No.W13.18.0264/III 's-Gravenhage, 26 oktober 2018

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 29 augustus 2018, no.2018001519, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de (volledige) invoering van een abonnementstarief voor cliënten die gebruik maken van maatschappelijke ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Dit abonnementstarief wordt vormgegeven door invoering van een vaste maximum eigen bijdrage. Het inkomen wordt als gevolg hiervan voortaan niet meer betrokken bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen, persoonsgebonden budgetten (pgb’s) en bepaalde algemene voorzieningen.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het voorstel onvoldoende duidelijk maakt waarom het instrument van eigen bijdragen wordt gemaximeerd op een vast bedrag, ongeacht de inkomens- of vermogenspositie van degene die gebruikmaakt van een Wmo-voorziening. Zij acht het daarom aangewezen deze wijziging alsnog dragend te motiveren in het licht van het belang van het instrument van eigen bijdrage voor de financiële beheersbaarheid van de Wmo en de kwaliteit en beschikbaarheid van voorzieningen. Indien hierin niet kan worden voorzien, adviseert de Afdeling af te zien van het voorstel.

Daarnaast dient in de toelichting alsnog duidelijk gemaakt te worden op welke wijze bij de voorgestelde ingreep in het gedecentraliseerde stelsel van Wmo-voorzieningen recht wordt gedaan aan de uitgangspunten voor goede en stabiele interbestuurlijke verhoudingen. De Afdeling adviseert bij het formuleren van een dergelijke motivering alsnog de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te betrekken.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding  
  
*a. Achtergrond en samenhang voorstel met ontwerpbesluit*

In het Regeerakkoord 2017-2021 ‘Vertrouwen in de toekomst’ zijn maatregelen aangekondigd om stapeling van eigen betalingen in de (langdurige) zorg en ondersteuning te verminderen. Eén van deze maatregelen betreft de introductie van een abonnementstarief van (maximaal) €17,50 per vier weken voor huishoudens die gebruikmaken van de Wmo-voorzieningen. Aanleiding voor deze maatregel is dat bijna alle huishoudens die eigen bijdragen betalen voor Wmo-voorzieningen ook (een deel van) het eigen risico in de Zvw vol maken (94%).[[1]](#footnote-1) Het abonnementstarief wordt een geschikt instrument geacht om de stapeling van zorgkosten voor burgers tegen te gaan.[[2]](#footnote-2) Dit instrument zal in het bijzonder voor midden- en hogere inkomenscategorieën een positief inkomenseffect hebben. De afschaffing van het eigen risico betekent daarnaast blijkens de toelichting ook een belangrijke vereenvoudiging voor de uitvoering, reduceert regeldruk en zorgt voor meer eenvoud voor cliënten.[[3]](#footnote-3)

Voor de invoering van dit abonnementstarief is een wetswijziging vereist. Op grond van het huidige artikel 2.1.4., vierde lid Wmo 2015 moet de bijdrage voor maatwerkvoorzieningen en pgb’s namelijk inkomens- en vermogensafhankelijk kunnen zijn. Dit artikel wordt aangepast omdat bij het beoogde abonnementstarief het inkomen van de cliënt geen rol meer speelt bij het bepalen van de hoogte van die bijdrage. Daarnaast is wetswijziging nodig voor het toepassen van het abonnementstarief op bepaalde algemene voorzieningen. Beoogd wordt deze wetswijziging in werking te laten treden per 1 januari 2020.

Om de stapeling van eigen betalingen reeds in 2019 te beperken, voorafgaand aan indiening van het onderhavige voorstel is bij de Afdeling tevens een ontwerpbesluit aanhangig gemaakt dat wijziging van onder meer het Uitvoeringsbesluit WMO voorstelt.[[4]](#footnote-4) Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt door dat ontwerpbesluit zo gewijzigd dat een vast tarief van maximaal € 17,50 voor maatwerkvoorzieningen of pgb’s reeds met ingang van 2019 mogelijk is. Deze aanpassingen zullen, bij wijze van tussenvorm, gelden tot de inwerkingtreding van de wetswijziging.

