oxford: 1 november 2018, p. 559.

14 *Kamerstukken II 2013/14, 33992-(R2034)*, nr. 3, p. 65.

15 L. Vermeij en W. Hamelink, *Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*, Den Haag: juni 2021, p. 13-14.

met een beperking om zich vrij te bewegen met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid.¹⁶ Dit is met het oog op autonomie en onafhankelijkheid van personen (artikel 3, onder a, VN-verdrag handicap) wezenlijk.

Met het oog op de persoonlijke mobiliteit van mensen met een beperking moeten verdragsstaten onder meer waarborgen dat zij toegang hebben tot hoogwaardige hulpmiddelen. Het College heeft het in het kader van deze monitor over individuele hulpmiddelen die nodig zijn om zich te verplaatsen. Op het eerste gezicht lijkt het dan te gaan over hulpmiddelen als een rolstoel of aangepaste auto. Maar het VN-verdrag handicap schaaft hier meer hulpmiddelen onder, zoals ook hoortoestellen. Bij **mobilitieithulpmiddelen en -instrumenten** kan gedacht worden aan een rolstoel of een aangepaste auto. Onder **ondersteunende technologieën** vallen onder andere hoortoestellen. Bij de totstandkoming van het VN-verdrag handicap werd in het kader van **assistentie** gesproken over assistentie door mensen zoals gidsen of “lezers”, maar ook door dieren zoals assistentiehonden.¹⁷ Zo heeft het VN-comité handicap gezegd dat het van belang is dat er voldoende getrainde assistentiehonden beschikbaar zijn voor mensen met een beperking. Om dit te waarborgen moeten er voldoende trainingscentra zijn waar de assistentiehonden worden opgeleid.¹⁸ Bij ondersteuning door middel van **bemiddeling** gaat het om mensen die informatie overdragen aan groepen mensen met een beperking. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een tolk Nederlandse Gebarentaal bij een bijeenkomst.¹⁹

2.3 Elementen van toegang tot hulpmiddelen

Uit de tekst en het systeem van het verdrag en uit commentaren van het VN-comité volgt dat toegankelijkheid, kwaliteit, financiering en betaalbaarheid de belangrijkste elementen van toegang tot hulpmiddelen zijn.

a. Toegankelijkheid

Mensen met een beperking moeten toegang kunnen krijgen tot hulpmiddelen en er moeten toegankelijke procedures zijn om hulpmiddelen te verkrijgen. Het VN-comité heeft zorgen geuit over knelpunten die ontstaan omdat administratieve procedures heel ingewikkeld zijn.²⁰ Ook moet er toegankelijke informatie zijn. Artikel 4, eerste lid onder h, VN-verdrag handicap verplicht staten om toegankelijke informatie te verschaffen aan mensen met een beperking over hulpmiddelen, instrumenten en ondersteunende technologieën. Uit het VN-verdrag handicap volgt ook dat de overheid informatie tijdig, zonder extra kosten en in toegankelijke vormen en technologieën moet geven aan mensen met een beperking (artikel 21, onder a, VN-verdrag handicap). Het College leidt hier uit af dat informatie over het aanvragen van hulpmiddelen voor mensen met verschillende beperkingen in toegankelijke vormen beschikbaar moet zijn, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende soorten beperkingen.

b. Kwaliteit

Hulpmiddelen moeten van goede kwaliteit zijn. Dit volgt uit artikel 20, onder b, VN-verdrag handicap waar staat dat het moet gaan om “hoogwaardige hulpmiddelen”. Uit de verdragstekst blijkt niet duidelijk wanneer een hulpmiddel hoogwaardig is. Uit slotcommentaren op landenrapportages kan worden opgemaakt dat individuele wensen en behoeften een belangrijke rol spelen.²¹ Het

16 VN-comité handicap, *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD/C/2/3, 18 november 2009.

17 Verenigde Naties, *Report of the working group to the Ad Hoc Committee*, UN Doc A/AC.265/2004/WG/1, 16 januari 2004, voetnoot 70.

18 VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Serbia*, CRPD/C/SRB/CO/1, 23 mei 2016, 41-42.

19 Verenigde Naties, UN Doc A/AC.265/2004/WG/1, voetnoot 71.

20 VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Estonia*, CRPD/C/EST/CO/1, 5 may 2021, par. 40-41; VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Morocco*, CRPD/C/MAR/CO/1, 25 september 2017, par. 40-41.

21 VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Slovenia*, CRPD/C/SVN/CO/1, 16 april 2018 par. 33-34; VN-comité handicap, CRPD/C/EST/CO/1, par. 40-41; VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Mongolia*, CRPD/C/MNG/CO/1, par. 32-33.

College maakt hieruit op dat bij het verstrekken van hulpmiddelen rekening moet worden gehouden met wat iemand met een beperking nodig heeft om zich zo zelfstandig mogelijk te verplaatsen – thuis en in de samenleving. Dit geldt niet alleen bij de verstrekking van het hulpmiddel, maar ook bij onderhoud of reparaties.²² Het is van belang dat aanbieders in gesprek gaan met degene voor wie het hulpmiddel is bedoeld, zodat zij weten wat en waarvoor de gebruiker het hulpmiddel nodig heeft en wat de wensen zijn.

c. Financiering en betaalbaarheid

Hulpmiddelen (artikel 20 VN-verdrag handicap) moeten voor mensen met een beperking te verkrijgen zijn tegen een betaalbare prijs. Het VN-comité heeft benadrukt dat verdragsstaten daarvoor financiële middelen moeten vrijmaken.²³ Door middel van subsidies, uitkeringen of verstrekkingen kan de staat mensen met een beperking ondersteunen bij het verkrijgen van hulpmiddelen, aldus het comité.²⁴ Landen mogen er ook voor kiezen om in plaats van ondersteuning met financiële middelen het hulpmiddel zelf aan te schaffen en in bruikleen te geven.²⁵

Het VN-comité heeft zich nog niet in algemene termen uitgelaten over de vraag hoe ver de verplichting om financiële middelen vrij te maken strekt. Met het oog op het recht om niet gediscrimineerd te worden (artikel 5 VN-verdrag handicap) heeft het VN-comité handicap aangegeven dat het aan verdragsstaten is om te verzekeren dat mensen met een beperking niet de kosten voor redelijke aanpassingen in brede zin moeten dragen.²⁶ Dit roept de vraag op hoe hoge extra kosten die op mensen met een beperking drukken zich volgens het VN-comité verhouden tot het VN-verdrag handicap. Het VN-comité zal verdragsstaten, zoals ook andere internationale toezichthouders doen,²⁷ bij de belangenafweging waarschijnlijk een ruime beoordelingsvrijheid laten bij het aanwenden van beperkte financiële middelen.

22 VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Rwanda*, CRPD/C/RWA/CO/1, 3 mei 2019, par. 37-38.

23 VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Jordan*, CRPD/C/JOR/CO/1, 15 mei 2017, par. 39-40; VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Uganda*, CRPD/C/UGA/CO/1, 12 mei 2016, par. 40-41.

24 VN-comité handicap, CRPD/C/MNG/CO/1, par. 32-33; VN-comité handicap, *Concluding observations on the initial report of Greece*, CRPD/C/GRC/CO/1, 29 oktober 2019, par. 30-31.

25 VN-comité handicap, *Replies of Cyprus to the list of issues*, CRPD/C/CYP/Q/1/Add.1, 6 januari 2017, par. 80.

26 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/6, 2018, par. 26(f).

27 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bijvoorbeeld in relatie tot het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) overwogen dat staten een evenredige afweging moeten maken tussen individuele belangen en de belangen van de samenleving. In deze zaak ging het over toekenning van een robotarm aan iemand met een beperking. Zie EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708DECO02767702 (Sentges t. Nederland).

3. Structuren en procedures

Dit hoofdstuk brengt in kaart hoe in Nederland toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit is gestructureerd en georganiseerd: als vuistregel per leefdomein en uitgewerkt in afzonderlijke wetten met eigen aanvraag- en beoordelingskaders.

3.1 In vogelvlucht

Zeven wetten zijn met name belangrijk bij individuele hulpmiddelen voor mensen met een beperking om zich te verplaatsen (vgl. § 1.2). Deze paragraaf geeft een beeld in vogelvlucht.

a. Zorgverzekeringswet (Zvw)

- voor iedereen die in Nederland woont of werkt moet een basisverzekering voor zorg (basispakket) afsluiten;²⁸
- uitvoering door zorgverzekeraars;
- het gaat om medisch noodzakelijke zorg waar iedereen recht op heeft, inclusief hulpmiddelenzorg;²⁹
- in de Regeling zorgverzekering³⁰ staat welke soort hulpmiddelen dit zijn;
- onder meer “hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen aan het bewegingssysteem of de visuele functie”;³¹
- voorbeelden zijn prothesen, loophulpmiddelen, een taststok en een assistentiehond;³²
- eenvoudige loophulpmiddelen zoals rollators, krukken en looprekken zitten niet (meer) in het basispakket;³³
- mensen moeten eenvoudige hulpmiddelen zelf kopen of huren of aanvullend verzekeren.

b. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking³⁴, zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving
- uitgevoerd door gemeenten;
- het gaat om hulpmiddelen om thuis zelfstandig te kunnen blijven wonen of zich in huis en daarbuiten goed te kunnen verplaatsen;
- voorbeelden zijn een traplift, (elektrische) rolstoelen, scootmobielen en aangepaste auto's en fietsen;
- gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. Deze ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven;³⁵
- gemeenten zijn sinds de ratificatie van het verdrag verplicht om in het kader van de Wmo en de Jeugdwet ook in periodiek vast te leggen plannen te beschrijven (in de ‘inclusie agenda’³⁶) hoe zij lokaal willen werken aan de implementatie van het VN-verdrag handicap;³⁷
- de Wmo voorziet in algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen (individuele voorzieningen), waaronder hulpmiddelen, afgestemd op de specifieke behoefte, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon;³⁸
- gemeenten zijn verplicht om een maatwerkvoorziening, zoals een hulpmiddel, te verstrekken aan hun inwoners die nodig zijn om beperkingen in de zelfredzaamheid of de participatie te verminderen of weg te nemen.³⁹

28 Art. 2, eerste lid, Zvw.

29 Art. 10, onder d, Zvw.

30 Art. 2.6 Regeling zorgverzekering 2021.

31 Art. 2.6, onder e, jo. art. 2.12 Regeling zorgverzekering 2021.

32 Art. 2.12, eerste en vierde lid, en art. 2.13, eerste lid, onder b, onderdeel 2 en vijfde lid Regeling zorgverzekering 2021.

33 Art. 2.12, derde lid, onder d, Regeling zorgverzekering 2021.

34 Daaronder verstaat de Wmo ook personen met chronische psychische of psychosociale problemen.

35 *Kamerstukken II* 2013/2014, 33841, nr. 3, p. 1.

36 *Kamerstukken II* 2015/2016, 33990, nr. 35.

37 Art. 2.1.2, tweede lid, onder h, Wmo 2015. Zie ook: *Kamerstukken II* 2015/2016, 33990, nr. 35. Nader gewijzigd amendement van de leden Van der Staaij en Bergkamp ter vervanging van nr. 19. In de praktijk blijken echter nog niet alle gemeenten een inclusie agenda of vergelijkbaar periodiek beleid te hebben, zie College voor de Rechten van de Mens, 2020, p. 43, 53.

38 Art. 1.1.1, eerste lid, Wmo 2015.

39 Art. 1.1.1, eerste lid, Wmo 2015.

c. Wet langdurige zorg (Wlz)

- voor iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en aan de voorwaarden van de wet voldoet;
- uitgevoerd door zorgkantoren⁴⁰;
- voor mensen die een noodzaak hebben voor 24 uur per dag (intensieve) zorg in de nabijheid of permanent toezicht nodig hebben;
- mensen met een Wlz-indicatie die in een Wlz-instelling wonen, met of zonder behandeling,⁴¹ kunnen (mobiliteits)hulpmiddelen krijgen via deze wet;
- voorwaarde is een Wlz-indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ);
- in de Regeling langdurige zorg (Rlz) staat welke hulpmiddelen: individuele vervoersvoorzieningen, zoals een rolstoel, een scootmobiel, aangepaste fietsen en aangepaste buggy's, duw-wandelwagens en auto-stoeltjes (voor minderjarigen);⁴²
- mensen met een Wlz-indicatie die thuis wonen kunnen niet via deze wet hulpmiddelen krijgen; wel via de Wmo en/of de Zvw.

d. Wet overige OCW-subsidies (Woos)

- voor mensen met een beperking die in Nederland onderwijs volgen;
- het gaat vooral om materiele voorzieningen die leerlingen en studenten met een beperking in staat stellen deel te nemen aan regulier onderwijs (van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs);
- voorbeelden zijn een tolk Nederlandse Gebarentaal (intermediaire voorzieningen voor leerlingen met een auditieve beperking), een aangepaste bruikleenauto (vervoersvoorzieningen) of aangepaste computers of hulpmiddelen bij lezen en schrijven (meeneembare hulpmiddelen).

e. Participatiewet

- voor iedereen die kan werken maar hierbij wel ondersteuning nodig heeft; de wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking;
- uitgevoerd door gemeenten;
- mensen met een arbeidsbeperking kunnen meeneembare hulpmiddelen krijgen die hen in staat stellen om aan het werk te gaan of werk te behouden;⁴³
- het begrip 'meeneembare hulpmiddelen' is niet gedefinieerd; dit wordt door gemeenten zelf ingevuld;
- voorbeelden zijn orthopedische schoenen, audiovisuele hulpmiddelen en hulpmiddelen bij het lezen en schrijven.⁴⁴

f. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)

- voor mensen die een arbeidsbeperking hebben van jongs af aan;
- voor iedereen die in Nederland woont, onder voorwaarden (volksverzekering);⁴⁵
- mensen die na 2015 een Wajong-uitkering hebben gekregen, nemen in de meeste gevallen geen deel aan het arbeidsproces;
- mensen die voor 2015 een Wajong-uitkering hebben gekregen, nemen in veel gevallen actief deel aan het arbeidsproces;
- mensen kunnen via de Wajong aanspraak maken op hulpmiddelen voor hun werk;⁴⁶
- voorbeelden zijn een schrijf- en tolk Nederlandse Gebarentaal, een aangepaste bruikleenauto of meeneembare hulpmiddelen zoals orthopedische werkschoenen.

