

Vergaderjaar 2012–2013

33 726

Afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 april 2013 en het nader rapport d.d. 5 september 2013, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 maart 2013, no. 13.000398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, de Zorgverzekeringswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet inkomstenbelasting 2001 in verband met de afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot de afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, van de compensatie voor het verplicht eigen risico, van de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en van de tegemoetkoming specifieke zorgkosten. De opbrengsten hiervan bedragen structureel ruim € 1,1 mrd. Ingevolge het regeerakkoord van 29 oktober 2012 bestaat, zo wordt vermeld in de toelichting, het voornemen om structureel € 761 mln. in te zetten op gemeentelijk niveau om daar voor de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten een maatwerkvoorziening te realiseren.²

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Nota van toelichting, paragraaf 1.

De Afdeling is van oordeel dat de regering terecht zoekt naar wegen om de budgettaire middelen voor chronisch zieken en gehandicapten beter gericht te kunnen inzetten en op die wijze de voorzieningen meer financieel houdbaar te doen zijn. Decentralisatie en maatwerkvoorzieningen kunnen belangrijke bouwstenen zijn van een aanpak daartoe. De Afdeling merkt echter het volgende op.

De consequentie van de voorgenomen decentralisatie en de omslag van recht naar (maatwerk-)voorziening is dat desbetreffende gemeentelijke maatwerkvoorzieningen naar hun aard niet de inkomens- en koopkrachtgevolgen zullen kunnen compenseren van het afschaffen van de inkomens- en koopkrachtondersteunende maatregelen op de thans bestaand wijze. Decentralisatie brengt voorts mee dat gemeenten zelf bepalen of, en zo ja op welke wijze zij vorm geven aan hun maatwerkvoorzieningen. De thans nog bestaande uniformiteit zal daardoor verdwijnen.

De bestaande wettelijke kaders geven gemeenten slechts beperkte mogelijkheden tot inkomensondersteuning. Zo geeft de Wmo wel mogelijkheden tot specifieke voorzieningen, maar niet tot inkomensondersteuning. Daar komt bij dat voor personen met een inkomen rond modaal of meer het inkomen veelal een belemmering zal vormen om voor voorzieningen in aanmerking te komen. Verder geeft de (categoriale) bijzondere bijstand weliswaar ruimte tot inkomensondersteuning, maar slechts voor de minima tot 110% van de bijstandsnorm. Dit alles betekent dat de bestaande gemeentelijke instrumenten vooral zijn gericht op de laagste inkomens.

Verder verdient het aandacht dat de toelichting geen inzicht geeft in de vorm en het karakter van de gemeentelijke maatwerkvoorzieningen zoals de regering meent dat die mogelijk gemaakt zullen moeten gaan worden. De toelichting geeft evenmin een antwoord op de vraag of zij die thans de tegemoetkomingen en/of de mogelijkheid tot aftrek van specifieke ziektekosten echt nodig hebben, met de voorgenomen maatwerkvoorzieningen wel kunnen worden bereikt. Indien gemeenten ook andere groepen zouden moeten kunnen bereiken dan de laagste inkomensgroepen, zijn hiervoor nieuwe wettelijke voorzieningen nodig en daarmee samenhangend aanpassing van het wettelijk kader. De inwerkingtreding daarvan zal dan moeten samenvallen met die van de thans voorgestelde wijzigingen. Ook voor dergelijke nieuwe instrumenten is overigens van belang dat gemeenten zelf moeten kunnen bepalen aan wie zij die nieuwe instrumenten aanbieden. Ook dan staat echter nog steeds niet vast dat de beschikbaar gestelde middelen terecht komen bij degenen voor wie deze beoogd zijn.

Alles bijeen, is de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat duidelijkheid over de beoogde wettelijke kaders voor gemeentelijke maatwerkvoorzieningen nodig is om de voorgestelde maatregelen op verantwoorde wijze te kunnen invoeren. Vooralsnog bestaat die duidelijkheid niet. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Overigens merkt de Afdeling nog op dat op de terreinen die vallen binnen het bereik van het wetsvoorstel de verschillende wijzigingen zeer snel op elkaar volgen. Een voorbeeld is de uitkering die chronisch zieken en gehandicapten krijgen in verband met het eigen risico. Als onderdeel van het Begrotingsakkoord 2013³ is het eigen risico per 1 januari 2013 verhoogd, en is de uitkering ter compensatie daarvan aangepast in samenhang met aanpassing van de hoogte van de zorgtoeslag.

³ Wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten ter uitvoering van het Begrotingsakkoord 2013 (Stb. 2012, 381).

Na een toen noodzakelijk geachte verhoging van de tegemoetkoming per 1 januari 2013 in verband met de verhoging van het eigen risico per die datum, worden betrokkenen nu geconfronteerd met het geheel vervallen van de tegemoetkoming. De Afdeling vraagt dit verband aandacht voor het belang van goede wetgeving, hetgeen onder meer inhoudt dat deze bestendig is. Dat is zowel in het belang van hen voor wie de wet rechten en plichten bevat als van de instanties die met de uitvoering zijn belast. Een zo snelle en beperkt gemotiveerde koersverandering als die van het wetsvoorstel doet geen recht aan dit uitgangspunt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 maart 2013, no. 13.000398, machtigde Hare Majesteit Koningin Beatrix de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2013, no. W13.13.0050/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel niet te zenden dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

De Afdeling merkt terecht op dat duidelijkheid over de beoogde wettelijke kaders voor de gemeentelijke maatwerkvoorziening nodig is om de voorgestelde maatregelen op verantwoorde wijze te kunnen invoeren. De notitie «Hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg» biedt de bovenbedoelde duidelijkheid. Ik heb de notitie bij brieven van 25 april 2013 aan de Eerste Kamer respectievelijk de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.

De Afdeling meent dat er met betrekking tot de compensatie voor het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering (CER-uitkering), geen sprake is van bestendigheid van wetgeving. De Afdeling wijst hierbij op de extra verhoging van het verplicht eigen risico per 1 januari 2013 met aanpassing van de CER-uitkering en van de zorgtoeslag. Ik ben anders dan de Afdeling niet van oordeel dat met betrekking tot de CER-uitkering een snelle koerswijziging heeft plaatsgevonden. De compensatie voor de extra verhoging van het verplicht eigen risico per 1 januari 2013 heeft plaatsgevonden via de zorgtoeslag en niet via de CER-uitkering. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen wijziging op het gebied van de zorgtoeslag.

1. Van rechten naar gemeentelijke maatwerkvoorzieningen

Met het thans voorliggende voorstel wordt gekozen voor vervanging van de tegemoetkomingsregeling door gemeentelijke maatwerkvoorzieningen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Daarin staat dat voor de uitvoering van de maatwerkregeling die zal worden ingevoerd in verband met de afschaffing van de compensatie voor het verplicht eigen risico, de aftrek specifieke zorgkosten en de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtvcg), het wettelijk kader de Wmo of de bijzondere bijstand zal zijn, maar dat ook een nieuw op te stellen wettelijk kader tot de mogelijkheden behoort.⁴

Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

a. Afbakening doelgroep

De toelichting wijst er ter motivering van het voorstel op dat de regelingen die thans worden geschrapt een ongerichte werking hebben.⁵ Een aanzienlijk deel van de ontvangers behoort niet tot de doelgroep,

⁴ Regeerakkoord van 29 oktober 2012, punt 57 van Bijlage A.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 1.

terwijl een ander deel van de doelgroep niet in aanmerking komt voor de regelingen. Het ontbreken van een eenduidige definitie van chronisch zieken en gehandicapten is hierbij een belangrijk knelpunt.

Dit probleem is echter niet nieuw. De invoering van de Wtcg hing samen met het schrappen van enkele posten in de fiscale buitengewone uitgavenregeling. In de toelichting bij dat voorstel werd al onderkend dat pogingen die in het verleden waren gedaan om tot een juiste afbakening te komen, steeds waren gestrand op het ontbreken van eenduidige, objectieve criteria.⁶

Uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wtcg komt voorts naar voren dat de tegemoetkomingsregeling onderdeel vormt van het door de regering gevoerde inkomens- en koopkrachtbeleid.⁷ In verband daarmee is er in 2008 niet voor gekozen om de fiscale faciliteit te schrappen en in samenhang daarmee te voorzien in een nieuwe regeling in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), toegespitst op chronisch zieken en gehandicapten. De Wmo is namelijk gericht op participatie en niet op inkomenscompensatie, aldus die toelichting.⁸