Gelet op de nauwe inhoudelijke samenhang van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit heeft de Afdeling beide voorstellen in onderlinge samenhang bezien en zijn de adviezen voor beide voorstellen in hoofdzaak gelijkluidend.

*b. Beschrijving huidige situatie*

In het decentrale voorzieningenstelsel van de Wmo 2015 kunnen gemeenten bij het vaststellen van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen en pgb’s rekening houden met het vermogen en inkomen van gebruikers van Wmo-voorzieningen.[[5]](#footnote-5) Daarmee is de eigen bijdrage een instrument dat de gemeente kan inzetten bij het beantwoorden van de vraag hoe in dit voorzieningenstelsel maatschappelijke ondersteuning wordt geleverd. De eigen bijdrage mag er echter niet toe leiden dat inkomenspolitiek wordt bedreven. Ongeacht het inkomen of vermogen dient nagegaan te worden of aanspraak op een voorziening bestaat.[[6]](#footnote-6) Ook geldt dat de eigen bijdrage voor voorzieningen niet hoger mag zijn dan de kostprijs.[[7]](#footnote-7) Voor het vaststellen van eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en pgb’s zijn in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 nadere regels gesteld.[[8]](#footnote-8) Deze houden onder meer in dat er maxima worden gesteld aan de eigen bijdragen die van verschillende inkomens- en vermogenscategorieën gevraagd kunnen worden.[[9]](#footnote-9) Daarnaast is voor een aantal situaties en voorzieningen bepaald dat in die gevallen of voor die voorzieningen geen eigen bijdrage kan worden gevraagd.[[10]](#footnote-10) De eigen bijdrage kan ook op nihil worden vastgesteld. Uit de toelichting bij het voornoemde ontwerpbesluit blijkt dat ruim veertig gemeenten van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt in het kader van het minimabeleid.[[11]](#footnote-11) Bovendien betaalt nu reeds 60% van de WMO-cliënten de minimale bijdrage ter hoogte van maximaal €17,50.[[12]](#footnote-12)

*c. Inhoud voorstel*

Met dit voorstel worden zowel de maatwerkvoorzieningen en pgb’s als een deel van de algemene voorzieningen onder het abonnementstarief gebracht. Gemeenten dienen bij verordening aan te geven welke algemene voorzieningen onder het abonnementstarief vallen. Het voorstel regelt dat in ieder geval de algemene voorzieningen ter compensatie van beperkingen, waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen cliënten en betrokken hulpverleners, onder het abonnementstarief vallen.[[13]](#footnote-13) De overige reeds bestaande uitzonderingen en mogelijkheden tot maatwerk in het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage worden gecontinueerd. Vanaf 2020 zal het tarief van €17,50 per vier weken worden vervangen door een tarief van €19 per kalendermaand. Het CAK blijft uitvoerder van de eigen bijdrage.   
  
2. Impact invoering abonnementstarief op instrumentarium gemeenten

Met de invoering van het abonnementstarief wordt beoogd Wmo-voorzieningen toegankelijk te houden, ook voor midden- en hogere inkomens. Door deze, op zichzelf begrijpelijke wens, via een vast en uniform tarief voor Wmo-voorzieningen te realiseren, wijzigt het instrumentarium van gemeenten en de balans die binnen het wettelijk kader en de praktijk van de maatschappelijke ondersteuning is getroffen tussen de toegankelijkheid van zorg en financiële beheersbaarheid.