40 Zorgkantoren zorgen ervoor dat mensen de juiste langdurige zorg krijgen en voeren de regeling persoonsgebonden budget (pgb) uit. Zie ook [Zorgverzekeraars Nederland - Zorgkantoren \(zn.nl\)](https://www.zorgverzekeraars.nl/nl/onderwerpen/zorgkantoren).

41 Sinds 1 januari 2020.

42 Art. 2.3, eerste lid, Regeling langdurige zorg 2021.

43 Art. 7 en 10 Participatiewet.

44 VNG, *Meeneembare Voorzieningen Participatiewet 2018: Een handreiking voor gemeenten voor het toekennen, inkopen en verstrekken van meeneembare voorzieningen*, p. 3.

45 Art. 1:2, eerste lid, Wajong 2015.

46 Art. 2:22, tweede lid, Wajong 2015.

g. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia)

- voor mensen met een arbeidsbeperking die zij niet van jongs af aan hebben;
- voor iedere werknemer in Nederland, onder voorwaarden (werknemersvoorziening);⁴⁷
- gericht op hernieuwde deelname aan het arbeidsproces; mensen kunnen hulpmiddelen krijgen voor het verkrijgen, verrichten en behouden van werk;⁴⁸
- voorbeelden zijn een tolk Nederlandse Gebarentaal, een aangepaste bruikleenauto of meeneembare hulpmiddelen zoals orthopedische werkschoenen.

3.2 Kanttekeningen

a. Vuistregel: hulpmiddelen per leefdomein

Uit het overzicht in vogelvlucht blijkt ten eerste welke structuur in Nederland gekozen is. In Nederland worden hulpmiddelen *in beginsel per leefdomein* beschikbaar gesteld: 1) voor de eigen leefomgeving in de brede zin, waaronder mobiliteit in en om het huis of een (zorg)instelling en deelname aan sociale activiteiten, 2) voor op school en bij de studie en 3) voor op het werk. Met het oog op die domeinen zijn verschillende wetten tot stand gebracht.

b. Uitgangspunten: meedoen en autonomie

Ten tweede blijkt dat verschillende wetten er (mede) op zijn gericht dat mensen met een beperking de hulpmiddelen krijgen die zij nodig hebben om zo zelfstandig mogelijk te kunnen participeren in de samenleving.⁴⁹ De Wmo, Participatiewet en de Wia bijvoorbeeld hebben specifiek tot doel ervoor te zorgen dat mensen met een beperking mee kunnen (blijven) doen in de samenleving (respectievelijk in de eigen leefomgeving en de

werkomgeving).⁵⁰ Elementen van persoonlijke autonomie en participatie zijn ook zichtbaar in de mate waarin een wet verplicht om mensen met een beperking actief te betrekken bij de verstrekking van hulpmiddelen. Zo bepaalt de Wmo dat het college van burgemeester en wethouders bij het verstrekken van maatwerkvoorzieningen de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van mensen onderzoekt.⁵¹ Een soortgelijke eis staat in de Wlz.⁵² De vraag rijst wel hoe deze uitgangspunten in de praktijk uitpakken bij individuele verstrekkingen. En of beginselen uit het VN-verdrag handicap, zoals autonomie en het sociaal model, voldoende doorklinken in uitvoeringsbeleid en afspraken met leveranciers.

c. Procedurele aandachtspunten: overgangen en verhuizingen

Uit het overzicht in vogelvlucht volgt dat bij het verstrekken van hulpmiddelen onder verschillende wettelijke regimes verschillende organen betrokken zijn: landelijk de zorgverzekeraars (Zvw), zorgkantoren (Wlz) en het UWV (Woos, Wajong en Wia) en lokaal de gemeenten (Wmo, Participatiewet). Daaruit volgt een aantal specifieke, procedurele aandachtspunten: 1) overgangen van levensdomeinen en 2) verhuizingen.

Ten eerste kan de veelvoud aan wetten en de betrokkenheid van verschillende organen klemmen als mensen te maken krijgen met een *overgang naar een ander levensdomein*. Een voorbeeld is een student die afstudeert en aan zijn/haar eerste baan begint. De Woos, de Wajong en de Wia voorzien in hulpmiddelen die het (weer of blijvend) mogelijk maken voor mensen met een beperking om onderwijs te volgen of te werken.⁵³ Het gaat alleen om hulpmiddelen die *direct* verband houden met onderwijs of werk.⁵⁴ Een aangepaste auto bijvoorbeeld verstrekt het UWV alleen om het reizen van en naar school, studie of werk mogelijk te maken. Dit betekent ook dat mensen hun vervoersmiddel

47 Art. 7 en 8, eerste lid, Wia. Zie ook art. 3 Ziektewet.

48 Art. 34a en 35 Wia.

49 *Kamerstukken II 2013/2014*, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 65; De Wmo spreekt over ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking.

50 *Kamerstukken II 2013/2014*, 33 841, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II 2004/2005*, 30 034, nr. 3, p. 4 en 42.

51 Art. 2.3.2, vierde lid, onder a, Wmo 2015.

52 Art. 3.2.1, eerste lid, Wlz.

53 Art. 35, eerste lid en tweede lid, Wia; art. 2:22, eerste lid en tweede lid, Wajong 2015; art. 19a, eerste lid en tweede lid, Woos.

54 Zorginstituut Nederland, *Handreiking hulpmiddelen Wlz*, 4 december 2020, par. 5.3.1.

moeten inleveren als zij dit niet langer nodig hebben om hun school, studie of werk te bereiken.⁵⁵ Ook al is er voor een volgende fase eenzelfde of vergelijkbare beoordelingswijze, het hulpmiddel gaat niet automatisch mee. Er zal een nieuw hulpmiddel moeten worden aangevraagd. Wisselingen van levensdoelen kunnen ook plaatsvinden in de loop van een dag. Een voorbeeld is een kind dat op school gebruik maakt van een computer met speciale software en daarna thuis huiswerk gaat maken.⁵⁶

Ten tweede zijn er door de betrokkenheid van gemeenten verschillen mogelijk op lokaal niveau. Dit kan met name klemmen als mensen verhuizen van de ene gemeente naar de andere gemeente en de hulpmiddelen uit de Wmo weer opnieuw aangevraagd (zouden) moeten worden. Wat er gebeurt als mensen met een beperking naar een andere gemeente verhuizen, volgt niet met zoveel woorden uit de wet. De overdracht van hulpmiddelen is niet wettelijk geregeld. De wet laat toe dat mensen met een beperking bij een verhuizing hun hulpmiddelen moeten inleveren en weer opnieuw moeten aanvragen in de nieuwe gemeente. Iedere gemeente kan een eigen beleid voeren en eigen leveranciers voor hulpmiddelen contracteren met de kans dat de nieuwe gemeente hulpmiddelen niet overneemt omdat ze een contract heeft met een andere leverancier. Ook als beide gemeenten dezelfde leverancier hebben, moet er *formeel akkoord* zijn van de nieuwe gemeente. Deze structuur is overigens niet alleen gekozen voor bij hulpmiddelen, maar ook bij woonvoorzieningen in de Wmo. Voor de praktijk is een ‘Convenant meeverhuizen van individuele mobiliteitshulpmiddelen en roerende woonvoorzieningen bij een verhuizing’ (verhuisconvenant) opgesteld (zie verder hoofdstuk 4).

3.3 Toegang tot hulpmiddelen

a. Via de zorgverzekeraar

Welke hulpmiddelen een zorgverzekeraar aanbiedt en de voorwaarden daarvoor staan in de zorgpolis. Deze bevat ook richtlijnen over vervanging, wijziging

of reparatie van hulpmiddelen en gebruikstermijnen. De zorgverzekeraar beoordeelt in het individuele geval of iemand redelijkerwijs is aangewezen op het gevraagde hulpmiddel.⁵⁷ Daarnaast kunnen zorgverzekeraars aanvullende voorwaarden stellen aan de vergoeding van hulpmiddelen. Bijvoorbeeld dat vooraf toestemming nodig is van de zorgverzekeraar. Zorgverzekeraars kunnen hulpmiddelen in eigendom verstrekken of in bruikleen.

b. Via de gemeente

Als mensen hulpmiddelen op basis van de Wmo nodig hebben kunnen zij een melding doen bij de gemeente. De gemeente onderzoekt vervolgens of iemand voor een hulpmiddel in aanmerking komt.⁵⁸ De procedure en beoordelingscriteria moeten in een gemeentelijke verordening staan.⁵⁹ De gemeente is in ieder geval verplicht om mensen met een beperking een maatwerkvoorziening zoals een hulpmiddel aan te bieden als dit nodig is om hun zelfredzaamheid en participatie in de samenleving te waarborgen of te vergroten. Voorwaarde is wel dat de persoon in kwestie naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders niet op eigen kracht, met een algemeen gebruikelijke voorziening, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen de beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie kan verminderen of wegnemen.⁶⁰ Een hulpmiddel moet volgens de wet altijd afgestemd zijn op de reële behoefte van de aanvrager en op andere vormen van zorg en hulp die zij ontvangen.⁶¹

De meeste gemeenten voeren een “keukentafelgesprek” om te bepalen welke zorg iemand nodig heeft. De aard en inhoud van zo’n keukentafelgesprek kunnen per gemeente verschillen, maar de gemeente zal in ieder geval moeten kijken naar de mate van zelfstandigheid van de aanvrager.⁶² De gemeente beslist binnen twee weken welk hulpmiddel wanneer en in welke vorm wordt verstrekt. De leverancier kijkt samen met de persoon in kwestie hoe het hulpmiddel op maat gemaakt kan

55 Zie hierover bijvoorbeeld het item van EenVandaag van 30 juli 2021: C. de Jong, ‘Het UWV gaf Alisa een aangepaste bus, maar eist die nu terug: ‘Zonder kan ik niet werken’, eenvandaag.avrotros.nl 30 juli 2021.

56 College voor de Rechten van de Mens 12 oktober 2017, *Oordeel 2017-109*.

57 Art. 2.1, derde lid, Besluit zorgverzekering 2021.

58 Art. 2.3.2, eerste lid, Wmo 2015.

59 Art. 2.1.3, tweede lid, onder a, Wmo 2015.

60 Art. 2.3.5, derde lid, Wmo 2015.

61 Art. 3.1, tweede lid, onder b, Wmo 2015.

62 Art. 2.3.2, vierde lid, onder b en c, Wmo 2015.

worden. Soms zijn daar ook andere experts bij betrokken, zoals een revalidatiearts of ergotherapeut, die advies geven over welk hulpmiddel passend is. Bij de aanvraag hebben mensen de keuze tussen zorg in natura en een persoonsgebonden budget (PGB). Bij zorg in natura wordt het hulpmiddel geleverd via leveranciers waarmee de gemeente afspraken heeft gemaakt en wordt het hulpmiddel altijd in bruikleen verstrekt. Bij een PGB wordt een bedrag verstrekt waarmee zorg (waaronder hulpmiddelen) zelfstandig kan worden ingekocht en wordt het hulpmiddel vrijwel altijd eigendom van de aanvrager.

De gemeente kan ook hulpmiddelen verstrekken op basis van de Participatiewet wanneer mensen deze hulpmiddelen nodig hebben bij het vinden van werk.⁶³ Welke regels de gemeente hierbij hanteert, legt zij vast in een gemeentelijke verordening.⁶⁴ Voor mensen met een auditieve beperking is op basis van de Participatiewet niet de gemeente maar het UWV verantwoordelijk voor het bekostigen van een tolkvoorziening ter ondersteuning bij het vinden van werk.⁶⁵ Er zijn plannen om een soortgelijke regel ook in te voeren voor mensen met een visuele beperking. Als deze plannen worden ingevoerd, zal het UWV op basis van de Participatiewet voortaan ook verantwoordelijk zijn voor het toekennen en bekostigen van werkvoorzieningen die nodig zijn voor mensen met een visuele beperking om werk te vinden.⁶⁶ De ratio achter deze regels is dat het UWV over de benodigde deskundigheid en ervaring met werkvoorzieningen beschikt.

c. Via het zorgkantoor

Het zorgkantoor beoordeelt of iemand voor een mobiliteitshulpmiddel in aanmerking komt en welk mobiliteitshulpmiddel het beste past bij de situatie van de aanvrager.⁶⁷ De aanvrager moet redelijkerwijs op het mobiliteitshulpmiddel zijn

aangewezen.⁶⁸ Dit betekent dat de aanvrager het mobiliteitshulpmiddel echt nodig heeft en dat er geen ander, goedkoper hulpmiddel is dat even goed werkt.⁶⁹ Voor ieder hulpmiddel gelden aanvullende verstrekkingvoorwaarden.⁷⁰ Het zorgkantoor is verantwoordelijk voor de levering van het hulpmiddel en alle toebehoren.⁷¹ Hulpmiddelen vanuit de Wlz worden alleen in natura verstrekt (en dus niet via een PGB).⁷² Noodzakelijke aanpassingen, vervanging, onderhoud en herstel van het in gebruik gegeven mobiliteitshulpmiddel vallen onder de Wlz-aanspraak.⁷³

d. Via het UWV

Een onderwijs- of arbeidsgerelateerd hulpmiddel kan via de website van het UWV worden aangevraagd. Dat kan ook als mensen geen uitkering van het UWV krijgen.⁷⁴ Het UWV kijkt dan eerst of het bevoegd is. Soms kan het zijn dat een hulpmiddel via de gemeente of de zorgverzekering moet worden aangevraagd. Als het UWV het hulpmiddel mag verstrekken, wordt de aanvraag doorgestuurd naar een arbeidsdeskundige en een verzekeringsarts. Zij beoordelen of de aanvrager in aanmerking komt voor een hulpmiddel door vast te stellen of de aanvrager een ziekte of beperking heeft die een belemmering vormt bij het volgen van onderwijs of het verkrijgen of verrichten van arbeid. Ook bekijken zij of het gevraagde hulpmiddel bedoeld is om onderwijs te kunnen (blijven) volgen en om het werk goed te (blijven) doen.