Uit de toelichting blijkt niet waarom het thans, in tegenstelling tot 2008, wél mogelijk wordt geacht de regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten die zijn gericht op inkomens- en koopkrachtondersteuning te vervangen door gemeentelijke voorzieningen, onder andere in het kader van de Wmo en de bijzondere bijstand. Immers, nog steeds geldt dat de Wmo is gericht op participatie en niet op inkomenscompensatie. Bovendien mag niet op voorhand worden verwacht dat gemeenten, in tegenstelling tot de nationale wetgever, wél in staat zullen zijn eenduidige, objectieve criteria vast te stellen voor de afbakening van de doelgroep.

b. Inkomensondersteuning

*Bestaande wettelijke kaders: beperkt bereik
Het huidige wettelijke instrumentarium van de Wmo en dat van de bijzondere bijstand geven gemeenten slechts beperkte mogelijkheden tot ondersteuning van chronisch zieken en gehandicapten.*

Met de Wmo kunnen voorzieningen worden getroffen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Die voorzieningen zijn niet gericht op inkomensondersteuning, maar op het bieden van specifieke ondersteuning met het oog op participatie. Hierbij is geen sprake van rechten, maar van voorzieningen. Daarbij wordt rekening gehouden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.⁹ De Wmo geeft aldus geen mogelijkheden voor inkomensondersteuning.

De bijzondere bijstand geeft gemeenten wel de mogelijkheid om, naast de algemene bijstand, financiële ondersteuning te bieden. Het moet dan gaan om mensen die als gevolg van bijzondere kosten onder het bestaansminimum zouden belanden. Categoriele bijzondere bijstand kan onder andere worden verleend aan chronisch zieken met betrekking tot kosten in verband met hun ziekte of handicap. Daarbij wordt niet nagegaan of die kosten daadwerkelijk nodig of gemaakt zijn.¹⁰ Het is

⁶ Kamerstuk 31 706, nr. 3, blz. 2.

⁷ Kamerstuk 31 706, nr. 3, blz. 2.

⁸ Kamerstuk 31 706, nr. 3, blz. 4.

⁹ Zie artikel 4 van de Wmo.

¹⁰ 35, vierde lid, van de Wet werk en bijstand.

daarom de vraag of er bij categoriale bijzondere bijstand aan chronisch zieken wel sprake is van een gerichte uitkering.

Of een gemeente voorziet in categoriale bijzondere bijstand en zo ja, hoe de criteria en de doelgroep nader worden ingevuld, is overgelaten aan gemeenten zelf. Als voorwaarde daarbij geldt dat die regelingen beperkt moeten blijven tot personen met niet meer dan 110% van het voor hen relevante sociale minimum.¹¹ Gemeenten hebben zo de mogelijkheid om voor chronisch zieken en gehandicapten te voorzien in enige vorm van inkomensondersteuning in verband met kosten die samenhangen met hun ziekte of handicap, maar dit is beperkt tot de allerlaagste inkomensgroepen.

De thans nog bestaande algemene tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten en de tegemoetkomingsregeling specifieke zorgkosten richten zich in belangrijke mate op de laagste inkomensgroepen.¹² De Afdeling acht het daarom aannemelijk dat deze doelgroep zich, gelet op het verlies aan inkomensondersteuning die het gevolg is van het voorstel, tot de gemeente zal wenden om in aanmerking te komen voor een gemeentelijke maatwerkvoorziening.¹³

Het voorstel voorziet ook in het laten vervallen van de persoonsgebonden aftrek voor specifieke zorgkosten. Dit levert een besparing op van structureel € 450 mln. Blijkens de toelichting moet de gemeentelijke maatwerkvoorziening ook hier uitkomst bieden in verband met het vervallen van de regeling.¹⁴

De personen in de inkomensgroep die thans met de persoonsgebonden aftrek wordt bereikt, modaal en daarboven, zullen echter veelal niet in aanmerking komen voor bestaande gemeentelijke maatwerkinstrumenten, Wmo en bijzondere bijstand.

Eventuele nieuwe mogelijkheden

Als nieuwe gemeentelijke maatwerkvoorzieningen het karakter moeten hebben van het bieden van inkomens- en koopkrachtondersteuning, verdient aandacht dat uitbreiding van de mogelijkheden tot gemeentelijk beleid inzake inkomensondersteuning zou kunnen leiden tot gemeentelijk inkomensbeleid. Dat is tot dusver altijd afgewezen, omdat daarmee het landelijke inkomensbeleid zou kunnen worden geraakt. Uniformiteit zal daarbij niet kunnen worden bereikt, omdat het aan gemeenten zelf is om beleid dienaangaande vast te stellen.

