

ADVIES

**over het voorstel Wet afschaffing abonnementstarief Wmo
2015**

Februari 2024

1 Inleiding

Op 19 december 2023 startte de internetconsultatie op het wetsvoorstel Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015 (hierna: het wetsvoorstel).¹ Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) maakt als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap) van de gelegenheid gebruik om advies uit te brengen.

Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015

Kort gezegd betreft het wetsvoorstel de afschaffing van het abonnementstarief in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de (her-)invoering van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage. Hiermee wordt beoogd om het beroep op Wmo-voorzieningen (meer) te beperken tot die mensen, die daar om financiële of andere redenen niet zelf in kunnen voorzien (in het bijzonder het beroep op huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en diensten). Ook heeft het wetsvoorstel als doel om van burgers die gebruik maken van Wmo-voorzieningen een grotere financiële bijdrage te vragen die past bij hun financiële draagkracht. De regering verwacht dat dit zal helpen om de (fysieke) toegankelijkheid van Wmo-voorzieningen te verbeteren. Daarnaast verwacht de regering dat de betaalbaarheid en financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen op lokaal- en macroniveau kan worden versterkt en er tot een stevigere balans kan worden gekomen tussen de financiën waar gemeenten over kunnen beschikken en de taken waar zij voor staan.

Beoordelingskader College

Bij zijn advisering in het kader van het toezicht op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland hanteert het College een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die uitvoering geeft aan de verplichtingen die uit het VN-verdrag handicap voortvloeien of die anderszins raakt aan de positie van mensen met een beperking. Dit kader is ontleend aan de door het College ontworpen handreiking 'Wetgeving & het VN-verdrag handicap'.¹ Het beoordelingskader is drieledig en omvat onder meer een grondbeginselen-check, een rechten- en verplichtingen-check en een coördinatiecheck. Dit advies is aan de hand van het vaste beoordelingskader van het College opgebouwd.

Toelichting bij het voorstel in het licht van het VN-verdrag handicap gewenst

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe systematiek ter bepaling van de kosten die burgers voor de Wmo-voorzieningen betalen. Mensen met een (levenslange en levensbrede) beperking moeten vaker dan anderen voor langere tijd (soms levenslang) aanspraak maken op de Wmo. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt echter niet of en hoe bij de totstandkoming van het voorstel het VN-verdrag handicap is betrokken. Het College beveelt daarom aan, in lijn met zijn handreiking "Wetgeving & het VN-verdrag handicap", om in de toelichting bij het wetsvoorstel een expliciete beoordeling in het licht van het VN-verdrag handicap op te nemen en daarbij in ieder geval in te gaan op:

- de gevolgen van het wetsvoorstel voor de autonomie en participatie in de samenleving van mensen met een beperking;
- de wijze waarop nauw overleg is gevoerd met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties bij (de voorbereiding van) het wetsvoorstel;
- een mogelijke achteruitgang in de positie van mensen met een beperking en zo nodig te motiveren of de maatregel noodzakelijk en proportioneel is en;

¹Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwijst in haar handreiking over constitutionele toetsing naar de handreiking 'Wetgeving & het VN-verdrag handicap' van het College. De handreiking 'Wetgeving & het VN-verdrag handicap' is te vinden op de website van het College: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/61ea65845d726f72c45fa031>.

- hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de in ontwikkeling zijnde meerjarige nationale strategie voor mensen met een beperking.

2 Beoordeling van het voorstel volgens de handreiking 'Wetgeving & het VN-verdrag handicap'

2.1 Grondbeginselencheck

Autonomie en participatie in de Wmo

De grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap zijn richtsnoeren voor de uitvoering van het verdrag en vormen daarmee ook een leidraad voor het maken van nieuwe wetgeving die betrekking heeft op mensen met een beperking. In het licht van dit wetsvoorstel zijn de grondbeginselen autonomie en de volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving (artikel 3, onder a en c VN-verdrag handicap) in het bijzonder relevant. Met de Wmo zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk gemaakt voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen.²

Het College constateert dat voorzieningen uit de Wmo er (mede) op zijn gericht om de participatie en de autonomie van mensen met een beperking te bevorderen. Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe systematiek ter bepaling van de kosten die burgers voor deze voorzieningen betalen. Gelet op het VN-verdrag handicap is het daarom van belang om de impact van de beoogde maatregelen op de autonomie en participatie van mensen met een beperking te onderzoeken. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet of bij de totstandkoming ervan aan het VN-verdrag en de daarbij behorende grondbeginselen is getoetst. Het College beveelt daarom aan om in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de voorziene gevolgen van de voorgestelde maatregelen op de autonomie en participatie van mensen met een beperking.