Het UWV kan hulpmiddelen verstrekken in eigendom of in bruikleen. Hierbij geldt de zogenoemde bruikleengrens. In 2021 ligt deze grens op

63 Art. 10, eerste lid, Participatiewet.

64 Art. 8, eerste lid, onder a, Participatiewet.

65 Art. 10g Participatiewet.

66 Zie <www.internetconsultatie.nl/wijzigingwerkvoorzieningenvisueelbeperkten>. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies College voor de Rechten van de Mens bij het voorstel tot wijziging van de Participatiewet ten behoeve van de werkvoorzieningen voor visueel beperkten*, september 2021.

67 Art. 2.3, vijfde lid, Regeling langdurige zorg; Zorginstituut Nederland, 2020, par. 3.2.1.3.

68 Art. 3.2.1, eerste lid, Wlz.

69 Zorginstituut Nederland, *Hulpmiddelen Wet langdurige zorg*, 9 juni 2021, p. 15.

70 Art. 2.3, tweede en derde lid, Regeling langdurige zorg 2021.

71 Zorginstituut Nederland, 2020, par. 3.2.1.3 en par. 4.3.5.

72 Art. 3.3.3, eerste 1, Wlz. Zie ook Zorginstituut Nederland, 2020, par. 2.2. Dit houdt verband met het feit dat een pgb op basis van de Wlz slechts verstrekt wordt aan mensen zonder verblijf in een zorginstelling (en dus zonder aanspraak op hulpmiddelen vanuit de Wlz). Mensen met een Wlz-indicatie die thuis wonen, kunnen voor bepaalde specifieke zorgvormen wél een pgb krijgen (maar zijn voor hulpmiddelen aangewezen op de gemeente en/of zorgverzekeraar).

73 Art. 2.3, vierde lid, Regeling langdurige zorg; Zorginstituut Nederland, 2020, par. 4.3.4.

74 Voorzieningen voor werk | UWV | Particulieren

€ 2.996,80.⁷⁵ Hulpmiddelen waarvan de kosten lager zijn geeft het UWV in eigendom. Als de kosten boven deze grens liggen, geeft het UWV ze in beginsel in bruikleen. Voor hulpmiddelen in bruikleen vergoedt het UWV ook de kosten voor onderhoud en verzekering.⁷⁶ Het UWV vergoedt geen hulpmiddelen die al gekocht zijn. Het UWV werkt namelijk met vaste leveranciers en bestelt hulpmiddelen daarom meestal zelf. Het UWV vergoedt alleen de goedkoopste voorziening die geschikt is voor de aanvrager.⁷⁷

3.4 Elementen van toegang tot hulpmiddelen

a. Toegankelijkheid

Om mensen met een beperking te ondersteunen in het vinden van de juiste route naar het hulpmiddel dat zij nodig hebben, is een aantal routewijzers en (onafhankelijke) adviespunten opgezet. Voorbeelden zijn Regelhulp (routewijzer van het ministerie van VWS), het Juiste Loket (onafhankelijk landelijk informatie- en adviespunt van het ministerie van VWS dat wordt bemenst door Per Saldo en Ieder(In)) en de Hulpmiddelenwijzer (ontwikkeld door Vilans in opdracht van het ministerie van VWS).⁷⁸

De Wmo en de Wlz bevatten een verplichting om te voorzien in gratis onafhankelijke cliëntondersteuning.⁷⁹ Deze cliëntondersteuning is gericht op het verstrekken van informatie, advies, algemene ondersteuning en zorgbemiddeling.⁸⁰ Bij deze cliëntondersteuning moet het belang van de aanvrager altijd het uitgangspunt vormen.⁸¹ Ook bij het aanvragen van een hulpmiddel kunnen mensen zich kosteloos laten bijstaan door een onafhankelijke cliëntondersteuner. Gemeenten en

zorgkantoren moeten hen op deze mogelijkheid wijzen (zie verder §4.1).⁸²

b. Kwaliteit

Voor Nederland geldt sinds 26 mei 2021 de Europese verordening voor medische hulpmiddelen (Medical Device Regulation, MDR).⁸³ Deze bevat eisen voor kwaliteit, veiligheid en prestaties voor alle medische hulpmiddelen die op de markt worden gebracht.⁸⁴

Ook Nederlandse wetten bevatten (kwaliteits)eisen voor de hulpmiddelen zelf en het proces daaromheen. Zo bepaalt de Wmo dat gemeenten en aanbieders van hulpmiddelen ervoor zorgen dat hulpmiddelen van goede kwaliteit zijn.⁸⁵ Welke kwaliteitseisen hierbij gelden, moeten gemeenten vastleggen in een gemeentelijke verordening.⁸⁶ Daarnaast moet de verstrekking van hulpmiddelen altijd op een veilige, doeltreffende en cliëntgerichte manier gebeuren.⁸⁷ Respect voor en inachtneming van de rechten van de aanvrager is hierbij essentieel.⁸⁸ In deze structuur kunnen mensen met een beperking die zorg in natura krijgen betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op de afspraken die gemeenten maken met leveranciers van hulpmiddelen, bijvoorbeeld over assortiment of service. Voor wat betreft de Wmo zijn er in Nederland vijf hulpmiddelenleveranciers die allen gecertificeerd zijn. Hoewel gemeenten mensen met een beperking, bijvoorbeeld via cliëntenraden, betrekken bij het maken van afspraken met leveranciers zijn er ook knelpunten (zie ook § 4.2).⁸⁹ Hulpmiddelen vanuit de Zvw en Wlz moeten voldoen aan 'de stand van de wetenschap en praktijk'.⁹⁰ Alleen *effectieve* hulpmiddelen maken deel uit van het basispakket van de Zvw en Wlz. Het Zorginstituut heeft daarvoor

75 Besluit Normbedragen Voorzieningen UWV 2021, Bijlage (I12).

76 Hoofdstuk 2.11 Protocol Voorzieningen UWV 2020.

77 Hoofdstuk 2.5 Protocol Voorzieningen UWV 2020.

78 Zie [Home | Regelhulp; Informatie- en adviespunt het Juiste Loket | Regelhulp; Onafhankelijke informatie over hulpmiddelen - Vilans Hulpmiddelenwijzer](#).

79 Art. 2.2.4, eerste lid, Wmo 2015; art. 4.2.1, eerste lid, onder c, Wlz.

80 Art. 1.1.1, eerste lid, Wmo 2015; art. 1.1.1 Wlz.

81 Art. 2.2.4, tweede lid, Wmo 2015.

82 Art. 2.2.4, eerste lid, jo. art. 2.3.2, derde lid, Wmo 2015; art. 4.2.1, eerste lid, onder c, jo. art. 3.2.3, vijfde lid, Wlz.

83 EU Verordening 2017/745.

84 EU Verordening 2017/745, Annex I.

85 Art. 2.1.1, tweede lid, en art. 3.1, eerste lid, Wmo 2015.

86 Art. 2.1.3, eerste lid, onder c, Wmo 2015.

87 Art. 3.1, tweede lid, onder a, Wmo 2015.

88 Art. 3.1, tweede lid, onder d, Wmo 2015.

89 VNG, *Handreiking inkoop Hulpmiddelen*.

Geactualiseerde handreiking met afwegingen, uitdagingen en mogelijkheden voor gemeenten bij inkoop van Wmo-hulpmiddelen, december 2018. Zie verder paragraaf 4.2. in deze rapportage.

90 Art. 2.1, tweede lid, Besluit zorgverzekering 2021; art. 3.1.1, derde lid, Besluit langdurige zorg 2021.

een kader opgesteld.⁹¹ Ook zorgverzekeraars verstrekken uitsluitend hulpmiddelen die passen bij de persoonlijke situatie van de verzekerde en goed functioneren.⁹² Dit laatste betekent dat hulpmiddelen bruikbaar worden afgeleverd, zodat de verzekerde ze meteen kan gebruiken.⁹³ Wat betreft de persoonlijke situatie van mensen gelden voor sommige hulpmiddelen speciale verstrekingsvoorwaarden. Zo worden geleidehonden, alleen verstrekt aan mensen die de hond ‘voldoende werkaanbod’ kunnen bieden en zelfstandig enkele routes kunnen lopen.⁹⁴

c. Financiering en betaalbaarheid

De overheid maakt gebruik van een breed financieel instrumentarium, waaronder subsidies (bijvoorbeeld voor werkgevers die hulpmiddelen hebben aangeschaft om een werknemer met een beperking in dienst te nemen of te houden), vergoedingen (zoals een uurvergoeding van € 57,85 voor tolkvoorziening voor op school of werk), verstrekkingen in bruikleen (denk aan een elektrische rolstoel of scootmobiel vanuit de Wmo), verstrekkingen in eigendom (zoals de genoemde hulpmiddelen die onder de bruikleengrens van het UWV vallen) of combinaties hiervan.⁹⁵

Mensen met een beperking moeten in veel gevallen zelf financieel bijdragen aan een hulpmiddel. Zo vallen hulpmiddelen die via de Zvw vergoed worden onder het eigen risico.⁹⁶ Afhankelijk van het soort hulpmiddel kan er daarnaast sprake zijn van een wettelijke eigen bijdrage of een maximum vergoeding.⁹⁷ Een dergelijke wettelijke eigen bijdrage geldt bijvoorbeeld voor orthopedische schoenen en hoorapparaten. Daarnaast moeten mensen hun hulpmiddel op eigen kosten verzekeren tegen diefstal, schade of verlies. Tot slot komen de kosten van het normale gebruik van hulpmiddelen voor de

rekening van de verzekerde, tenzij deze hulpmiddelen in bruikleen zijn verstrekt.⁹⁸ In dat geval tellen de kosten niet mee voor het eigen risico en zijn de onderhoudskosten voor rekening van de leverancier of zorgverzekeraar. Voor assistentiehonden (signaalhonden, ADL-honden en blindengeleidehonden) geldt dat zorgverzekeraars een tegemoetkoming kunnen verstrekken voor de redelijk te achten gebruikskosten.⁹⁹

Ook voor hulpmiddelen op basis van de Wmo moeten mensen in beginsel een abonnementstarief betalen van maximaal € 19,- per maand. In principe zijn gemeenten vrij om te bepalen of zij een eigen bijdrage vragen en de hoogte en de duur daarvan. De eigen bijdrage mag in totaal nooit hoger zijn dan de aanschafwaarde van het hulpmiddel.¹⁰⁰ De leeftijd en gezinssituatie van mensen kunnen van invloed zijn en soms ook hun inkomen en vermogen.¹⁰¹ Mensen onder de 18 jaar hoeven niet te betalen.¹⁰² In beginsel is de eigen bijdrage niet inkomensafhankelijk. Wel hanteren sommige gemeenten een zogenaamd minimabeleid, zodat mensen die leven onder een bepaalde inkomensgrens geen eigen bijdrage betalen.

Op de bijdrageverplichting bestaat een aantal wettelijke uitzonderingen, bijvoorbeeld voor een rolstoel.¹⁰³ Wat betreft de kosten voor service, onderhoud en reparatie van hulpmiddelen is er verschil tussen hulpmiddelen die in natura zijn verstrekt en hulpmiddelen die via een PGB zijn aangeschaft. Het onderhoud van hulpmiddelen die in natura zijn verstrekt wordt door gemeenten geregeld; zij maken hierover afspraken met leveranciers. Mensen die een hulpmiddel met een PGB hebben aangeschaft, moeten het onderhoud van het hulpmiddel zelf regelen. De kosten die zij hiervoor maken moeten zij vanuit hun PGB bekostigen. Het College begrijpt dit zo, dat het bedrag dat zij ontvangen voldoende ruim moet zijn om

91 Zorginstituut Nederland, *Beoordeling stand van de wetenschap en praktijk*, januari 2015.

92 Bestuurlijk Overleg Hulpmiddelen VWS, *Generiek Kwaliteitskader Hulpmiddelenzorg* (versie 3.0), 15 maart 2017, p. 8; Nza, *Monitor Hulpmiddelenzorg*, maart 2019, p. 11.

93 Bestuurlijk Overleg Hulpmiddelen VWS, 2017, p. 8.

94 KNGF | *Blindengeleidehond aanvragen bij KNGF Geleidehonden*.

95 Art. 36, tweede lid, Wia; Besluit Normbedragen Voorzieningen UWV 2021, Bijlage (E17-I).

96 Art. 2.17, eerste lid, Besluit Zorgverzekering 2021.

97 Art. 2.33 Regeling Zorgverzekering.

98 Art. 2.9, tweede lid, Besluit Zorgverzekering; Art. 2.7, tweede lid, Regeling Zorgverzekering.

99 Art. 2.10, vierde lid, Regeling Zorgverzekering; Art. 2.12, vierde lid, Regeling Zorgverzekering; Art. 2.13, vijfde lid, Regeling Zorgverzekering.

100 Art. 2.1.4a, zesde lid, Wmo 2015.

101 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

102 Art. 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

103 Art. 2.1.4a, eerste en vierde lid, Wmo 2015; art. 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

deze kosten daadwerkelijk te kunnen dekken (zie ook §4.3).

Mensen met een beperking moeten ook financieel bijdragen aan hulpmiddelen die zij van het UWV ontvangen. Zo geldt een drempelbedrag van € 145,25 per 1 juli 2021. Voorzieningen die per jaar minder kosten vergoedt het UWV in beginsel niet.¹⁰⁴ Daarnaast vraagt het UWV een eigen bijdrage voor vervoersvoorzieningen voor woon-werkverkeer zoals taxivervoer en aangepast eigen vervoer. Voor de aanschaf van aangepast vervoer geldt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van € 5.159,27 met een maximum eigen bijdrage van € 233,28 per maand.¹⁰⁵ Voor hulpmiddelen die het UWV in eigendom verstrekt moeten mensen ook zelf de kosten voor onderhoud en verzekering betalen.¹⁰⁶ Tot slot geldt bij de vergoeding van tolkvoorzieningen voor school, studie of werk een maximaal aantal te vergoeden tolkuren.¹⁰⁷ In de onderwijssituatie is dit per leerjaar 1600 tolkuren (voor het middelbare beroepsonderwijs) of 1000 tolkuren (voor alle andere onderwijstypen). In de werksituatie is dit per kalenderjaar 15% van het aantal te werken uren.