Als gemeentelijke maatwerkvoorzieningen met name gericht dienen te zijn op het bieden van ondersteuning voor specifieke knelpunten waarmee mensen met een chronische ziekte of handicap worden geconfronteerd,

¹¹ Tot de doelgroepen van dat gemeentelijke beleid behoren, naast de ontvangers van algemene bijstand en AOW-uitkeringsgerechtigden zonder aanvullend pensioen, veelal ook diegenen met een iets hoger inkomen, tot ca 110% van de bijstandsnorm (artikel 35, negende lid, van de Wet werk en bijstand en Kamerstuk 31 441, nr. 3, blz. 7).

¹² Voor de algemene tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten geldt sinds 2012 ingevolge artikel 2a Wtcg een inkomensstoets (2013: € 24.570 voor alleenstaanden en € 35.100 voor belanghebbenden met een partner), de tegemoetkoming specifieke zorgkosten geldt voor diegenen die vanwege hun lage fiscale inkomen niet in staat zijn de persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten te verzilveren.

¹³ Hierbij merkt de Afdeling overigens wel op dat de huidige regelingen van gemeenten inzake categoriale bijzondere bijstand zich veelal richten op de allerlaagste inkomens tot ca 110% van de bijstandsnorm, terwijl voor de algemene tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten de norm op ca. 1,5 keer WML ligt (zie vorige voetnoot). Een aanzienlijk deel van de doelgroep van de algemene tegemoetkoming zal bij ongewijzigd categoriaal bijzondere bijstandsbeleid dan ook niet worden bereikt.

¹⁴ Zie in dit verband ook punt 57 van bijlage A van het Regeerakkoord van 29 oktober 2012, waarin dit nog duidelijker naar voren komt.

betekent dit dat voor vele chronisch zieken en gehandicapten die thans op grond van één of meer van de bestaande regelingen inkomensondersteuning ontvangen geen voorzieningen beschikbaar zullen zijn. Reden daarvoor is dat zij over een dusdanig inkomen of vermogen beschikken dat zij niet in aanmerking komen voor categoriale bijzondere bijstand. Om dezelfde reden zullen zij veelal ook niet voor andere maatwerkvoorzieningen, zoals een voorziening op grond van de Wmo, in aanmerking komen. Verder maakt de toelichting niet duidelijk of en zo ja op welke wijze zij die thans nog specifieke ziektekosten kunnen aftrekken voor de belasting, voor een [eventueel nieuw te creëren] maatwerkvoorziening in aanmerking kunnen komen.

Hoe dan ook, de toelichting geeft geen inzicht in de vorm en het karakter van de introductie van eventuele nieuwe wettelijke mogelijkheden voor gemeentelijke maatwerkvoorzieningen. Indien ten behoeve van die gemeentelijke maatwerkvoorzieningen wijziging van wettelijke bepalingen nodig is, moet de inwerkingtreding daarvan op het voorliggende voorstel worden afgestemd.

Budgettaire aspecten

Het afschaffen van de algemene tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, de uitkering compensatie eigen risico en de tegemoetkominingsregeling specifieke zorgkosten levert volgens de toelichting structureel ruim € 650 mln op. Deze regelingen richten zich in belangrijke mate op de laagste inkomens, de doelgroep die ook met de bestaande gemeentelijke maatwerkvoorzieningen kan worden bereikt. Mogelijk kan daarbij een besparing worden bereikt, doordat met de maatwerkvoorziening de beschikbare middelen beter gericht kunnen worden ingezet.

Blijkens de toelichting wordt € 760 mln beschikbaar gesteld voor gemeentelijke maatwerkvoorzieningen. Als wordt uitgegaan van de bestaande mogelijkheden voor gemeentelijke maatwerkvoorzieningen, leidt dat tot de conclusie dat dit bedrag hoger is dan de middelen die in de huidige regelingen voor deze doelgroep beschikbaar zijn gesteld. Daar komt bij dat die bedragen zijn gebaseerd op uniforme regelingen op grond van wettelijke rechten van de betrokken doelgroep. In de nieuwe situatie is het afhankelijk van het beleid van individuele gemeente hoeveel middelen daadwerkelijk zullen worden ingezet. Een gemeente heeft immers de vrijheid om ervoor te kiezen deze middelen voor geheel andere doeleinden in te zetten.

