

No. W13.24.00101/III

's-Gravenhage, 28 augustus 2024

Bij Kabinetsmissive van 8 mei 2024, no.2024001130, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde gemeenten in staat te stellen voor meer voorzieningen een eigen bijdrage van de cliënt te vragen die afhankelijk is van zijn financiële draagkracht (Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de afschaffing van het abonnementstarief en maakt het voor gemeenten mogelijk om een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (hierna: ivb) te vragen aan gebruikers van (de meeste) maatwerkvoorzieningen. Ook krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om van een eigenaar van een woning een financiële vergoeding te vragen voor de waardevermeerdering van die woning die het gevolg is van een maatwerkvoorziening in de vorm van een woningaanpassing.

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft dat het vaste abonnementstarief ertoe heeft geleid dat het beroep op de Wmo 2015 in de afgelopen jaren door (vooral) mensen met een midden- of hoger inkomen voor (met name) huishoudelijke hulp sterk is toegenomen. Het stelsel van maatschappelijke ondersteuning staat voor grote uitdagingen, namelijk de dubbele vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt voor zorg en ondersteuning. Gelet daarop is het aannemelijk dat het toegenomen beroep op voorzieningen de regering tot keuzes noopt.

De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom de in dit wetsvoorstel gemaakte keuze een duurzame oplossing biedt. Het fors gestegen beroep wordt hiermee immers slechts voor een deel geredresseerd. Bovendien wordt het stelsel in korte tijd opnieuw gewijzigd. De Afdeling adviseert daarom het voorstel overtuigender te motiveren en zo nodig aan te passen.

De Afdeling adviseert verder het onderdeel van dit wetsvoorstel over het vragen van een financiële vergoeding voor de waardevermeerdering van een woning die het gevolg is van een maatwerkvoorziening in de vorm van een woningaanpassing overtuigend te motiveren. Dit onderdeel kan complicaties in de uitvoering en (rechts)onzekerheid opleveren. Indien die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij het wetsvoorstel te heroverwegen.

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies toegezonden aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

AAN DE KONING

1. Achtergrond en aanleiding voor het voorstel

In de Wmo 2015 is de mogelijkheid opgenomen om een bijdrage te vragen aan gebruikers voor de kosten van zowel maatwerkvoorzieningen als algemeen toegankelijke ondersteuning.² Sinds 1 januari 2019 geldt voor (de meeste) maatwerkvoorzieningen het zogeheten abonnementstarief.³ Cliënten zijn voor deze (individuele) voorzieningen een eigen bijdrage verschuldigd die per maand niet meer bedraagt dan € 20,60 (peiljaar 2024). Deze bijdrage is niet afhankelijk van inkomen, vermogen en de omvang van zorggebruik. Met ingang van 1 januari 2020 is dit abonnementstarief ook gaan gelden voor algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie.⁴

Volgens de toelichting heeft de invoering van het abonnementstarief ertoe geleid dat het beroep op de Wmo 2015 in de afgelopen jaren sterk is gestegen.⁵ Vooral het beroep op de Wmo 2015 voor huishoudelijke hulp, en in mindere mate voor hulpmiddelen en woningaanpassingen, door (met name) mensen met een midden- of hoger inkomen, is toegenomen.⁶ Deze zogeheten aanzuigende werking heeft de toegankelijkheid en kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning onder druk gezet.

Juist kwetsbare burgers die – met hun naasten – niet zelf kunnen voorzien in de ondersteuning die zij nodig hebben, worden daardoor het hardst geraakt.⁷ Dit is problematisch, zeker gezien de verwachting dat de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van het stelsel van maatschappelijke ondersteuning, als gevolg van demografische ontwikkelingen, verder onder druk zullen komen te staan.