Bij collectief gefinancierde zorg dient telkens een balans te worden gevonden tussen de toegankelijkheid van de zorg en de financiële beheersbaarheid daarvan. De centrale gedachte achter de Wmo 2015 en de daarin vervatte omslag van verzekerde rechten naar voorzieningen is dat door maatwerk op decentraal niveau gerichter ondersteuning kan worden geboden aan diegenen die dat nodig hebben. Ook het aspect van kostenbeheersing speelde daarbij een rol en werd noodzakelijk geacht om de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen in de toekomst veilig te stellen.[[14]](#footnote-14) Daarbij was de gedachte dat gemeenten in staat zijn de ondersteuning met een beperkter budget uit te voeren dan de rijksoverheid, doordat gemeenten in het gecreëerde voorzieningenstelsel een groter beroep kunnen doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk.[[15]](#footnote-15)

Binnen het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om de met de decentralisatie beoogde omslag in het denken en doen van burgers te bewerkstelligen is de mogelijkheid van het vragen van eigen bijdragen een belangrijk onderdeel voor gemeenten om de balans tussen toegankelijkheid van ondersteuning en de beheersbaarheid van collectieve zorguitgaven te bewaken. De gemeente kan door dit instrument een remmende invloed op de zorgvraag uitoefenen: in het bijzonder burgers met midden- of hogere inkomens kunnen door de gevraagde eigen bijdrage afzien van het doen van een beroep op een voorziening. Al dient de eigen bijdrage geen bepalende rol te spelen bij de vraag of recht bestaat op een voorziening,[[16]](#footnote-16) tegelijkertijd kan de mogelijkheid van het vragen van een eigen bijdrage er in de huidige situatie wel toe leiden dat wanneer dit recht bestaat, daarvan toch afgezien wordt en op een andere wijze ondersteuning gezocht wordt.

De hoogte van de voorgestelde vaste maximum eigen bijdrage (abonnementstarief) is zodanig dat er vanuit gegaan kan worden dat dit geen remmende werking zal hebben op de ondersteuningsvraag. Ondanks de vereenvoudiging die het voorstel oplevert voor burgers, ontneemt het gemeenten een instrument om de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning te bewaken. Door invoering van het abonnementstarief wordt de ruimte om de ‘hoe-vraag’ van gemeenten te beantwoorden beperkt. Naast de hogere collectieve zorguitgaven (€190 miljoen in 2021) waartoe invoering van het abonnementstarief leidt,[[17]](#footnote-17) wekt invoering van zo’n uniform tarief bovendien de suggestie dat de beheersing van uitgaven in de Wmo door gemeenten niet langer van belang is.[[18]](#footnote-18) Het voorstel onderkent daarmee onvoldoende de nauwe samenhang die in een voorzieningenstelsel bestaat tussen de beheersbaarheid van Wmo-uitgaven en selectiviteit enerzijds en de toegankelijkheid van kwalitatief goede voorzieningen op langere termijn anderzijds. Waar de eigen bijdrage van midden- en hogere inkomens wordt geschrapt, betekent dat de (schaarse) collectieve middelen die beschikbaar zijn voor Wmo-voorzieningen na invoering van het abonnementstarief feitelijk verdeeld gaan worden over een grotere groep.

Daar komt bij dat waar de vraag naar Wmo-voorzieningen toeneemt, gemeenten voortaan vooral afhankelijk zijn van de stijging van de daarvoor benodigde middelen die zij vanuit het gemeentefonds ontvangen. De stijging van de daarvoor beschikbare middelen zal evenwel ook in de toekomst niet altijd zonder meer gelijklopen met de groei van de vraag, mede gelet op factoren als vergrijzing of conjunctuurschommelingen. Wanneer een stijging van de vraag onvoldoende of niet snel genoeg wordt gefinancierd, zal verschraling van het voorzieningenaanbod of de kwaliteit van voorzieningen op decentraal niveau optreden, of zullen voorzieningen buiten het abonnementstarief worden gehouden.[[19]](#footnote-19) In dit licht is het niet ondenkbeeldig dat invoering van het abonnementstarief op termijn juist diegenen (met de laagste inkomens) treft die niet via een andere route dan de gemeente voorzieningen kunnen inkopen. Dit terwijl het voorzieningenstelsel van de Wmo 2015 nu juist beoogde om ondersteuning en zorg voor dergelijke kwetsbare groepen veilig te stellen. Een eerste indicatie dat dit effect kan optreden vormt de reeds geuite vrees dat de gemeenten die thans van minima (voor bepaalde voorzieningen) geen eigen bijdrage vragen, daarvoor in de toekomst wel het abonnementstarief zullen rekenen.[[20]](#footnote-20)