Het schrappen van de fiscale persoonsgebonden aftrek ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten levert structureel € 450 mln op. Die regeling richt zich, zoals hiervoor aan de orde is geweest, op een andere doelgroep dan die welke met de bestaande gemeentelijke maatwerkvoorzieningen kan worden bereikt. Niet duidelijk is op welke wijze ook deze chronisch zieken en gehandicapten van een gemeentelijke maatwerkvoorziening gebruik zullen kunnen maken. Aldus is evenmin duidelijk of en zo ja, in welke mate en op welke wijze het bedrag van € 760 mln ook ziet op deze categorie chronisch zieken en gehandicapten. Om dat te kunnen bereiken, zullen de mogelijkheden daartoe voor de gemeenten moeten worden uitgebreid.

c. Decentralisatie

De omslag van rijksbrede uniforme inkomensondersteuning naar gemeentelijke maatwerkvoorzieningen brengt ook mee dat de vraag of, en zo ja welke, voorzieningen beschikbaar zullen zijn, een aangelegenheid is van de desbetreffende gemeente zelf. Dit betekent dat niet is verzekerd dat

wie nu tot de doelgroep van een inkomensondersteunende maatregel behoort, in de nieuwe situatie ook voor een voorziening in aanmerking zal komen.

Ook zullen tussen gemeenten verschillen kunnen gaan ontstaan als gevolg van de decentralisatie. Het uitgangspunt van het bieden van maatwerkvoorzieningen en het leggen van de (financiële) verantwoordelijkheid bij gemeenten kan alleen worden waargemaakt indien op rijksniveau uitsluitend de opdracht om taken uit te voeren wordt vastgelegd, en niet tevens de wijze waarop dat dient te geschieden.¹⁵ Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde, vormgeving kan maatwerk worden geleverd en efficiencywinst worden behaald. Dit betekent dat aanvaard moet worden dat verschillen zullen bestaan in de wijze waarop gemeenten deze taken uitvoeren. Uniformiteit kan derhalve niet worden verzekerd.

d. Cumulatie

Uit paragraaf 5 van de toelichting komt naar voren dat aan het voorstel aanzienlijke inkomensgevolgen verbonden kunnen zijn voor verschillende categorieën burgers, afhankelijk van hun omstandigheden. Het gaat daarbij niet alleen om de laagste inkomensgroepen, tot ca. 1,5 keer WML, maar vooral ook om de groep rond en boven modaal. Deze gevolgen komen bovenop de versoberingen die bij tal van overheidsvoorzieningen worden doorgevoerd, en niet in de laatste plaats bovenop de effecten van de gematigde loonontwikkelingen en de verhogingen van de lastendruk.

Uit het recente koopkrachtoverzicht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat over de periode 2002–2017 de koopkracht van de groep rond modaal in het bijzonder aanzienlijk verslechtert, terwijl die van inactieven en minima in het algemeen verbetert. In het advies over de Miljoenennota 2013 heeft de Afdeling hier reeds aandacht voor gevraagd.¹⁶ Zij wees in dat advies op de negatieve gevolgen van de gematigde loonontwikkeling en de verhogingen van de lastendruk als middel om financiële problemen van de overheid op te lossen. Het Centraal Economisch Plan 2013¹⁷ laat de negatieve bijdrage van de binnenlandse consumptie aan de economische groei zien; de consumptiegroei blijft daarmee ook achter bij die van andere landen. De Afdeling heeft er in dit verband voorts op gewezen, dat met de noodzaak om een groter beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, er tegelijkertijd aandacht zal moeten komen voor maatregelen ten behoeve van ook feitelijk meer individuele financiële ruimte en handelingsvermogen voor burgers voor het maken van meer eigen afwegingen.¹⁸ Zoals hiervoor aangegeven, kunnen de mogelijkheden van gemeentelijke maatwerkvoorzieningen soelaas bieden voor met name de laagste inkomensgroepen (tot 1,5 keer WML), maar voornamelijk niet voor de groepen daarboven. Met name de groepen rond modaal zullen door de (cumulatie van) maatregelen in de knel kunnen komen.

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de Derde Periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen van 20 december 2012 (W04.12.0239/I).

¹⁶ Kamerstuk 33 400, nr. 3.

¹⁷ Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2013, maart 2013, blz. 64.