Voor hulpmiddelen vanuit de Wlz hoeven mensen geen eigen bijdrage te betalen. Deze hulpmiddelen worden volledig vergoed. Wel betalen mensen vanaf hun 18e jaar een eigen bijdrage voor het geheel aan zorg vanuit de Wlz.¹⁰⁸ De hoogte daarvan is afhankelijk van de leveringsvorm, het inkomen en de sociale situatie van de verzekerde.¹⁰⁹

Wanneer mensen met een beperking gebruik maken van hulpmiddelen op basis van verschillende wetten, kan dit leiden tot een stapeling van zorgkosten. Tussen de Wmo en de Wlz is er geen stapeling van zorgkosten (zie verder § 4.3).¹¹⁰

104 Als iemand meerdere voorzieningen tegelijk aanvraagt die op zichzelf minder kosten dan het drempelbedrag telt het UWV de kosten bij elkaar op. Als het totaalbedrag hoger is dan het drempelbedrag, wordt het totale bedrag van de voorzieningen samen vergoed. Zie <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/normbedragen-voorzieningen/detail/drempelbedrag-voorzieningen>.

105 Besluit Normbedragen Voorzieningen UWV 2021, Bijlage (C18-II en C27).

106 Hoofdstuk 2.11 Protocol Voorzieningen UWV 2020.

107 Hoofdstuk 4.2.1 Protocol Voorzieningen UWV 2020.

108 Art. 3.2.5, eerste lid, Wlz, jo. art. 3.3.1.1 Besluit langdurige zorg.

109 Art. 3.2.5, eerste lid, Wlz jo. art. 3.3.1.1 Besluit langdurige zorg.

110 Art. 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.



Interview Alisa Hol

**‘Ik wil zelf geld
verdienen en
onafhankelijk zijn’**

Eigenlijk zou Alisa Hol (34) met een Wajong-uitkering de hele dag thuis kunnen zitten. Maar dat wil ze niet. Daarom is ze een bedrijfje in cadeautjes en woonaccessoires gestart. Om dat te laten slagen, heeft ze hulpmiddelen nodig. Maar die krijgt ze niet zomaar. ‘Voor elke aanpassing moet ik steeds weer aantonen dat ik een handicap heb.’

In het voorjaar van 2019 kreeg Alisa Hol een telefoontje. De Veenendaalse zat in de voor haar aangepaste bestelbus. Haar rolstoel stond achterin en ze was onderweg naar vrienden in Ede.

Het was een stressvolle week. Haar keuken moest worden verbouwd. Voor de tweede keer al. Bij de gemeente had Hol eerder al aangegeven dat ze een in hoogte verstelbaar keukenblok nodig had. Maar dat was volgens de Wmo-ambtenaren te duur. Ze kreeg een vaste keuken waar haar rolstoel precies onder paste. Inmiddels had ze een nieuwe rolstoel, en die paste niet, waardoor er alsnog een verstelbaar keukenblok geplaatst moest worden. Een hoop gedoe.

Maar nu was ze dus onderweg naar Ede en ging haar telefoon. Het was het UWV. ‘De bus waarin ik reed, moest ik weer inleveren, zei de UWV-medewerker aan de andere kant van de lijn zomaar.’ Hol had die bus gekregen tijdens haar studie. En omdat ze een half jaar eerder met die opleiding was gestopt had ze er geen recht meer op.

Hol was overrompeld. Ze was een eigen bedrijfje begonnen in cadeautjes en woonaccessoires. Die bus had ze nodig. Daar hing haar toekomst vanaf. Als ondernemer moet je snel kunnen schakelen. Dan is vervoer essentieel. Ook om als alleenstaande met handicap zelfstandig te blijven in het dagelijks leven. Hol is geboren met een scheef heupgewricht en een spieraandoening waardoor ze last van spasmes heeft. Verschillende hulpmiddelen heeft ze nodig. ‘Ik draag een bril’, begint ze de opsomming grappend. ‘Zonder dat ding heb ik weinig zicht.’ Verder woont ze in een aangepast huis, heeft

ze een aankoppelbare fiets (een handbike), en een rolstoel dus, die ze in haar bus overal mee naartoe kan nemen. Al voor ze met haar bedrijf was begonnen, had ze het UWV gevraagd of ze van die bus gebruik mocht blijven maken. De UWV-medewerker bevestigde. ‘Als je die bus nodig hebt voor je opleiding, dan heb je hem ook nodig voor je werk’, zei hij. Geen probleem, zo leek het. En nu dan toch dat telefoontje.

Oplossingsgerichte houding

‘Het wrange is dat ik gewoon met een Wajong de hele dag thuis op de bank kan liggen. Die uitkering krijg ik zo en dat zou de staat veel meer geld kosten’, zegt de inmiddels 34-jarige Hol. ‘Maar ik wil geen Wajong, en wil uiteindelijk zelf geld verdienen en ondernemen. Onafhankelijk zijn. Daar denk ik gelukkiger van te worden. Juist ook met mijn beperking is het fijn om als ondernemer flexibel te kunnen zijn. Als ik moe ben dan sla ik een ochtend over, om die later in het weekeinde in te halen. In loondienst is dat vaak veel ingewikkelder. Je zou zeggen dat die ondernemende en oplossingsgerichte houding gewaardeerd zou worden.’

Na dat eerste telefoontje volgden verschillende gesprekken met UWV-medewerkers. ‘Allemaal waren ze weliswaar niet onaardig, maar een oplossing kwam er niet. Die bus moest en zou terug, omdat dat nu eenmaal de regels zijn.’ Dit voorjaar ging ze naar de rechter, maar die gaf haar geen gelijk. Zonder schriftelijk bewijs van de toezegging mocht ze de bus niet hebben. ‘Ik vraag me af of iedereen wel doorheeft hoe ingrijpend zo’n besluit is, en hoeveel stress het me oplevert.’

‘Als ik iets in mijn kop heb dan ga ik er ook echt voor’

Tijd voor uitrusten had Hol niet in de maanden na de rechtszaak. Ze werkte hard om haar bedrijf te laten slagen. ‘Als ik iets in mijn kop heb dan ga ik er ook echt voor’, zegt ze vastberaden. Ze startte een crowdfundingactie om ter vervanging van de bus een aangepaste auto te kunnen financieren. ‘Ik heb 20.000 euro nodig en de teller staat al op 17.000’, zegt ze trots. Tegen verschillende media, waaronder tv-programma *EenVandaag*, vertelde ze over haar verloren rechtszaak met het UWV.

Uiteraard veranderde daarmee het besluit van het UWV niet. Sterker nog: door de tv-uitzending kreeg het verhaal zelfs een staartje, vertelt Hol. In de uitzending zie je haar in een elektrische rolstoel rijden. En zo kwamen de UWV-ambtenaren erachter dat ik die ook nog in bruikleen had’, zegt Hol. ‘Twee dagen na de uitzending belden ze me daar al over op. Zelf was ik me van geen kwaad bewust. Ik gebruik die rolstoel immers voor mijn werk en dan vergoedt het UWV die.’ Maar omdat ze de rolstoel net als de bus ooit had aangevraagd voor haar studie en niet voor haar werk, moet ze die inleveren. ‘Kijk die bus is al essentieel, maar die rolstoel helemaal. Zonder mijn rolstoel kan ik echt niets.’

Handbewogen rolstoel van de gemeente

Ze is op zoek gegaan naar andere oplossingen. Met het geld van de crowdfunding en met hulp van de gemeente krijgt ze binnenkort de aangepaste auto. Daar past de handbewogen rolstoel in die ze van de gemeente uit het Wmo-budget vergoed kreeg om thuis te gebruiken. Om met die stoel ook iets langere afstanden te kunnen afleggen, kreeg ze van de gemeente ook een SmartDrive. ‘Dat is een soort extra wiel die ik aan mijn rolstoel kan bevestigen. Dat wiel wordt aangedreven door een motortje die ik kan bedienen via bluetooth. Dat is wel mooi.’

Is haar gemeente dan minder bureaucratisch dan het UWV? Het hangt sterk af van welke Wmo-ambtenaar je tegenover je hebt zitten, zegt ze. ‘Vaak kost het veel moeite om ook maar een kleine aanpassing vergoed te krijgen. Altijd moet je overal achteraan bellen. En steeds moet je weer formulieren invullen. Je kunt er je werkweek met gemak mee vullen.’

‘Hoe fijn het ook is dat Nederland – weliswaar als een van de allerlaatste landen – in 2016 het VN-verdrag handicap ratificeerde, ik heb niet het idee dat we er sindsdien op vooruit zijn gegaan. Al moet ik wel zeggen dat steeds meer mensen van het verdrag weten. Er wordt minder gek opgekeken als je zegt dat een bepaalde plek toegankelijk zou moeten zijn. Zo wordt in het ontwerp van nieuwe gebouwen inderdaad beter rekening gehouden met toegankelijkheid. En van de week heb ik nog een bedankje naar de gemeente gestuurd omdat ze een openbare picknicktafel hier in de buurt hadden aangepast zodat je er ook met rolstoel aan kunt zitten. Dat lijkt een klein dingetje, maar die aanpassing maakt een groot verschil voor veel mensen.’

‘Een openbare picknicktafel werd aangepast zodat je er ook met rolstoel aan kunt zitten. Dat lijkt een klein dingetje, maar het maakt voor veel mensen een groot verschil’

Zo hebben mensen volgens Hol vaker niet helemaal door hoe belangrijk hulpmiddelen zijn. ‘Voor veel ambtenaren is het slechts een dienst of een product. Voor hen hangt er nauwelijks iets van af of iets wel of niet geleverd wordt. Terwijl het voor mensen met een beperking soms levensbepalend kan zijn of ze een bepaald hulpmiddel wel of niet krijgen.’

Hoe zou het systeem beter ingericht kunnen worden? ‘Om te beginnen zou er één loket moeten komen’, zegt Hol. ‘Een loket waar je alle hulpmiddelen kunt aanvragen. Nu verwijst de ene instantie



je naar de andere en andersom. Dat is frustrerend. Het zou niet uit moeten maken of je een hulpmiddel gebruikt voor werk, school of privé. Als je iets nodig hebt, heb je iets nodig.'

Wat volgens Hol ook anders zou moeten, is dat ze niet steeds weer opnieuw zou moeten bewijzen dat ze een handicap heeft. 'Iedere keer weer moet ik beargumenteren waarom ik een bepaald hulpmiddel nodig heb. Dat gaat echt heel ver. Ze hebben bij de gemeente al tig onderzoeksverslagen van me gekregen. En toch blijven ze weer vragen om bewijzen. Het probleem is dat het systeem gebaseerd is op wantrouwen. Begrijp me goed, ik

vind het terecht dat de overheid niet zomaar allerlei hulpmiddelen afstaat, en dat ambtenaren altijd even bekijken of die daadwerkelijk nodig zijn. Maar waarom moet ik steeds weer opnieuw aantonen dat ik gehandicapt ben, terwijl ze al die verslagen al over me hebben. Ze weten zo langzamerhand bijna wat de spier in mijn linkerteen wel en niet kan. En toch steeds weer die vraag naar onderbouwing.'

Beendrager voor rolstoel

Hol vertelt over de operatie die ze twee dagen na dit interview zal moeten ondergaan. Door haar scheve heup en haar spasmes is haar voet scheefgegroeid daar wordt ze nu aan geopereerd 'Mijn voet zal daardoor een paar maanden in het gips moeten.' En dus vroeg Hol ruim van tevoren een beendrager aan voor haar rolstoel. 'De Wmo-ambtenaren van haar gemeente lieten doorschemeren dat ze die drager wel zou krijgen. Maar gisteravond, drie dagen voor de operatie, mailden ze me dat die drager toch te duur is en dat er geen budget voor is.'

Blijf dus maar wekenlang in bed liggen, zeggen ze daar volgens Hol eigenlijk mee. Want zonder die beendrager op haar rolstoel kan ze er eigenlijk niets mee. 'Dat levert me nu al zoveel stress op, en dat kan ik echt niet gebruiken in aanloop naar de toch al spannende operatie.'

Gelukkig wil een vriend haar nu helpen. 'Eerder heeft hij in de metaalbewerking gewerkt en hij wil nu een constructie voor me bedenken. Heel fijn, maar dat zou toch eigenlijk niet nodig moeten zijn.'

Een paar weken na het gesprek mailt Hol dat de gemeente de beensteunen alsnog heeft kunnen vergoeden. En van het UWV kreeg ze te horen dat ze de elektrische rolstoel tijdens haar herstel ook nog even mag gebruiken. Dat helpt omdat ze daarmee regelmatig van houding kan veranderen en bepaalde spieren beter kan stretchen. De inname van die rolstoel wordt daarmee niet tenietgedaan, maar wel nog even uitgesteld.

4. De praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van wetgeving en beleid in de praktijk. Aan de hand van de elementen toegankelijkheid, kwaliteit, financiering en betaalbaarheid wordt duidelijk welke knelpunten mensen met een beperking ervaren en hoe dit zich verhoudt tot het VN-verdrag handicap. Ook gaat het hoofdstuk in op (voor) genomen maatregelen om de situatie te verbeteren.

“Over het algemeen leveren gemeenten en leveranciers zorgvuldig maatwerk en is de cliënt tevreden met de geboden voorziening. De knelpunten doen zich met name voor bij cliënten met complexe problematiek die hulpmiddelen uit zowel de Zvw als de Wmo 2015 nodig hebben, zoals cliënten met progressieve spierziekten, bijvoorbeeld ALS, of met een dwarslaesie.” Dat schreef de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een brief aan de Tweede Kamer op 18 mei 2018 op grond van een analyse door Onderzoeksbureau Berenschot.¹¹¹ Anderhalf jaar later begon de in hoofdstuk 1 genoemde hashtag #RegelHet een opmars op Twitter. Het televisieprogramma *Kassa* deed verslag van ervaringen van mensen met een beperking.¹¹² Met de oprichting van een speciaal actieteam hoopte de minister daarop acute problemen rond de hulpmiddelenzorg op te lossen. Onderkend werd dat ook structureel en procedureel naar verbeteringen gezocht moest worden. Zo zijn er een normenkader en een actieplan hulpmiddelen opgesteld (zie § 4.4). Op een door de VNG georganiseerd congres op 10 juni 2021 passeerde een pakket aan verbetervoorstellen, convenanten en handreikingen de revue.¹¹³

Onderstaande korte impressie illustreert spanningen tussen de bestaande structuren en processen beschreven in het derde hoofdstuk en de praktijk.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 32 805/29 538, 61.