De toelichting beschrijft namelijk twee belangrijke uitdagingen waarvoor het stelsel van maatschappelijke ondersteuning zich gesteld zal zien.⁸ Ten eerste wordt verwacht dat de vraag naar ondersteuning die is gericht op zelfredzaamheid en participatie tot in ieder geval 2040 fors zal toenemen. Dit komt doordat het aantal ouderen als percentage van de bevolking zal toenemen en ouderen gemiddeld langer zullen leven (dubbele vergrijzing). Tegelijk zal ook het aantal mensen met één of meer (chronische) aandoeningen toenemen en zal de gemiddelde ondersteuningsbehoefte zwaarder en complexer zijn. Ten tweede zal door de dubbele vergrijzing de groei van de beroepsbevolking tot 2040 stagneren. Dit leidt, naar verwachting, tot een toename van de werkdruk in de zorg en ondersteuning en een kleiner aanbod aan niet-gepensioneerde mantelzorgers.

² Artikelen 2.1.4 en 2.1.4a, Wmo 2015.

³ Staatsblad 2018, 444; Het abonnementstarief geldt niet voor de maatwerkvoorzieningen 'beschermd wonen' en 'opvang'. Hiervoor betalen cliënten een eigen bijdrage die berekend wordt volgens de intramurale eigen bijdragen systematiek van de Wet langdurige zorg. Ook kan het collectief vervoer van het abonnementstarief worden uitgezonderd als de gemeente dit zo heeft bepaald bij verordening.

⁴ Staatsblad 2019, 185, gelezen in samenhang met Staatsblad 2019, 452.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 en paragraaf 2.2.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1; Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-XVI, nr. 192.

Het voorgaande vergt maatregelen om de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Wmo 2015 te kunnen (blijven) waarborgen.⁹ Volgens de regering is het voor de (financiële) houdbaarheid van het stelsel van maatschappelijke ondersteuning essentieel dat mensen alleen een beroep doen op de Wmo 2015 voor zover dat nodig is en naar draagkracht daarvoor betalen. De regering beoogt dit mede met dit wetsvoorstel te bereiken.

2. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel regelt onder meer de afschaffing van het abonnementstarief en maakt het voor gemeenten mogelijk om een ivb te vragen aan gebruikers van (de meeste) maatwerkvoorzieningen.¹⁰ Een ivb zal alleen mogen worden gevraagd aan gebruikers die ten minste de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt en mag, voor zover de maatwerkvoorziening bestaat uit een hulpmiddel of een woningaanpassing, niet meer bedragen dan de kostprijs.¹¹ Verder wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels kunnen worden gesteld over (onder meer) de wijze van berekening van de ivb, waaronder het berekenen van de kostprijs van een hulpmiddel of een woningaanpassing, en de periode waarover de ivb verschuldigd is.¹²

Ook krijgen gemeenten in dit wetsvoorstel de mogelijkheid om voor alle algemene voorzieningen een eigen bijdrage te vragen.¹³ De eigen bijdrage mag niet hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening en moet ook financieel passend zijn voor de betreffende doelgroep.¹⁴ Het wetsvoorstel introduceert ook de mogelijkheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over (onder meer) de periode waarover de eigen bijdrage verschuldigd is.¹⁵

Aanvullend wordt voorgesteld om gemeenten de mogelijkheid te geven om van de eigenaar van een woning een vergoeding te vragen voor de waardevermeerdering van die woning die het gevolg is van een maatwerkvoorziening in de vorm van een woningaanpassing.¹⁶

3. Het voorstel bezien in het licht van de uitdagingen voor de houdbaarheid van de Wmo 2015

Dat het fors toegenomen beroep op de voorzieningen in het licht van vergrijzing en arbeidsmarktkrapte de regering tot keuzes noopt, is aannemelijk. De Afdeling adviseert niettemin overtuigender te motiveren waarom dit wetsvoorstel een duurzame oplossing biedt. Zij merkt daartoe het volgende op.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁰ Voorgesteld artikel 2.1.4a, eerste en derde lid, Wmo 2015; De ivb gaat gelden voor alle maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo 2015, behoudens beschermd wonen, opvang en, als de gemeente dat bij verordening heeft bepaald, vervoer.

¹¹ Voorgesteld artikel 2.1.4a, tweede en vierde lid, Wmo 2015.