¹⁸ Met het voorstel worden verschillende inkomensondersteunende maatregelen afgeschaft. De groep rond en boven modaal zal in beperkte mate in aanmerking komen voor de compenserende maatwerkvoorzieningen, en zij wordt daarentegen in toenemende mate geconfronteerd met beperkingen van het verzekerde pakket, stijging van eigen bijdragen en inkomensstoetsen, zowel in de cure als de care.

e. Conclusie

De Afdeling acht het begrijpelijk dat de regering zoekt naar wegen om het voor de bedoelde voorzieningen bestemde budget beter gericht te kunnen inzetten en het op die wijze ook beter budgettair beheersbaar te doen zijn. Decentralisatie en maatwerkvoorzieningen kunnen belangrijke bouwstenen zijn van een aanpak daartoe.

De consequentie van de voorgenomen decentralisatie en de omslag van recht naar maatwerkvoorziening is dat die desbetreffende gemeentelijke maatwerkvoorzieningen naar hun aard niet de inkomens- en koopkrachtgevolgen van het afschaffen van de bestaande inkomens- en koopkrachtondersteunende maatregelen op rijksniveau zullen kunnen wegnemen of compenseren. Voorts bepalen gemeenten zelf of, en zo ja op welke wijze, zij vorm geven aan hun maatwerkvoorzieningen.

Hiervoor is beschreven dat de bestaande wettelijke kaders gemeenten slechts beperkte mogelijkheden geven tot inkomensondersteuning. Deze zijn vooral gericht op de laagste inkomens.

Indien gemeenten ook andere groepen dan de minima zouden moeten kunnen bereiken – met name in verband met het vervallen van de persoonsgebonden aftrek voor specifieke zorgkosten-, zijn daarvoor nieuwe wettelijke voorzieningen nodig. Het wetsvoorstel voorziet daarin niet en evenmin biedt de toelichting hierover inzicht. Indien ten behoeve van die gemeentelijke maatwerkvoorzieningen wijziging van wettelijke bepalingen nodig is, moet de inwerkingtreding daarvan op het voorliggende voorstel worden afgestemd.

De Afdeling is van oordeel dat duidelijkheid over de beoogde (wettelijke kaders voor) gemeentelijke maatwerkvoorzieningen nodig is om de voorgestelde maatregelen op verantwoorde wijze te kunnen invoeren. Vooralsnog bestaat die duidelijkheid niet. De Afdeling adviseert het voorstel dan ook niet in te dienen voordat die duidelijkheid alsnog wordt geboden, en het in zoverre nader te overwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

1. Van rechten naar gemeentelijke maatwerkvoorzieningen

Door middel van de decentralisaties in het sociale domein worden gemeenten de eerstverantwoordelijke overheidslaag voor de onderwerpen werk, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De notitie «Hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg» bevat het beleidsvoornemen dat de gemeenten per 1 januari 2015 een brede verantwoordelijkheid krijgen voor de ondersteuning van burgers die beperkt kunnen participeren. Door gerichte ondersteuning bij het voeren van regie op het eigen leven, het uitvoeren van algemeen dagelijkse levensverrichtingen en het ontmoeten van anderen, kunnen burgers met een beperking langer thuis blijven wonen en participeren in de maatschappij. Dit draagt bij aan hun welbevinden en voorkomt onnodige medicalisering. De aanspraken op extramurale zorg in de AWBZ komen te vervallen, de Wmo wordt aangepast en de bijbehorende budgetten worden overgeheveld naar gemeenten. Dit betekent geen overheveling van rijkstaken, maar wel een overheveling van het budget zodat gemeenten in grote beleidsruimte ondersteuning op maat kunnen organiseren. Derhalve kan men, anders dan aan de AWBZ gezeekerde rechten ontlenen aan de Wmo. Gemeenten krijgen de bijbehorende middelen en ruimte om te kunnen zorgen voor goede voorzieningen die passen bij de individuele behoeften en mogelijkheden van burgers.

De vrijkomende middelen in verband met de af te schaffen regelingen (structureel vanaf 2017 circa € 700 miljoen) worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Er komt geen specifieke maatwerkvoorziening en voor de besteding van de middelen worden geen aanvullende voorwaarden aan de gemeenten gesteld. Gemeenten kunnen maatwerk bieden door het compenseren van beperkingen met voorzieningen via de Wmo of het geven van directe inkomenssteun via de individuele bijzondere bijstand. De middelen zijn niet geoormerkt. In 2014 wordt de integratie-uitkering huishoudelijke hulp incidenteel met € 45 miljoen verhoogd en via de Wmo-verdeelsleutel verdeeld.