¹¹² Zie *Kassa*, ‘De problematiek rondom hulpmiddelen en verhuizingen’, bnnvara.nl 21 september 2019.

¹¹³ Zie voor een terugblik op het congres ‘Samen regelen we het’ *Verbeter de toegang tot hulpmiddelen: toelichting en Q&A* | VNG.

4.1 Toegankelijkheid

Procedures die mensen moeten doorlopen voor het aanvragen van hulpmiddelen gelden als ingewikkeld. Onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Nationale Ombudsman (NO) beschrijven een dicht woud aan organen, regelingen en voorzieningen waarin zowel burgers als professionals gemakkelijk verdwalen. Hulpmiddelen worden immers uit verschillende wetten bekostigd, waarbij per hulpmiddel meerdere wetten van toepassing kunnen zijn. In het zorglandschap is de afbakening tussen de wetten niet altijd duidelijk en hierdoor is niet helder welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp en wie de regie voert.¹¹⁴ Burgers weten vaak niet waar ze een hulpmiddel kunnen aanvragen.¹¹⁵ Bovendien is de informatie die de burger van de overheid ontvangt over het aanbod van hulpmiddelen en de regels over eigen bijdrage vaak niet eenduidig of moeilijk te begrijpen.¹¹⁶

Dit beeld wordt bevestigd door organisaties van mensen met een beperking die het College heeft geraadpleegd. Zo is het voor mensen met een beperking niet altijd duidelijk dat zij hulpmiddelen in natura of via een PGB kunnen verkrijgen. Ook is onduidelijk hoe lang zij met een hulpmiddel moeten doen, bij welke instelling ze moeten zijn om het hulpmiddel aan te vragen en of het hulpmiddel wordt vergoed. Mensen hebben het gevoel dat instanties andere belangen hebben en er niet op gericht zijn hen te helpen, met als gevolg dat informatie over de te volgen procedures onduidelijk is en niet actief aan hen wordt gegeven. Niettemin worden er ook positieve ontwikkelingen genoemd, zoals de ‘meedenkers’ die de gemeente Tilburg opleidt om mensen bij te staan.¹¹⁷

¹¹⁴ M. Kromhout, N. Kornalijslijper en M. de Klerk (red.), *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2018. Zie ook M. Kromhout, P. van Echtelt en P. Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

¹¹⁵ Nationale ombudsman, *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg*, Den Haag 2018, p. 17.

¹¹⁶ Nationale ombudsman, 2018, p. 14.

¹¹⁷ Zie *Meedenker | Helpt je bij het regelen van ondersteuning - T-Helpt*

Ook gemeentelijke beleidsmedewerkers spreken over grijze gebieden en vage lijnen tussen de wetten.¹¹⁸ Onduidelijkheid over de afbakening tussen de wetten leidt tot afwenteling, waarbij instanties cliënten naar elkaar blijven toeschuiven of wettelijke toegangscriteria streng interpreteren, onder andere vanwege financiële overwegingen.¹¹⁹ Uit de consultatie die het College hield voor deze monitor, bleek dat de hier genoemde knelpunten zich nog steeds voordoen.

Dit is precies een situatie waar het VN-comité voor waarschuwt: ernstige knelpunten die ontstaan omdat administratieve procedures heel ingewikkeld zijn.

Zoals eerder benoemd, zijn er verschillende routewijzers die mensen moeten helpen de juiste weg te vinden (zie § 3.4). Zo biedt routewijzer Regelhulp informatie over zorg en ondersteuning aan mensen met een beperking en kan men met vragen over het aanvragen van hulpmiddelen terecht bij Het juiste loket. Daarnaast is er een Wegwijzer voor een complexe hulpvraag opgesteld met informatie voor alle partijen die betrokken zijn bij het aanvragen van een hulpmiddel.¹²⁰ Ook met betrekking tot de onafhankelijke cliëntondersteuning zijn verbetertrajecten gestart, zoals het traject ‘Koplopers cliëntondersteuning’.¹²¹ Niettemin blijkt dat gemeenten mensen met een beperking niet altijd wijzen op de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning, of dat deze niet daadwerkelijk onafhankelijk is.¹²² Het College constateert bovendien dat de oplossingen die zijn bedacht om routes naar hulpmiddelen te vinden in de praktijk nog niet goed blijken te werken. Raadpleging door het College van mensen met verschillende beperkingen en hun representatieve organisaties bevestigt het beeld uit bovengenoemde onderzoeken dat veel mensen

hun weg niet weten te vinden bij het aanvragen van hulpmiddelen. Mensen krijgen soms het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd.¹²³ Mensen melden daarnaast problemen met de lange duur van de besluitvorming rondom hun aanvraag. Mensen met een beperking geven aan dat zij te maken hebben met lange wachttijden om een passend hulpmiddel te kunnen krijgen of om hun hulpmiddel gerepareerd of vervangen te krijgen. Wie Facebook gebruikt, leest wederwaardigheden uit het dagelijks leven van mensen die de deur niet uitkunnen, omdat ze wachten op een reparateur. Of zien een feestelijke foto van een nieuwe rolstoel en lezen dat op de komst daarvan anderhalf jaar is gewacht. Dat is lang.

Mensen begrijpen niet hoe het kan dat aanvragen worden afgewezen of hulpmiddelen ingenomen. Zo dreigde Naomi Vervaart uit Breukelen haar aangepaste voertuig kwijt te raken omdat ze volgens het UWV te dicht bij haar werk woont.¹²⁴ En moest Alisa Hol uit Veenendaal haar aangepaste bus aan het UWV retourneren toen ze besloot om met haar studie te stoppen om een eigen onderneming te starten.¹²⁵ Dat zijn situaties waarbij in hoofdstuk 3 al kanttekeningen zijn geplaatst. Uit raadplegingen van het College blijkt dat mensen met een beperking en hun organisaties het als een knelpunt ervaren dat hulpmiddelen niet meebewegen met de persoon. Een hulpmiddel heb je niet voor niets, zo wordt aangegeven. Dit speelt ook bij verhuizingen naar een andere gemeente. Om dit te verbeteren is het ‘Convenant meeverhuizen van individuele mobiliteitshulpmiddelen en roerende woonvoorzieningen bij een verhuizing’ opgesteld. Dit convenant beoogt dat mensen hun hulpmiddel kunnen blijven gebruiken bij een verhuizing naar een andere gemeente.¹²⁶

118 M. Kromhout, N. Kornalijslijper en M. de Klerk (red.), 2018, p. 293.

119 M. Kromhout, N. Kornalijslijper en M. de Klerk (red.), 2018, p. 296-297.

120 Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Wegwijzer voor een complexe hulpvraag*, juni 2021. Te raadplegen via <https://vng.nl/artikelen/vng-project-verbeteragenda-hulpmiddelen>.

121 Zie bijvoorbeeld *Koplopers Cliëntondersteuning op de kaart | Movisie*

122 Zie in dit kader ook Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Monitor cliëntondersteuning 2020. Cijfers en ervaringen*, 2021, p. 49-51.

123 Zie ook Kromhout, Van Echtelt & Feijten, 2020, p. 59. Zie ook J. Stam, *Blijvende zorg. Conclusies en oproep Nationale ombudsman naar aanleiding van terugblik onderzoek toegang tot zorg*, Den Haag: Nationale ombudsman 2020; en L. Vermeij en W. Hamelink, 2021, p. 54-60.

124 RTV Utrecht, “Naomi moet invalidenwagentje inleveren: «Ik raak mijn zelfstandigheid kwijt”», 11 juli 2018.

125 EenVandaag, “Het UWV gaf Alisa een aangepaste bus, maar eist die nu terug: ‘Zonder kan ik niet werken’”, 30 juli 2021.

126 VNG, PerSaldo, Zorgkantoor, Ieder(in), Firevaned, *Convenant meeverhuizen van individuele mobiliteitshulpmiddelen en roerende woonvoorzieningen bij een verhuizing*, 22 april 2021.

Het steeds opnieuw moeten laten beoordelen of je een hulpmiddel nodig hebt, ervaren mensen als onheus en als aantasting van hun waardigheid. Het College acht het strijdig met de geest van het verdrag dat mensen in de praktijk steeds moeten bewijzen dat zij toegang moeten krijgen tot een hulpmiddel om zich te verplaatsen. En dat wetten dit toelaten. Een positieve ontwikkeling in dit opzicht is de handreiking Vereenvoudiging terugkerende beschikking die gemeenten helpt om in de uitvoering te stoppen met het gebruik van de terugkerende beschikking (zie ook § 4.4.).

4.2 Kwaliteit

In 2019 heeft de Patiëntenfederatie Nederland, in overleg met Ieder(in), onderzoek gedaan naar de ervaringen van cliënten met hulpmiddelen. Hieruit kwam naar voren dat in het algemeen gebruikers redelijk tevreden zijn over hun hulpmiddelen. Zij gaven in het onderzoek een gemiddeld cijfer tussen de zeven en de acht op een schaal van tien. Wel blijkt uit het onderzoek dat gebruikers in een op de drie gevallen te weinig keuzevrijheid hebben voor een hulpmiddel. Dit geldt met name voor de scootmobiel en de rolstoel. Dit knelpunt is ook genoemd in de Schaduwrapportage van de Alliantie VN-verdrag handicap uit 2019.¹²⁷

Ook uit de consultatie van representatieve organisaties van mensen met een beperking door het College in het kader van deze monitor blijkt dat maatwerk nog onvoldoende wordt geleverd. Gezien het VN-verdrag handicap is dit zorgelijk. Gemeenten werken vanuit het oogpunt van doelmatigheid met het principe goedkoopst adequaat. Volgens het element van 'kwaliteit' (zie §2.3) moet rekening gehouden worden met wat mensen met een beperking nodig hebben en moeten aanbieders in gesprek gaan met mensen met een beperking over hun wensen en wat zij nodig hebben. Het convenant 'Maatwerkprocedure' beoogt de knelpunten aan te pakken en de situatie te verbeteren (zie § 4.4.).

Gebrek aan maatwerk hangt samen met de contracten die gemeenten sluiten met leveranciers. Knelpunten ontstaan bijvoorbeeld als in deze

contracten geen sluitende afspraken worden opgenomen over complexe hulpmiddelen, of over de kwaliteit die moet worden geleverd. Mensen met een beperking en hun organisaties geven aan dat hulpmiddelen dan veelal worden geleverd vanuit een 'standaard' en beperkt merkenaanbod en mensen krijgen niet-passende hulpmiddelen die niet of nauwelijks gebruikt kunnen worden. Een bruikbare richtlijn voor gemeenten in dit kader is de Handreiking inkoop hulpmiddelen.¹²⁸ Deze handreiking biedt informatie en uitleg over hoe gemeenten de inkoop van hulpmiddelen het beste kunnen organiseren. Het betrekken van het cliëntenperspectief vormt hiervan een belangrijk onderdeel.

Een ander knelpunt is dat geen rekening wordt gehouden met de lange termijn. In sommige gevallen moeten mensen met een beperking in verband met hun veranderende gezondheidssituatie, bijvoorbeeld bij een progressieve ziekte, al snel een nieuw hulpmiddel aanvragen. Hier zou men beter op moeten anticiperen bij het verstrekken van een hulpmiddel. Verder is er bij mensen met een beperking onvrede over de kwaliteit van de reparaties. Gebruikers die ontevreden zijn, zijn dit vooral over speciale aanpassingen aan een rolstoel.¹²⁹ Mensen met een beperking geven aan dat je mondig moet zijn om goede reparaties te krijgen. Daarnaast kan men vaak geen direct contact opnemen met de reparateur, wat het gevoel van afhankelijkheid vergroot. Met het oog op het grondbeginsel van autonomie en onafhankelijkheid van personen (zie §2.1) heeft het voorkeur dat mensen met een beperking betrokken worden bij het uitvoeren van reparaties aan hun hulpmiddel. Dit geldt zowel voor mensen die zorg in natura krijgen als voor mensen die via een PGB zelf hulpmiddelen aanschaffen.

Uit de raadpleging door het College blijkt dat mensen lang met een hulpmiddel moeten doen, terwijl er inmiddels al een veel beter (geavanceerder) hulpmiddel op de markt is. Zo kunnen

¹²⁷ Alliantie VN-verdrag handicap, 2019, p. 32.

¹²⁸ VNG, *Handreiking Inkoop Hulpmiddelen. Geactualiseerde handreiking met afwegingen, uitdagingen en mogelijkheden voor gemeenten bij inkoop van Wmo-hulpmiddelen*, 2019.

¹²⁹ Zie Patiëntenfederatie Nederland, *Rapport Meldactie hulpmiddelen. Ervaringen met keuze, aanvraag, levering en gebruik van hulpmiddelen*, augustus 2019, p. 44-46.

mensen met een auditieve beperking volgens hun zorgpolis slechts een keer in de vijf jaar een nieuw hoortoestel aanvragen en vergoed krijgen. De vergoeding van een nieuw apparaat binnen vijf jaar door een zorgverzekeraar is niet vanzelfsprekend. De zorgverzekeraar wil dan een gespecificeerde aanvraag van een specialist ontvangen. Hoewel het mogelijk is eerder een nieuw toestel te krijgen als het gehoor plotseling sterk achteruit gaat, is dit een moeizaam traject waarbij succes geen garantie is. Mensen met een visuele beperking geven aan dat het lastig kan zijn een nieuwe taststok te krijgen als deze kapot gaat binnen de drie jaar waarvoor deze is verstrekt.

Het VN-comité handicap heeft zich nog niet uitgesproken over situaties waarin mensen met een beperking lang met een hulpmiddel moeten doen, terwijl er een beter hulpmiddel op de markt is. Wel is duidelijk dat het VN-verdrag handicap uitgaat van het leveren van maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van de persoon die het hulpmiddel nodig heeft. Dit uitgangspunt brengt naar het oordeel van het College met zich dat er voldoende ruimte moet zijn om waar nodig af te wijken van de standaard-gebruiksperiodes voor hulpmiddelen. In de huidige situatie is eerdere vervanging van een hulpmiddel weliswaar niet onmogelijk, maar dat kost vaak veel tijd, geld en moeite. Met het oog op het verdrag zou het een stap voorwaarts kunnen zijn als per geval nader wordt onderzocht of de termijn verkort kan worden of de procedure voor afwijking van de standaard-gebruiksperiode vereenvoudigd.