De toelichting besteedt ten onrechte geen aandacht aan de vraag waarom het niet langer nodig wordt geacht dat gemeenten beschikken over het instrument om inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdragen te kunnen vragen, gelet op de functie daarvan voor de financiële beheersbaarheid en de kwaliteit en beschikbaarheid van voorzieningen op langere termijn voor diegenen die daarop zijn aangewezen. De Afdeling acht een dragende motivering op dit punt van belang, mede tegen de achtergrond van het feit dat bij de decentralisaties de verantwoordelijkheden voor de ‘wat’ vraag (Rijk) en de ‘hoe’ vraag (gemeenten) nadrukkelijk en bewust zijn gescheiden.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de invoering van het abonnementstarief alsnog dragend en overtuigend te motiveren. Indien een dergelijke motivering niet kan worden gegeven, adviseert zij van het voorstel af te zien.

3.Betekenis voor de interbestuurlijke verhoudingen

Hiervoor is duidelijk gemaakt dat de ruimte voor gemeenten om eigen bijdragen te vragen wordt ingeperkt door het schrappen van de mogelijkheid om daarbij rekening te houden met inkomens- en vermogenspositie van burgers. Na invoering van het abonnementstarief beschikken gemeenten over minder mogelijkheden om de Wmo financieel beheersbaar te houden. Daarmee heeft het voorstel belangrijke consequenties voor de ruimte die gemeenten hebben om de ‘hoe-vraag’ in het Wmo domein te beantwoorden.

Eerder heeft de Afdeling in haar vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen opgemerkt dat de decentralisaties vergen dat op de beleidsterreinen waar bevoegdheden zijn verschoven, terughoudend omgegaan wordt met nieuwe regelgeving. De praktijk moet een kans hebben zich te ontwikkelen; dit vergt rust, ook in financiële zin. Daarnaast heeft zij er op gewezen dat het hernemen door het Rijk van taken en bevoegdheden of beleidsruimte in de nieuwe verhouding waarin deze zijn gedecentraliseerd naar gemeenten uiteraard wel mogelijk is, doch dat deze mogelijkheid met de nodige terughoudendheid dient te worden gebruikt. Het Rijk behoudt weliswaar de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel, maar dit betekent niet dat het Rijk eenzijdig mag ingrijpen in decentrale bevoegdheden. Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan wél betekenen dat de rijksoverheid in overleg treedt met andere overheden. Pas in laatste instantie, na zorgvuldige en periodieke evaluatie van de werking van de gedecentraliseerde wetgeving en zorgvuldig overleg met andere overheden kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.[[21]](#footnote-21) Het is daarbij van het grootste belang dat dergelijke wijzigingen niet leiden tot een versnipperde aanpak waarbij per beleidsterrein op een andere wijze omgegaan wordt met interbestuurlijke verhoudingen. Op de verschillende gedecentraliseerde terreinen is een eenvormige aanpak noodzakelijk. Dat vergt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daadwerkelijke betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid voor de totstandkoming van maatregelen die de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden raken.[[22]](#footnote-22)