De overheveling van de budgetten naar het gemeentefonds brengt mee dat de bestedingsverantwoording horizontaal aan de burgers (via de gemeenteraad en door middel van cliënten- en of ingezetenenparticipatie) plaatsvindt. Gemeenten kunnen hierdoor in grote beleidsruimte de middelen besteden voor maatwerk, hetgeen zal bevorderen dat gemeenten tot goede, lokale resultaten in het sociale domein komen.

De keuze voor maatwerk waarin de eigen gemeente van de inwoner gaat voorzien, borgt dat de voorziening (of de directe inkomenssteun) die hij of zij ontvangt zoveel mogelijk aansluit bij zijn of haar individuele behoeften en mogelijkheden. Het stelsel van langdurige ondersteuning en zorg zal hierdoor beter aansluiten bij de ontwikkelingen en eisen van deze tijd. Zo zal de herijking van de in de Wmo vastgelegde compensatieplicht gemeenten meer ruimte bieden om mensen zo nodig te ondersteunen met passende voorzieningen. De Wmo is, zoals de Afdeling opmerkt, gericht op participatie en blijft ook -conform de kabinetsvoornemens met betrekking tot de langdurige ondersteuning en zorg- daarop gericht en zal derhalve geen mogelijkheden bieden voor inkomensondersteuning. Het beleidsvoornemen voorziet niet in de introductie van een aparte inkomensvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten op gemeentelijk niveau ter vervanging van de af te schaffen regelingen op rijksniveau. De gemeenten behoeven dan ook geen criteria vast te stellen voor de afbakening van de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten.

De Wmo geeft, zoals de Afdeling terecht meldt, geen mogelijkheden voor inkomensondersteuning. Wel biedt de individuele bijzondere bijstand gemeenten de mogelijkheid om financiële ondersteuning op maat te geven aan alleenstaanden en gezinnen ingeval er sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten. Er kan in dit verband worden gedacht aan noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden vanwege chronische ziekte of handicap. De gemeenten kunnen tot verlening van individuele bijzondere bijstand voor de genoemde noodzakelijke kosten overgaan indien de alleenstaande of het gezin over onvoldoende financiële middelen beschikt om die kosten te voldoen.

Op grond van de Wet werk en bijstand verlenen gemeenten bijzondere bijstand indien de individuele burger niet beschikt over middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van de gemeente niet uit het eigen inkomen c.q. vermogen kunnen worden voldaan. Anders dan bij de categoriale bijzondere bijstand dient er per individueel geval door de gemeente onder andere een toets van de daadwerkelijk gemaakte noodzakelijke kosten te worden verricht. Bovendien kan ingeval van individuele bijzondere bijstand een gemeente er voor kiezen om voor een bepaalde groep de wijze van toetsing van de noodzakelijke kosten en van de beschikbare financiële middelen te specificeren in beleidsregels. Gemeenten kunnen voor hun inwoners zelf de voor de individuele bijzondere bijstand te hanteren inkomens- en vermogensgrenzen bij beleidsregel vaststellen. De gemeenten kunnen

daarnaast bij beleidsregel bepalen hoe om te gaan met zorgkosten waarvoor geen vergoeding door middel van een andere (voorliggende) voorziening plaatsvindt.

In de visie van de regering dient bij het door de gemeenten te bieden maatwerk de participatiedoelstelling als uitgangspunt te worden meegenomen, hetgeen meebrengt dat het vraagstuk of de inkomensondersteuning de hiervoor bedoelde doelgroep bereikt, niet meer aan de orde is.

Personen komen los van de hoogte van het inkomen in aanmerking voor de voorzieningen in het kader van de Wmo. Er geldt namelijk voor de toegang tot de Wmo geen inkomensgrens en geen vermogensgrens. Het inkomen en het vermogen beïnvloeden overigens wel de hoogte van de eigen bijdrage in het kader van de Wmo voor de verstrekte voorzieningen.

De budgettaire opbrengst van de af te schaffen regelingen zal voor een aanzienlijk deel (structureel vanaf 2017 circa € 700 mln per jaar) worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Voor het overige worden besparingen gerealiseerd.