4.3 Financiering en betaalbaarheid

De Nationale ombudsman rapporteerde in 2016 al over burgers die nauwelijks of geen informatie krijgen van hun gemeente over de hoogte van de eigen bijdrage voor hun ondersteuning. Hierdoor worden zij maanden later overvallen door soms zeer hoge facturen die zij niet zomaar kunnen betalen.¹³⁰

¹³⁰ Nationale ombudsman, *Een onverwacht hoge rekening. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo*, Den Haag 2016.

Hoewel de invoering van het abonnementstarief binnen de Wmo meer duidelijkheid geeft over de eigen bijdrage voor ondersteuning laat onderzoek van Patiëntenfederatie Nederland uit 2019 laat zien dat het voor veel mensen nog steeds onduidelijk is welke hulpmiddelen niet, gedeeltelijk of volledig vergoed worden. Volgens het SCP betalen mensen met een beperking of hun familieleden soms zelf voor dure voorzieningen of zoeken ze noodgedwongen rechtsbescherming.¹³¹ Met dat laatste zijn tijd, energie en kosten gemoeid. Het zelf bekostigen van dure voorzieningen komt bijvoorbeeld voor bij buitencategorie hoortoestellen¹³², zo heeft het College begrepen. Het proces om deze te verkrijgen duurt vaak lang en in de praktijk worden mensen met een auditieve beperking daardoor aangemoedigd om het hoortoestel volledig zelf te betalen. Andere signalen die het College heeft ontvangen zijn bijvoorbeeld dat de vergoeding die mensen met een visuele beperking ontvangen voor gebruikskosten van hun geleidehond niet altijd toereikend is. Hoewel het redelijk kan zijn dat sommige kosten voor rekening van de gebruiker komen, bestaat wel het risico dat zij op andere activiteiten moeten bezuinigen als deze kosten (of de kosten voor alle hulpmiddelen bij elkaar) te hoog zijn. Ook zijn er signalen dat het PGB-tarief dat mensen ontvangen soms niet toereikend is om het hulpmiddel te betalen dat zij nodig hebben.

Hoewel er maatregelen zijn genomen om de zorgkosten voor mensen te beperken, zoals bijvoorbeeld een maximaal eigen risico en het abonnementstarief, kan een stapeling van zorgkosten leiden tot knelpunten. Zo besluiten mensen in sommige situaties een hulpmiddel niet aan te schaffen vanwege de kosten, of geven zij aan dat kosten voor hulpmiddelen een probleem voor het huishouden zijn.¹³³ Voor vier op de tien deelnemers aan het onderzoek van de Patiëntenfederatie leveren eigen bijdragen voor hulpmiddelen

¹³¹ Zie L. Vermeij & W. Hamelink, 2021, p. 59. Zie ook Patiëntenfederatie Nederland, 2019.

¹³² Hoortoestellen zijn onderverdeeld in 5 categorieën, oplopend van eenvoudige hoortoestellen tot toestellen voor complexere gehoorproblemen. Buitencategorie hoortoestellen zijn voor personen die dusdanig complexe gehoorproblemen hebben dat een hoortoestel uit een van de categorieën niet toereikend is.

¹³³ Nivel, *Eigen betalingen voor hulpmiddelengebruikers. Een vragenlijstonderzoek*, juli 2021, p. 10.

financiële problemen op.¹³⁴ Dit hangt samen met de stapeling van zorgkosten waar mensen met een beperking mee worden geconfronteerd, doordat zij voor verschillende voorzieningen een eigen bijdrage moeten betalen. Uit een recente verkenning van Ieder(in) blijkt dat deze stapeling van zorgkosten voor mensen met een beperking een veelheid aan (financiële) problemen met zich meebrengt.¹³⁵ Mensen met een beperking geven aan te moeten bezuinigen op sociale activiteiten, zoals uitjes of sport.¹³⁶ Het College vindt dit een ernstig signaal gelet op het VN-verdrag handicap. Hulpmiddelen moeten immers tegen een betaalbare prijs te verkrijgen zijn (zie § 2.3). Toegang tot hulpmiddelen levert een belangrijke bijdrage aan de mogelijkheden van mensen met een beperking om te participeren in de samenleving. Het VN-verdrag handicap indachtig, in het bijzonder het sociaal model en het grondbeginsel participatie, is het onwenselijk dat financiële omstandigheden mensen met een beperking belemmeren te participeren in de samenleving: als de optelsom van eigen bijdragen en zorgkosten voor mensen met een beperking zo hoog oploopt dat zij deze slechts kunnen bekostigen door zich te onthouden van allerlei sociale activiteiten die voor anderen volstrekt gebruikelijk zijn, wordt niet voldaan aan de uitgangspunten van het verdrag.

4.4 Het roer moet om

Participatie en autonomie

Knelpunten in de praktijk raken aan de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap. Persoonlijke autonomie en de volledige en daadwerkelijke participatie in en opname in de samenleving zijn dan niet of minder gewaarborgd, terwijl uit alle onderzoeken, recent van het SCP, blijkt dat hulpmiddelen zoals een goed passende rolstoel of een blindenleidehond onmisbaar zijn voor mensen met een beperking om zich goed te kunnen verplaatsen; in onafhankelijkheid van anderen.¹³⁷

De gevolgen – persoonlijk en maatschappelijk – zijn groot wanneer mensen met een beperking te maken hebben met een niet of niet goed werkend of slecht passend hulpmiddel. Of als zij een tijd moeten wachten op hun hulpmiddel door lange aanvraagprocedures en wachttijden. Als deze knelpunten zich voordoen kunnen mensen met een beperking soms letterlijk de straat niet meer op, kunnen niet naar school of werk en missen contacten buiten de deur. Het moeizaam verkrijgen van hulpmiddelen belemmert niet alleen de persoonlijke autonomie van mensen en de participatie tijdens het wachten, maar ook de mogelijkheden deel te nemen aan de samenleving op de lange termijn omdat het lichamelijke achteruitgang teweeg kan brengen.¹³⁸ Zij kunnen niet volledig participeren in activiteiten binnen de gemeenschappen waar zij deel van uitmaken – de familie, de school, het werk, de vereniging enz. Mensen kunnen zich eenzaam of geïsoleerd gaan voelen als zij langere tijd niet kunnen meedoen in de samenleving.

Verschillende (voorgenomen) maatregelen ter verbetering

In 2018 heeft de minister van VWS onderzoek laten doen naar knelpunten bij het aanvragen, verstrekken en het gebruik van Wmo-hulpmiddelen, woningaanpassingen en verhuizingen. Naar aanleiding hiervan zijn in totaal zes knelpunten en vijf oplossingsrichtingen vastgesteld binnen de bestaande structuren en procedures.

In april 2018 is tussen de VNG en VWS bestuurlijk afgesproken de oplossingen die betrekking hebben op de toegang tot Wmo-hulpmiddelen uit te voeren.¹³⁹ Daarnaast heeft het ministerie onderzoek gedaan naar de knelpunten in de relatie tussen de verschillende wettelijke domeinen (Wmo 2015, Zvw, Wlz, WIA, Wajong en Woos). Dit onderzoek heeft 24 oplossingen opgeleverd die te categoriseren zijn in vijf thema's: informatievoorziening, levertijd, bejegening, maatwerk en verandering van de situatie.¹⁴⁰

134 Patiëntenfederatie Nederland 2019, p. 59.

135 Zie hierover Ieder(In), *Stapeling van zorgkosten en het effect daarvan op het dagelijk leven van mensen met een beperking en/of chronische ziekte*, augustus 2021.

136 Ieder(in), 2021, p. 34-35.

137 L. Vermeij & W. Hamelink 2021, p. 54.

138 Vermeij & Hamelink 2021, p. 14.

139 *Kamerstukken II* 2019/20, 32 805/29 538, nr. 85.

140 *Kamerstukken II* 2019/20, 32 805 en 29 538, nr. 85.

In oktober 2019 zijn de “bestuurlijke tafel hulpmiddelen” en het “actieteam hulpmiddelen” van start gegaan met het oplossen van problemen bij hulpmiddelen.¹⁴¹ De bestuurlijke tafel hulpmiddelen heeft een landelijk normenkader vastgesteld.¹⁴² Het normenkader bevat normen voor bijvoorbeeld de toegangsprocedure, leveringstijden en uitgangspunten voor bejegening (‘het klantcontact’). De normen sluiten aan op de ervaren problematiek uit de verschillende onderzoeken van VWS en de op dit moment door cliënten ervaren problematiek bij de verschillende stelsels (zie § 4.1). Ter ondersteuning van het normenkader is een actieplan hulpmiddelen ontwikkeld.¹⁴³ Er zijn tien prioritaire acties die in 2020 zijn opgepakt, die onder meer zien op het versimpelen en transparant maken van het aanvraag- en reparatieproces. Verder ondersteunt het Juiste Loket (zie § 3.4) mensen, bijvoorbeeld door informatie te geven over het aanvragen van ondersteuning.

Op 1 juni 2020 is door VNG het project Verbeteragenda Wmo-hulpmiddelen gestart, dat tot doel heeft het normenkader en het actieplan bij gemeenten onder de aandacht te brengen, de actiepunten nader uit te werken en in de praktijk te realiseren.¹⁴⁴ Met de acties uit de verbeteragenda worden resultaten opgeleverd die tot verdere verbetering van de uitvoering moeten leiden. Inmiddels tekenen een aantal tussentijdse resultaten zich af. Zo is er een nieuw verhuisconvenant opgesteld, waarmee de overname van hulpmiddelen bij verhuizing is afgesproken. Er zijn uitgebreide afspraken gemaakt wat verstrekkers moeten regelen als een cliënt verhuist naar een andere gemeente of naar een intramurale Wlz-instelling. Hiermee wordt gegarandeerd dat op maat gemaakte hulpmiddelen ook bij verhuizing in eigendom blijven van de cliënt. Daarnaast is een “convenant maatwerkprocedure” opgesteld, waarin de stappen

worden beschreven om – vanuit het oogpunt om snel en toegankelijk te komen tot een passend hulpmiddel – de uitvoeringspraktijk verder te versterken. De aanvrager moet hierbij centraal komen te staan.¹⁴⁵ Organisaties van mensen met een beperking geven aan het een teleurstelling te vinden dat in dit convenant geen aandacht is voor het bieden van een toereikend PGB-tarief. Op dit moment hebben vijftientig gemeenten de convenanten ondertekend. Daarnaast zijn verschillende handreikingen en brochures gepubliceerd met onder andere uitleg en informatie over de aanvraagprocedure, bejegening, het vereenvoudigen van het proces om een hulpmiddel opnieuw aan te vragen en het aanvullen van de Handreiking Inkoop Hulpmiddelen.¹⁴⁶

Het College ziet dat vanuit het ministerie van VWS de laatste jaren verschillende programma’s, actieplannen en verbeteragenda’s in gang zijn gezet met als doel de uitvoering op het terrein van hulpmiddelen te verbeteren. Ook ziet het College dat mensen met een beperking en hun representatieve organisaties hierbij betrokken zijn geweest en worden. Dat is zeer in lijn met het VN-verdrag handicap.¹⁴⁷ Door organisaties is deze betrokkenheid ook als positief ervaren. Er hebben meer dan 50 partijen meegewerkt aan de totstandkoming van het actieplan en het normenkader, waaronder de hulpmiddelengebruikers zelf en een aantal (belangen)organisaties zoals Ieder(in), de Patiëntenfederatie en Per Saldo. Bij de uitwerking van het actieplan zijn de aanbevelingen uit het rapport Meldactie hulpmiddelen van de Patiëntenfederatie meegenomen.

Uitgangspunt moet zijn dat de hulpvraag van mensen met een beperking centraal staat en dat de structuren en processen daarop zijn ingesteld. Veel komt aan op versterking van de uitvoering om toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid in de praktijk beter te borgen. Uiteindelijk moet het voor iedereen die een hulpmiddel nodig heeft een

141 Het actieteam en de bestuurlijke tafel bestaat uit vertegenwoordiging vanuit de VNG, een aantal gemeenten, Zorgverzekeraars Nederland, een aantal zorgverzekeraars, de branchevereniging voor hulpmiddelenleveranciers (Firevaned), een aantal hulpmiddelenleveranciers, Ieder(in), de Patiëntenfederatie Nederland, Per Saldo, het UWV en het Ministerie van VWS.

142 [Landelijk normenkader hulpmiddelen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

143 *Kamerstukken II 2019/20*, 32 805, 103.

144 [Verbeteragenda hulpmiddelen Wmo | VNG](#)

145 Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 32 805, 116.

146 Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 25 oktober 2021, 3269497-1017790-DMO. De handreikingen en brochures zijn te vinden via <https://vng.nl/artikelen/vng-project-verbeteragenda-hulpmiddelen>.

147 Artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, 2020.

merkbare verbetering zijn. Er zal zodoende goede monitoring moeten plaatsvinden met betrokkenheid van (representatieve) organisaties van mensen met een beperking. De eerste monitor naar de resultaten van de Verbeteragenda is inmiddels uitgevoerd. Uit deze nulmeting, gericht op de groep mensen met een complexe hulpmiddelenvraag, blijkt dat mensen wat betreft het beschikken over het juiste hulpmiddel erg tevreden zijn. Als het gaat over reparaties en bejegening door gemeenten en leveranciers is nog ruimte voor verbetering.¹⁴⁸ Het College sluit echter niet uit dat veranderingen in de uitvoeringspraktijk niet genoeg zijn. Ook verandering op het niveau van structuren en procedures moet naar het oordeel van het College worden overwogen. Verschillende organisaties hebben in dit kader opgeroepen om één wettelijke regeling te maken voor hulpmiddelen en woningaanpassingen, waarbij de gebruiker centraal wordt gezet.¹⁴⁹ De door de minister aangekondigde verkenning naar de mogelijkheid om hulpmiddelenzorg onder te brengen onder één regeling of loket biedt hiervoor een goed aanknopingspunt.¹⁵⁰

148 W. van Plaggenhoef, W. Oosterom, M. Batterink, *Monitor dienstverlening hulpmiddelen. Eerste rapportage*, juni 2021, p. 4. Zie ook: Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 25 oktober 2021, 3269497-1017790-DMO.