De voorgestelde invoering van het abonnementstarief roept de vraag op of en in hoeverre bij de voorbereiding hiervan recht is gedaan aan de voornoemde uitgangspunten. De toelichting gaat niet in op de betekenis van het voorstel en de ter voorbereiding daarvan gevolgde procedure in relatie tot de interbestuurlijke verhoudingen. Evenmin blijkt uit de stukken op welke wijze de Minister van Binnenlandse Zaken betrokken is bij de voorbereiding van de in dit voorstel voorgestelde maatregelen. Terwijl naleving van de uitgangspunten voor interbestuurlijke verhoudingen essentieel is voor goede en stabiele interbestuurlijke verhoudingen, blijkt uit de toelichting slechts dat gesproken is met de VNG over invoering van het abonnementstarief, zonder dat overeenstemming is bereikt over de uiteindelijke uitkomst. Ook blijkt uit de toelichting niet of aan het voorstel een zorgvuldige evaluatie van de werking van de bestaande wetgeving ten grondslag ligt en of bij de voorbereiding van het voorstel alternatieven zijn overwogen om stapeling van zorgkosten tegen te gaan.

Gelet op het belang van een dragende motivering en een zorgvuldige voorbereiding van de invoering van het abonnementstarief acht de Afdeling het noodzakelijk dat de toelichting alsnog aandacht besteedt aan het vorenstaande. Zij adviseert bij het formuleren van een dergelijke motivering alsnog de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te betrekken.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.18.0264/III

* Voorgesteld artikel 2.1.4, derde lid, tweede volzin en 2.1.4a, vierde lid, onderbrengen in een afzonderlijke bepaling. Nu beoogd is zowel bij verordening aangewezen algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen onder het abonnementstarief te brengen, verdient het omwille van de duidelijkheid aanbeveling een afzonderlijke bepaling te creëren die hierin voorziet.

1. Kamerstukken II 2017/18, 34104, nr. 224, p. 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van Toelichting, algemeen deel, ‘Inleiding’. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van Toelichting, algemeen deel, ‘Inleiding’. [↑](#footnote-ref-3)
4. Voorstel tot wijziging van het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 tot verlaging van de vermogensinkomensbijtelling, de verkorting van de overgangstermijnen voor de hoge en lage eigen bijdrage, de termijn waarover het CAK een eigen bijdrage mag opleggen, het introduceren van een abonnementstarief voor maatwerkvoorzieningen in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en een grondslag voor het uitzonderen van eenmalige letselschadevergoedingen van het vermogen dat meetelt voor de vermogensinkomensbijtelling voor de berekening van de bijdrage (W13.18.0209/III). [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 2.1.4., vierde lid, Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr.3, p. 44-45. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 2.1.4., derde lid. [↑](#footnote-ref-7)
8. Afgezien van hetgeen artikel 2.1.4., eerste lid, onder a, Wmo 2015 bepaalt over de algemene voorziening cliëntondersteuning. Daarvoor kan geen eigen bijdrage worden gevraagd. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 3.8, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 3.8, vierde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Nota van Toelichting, algemeen deel, ‘Introductie abonnementstarief maatwerkvoorzieningen’. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken II 2017/18, 34104, nr. 224, p. 2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van Toelichting, algemeen deel, ‘Reikwijdte abonnementstarief’. [↑](#footnote-ref-13)
14. Mede omdat de regering van oordeel was dat veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren uit de collectieve middelen werden betaald, Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 3-4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 45. [↑](#footnote-ref-16)
17. CPB, Herberekening budgettaire effecten abonnementstarief in de Wmo, 1 juni 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. Dit terwijl de collectieve zorguitgaven ook de komende tijd fors zullen stijgen, Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1. [↑](#footnote-ref-18)
19. Het voorstel creëert hiervoor in voorgesteld artikel 2.3.5, achtste lid, Wmo 2015 de mogelijkheid. [↑](#footnote-ref-19)
20. Naar voren gebracht tijdens de internetconsultatie van voornoemd ontwerpbesluit als onderhavig wetsvoorstel door de VNG. [↑](#footnote-ref-20)
21. Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 3.4.2. [↑](#footnote-ref-22)