2.2. Rechten- en verplichtingencheck

Zichtbare betrokkenheid van mensen met een beperking

Een algemene verplichting uit het VN-verdrag handicap is om mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties zichtbaar te betrekken bij wetsvoorstellen die op hen betrekking hebben (artikel 4, derde lid VN-verdrag handicap). Het VN-comité handicap maakt onderscheid tussen verschillende typen organisaties van en voor mensen met een beperking (zie hiervoor de monitor 2020 van het College over participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid). In besluitvormingstrajecten moet de overheid in het bijzonder aandacht geven aan de standpunten van mensen met een beperking via hun representatieve organisaties.³

Uit de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas maakt het College op dat in het kader van het wetsvoorstel is gesproken met verschillende belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van cliënten.⁴ Het is echter niet duidelijk welk type organisaties dit

² Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. p. 1.

³ College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/5fc877581e0fec037359c660>.

⁴ Overheid.nl, internetconsultatie Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, Beantwoording Beleidskompasvragen, <https://www.internetconsultatie.nl/wetafschaffingabonnementstarief/document/12129>.

betreft. Het College beveelt daarom aan om in de toelichting bij het wetsvoorstel nader in te gaan op de wijze waarop met mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties nauw overleg is gevoerd bij (de voorbereiding van) het wetsvoorstel.

Mogelijke achteruitgang

Geleidelijke verwezenlijking

Aan het VN-verdrag handicap ligt het sociaal model ten grondslag. In het sociaal model staat niet de (medische) beperking, maar de mens centraal en wordt er gekeken hoe de obstakels in de samenleving die hen belemmeren te participeren weggenomen kunnen worden (artikel 1 VN-verdrag handicap). Dit betekent ook dat het verdrag naast een aantal rechtstreeks werkende bepalingen, zoals het discriminatieverbod, ook bepalingen bevat met een meer programmatisch karakter. De overheid mag deze rechten geleidelijk verwezenlijken (artikel 4, tweede lid VN-verdrag handicap). Dit betekent niet dat verwezenlijking vrijblijvend is. De overheid moet zo voortvarend en doeltreffend mogelijk toewerken naar de realisatie van de rechten uit het verdrag. Hierbij geldt ook dat wanneer mogelijk sprake is van een verslechtering van de positie van mensen met een beperking, een extra motivering vereist is die uitlegt waarom het nemen van de maatregel toch gerechtvaardigd zou zijn.

Het VN-verdrag handicap en de Wmo

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het implementeren van het VN-verdrag handicap. Onder andere bij het zorgen voor passende ondersteuning. Rechten uit het VN-verdrag die in dit kader met name een rol spelen, zijn het recht op toegankelijkheid (artikel 9), het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19)⁵ en het recht op persoonlijke mobiliteit (artikel 20).

Negatieve financiële effecten?

De invoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo, zoals voorzien in het wetsvoorstel, heeft negatieve financiële effecten voor burgers die een eigen bijdrage moeten betalen en een bijdrageplichtig inkomen boven 120% van het sociaal minimum hebben. De eigen bijdrage valt voor hen hoger uit dan het huidige abonnementstarief. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat een aantal cliënten zal afzien van het gebruik van Wmo-voorzieningen. Dit effect wordt in het bijzonder bij huishoudelijke hulp en in mindere mate bij hulpmiddelen en diensten verwacht. Deze cliënten zullen deze ondersteuning naar verwachting deels particulier organiseren, buiten de Wmo 2015 om.⁶

Stapelingskosten

Wanneer mensen met een beperking gebruik maken van ondersteuning en zorg uit verschillende wetten, kan dit leiden tot stapeling van zorgkosten en eigen bijdragen. Het College concludeerde in zijn jaarlijkse monitor uit 2021 over toegang tot hulpmiddelen dat stapeling van zorgkosten kan leiden tot financiële problemen en tot het ontzeggen van sociale activiteiten vanwege deze problemen.⁷

Het College constateert dat het wetsvoorstel een hogere stapeling van de kosten voor zorg en ondersteuning tot gevolg lijkt te kunnen hebben. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat

⁵ Zie hiervoor ook de handreiking en checklist van het College over zelfstandig wonen: [Zelfstandig wonen, handreiking Artikel 19 VN-Verdrag Handicap | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](https://mensenrechten.nl/publicatie/61a9b2a15d726f72c45f9e36).

⁶ Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*, p. 35.

⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021*, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/61a9b2a15d726f72c45f9e36>.

immers geschreven dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat burgers voor hun zorg en ondersteuning in totaal meer aan eigen bijdragen kwijt zullen zijn.⁸ Wel wordt het “waar mogelijk beperken van de stapeling van de eigen bijdragen voor de burger” als uitgangspunt van de vormgeving en invulling van de eigen bijdrage genoemd. Het is, gezien het VN-verdrag handicap, positief dat maatregelen om stapeling te verminderen, zoals de anticumulatie bepalingen in relatie tot de eigen bijdragen beschermd wonen en de eigen bijdragen Wlz, van kracht blijven.⁹ Desondanks lijkt niet op voorhand te kunnen worden uitgesloten dat de invoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage kan leiden tot een verslechtering van de (financiële) positie van mensen met een beperking. Het College wijst erop dat financiële belemmeringen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de bevordering van rechten en grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap.¹⁰ Gezien de handreiking “Wetgeving & het VN-verdrag handicap” vraagt het voorstel in deze situatie een redelijke rechtvaardiging waarbij wordt ingegaan op noodzaak en proportionaliteit.

Toename complexiteit

Het abonnementstarief is in 2020 ingevoerd om stapeling van eigen betalingen – met name voor middeninkomens – in de zorg en ondersteuning tegen te gaan. Ook moest het tarief de uitvoeringskosten en regeldruk reduceren en zorgen voor meer eenvoud voor de client.¹¹ Cliënten geven aan dat zij naast het financiële voordeel dat het abonnementstarief heeft opgeleverd, vooral positief zijn over de eenvoud van het abonnementstarief ten opzichte van de eerdere inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragesystematiek.¹²

De eigen bijdrage, zoals geïntroduceerd in het wetsvoorstel, wordt vastgesteld aan de hand van een berekening op basis van het inkomen en vermogen. Deze nieuwe systematiek oogt complexer dan de huidige systematiek van het abonnementstarief. De regering geeft in de toelichting bij het wetsvoorstel aan dat onder de nieuwe systematiek er van bepaalde groepen burgers meer van het doenvermogen wordt gevraagd bij een Wmo-aanvraag.¹³ Voor hen zal het ingewikkelder worden en meer tijd kosten om vooraf de hoogte van de bijdrage in te schatten. Het is gezien het verdrag positief dat “het vermijden van onnodige complexiteit in het belang van de uitlegbaarheid van de regeling aan de burger en om uitvoeringsproblematiek uit het verleden te voorkomen” als uitgangspunt wordt genomen en dat hiertoe een aantal maatregelen wordt genomen.¹⁴ Desalniettemin lijkt de slotsom te zijn dat de complexiteit onder de nieuwe systematiek kan toenemen.¹⁵

⁸ Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*, p. 13.

⁹ Ook blijft voor hulpmiddelen en woningaanpassingen gelden dat – indien naast het hulpmiddel en/of de woningaanpassing geen gebruik wordt gemaakt van andere Wmo maatwerkvoorzieningen – geen eigen bijdrage meer hoeft te worden betaald zodra de som van de voor die voorzieningen betaalde bijdragen de kostprijs ervan heeft bereikt. Ten slotte behouden de gemeenten de mogelijkheid om cliënten in bepaalde gevallen vrij te stellen van het betalen van de eigen bijdrage en krijgen ze een mogelijkheid om in plaats van de eigen bijdrage de kostprijs in rekening te brengen. Zie: Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*, p. 13.

¹⁰ College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021,

<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/61a9b2a15d726f72c45f9e36>.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35093, nr. 3, p.1.

¹² Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*, p. 8.

¹³ Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*, p. 28.

¹⁴ Er worden enkele wijzigingen t.o.v. de situatie vóór 2020 voorgesteld, waaronder het loslaten van de kostprijsbewaking voor ondersteuning die in uren wordt geleverd. Ook worden flankerende maatregelen genomen zoals adequate communicatie naar de burger, een rekentool op de website van het CAK. Ook heeft de regering het voornemen om maatregelen te treffen om de kans op betalingsproblemen te verkleinen. Daarnaast houden cliënten recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Zie: Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, *Memorie van Toelichting*.