149 Ieder(in) ea., *Verbeteraanpak hulpmiddelen en formatie*, april 2021 (vindbaar via <https://iederin.nl/maak-een-wettelijke-regeling-voor-hulpmidde-len-en-woningaanpassing/>).

150 *Kamerstukken II* 2020/21, 32 805, 116.



Interview Lily en Susanna de Wit

‘Een wirwar aan bureaucratie’

Een rolstoel, zuurstofflessen, een voedingspomp, een spraakcomputer. Eigenlijk heeft de achtjarige Lily de Wit bij alles wat ze doet een hulpmiddel nodig. Haar moeder Susanna doet er alles aan om die voor haar te regelen maar botst voortdurend tegen bureaucratische muren. Als ouder van een kind met een ernstige beperking heb je volgens haar ‘meer aan een rechtenstudie dan aan een opleiding verpleegkunde’.

Lily de Wit ligt in de speelbox. Ze draagt een roze pyjama en slaapt. Het is woensdagochtend en het achtjarige meisje heeft weer een onrustige nacht gehad. ‘Eigenlijk wordt ze altijd wel een paar keer wakker’, zegt haar veertigjarige moeder Susanna die aan de tafel naast de box zit. ‘Vannacht viel het nog mee. Het was half vijf, toch?’ Haar man bevestigt. ‘Gelukkig draait twee keer in de week een verpleegkundige hier nachtdienst, zodat wij kunnen doorslapen. En een keer in de maand logeert ze een weekeinde bij een van haar vaste verpleegkundigen. Anders zou het echt niet te doen zijn voor ons.’

Voor Susanna verder vertelt over haar dochter die het syndroom van Aicardi heeft en daardoor zeer ernstig verstandelijk en motorisch beperkt (zevmb) is, geeft ze een rondleiding door hun huis met alle aanpassingen en hulpmiddelen. Lily’s speelbox heeft ze al laten zien. Die is veel ruimer dan een babybox, zodat een achtjarige erin past, en op werkhoogte zodat haar zorg gegeven kan worden.

Boven de box hangt een tillift waardoor je haar makkelijker in en uit de box kunt halen. Susanna toont de zuurstofflessen die Lily permanent nodig heeft. ‘Ze krijgt sowieso altijd extra zuurstof. Bovendien heeft ze dagelijks meerdere aanvallen van onbehandelbare epilepsie. Ze kan dan bijvoorbeeld de hik krijgen, even afwezig zijn, of trekkingen met haar hele lijfje krijgen, maar ze krijgt ook heftiger aanvallen waarbij ze verstijft en geen lucht meer krijgt.’ Lily mist onder andere de balk in haar hersenen die de verbinding maakt tussen de

linker- en rechterhelft, legt Susanna uit. Daardoor is haar lijf voortdurend onrustig. In de kamer liggen verder het uitzuigapparaat voor als er te veel slijm in haar longen zit, het vernevelapparaat om dit tegen te gaan, de saturatiemeter die in de gaten houdt of het niet misgaat zodat er snel ingegrepen kan worden, de spraakcomputer waarmee Lily communiceert, een voedingspomp waarmee ze een paar keer per dag sondevoeding krijgt, en ‘s nachts voortdurend water. Terloops wijst Susanna naar de groene noodstopcontacten boven de box zodat Lily’s apparatuur ook werkt als de elektriciteit is uitgevallen, en ze toont de stoel die in hoogte verstelbaar is en de statafel ernaast.

Gouden randjes

Dan loopt Susanna naar Lily’s kamer. ‘Haar bed hebben we zelf gemaakt.’ Eigenlijk moest er een ziekenhuisbed komen dat in hoogte verstelbaar is. ‘Maar dat vinden we niet echt leuk op een gezellige kinderkamer.’ Nu staat er een prachtig getimmerd houten bed op hoogte (‘we hebben dat een beetje nagemaakt van zo’n vogelhuisjesbed’) dat met een hekje afgesloten kan worden zodat Lily er niet uitvalt. Op het matras liggen veel knuffels en vrolijk gekleurde kussens, en de noodzakelijke dynamische ligorthese kussens die haar ondersteuning geven ‘s nachts.

‘En dan zijn we er nog lang niet’, lacht Susanna. Ze wijst naar de camera die op het bed gericht staat, zodat ze altijd kunnen zien hoe het met haar gaat. In de hoek liggen de spalken voor haar benen en voeten. ‘Die krijgen we ook vergoed.’ Glimlachend:

‘Ze kosten iets van 2500 euro. Het is maatwerk, maar best veel voor een paar schoentjes. Je zou verwachten dat er dan gouden randjes op zitten, haha. Aan zulke producten kun je een hoop geld verdienen.’ De airconditioning in de kamer van Lily kreeg het gezin niet vergoed. ‘De gemeente vond dat niet noodzakelijk. Toch zorgt dat apparaat er wel voor dat Lily een paar ziekenhuisopnames per jaar minder heeft. Als het zomers warm is, krijgt haar lijf het zwaar en snel koorts. Dan heeft ze hulp nodig met afkoelen.’

Boven het bed hangt ook weer een tillift die haar uit bed kan hijsen. Via een rails aan het plafond kan ze met behulp van die lift naar de badkamer worden gebracht. Daar is een speciaal bad geplaatst met douche. Ook is er nagedacht over de verlichting. ‘Die mag niet te fel zijn, want daar kan Lily slecht tegen.’

‘Eigenlijk is Lily een heel leuk, gezellig en eigenwijs meisje. Alleen haar lijfje zit haar in de weg.’

Kraaiend van plezier

Susanna loopt de trap op naar de keurig opgeruimde zolder. Op een plank ligt de voorraad luiers. Er staat een zuurstofconcentrator, de reserveopladings van alle apparaten, een voorraad medicijnen en materialen, een slee met zuurstoffles en waarin de zitorthese van haar oude rolstoel kan, zodat Lily ’s winters in de sneeuw kan spelen ‘Dat vindt ze echt geweldig.’ Ook de verpakkingsdozen van de hulpmiddelen staan er keurig opgestapeld. ‘Die moeten we bewaren. We hebben alles immers slechts in bruikleen.’ ‘Tot slot’, zegt Susanna, ‘hebben we buiten nog een rolstoelfiets en een bus die we zelf hebben gekocht en laten aanpassen zodat er een rolstoel in kan en alle andere hulpmiddelen die Lily nodig heeft. Ook daar heeft de gemeente aan meebetaald.’

Het moge duidelijk zijn. Om te kunnen leven, heeft Lily vele hulpmiddelen en permanent verpleegkundig toezicht en begeleiding nodig. ‘Eigenlijk kan Lily niets doen zonder hulp’, zegt Susanna.

Voortdurend is zij, haar man of een van de verpleegkundigen om haar heen. ‘Gelukkig is ze heel sociaal’, zegt Susanna. ‘Ze vindt het leuk om aandacht te krijgen. Maar ze houdt er niet van als we te veel aan haar frunniken, al moet dat soms wel helaas.’ Na even nadenken: ‘Eigenlijk is Lily gewoon een heel leuk, gezellig en eigenwijs meisje, alleen haar lijfje zit haar in de weg. Mensen gaan daarom vaak lief en poezelig met haar om. Maar het grappige is dat het haar juist vaak niet gek genoeg kan zijn. Het liefst hangt ze op haar kop en wordt ze rondgeslingerd. Deze zomer ging ik met haar op de kermis in de zweefmolen. Ik zat achter haar en had de zuurstoffles in een tas om mijn schouder. Intussen kraaide Lily van plezier.’

Torenhoge prijs

Na de geboorte van Lily waarschuwde een revalidatiearts Susanna al voor de rompslomp waar ze mee te maken zou krijgen. Geruststellend zei hij dat ze alle noodzakelijke hulpmiddelen voor Lily uiteindelijk echt wel zouden krijgen. ‘Er kan veel geregeld worden in Nederland.’ Maar, voegde hij toe, ‘daar wordt wel een torenhoge prijs aan bureaucratie voor betaald.’

De arts bleek gelijk te hebben. Susanna beschrijft meerdere wetten en regelingen waar ze gebruik van moet maken om aan alle middelen te komen. En die worden dan geleverd door een veelvoud van producenten en leveranciers die allemaal weer andere verantwoordelijkheden hebben.

‘Het ingewikkelde is vooral dat het volstrekt onduidelijk is waar je wat moet aanvragen’, zegt Susanna. ‘Als Lily iets nieuws nodig heeft moet ik steeds weer opnieuw uitvinden naar welk loket ik moet gaan.’ Als voorbeeld noemt ze Lily’s rolstoel. De gemeente vergoedde die via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Om daar aanspraak op te maken, meldde Susanna zich bij een van de Wmo-consulenten van hun woonplaats Heerhugowaard. ‘Zij bracht ons in contact met een tussenleverancier, die ons op zijn beurt koppelde aan een rolstoelfabrikant.’

Die kwam vervolgens langs voor alle metingen. Ook werd bepaald welk frame ze moesten hebben,

welke banden, et cetera. De zitting van de stoel kon de fabrikant echter niet leveren. Susanna: 'Die moest op maat worden gemaakt, en daarvoor moest een orthesebouwer in Rotterdam langskomen om ook weer metingen te verrichten.' Daarna hebben die producenten onderling de zitting en het onderstel gemaakt. 'Maar toen waren we er echt nog niet', zegt Susanna lachend. Na de levering is Susanna een dag naar de rolstoelfabrikant in Drenthe geweest en ook nog een dag met Lily naar Rotterdam om alle apparatuur op de stoel te plaatsen en de laatste maatwerk aanpassingen te

laten doen. 'Zo was ik nog eens twee dagen kwijt.' Om de spraakcomputer erop te kunnen plaatsen, moest de rolstoel vervolgens ook weer worden opgehaald. 'Gelukkig hadden we Lily's oude rolstoel nog', zegt Susanna. 'Anders hadden we een paar dagen zonder gezeten.'

Broertje met metaalbedrijf

Over die vorige rolstoel gesproken: Susanna vertelt hoe ingewikkeld het was om daar de zuurstofflessen op te krijgen. 'We kregen een beugel die de flessen kan dragen.' Maar hoe bevestig je die op de



stoel? 'Zelf mochten we dat niet doen', zegt Susanna. 'Daar was de tussenleverancier destijds heel duidelijk in. De rolstoel is in bruikleen, daar mochten we niet aan knutselen.' Maar wie dan wel? 'De rolstoelfabrikant zei er niet over te gaan. De orthesebouwer evenmin. En de tussenleverancier wist ook geen oplossing.' Omdat Lily die zuurstof toch echt nodig heeft, nam Susanna toen toch maar zelf het heft in handen, ondanks het nadrukkelijke verbod. 'Mijn broertje, die een eigen metaalbedrijf heeft, bedacht een constructie voor ons zodat die beugel aan de stoel bevestigd kon worden zonder dat er gaatjes in het frame geboord hoefden te worden. Zo kunnen we alsnog die zuurstofflessen aan haar rolstoel bevestigen.' Zuchtend: 'Maar het is natuurlijk bizar dat je dat alleen kunt regelen als je een broer hebt met een metaalbedrijf.'

En zo zijn er steeds weer nieuwe hobbels die Susanna voor Lily moet nemen. Recentelijk moesten er nieuwe beendragers komen voor de huidige rolstoel. Maar wie betaalt die? 'Je zou denken dat dat onder de Wmo valt, maar die dragers zorgen er ook voor dat Lily's benen worden gestrekt. Dat is therapie, en daardoor zouden ze eigenlijk onder de zorgverzekering vallen net als de spraakcomputer en de zuurstofflessen op de rolstoel.'

Dat stretchen hield Susanna maar even wijselijk stil. Ze belde vol goede moed met de gemeente. Helaas bleek Lily's vaste Wmo-consulent covid te hebben. 'Haar vervanger kende ons niet en wilde eigenlijk de hele procedure opnieuw doorlopen. Er zou een nieuw zogeheten keukentafelgesprek moeten komen met die Wmo-consulent, waarbij er gekeken zou worden hoe noodzakelijk de beendragers zijn en of er goedkopere alternatieven zijn. Na dat gesprek zou de gemeente zes weken de tijd krijgen om met een beslissing te komen. Maar die beendragers hadden we snel nodig, anders zou Lily haar rolstoel niet goed kunnen gebruiken.'

Gelukkig kon de hen bekende Wmo-consulent sneller weer aan het werk dan verwacht, en zorgde zij ervoor dat die beendragers er vlug kwamen. Wat zou er gebeuren als zij nog eens een andere baan

krijgt? Susanna moet er niet aan denken. 'Stel je voor dat we voor ieder hulpmiddel steeds een apart keukentafelgesprek moeten voeren. Waarna we iedere keer zes weken moeten wachten tot er überhaupt een besluit valt. Kennelijk is dat wel de procedure die eigenlijk gevolgd zou moeten worden.'

Wirwar aan bureaucratie

Denkt Susanna dat het VN-verdrag handicap de situatie zal veranderen? 'Toen ik voor het eerst erover las, was ik wel hoopvol. Maar dan vooral over wat het verdrag voorschrijft over onderwijs. Tot haar vreugde gaat Lily nu naar een basisschool in een dorp verderop met inclusief onderwijs. 'Misschien is dat er wel dankzij het verdrag. Wie zal het zeggen?' Op die reguliere school zijn er klassen met kinderen zonder beperking en Lily zit in een speciaal-onderwijsklas met kinderen van haar niveau. 'Dat vindt ze heel erg leuk', zegt Susanna. 'Er gaat altijd een verpleegkundige met haar mee. En in de klas staat een speciaal bed voor haar. Zo fijn dat ze daarheen kan. Ze leert er de kleuren, vormen en ze leert met andere kinderen spelen.'

Maar of het verdrag ook de toegang tot hulpmiddelen kan verbeteren? Susanna betwijfelt het. Eigenlijk vindt ze dat er één loket zou moeten komen waar je alle aanvragen zou kunnen doen. 'Maar', vervolgt ze, 'ik zou ook al heel erg geholpen zijn als het tenminste duidelijk is wat waar aangevraagd kan worden.' Want dat moet ze nu steeds zelf uitvogelen. 'Verschillende instanties en leveranciers wijzen steeds naar elkaar. Te vaak moeten we strijd voeren om iets voor elkaar te krijgen.'