¹² Voorgesteld artikel 2.1.4a, vijfde lid, Wmo 2015.

¹³ Voorgesteld artikel 2.1.4, eerste lid, Wmo 2015.

¹⁴ Voorgesteld artikel 2.1.4, derde lid, Wmo 2015.

¹⁵ Voorgesteld artikel 2.1.4, vierde lid, aanhef en onder b, Wmo 2015.

¹⁶ Voorgesteld artikel 2.1.5, Wmo 2015.

Het vragen van een eigen (inkomens- en vermogensafhankelijke) bijdrage is een belangrijk instrument voor gemeenten om de balans tussen toegankelijkheid van ondersteuning en de financiële beheersbaarheid van collectieve zorguitgaven te bewaken.¹⁷ Met de voorgestelde ivb voor maatwerkvoorzieningen en de eigen bijdrage voor algemeen toegankelijke ondersteuning wordt in zoverre een stap in de goede richting gezet.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat de Wmo 2015, zoals die gold in de periode van 1 januari 2015 tot 1 januari 2019, gemeenten ook al de mogelijkheid bood om een eigen (inkomens- en vermogensafhankelijke) bijdrage te vragen van gebruikers van algemene- en maatwerkvoorzieningen.¹⁸ Deze regeling is met de introductie van het abonnementstarief komen te vervallen. De voornaamste reden hiervoor was dat die regeling leidde tot een stapeling van zorgkosten voor mensen.¹⁹

Met dit wetsvoorstel wordt in zekere zin teruggekeerd naar de situatie van vóór 2019, zij het dat de vormgeving van de ivb voor maatwerkvoorzieningen en de eigen bijdrage voor algemeen toegankelijke ondersteuning op punten is gewijzigd. Dit om te voorkomen dat er (opnieuw) een stapeling van zorgkosten optreedt.²⁰ Feit blijft echter dat dit wetsvoorstel opnieuw een wijziging is op dit terrein in een beperkt aantal jaren. Deze inconsistentie in beleid roept de vraag op of dit voorstel wel duurzaam zal zijn, mede omdat het niet zeker is dat het voorstel het gestegen beroep op de voorzieningen voldoende terugdringt.

Immers, de mogelijkheden voor gemeenten om een ivb te vragen voor maatwerkvoorzieningen blijven in het voorstel beperkt. Zo blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat de regering voornemens is de ivb bij of krachtens amvb te maximeren op € 298 per maand. Volgens de toelichting is dit bedrag bij benadering gelijk aan de maandelijkse kosten voor gemeenten van twee uur huishoudelijke hulp per week.²¹ Het op deze wijze maximeren van de ivb draagt er volgens de regering aan bij dat de ivb in redelijke verhouding blijft staan tot de kosten van de ontvangen voorziening, zonder dat daarvoor een ingewikkelde vorm van kostprijbewaking op basis van het geleverde aantal uren ondersteuning nodig is.²²

Verschillende gemeenten hebben in hun reactie op de internetconsultatie echter opgemerkt dat met de voorgestelde maximale hoogte van de ivb het beroep op de Wmo 2015 voor in het bijzonder huishoudelijke hulp niet zal afnemen. Zij wijzen erop dat het voor mensen met een hoog of middeninkomen nog altijd financieel aantrekkelijker zal zijn om een beroep te doen op de Wmo 2015 voor huishoudelijke hulp dan om die hulp zelf te regelen en betalen.

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35093, nr. 4, paragraaf 2.

¹⁸ Bij de inwerkingtreding van de Wmo 2015 gold reeds een eigen-bijdrage-regeling, zie Staatsblad 2014, 280 en Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3. Met de introductie van het abonnementstarief voor maatwerk- en algemene voorzieningen per 1 januari 2019 onderscheidenlijk 1 januari 2020, is die regeling komen te vervallen, zie Staatsblad 2018, 444 en Staatsblad 2019, 185

¹⁹ Staatsblad 2018, 444; Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

Dit risico wordt verder versterkt door de omstandigheid dat er bij het bepalen van de hoogte van de ivb geen rekening wordt gehouden met de hoeveelheid ondersteuning die wordt geboden. Zo leidt het gebruik van meer uren huishoudelijke hulp niet tot een hoger ivb. Ook dit kan een extra (financiële) prikkel vormen om toch een beroep te doen op de Wmo 2015. Daarnaast kan dit er, als onbedoeld neveneffect, voor zorgen dat het aantal uren huishoudelijke hulp per gebruiker toeneemt.