¹⁵ Vgl. het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk waarin het stelt dat de afschaffing van het abonnementstarief in de Wmo de regeling onnodig complex maakt. Adviescollege toetsing regeldruk,

Het College constateert dat toenemende complexiteit onder de nieuwe systematiek mogelijk achteruitgang oplevert wat betreft de toegankelijkheid van voorzieningen. Toegankelijkheid is niet alleen een van de grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap, maar geldt ook als zelfstandig recht (artikel 9), op grond waarvan de overheid passende maatregelen moet nemen om mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot onder meer voorzieningen en diensten die openstaan voor het publiek. Wat betreft hulpmiddelen, een belangrijke Wmo-voorziening, heeft het College er in zijn jaarlijkse monitor uit 2021 op gewezen dat er toegankelijke procedures moeten zijn om hulpmiddelen te verkrijgen.¹⁶

Extra motivering vereist

Gezien de negatieve financiële effecten, en de toegenomen complexiteit die het wetsvoorstel introduceert, concludeert het College dat niet uit te sluiten valt dat het wetsvoorstel een verslechtering van de positie van mensen met een beperking met zich brengt. Mensen met een (levenslange en levensbrede) beperking moeten vaker dan anderen voor langere tijd (soms levenslang) aanspraak maken op de Wmo. Levensbreed wil zeggen dat iemand met een beperking op verschillende, in het dagelijks leven belangrijke terreinen, ondersteuningsvragen heeft. Bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit en op het gebied van werk. Levenslang heeft betrekking op de duur van de beperking.

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat volgens het College onvoldoende in op de mogelijke verslechtering van de positie van deze groep. Het College beveelt aan om in de toelichting bij het wetsvoorstel expliciet te beoordelen in het licht van het VN-verdrag handicap en daarbij in te gaan op de gevolgen voor de positie van mensen met een beperking.

2.3 Coördinatiecheck

De coördinatiecheck is bedoeld om te beoordelen of een wetsvoorstel samenhangt met andere maatregelen die uitvoering geven aan het VN-verdrag handicap, of onderdeel is van het nationale programma dat ziet op de uitvoering van het VN-verdrag handicap. Het helpt zodoende het wetsvoorstel in een breder perspectief te plaatsen. In dat licht wijst het College op de meerjarige nationale strategie voor mensen met een beperking die momenteel door de regering wordt ontwikkeld. Het doel is om met deze strategie een nieuwe stip aan de horizon te zetten voor de verdere implementatie van het VN-verdrag.¹⁷ Het College adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nationale strategie en de bijbehorende werkagenda.

3 Met het oog op de toekomst: Caribisch Nederland

De Wmo 2015 is niet van toepassing in Caribisch Nederland en daarmee ook dit voorstel tot wijziging niet. In de toelichting bij het wetsvoorstel geeft de regering aan dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de maatschappelijke ondersteuning voor de BES eilanden verder wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, waarmee de voorzieningen zullen worden vastgelegd en de toegang tot maatschappelijke ondersteuning juridisch zal worden geborgd. Hierbij is ook de mogelijkheid voorzien om een bijdrage in te voeren in de kosten van maatwerkvoorzieningen.

Advies Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015, 18 januari 2024, <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2024/01/U008-Ministerie-VWS-Wet-afschaffing-abonnementstarief-Wmo-2015-w.g-1.pdf>.

¹⁶ College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021,

<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/61a9b2a15d726f72c45f9e36>.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, nr. 287.

Het College heeft in december 2022 een advies uitgebracht over het ontwerpbesluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES. Hierin benadrukte het College het belang van de spoedige en volledige implementatie van het VN-verdrag handicap (en andere mensenrechtenverdragen) in Caribisch Nederland. Ook beval het College aan om de wijze waarop het Besluit bijdraagt aan de naleving van de algemene verplichtingen en grondbeginselen van het verdrag zichtbaarder tot uitdrukking te brengen. Met het oog op de grondbeginselen riep het College de staatssecretaris tot slot op om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke ondersteuning toegankelijk is voor mensen met een beperking en dat hun autonomie wordt gewaarborgd.¹⁸

In het kader van de eventuele invoering van een bijdrage voor de kosten van maatwerkvoorzieningen in Caribisch Nederland zal het van belang zijn om ook daar, anticiperend op de implementatie van het VN-verdrag handicap, een beoordeling in het kader van het verdrag en de grondbeginselen uit te voeren en op te nemen in de toelichting bij (toekomstige) ontwerpregelgeving. Het College wijst er hierbij op dat er in Caribisch Nederland sprake is van omvangrijke armoede¹⁹ en dat de invoering van dergelijke bijdragen gevolgen kunnen hebben voor de (financiële) positie van mensen met een beperking.

¹⁸ College voor de Rechten van de Mens, Wetgevingsadvies Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES, 23 december 2022, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/4cd47137-735e-40a9-a90c-96228e47fc2e>.

¹⁹ Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, oktober 2023, open.overheid.nl/documenten/592617f6-72de-415d-9137-646f850c7803/file, p.16.