Ooit toen Susanna als tiener met een Havo-diploma op zak een hbo-opleiding mocht uitkiezen, speelde ze even met de gedachte om verpleegkunde te gaan studeren. 'Al snel wist ik dat dat niets voor me was en koos toch maar voor economie en recht.' Had ik maar verpleegkunde gestudeerd, dacht ze jaren later na de geboorte van Lily. Inmiddels weet ze beter. 'Een kind met een ernstige beperking moet je inderdaad verplegen. Maar je moet je helaas ook door een wirwar aan bureaucratie heen-slaan. En dan heb je meer aan een hbo management- en rechtenstudie dan aan verpleegkunde.'

5. Slotbeschouwing en Aanbevelingen

Het VN-verdrag handicap gaat niet uit van een medisch model, maar van een sociaal model. Bij het medisch model staat de beperking van mensen centraal. Het sociaal model is er op gericht om de obstakels in de samenleving weg te nemen die mensen met een beperking verhinderen om daadwerkelijk te participeren in de samenleving. Persoonlijke mobiliteit speelt hierbij een belangrijke rol. Hiervoor maken veel mensen met een beperking gebruik van een hulpmiddel, zoals een rolstoel, taststok of hoortoestellen. Zonder persoonlijke mobiliteit is het moeilijk om (zelfstandig) deel te nemen aan activiteiten in samenleving, zoals bijvoorbeeld onderwijs, werk en vrije tijd.

De bepaling in het VN-verdrag handicap die gaat over toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit is artikel 20, aanhef en onder b, VN-verdrag handicap. Het College hanteert een beoordelingskader om toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit te monitoren (zie § 2.3). Kort samengevat gaat het om de volgende elementen:

- **Toegankelijkheid:** procedures waardoor mensen met een beperking toegang kunnen krijgen tot hulpmiddelen moeten toegankelijk zijn. Dit betekent dat deze procedures niet te ingewikkeld moeten zijn. Daarnaast moet er toegankelijke informatie beschikbaar zijn voor mensen met een beperking. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende soorten beperkingen.
- **Kwaliteit:** hulpmiddelen moeten van goede kwaliteit zijn. Bij het verstrekken van hulpmiddelen moeten de individuele behoeftes en wensen van mensen met een beperking worden betrokken. Dit geldt zowel bij het verstrekken van een hulpmiddel, als bij onderhoud en reparaties.
- **Financiering en betaalbaarheid:** er moeten financiële middelen beschikbaar zijn om door middel van subsidies, uitkeringen of verstrekkingen mensen met een beperking te ondersteunen bij het verkrijgen van hulpmiddelen. Hulpmiddelen kunnen ook in bruikleen worden verstrekt.

In deze slotbeschouwing trekt het College op basis van zijn bevindingen in de voorgaande hoofdstukken conclusies over de situatie in Nederland in het licht van het beoordelingskader. Op basis van deze conclusies doet het College aanbevelingen.

5.1 Toegankelijkheid

Administratieve belasting

In Nederland is de verstrekking van hulpmiddelen in beginsel georganiseerd per leefdomein. Dit brengt met zich mee dat verschillende wettelijke regimes tot stand zijn gebracht (zie hoofdstuk 3). Bij deze verschillende wetten hoort veelal een afzonderlijke uitvoeringsinstantie. Dit heeft geleid tot een versnipperd stelsel, wat de nodige knelpunten met zich meebrengt voor mensen met een beperking. Bijvoorbeeld wanneer mensen met een beperking te maken krijgen met een overgang naar een ander leefdomein, zoals van onderwijs naar werk. Het is niet vanzelfsprekend dat mensen met een beperking het hulpmiddel voor het ene leefdomein kunnen meenemen naar het andere domein. Zij moeten dan opnieuw een aanvraag indienen voor het hulpmiddel, met een mogelijk andere uitkomst. Dit is een tijdrovend proces dat veel energie kost. Een tweede knelpunt dat zich op lokaal niveau voordoet is dat het niet altijd mogelijk is een hulpmiddel mee te nemen naar een andere gemeente bij een verhuizing. Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid waar het gaat om het verstrekken van hulpmiddelen en werken veelal met eigen leveranciers. Ook in deze situaties moeten mensen met een beperking opnieuw de aanvraagprocedure doorlopen, waarbij zij niet de garantie hebben dat hetzelfde hulpmiddel wordt verstrekt. Het College ziet dat in dit kader stappen zijn gezet, onder meer door het verhuisconvenant. Of dit convenant ook daadwerkelijk leidt tot verbetering zal nog moeten blijken. Gelet op het VN-verdrag handicap is het aangewezen dat bij het inrichten van procedures en systemen meer gedacht wordt vanuit het positieve van de mens die (noodgedwongen) gebruik maakt van de hulpmiddelen en minder vanuit het administratief-organisatorische perspectief van de beheerder van het systeem.

Voorkom met wetgeving en beleid en in de uitvoering zoveel mogelijk dat mensen steeds opnieuw moeten bewijzen dat zij toegang moeten hebben tot een hulpmiddel om zich te verplaatsen.

Het VN-comité heeft gewaarschuwd dat ingewikkelde procedures belemmerend zijn voor de toegang tot hulpmiddelen. Gezien deze hiervoor genoemde knelpunten verdient het aanbeveling om te onderzoeken of en in hoeverre (aanpassing van) wetgeving uitkomst kan bieden. Bijvoorbeeld door bepalingen op te nemen in de verschillende wetten, die het mogelijk maken om hulpmiddelen mee te nemen van het ene levensdomein naar het andere levensdomein. De door de centrale overheid aangekondigde verkenning naar het onderbrengen van hulpmiddelenzorg in één regeling evenals de oproep van verschillende organisaties om te komen tot een wettelijke regeling voor hulpmiddelen en wonin-aanpassing bieden hiervoor aanknopingspunten.

Het College beveelt de centrale overheid aan om in de verkenning om hulpmiddelenzorg onder te brengen in één regeling te onderzoeken hoe het meenemen van een hulpmiddel van het ene levensdomein naar het andere levensdomein beter kan worden geregeld.

Toegankelijke informatie

Het College constateert dat mensen met een beperking hun weg niet altijd weten te vinden bij het aanvragen van hulpmiddelen. Het is voor hen dikwijls niet helder waar zij een hulpmiddel aan moeten vragen en zij geven aan zich van het kastje naar de muur gestuurd te voelen. In het VN-verdrag handicap is de verplichting neergelegd om toegankelijke informatie te verschaffen aan mensen met een beperking over hulpmiddelen. Hoewel het College ziet dat de overheid in dit kader verschillende routewijzers en informatie- en adviespunten heeft opgezet om mensen te helpen het juiste loket

te vinden, constateert het dat informatie vaak onduidelijk en moeilijk te begrijpen is. Daarnaast zijn ervaringen met onafhankelijke cliëntondersteuning nog niet altijd positief.

Het College geeft de overheid in overweging te onderzoeken of er één centraal punt kan worden opgezet waar mensen hun aanvraag voor een hulpmiddel kunnen indienen, waarna het aan de overheid is de aanvraag door te zetten naar de juiste instantie.

5.2 Kwaliteit

In verschillende wetten zijn eisen opgenomen met betrekking tot de kwaliteit van hulpmiddelen zelf en het proces daaromheen. Het College acht het positief dat in sommige van deze wetten naast eisen voor hulpmiddelen zelf ook eisen zijn opgenomen die zien op de procedure en de bejegening van de aanvrager. Ook het actieplan hulpmiddelen en de verschillende daaruit voortvloeiende acties hebben tot doel dat de gebruiker meer centraal komt te staan bij het leveren van hulpmiddelen.

Maatwerk

Hoewel gebruikers van hulpmiddelen in het algemeen tevreden zijn over hun hulpmiddel, constateert het College dat zich nog verschillende knelpunten voordoen. Deze knelpunten zien met name op maatwerk. Mensen met een beperking geven aan dat er te weinig rekening wordt gehouden met wat zij nodig hebben. Dit geldt niet alleen bij de verstrekking van een hulpmiddel, maar ook bij reparaties. Hierbij spelen de contracten die gemeenten met leveranciers sluiten een belangrijke rol. De Handreiking inkoop hulpmiddelen biedt informatie voor gemeenten over hoe zij het inkopen van hulpmiddelen het beste kunnen organiseren. Het betrekken van het cliëntperspectief vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Het verdient aanbeveling om als gemeente, de handreiking indachtig, ervaringsdeskundigheid te betrekken bij het afsluiten van deze contracten.

Het College beveelt gemeenten aan ervaringsdeskundigheid te betrekken bij het afsluiten van contracten met hulpmiddelen-leveranciers en om bij contractering te onderzoeken of het aanbod van leveranciers voldoende is om adequate en kwalitatief goede service te bieden bij aankoop, onderhoud en reparaties.

Monitoring en evaluatie

Het College ziet dat vanuit de overheid verschillende acties zijn ondernomen om knelpunten in relatie tot hulpmiddelen weg te nemen, ook waar het gaat om kwaliteit. Zo is het landelijk normenkader opgesteld en is het actieplan hulpmiddelen ontwikkeld. Op lokaal niveau is de verbeteragenda Wmo-hulpmiddelen gestart, wat onder andere heeft geleid tot het “convenant maatwerkprocedure”. In het licht van het VN-verdrag handicap is een positief aspect van deze ontwikkelingen dat de gebruiker van het hulpmiddel meer centraal wordt gesteld. Een belangrijke kanttekening is echter dat deze verschillende kaders en plannen veelal een niet-bindend karakter hebben.

De eerste nulmeting laat zien dat er nog voldoende ruimte is voor het verbeteren van de situatie voor mensen met een beperking, in het bijzonder wat betreft reparaties en bejegening door zowel gemeenten als leveranciers. Het College acht het noodzakelijk dat de voortgang en effectiviteit van deze actieplannen blijvend wordt gemonitord en geëvalueerd in nauwe betrokkenheid van mensen met een beperking en hun representatieve organisaties en met aandacht voor het VN-verdrag handicap.

Het College roept de overheid op om de toegang tot hulpmiddelen te blijven monitoren en evalueren specifiek vanuit het sociaal model en het VN-verdrag handicap. Als hieruit blijkt dat de situatie voor mensen met een beperking niet of onvoldoende verbetert, beveelt het College aan aanvullende maatregelen te overwegen.

5.3 Financiering en Betaalbaarheid

De Nederlandse overheid gebruikt een breed financieel instrumentarium om toegang tot hulpmiddelen te realiseren. Op grond van de verschillende wettelijke regimes worden hulpmiddelen over het algemeen in bruikleen verstrekt aan mensen met een beperking. Mensen met een beperking moeten daarnaast in de meeste gevallen zelf financieel bijdragen aan een hulpmiddel. Bijvoorbeeld omdat hulpmiddelen onder het eigen risico vallen, of omdat sprake is van een eigen bijdrage of maximum vergoeding.

Uit de bevindingen van het College blijkt dat mensen met een beperking niet altijd goed op de hoogte zijn van een mogelijke eigen bijdrage, omdat zij hier geen informatie over krijgen. Daarnaast is voor veel mensen onduidelijk wanneer een hulpmiddel wel of niet (gedeeltelijk) vergoed wordt. Ook de stapeling van zorgkosten is voor mensen met een beperking een knelpunt. Dit alles kan leiden tot financiële problemen, wat een ernstig risico is. Met het oog op het VN-verdrag handicap is dit eveneens een zorgelijk signaal. Voor mensen vormt de stapeling van zorgkosten een obstakel voor gelijkwaardige participatie in de samenleving. Bijvoorbeeld wanneer zij zich bepaalde sociale activiteiten onttrekken vanwege het totaal aan eigen bijdragen en zorgkosten. Er moeten stappen gezet worden om dit fenomeen dan ook te verminderen.

Het College roept de centrale overheid op te onderzoeken welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om de stapeling van zorgkosten voor mensen met een beperking te verminderen.

Op grond van het verdrag moeten hulpmiddelen tegen een betaalbare prijs beschikbaar zijn. Binnen de verschillende wettelijke regelingen is de eigen bijdrage gemaximeerd, bijvoorbeeld wat betreft het abonnementsstarief binnen de Wmo. Hoewel het positief is dat de eigen bijdrage is gemaximeerd kan een stapeling van zorgkosten nog steeds leiden

tot financiële problemen. Bij het vaststellen van de eigen bijdrage zou standaard rekening gehouden moeten worden met het inkomen en leefsituatie van de desbetreffende persoon.

Het College beveelt gemeenten aan om bij het vaststellen van de eigen bijdrage vanuit de Wmo, met inachtneming van het gemaximeerde tarief, standaard rekening te houden met het inkomen en leefsituatie van de cliënt.

5.4 Participatie en Autonomie

Participatie en autonomie zijn belangrijke grondbeginselen in het VN-verdrag handicap. Hulpmiddelen zijn voor mensen met een beperking cruciaal om zich, onafhankelijk van anderen, goed te kunnen verplaatsen. De bevindingen van het College laten zien dat het niet kunnen beschikken over een hulpmiddel, of het hebben van een hulpmiddel dat niet goed werkt, mensen met een beperking ernstig kan belemmeren in hun participatie. Daarnaast heeft dit ook negatieve gevolgen voor het realiseren van andere rechten, zoals het recht op onderwijs en werk. De overheid is met het actieplan hulpmiddelen een goede weg ingeslagen om de toegang tot hulpmiddelen voor mensen met een beperking te verbeteren. Het College roept de overheid evenwel op om verder te gaan. Hoewel aanpassingen in wetgeving en beleid om de toegang tot hulpmiddelen te verbeteren een behoorlijke operatie kunnen zijn, moet hier niet voor worden weggelopen. Deze maatregelen vormen een essentieel onderdeel van de verdere implementatie en het tot uitvoering brengen van het VN-verdrag handicap. Daarbij wil het College benadrukken dat beleid en uitvoering uit moeten gaan van het sociaal model en, overeenkomstig het VN-verdrag handicap, de vraag van de mensen die het betreft als uitgangspunt moeten nemen.

www.mensenrechten.nl