Het voorgaande vraagt een uitgebreidere motivering waarom wordt vastgehouden aan de voorgestelde maximale ivb van € 298 per maand dan de huidige beperkte toelichting dat een hogere bijdrage voor bepaalde inkomens tot niet aanvaardbare effecten zou leiden. Een nadere toelichting vooral op de effecten van (enkele scenario's van) hogere bijdragen voor verschillende inkomensgroepen op vermindering van het beroep op de Wmo 2015, kan de motivering van de nu voorgestelde keuze overtuigender maken. De memorie van toelichting is op dit punt wel erg beknopt.²³ De Afdeling merkt op dat dit temeer wenselijk is nu dit voorstel de tweede wijziging is op dit terrein in een beperkt aantal jaren.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Vergoeding waardevermeerdering bij woningaanpassing

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de gemeente om bij verordening te regelen dat een eigenaar van een woning een financiële vergoeding aan de gemeente verschuldigd is ter hoogte van de geraamde waardevermeerdering van zijn woning door een tot een maatwerkvoorziening behorende woningaanpassing.²⁴ De vergoeding voor zo'n waardevermeerdering bedraagt ten hoogste de kostprijs van de maatwerkvoorziening, verminderd met de (maandelijks) betaalde ivb. De waardevermeerdering van de woning wordt geraamd op het eerstvolgende moment na het aanbrengen van de woningaanpassing, waarop geen van de personen die ten tijde van de woningaanpassing eigenaar van de woning waren, de woning nog in eigendom heeft.²⁵

De Afdeling merkt op dat met de aldus voorgestelde regeling wordt afgeweken van het voor de overige maatwerkvoorzieningen geldende uitgangspunt dat cliënten die een maatwerkvoorziening ontvangen daarvoor (maandelijks) een ivb betalen. De voorgestelde regeling brengt immers mee dat cliënten die een woningaanpassing als maatwerkvoorziening ontvangen, naast de te betalen ivb, mogelijk ook een financiële vergoeding moeten betalen in verband met een in de toekomst vast te stellen waardevermeerdering van de woning als gevolg van de woningaanpassing.

Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk waarom deze afwijking van de voorgestelde ivb-regeling voor woningaanpassingen nodig is en wat hiermee wordt beoogd. In het

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5, in het bijzonder het derde, vierde en vijfde afgewogen alternatief.

²⁴ Voorgesteld artikel 2.1.5, Wmo.

²⁵ Voorgesteld artikel 2.1.5, tweede lid, Wmo.

bijzonder wordt niet duidelijk hoe dit bijdraagt aan de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Wmo.

Verder kunnen vragen worden gesteld bij de veronderstelling dat woningaanpassingen tot waardevermeerdering van de woning leidt. Indien bijvoorbeeld bij verkoop deze maatwerk aanpassingen worden verwijderd, kan een tegenovergesteld financieel effect optreden. De waarde(verandering) van de woning wordt bovendien pas vastgesteld nadat betrokkene die woning heeft verkocht. Dat is in de (verdere) toekomst en levert voor burgers gedurende langere tijd (rechts)onzekerheid op over een mogelijk nog te betalen bijdrage.

Tot slot kunnen geschillen ontstaan tussen gemeenten en woningeigenaren omdat gemeenten bij verordening de waardevermeerdering moeten bepalen. De toelichting maakt niet inzichtelijk of de regering deze mogelijke complicaties heeft afgewogen.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling deze mogelijkheid voor gemeenten overtuigend te motiveren. Indien die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij het wetsvoorstel te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,