

M.F. Vermaat, Voorzieningen in de Wet voorzieningen gehandicapten: verantwoorde voorziening of participatievoorziening?, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, 253 p.

Mr. E-B. van Veen

Het onderhavige boek werd in oktober 2003 als academisch proefschrift aan de Universiteit van Amsterdam verdedigd en was al enige tijd in mijn bezit. Mijn excuses aan de auteur dat deze bespreking nu pas volgt.

Voor een proefschrift heeft het een aparte opbouw, die mij overigens wel sympathiek is. De auteur heeft in de aanloop naar het proefschrift veel over het onderwerp gepubliceerd. Achterin het boek zijn deze artikelen integraal opgenomen. Dat is dan ook de helft van de omvang van het proefschrift. Daarvoor, dat ik gemakshalve maar deel 1 zal noemen, is een samenvatting van deze artikelen opgenomen. Deel 1 schetst ook de theoretische uitgangspunten voor een beoordeling van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG), een kritiek, mede aan de hand van de door Vermaat in de diverse artikelen geanalyseerde jurisprudentie, op de uitvoering van de WVG en diens conclusies voor de toekomst.

Kort en goed, met de uitvoering van de WVG is naar de mening van Vermaat veel mis. Bij de totstandkoming van de WVG werd gesteld dat deze ertoe zou moeten leiden dat iedere gehandicapte op gelijke wijze als een niet-gehandicapte aan het maatschappelijk verkeer zou moeten kunnen deelnemen, dat wil zeggen participatievoorzieningen zou moeten bieden. In de praktijk is daar niet veel van terecht gekomen. Gemeenten hebben de WVG veelal zo uitgevoerd dat een (nog net) verantwoord niveau van deelname wordt bereikt. Door de bestuursrechter is dit gesauveerd, verantwoorde voorzieningen met andere woorden. Daarmee wordt evenwel bepaald niet bereikt dat de beperkingen van de aanvrager via WVG-voorzieningen zodanig worden gecompenseerd dat deze evenzeer aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen als een niet-gehandicapte.

Deze spanning tussen wat nog net 'verantwoord' is en wat nodig is om als ieder ander te kunnen participeren, is de kern van het proefschrift. Vermaat's sympathie ligt daarbij duidelijk bij de laatstgenoemde benadering: de participatievoorzieningen. Hij geeft echter ook aan dat er juridisch weinig mogelijkheden zijn om het zover te krijgen. Het betreft hier een uitwerking van sociale grondrechten waarvan moet worden geconcludeerd dat 'niet gesproken kan worden van harde, voor de rechter afdwingbare rechten' (p. 34). Er is een aantal internationale verklaringen die echter rechtstreekse werking missen. De artikelen 9, 11 en 15 van het International Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) stellen dat staten dienen te streven naar steeds betere levensomstandigheden. Onder een van de voorgangers van de WVG, de Algemene arbeidsongeschiktheidswet, was reeds uitgemaakt dat het IVESCR er niet aan in de weg staat dat een bepaald voorzieningenniveau wordt verlaagd (CRvB 22 april 1997, JB 1997, 238, aangehaald op p. 32).

Vermaat doet een aantal voorstellen tot verbetering. Hij stelt in de eerste plaats dat hoewel de omvang van een voorziening ex WVG niet vaststaat, dat niet betekent dat de verstrekking van een WVG-voorziening een gunst is. Deze is voor de gehandicapte een recht. Voor een antwoord op de vraag waarop men dan recht heeft, bieden de vage normen van de WVG geen helder toetsingskader. Die normen moeten bij gemeentelijke verordening worden ingevuld, waarbij de lat – onder invloed van budgettaire beperkingen – geleidelijk lager is gaan liggen. Dit heeft ook geleid tot rechtsongelijkheid tussen gehandicapten die afhankelijk zijn geworden van het gemeentelijk beleid, dat in de ene gemeente wat ruimer is dan in de andere. Een beter toetsingskader biedt volgens Vermaat het zogenaamde Protocol WVG dat in maart 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG en de gebruikersorganisaties is gesloten. Dat protocol zou inhoud moeten geven aan het begrip 'verantwoorde voorziening'. Vermaat stelt voor de normen van dit protocol in een AMvB vast te leggen (p. 49). Inderdaad heeft dit protocol thans geen positiefrechtelijke betekenis. Na de totstandkoming van het proefschrift vernietigde de CRvB een

uitspraak van de Rechtbank Assen,¹ waarin een gemeente – die onder het volgens het protocol gewenste voorzieningenniveau was gaan zitten – werd gehouden dit protocol te volgen.² De uitspraak van de Rechtbank Assen wordt wel – in positieve zin – in het proefschrift besproken. Dat is dan tegelijk ook een kritiek op het boek. Dat de CRvB geen bindende kracht aan het protocol toekende, was namelijk bestuursrechtelijk niet zo verrassend. Het bestuursrechtelijke kader waarbinnen de WVG moet worden toegepast, wordt echter in het proefschrift nauwelijks uitgewerkt. Ook gaat Vermaat nauwelijks in op de eventuele voordelen die een benadering vanuit de lokale autonomie gehandicapten heeft kunnen bieden.

De kracht van het boek is daarentegen dat het een indringend pleidooi houdt voor een meer vraaggerichte, dus cliëntgerichte WVG. Dat pleidooi bleek ook voor de komende Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) actueel. In zijn proefschrift pleit Vermaat voor een persoonsgebonden budget-(pgb)-achtige constructie bij de WVG. Dit is inderdaad opgenomen in de WMO, zoals deze bij de parlemen-

taire behandeling aanzienlijk werd gewijzigd (art. 5 jo. art. 6 WMO). Veel van de zwakheden waarop Vermaat kortgeleden in dit blad wees bij diens bespreking van de ontwerp-WMO,³ zijn bij die parlementaire behandeling gerepareerd.

Ik ben uiterst nieuwsgierig of het thans in de WMO opgenomen 'compensatiebeginsel' (art. 4 WMO) de rechter in voorkomende gevallen meer houvast zal bieden dan het 'participatiebeginsel' uit de WVG (art. 2.1 WVG). Dat participatiebeginsel bleek, zoals Vermaat in zijn proefschrift heeft aangetoond, in de praktijk te worden overschaduwed door het criterium van (nog net) verantwoord (art. 3 WVG). Het begrip 'verantwoord' komt evenwel niet terug in de WMO. Zo bezien zou de WMO, zoals deze thans luidt, de gehandicapte wel eens meer kunnen bieden dan onder de WVG juridisch afdwingbaar bleek. Een causaal verband is natuurlijk moeilijk aantoonbaar, maar wellicht hebben het proefschrift en de andere inspanningen van Vermaat dan toch effect gehad. Een groter compliment lijkt mij moeilijk denkbaar.

1. Rb. Assen 4 juni 2003, LJN AF9877.

2. CRvB 19 november 2003, LJN AO0526.

3. M.F. Vermaat, 'Wet maatschappelijke ondersteuning: alles mag, niets moet?', *TvGR* 2006, p. 16-29.