De gemeenten kunnen de aan hen ter beschikking komende middelen ook besteden aan voorzieningen voor personen met een beperking met een inkomen van modaal of daarboven. Hierbij wordt opgemerkt dat voor wat betreft de verlening van individuele bijzondere bijstand geldt dat in de huidige uitvoeringspraktijk deze doelgroep gelet op de hoogte van het inkomen c.q. het (financieel) vermogen in beginsel niet tot de doelgroep van de bijzondere bijstand behoort.

De Afdeling constateert dat er verschillen zullen ontstaan in de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan de ondersteuning van chronisch zieken en gehandicapten. Dit sluit aan bij de kern van de decentralisatieoperatie van het sociale domein, te weten de burger die het nodig heeft krijgt ondersteuning die aansluit bij zijn persoonlijke situatie en behoeften. Het gaat om individueel maatwerk wat alleen kan worden geboden indien de gemeente de beleidsruimte heeft om per burger te bepalen wat noodzakelijk is om de burger te ondersteunen om zolang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen en zelfredzaam te zijn. De (gewijzigde) Wmo zal uiteraard wel waarborgen bevatten voor de burger. Het is nog niet mogelijk daar in detail op vooruit te lopen. De gemeenten dienen ingevolge de nieuwe Wmo een plan vast te stellen met eisen ten aanzien van de zeggenschap van cliënten van aanbieders van Wmo-ondersteuning. De burger kan uiteraard in rechte opkomen tegen een gemeentelijk besluit met betrekking tot de op grond van de Wmo te verlenen voorziening.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld. De aangepaste memorie van toelichting verschaft de door de Afdeling geadviseerde duidelijkheid over de beoogde wettelijke kaders voor de gemeentelijke maatwerkvoorzieningen.

De Afdeling vraagt aandacht voor de aan het voorstel mogelijk verbonden inkomensgevolgen voor verschillende categorieën burgers, met onderscheid naar de groep tot ca. 1,5 WML en daarnaast de groep rond en boven modaal, die bovenop de versoeringen komen die bij tal van overheidsvoorzieningen worden doorgevoerd.

In de memorie van toelichting wordt in de paragraaf inkomenseffecten ingegaan op het effect van de afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, CER-uitkering en aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten op het besteedbaar inkomen (tabel 1) alsmede de achteruitgang in euro's per jaar (tabel 2). Uit tabel 3

in het wetsvoorstel blijkt dat de meest negatieve inkomenseffecten zich geconcentreerd zullen voordoen bij de lagere inkomens. Dit hangt samen met het feit dat hogere inkomens minder snel in aanmerking komen voor de algemene tegemoetkoming of de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (hierna: Wtcg) vanaf het berekeningsjaar 2012 inkomensafhankelijk is geworden en dat de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten door de inkomensafhankelijke drempel eveneens is beperkt waardoor hogere inkomens minder makkelijk aan aftrek toekomen. Daarnaast is er bij lage inkomens vaker sprake van een doorwerking op toeslagen. Bij de in het wetsvoorstel opgenomen effecten wordt geen rekening gehouden met het hiervoor al genoemde compenserende maatwerk dat gemeenten via de individuele bijzondere bijstand of de Wmo zullen bieden.

Voor alle huishoudens met recht op een CER-uitkering of een algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten zal gelden dat zij in principe een inkomensverlies zullen hebben en dat de gemeenten alleen in bijzondere gevallen in het kader van de individuele bijzondere bijstand aanvullende inkomensondersteuning kunnen verstrekken. De mogelijkheden tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand zullen namelijk sterk worden ingeperkt de komende jaren. De individuele bijzondere bijstand kent -in tegenstelling tot de categoriale bijzondere bijstand- geen inkomensnormering vanuit het Rijk. Vanuit de gemeente worden in de huidige praktijk wel inkomensgrenzen gehanteerd, veelal tussen de 110% en 130% van het sociaal minimum.

Voor de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten geldt dat voor een hulpmiddel waarvoor kosten in aftrek worden genomen, soms ook via de Wmo een voorziening aangevraagd had kunnen worden. De Wmo kent geen inkomensgrenzen, zodat de toegang in beginsel voor iedereen openstaat. Verder kan de gemeente bepalen welke burgers in aanmerking komen voor individuele bijzondere bijstand.

2. Samenhang met andere regelingen

Zoals hiervoor al aan de orde is geweest, ging de invoering van de Wtcg gepaard met het schrappen van enkele posten in de fiscale buitengewone uitgavenregeling. Bij die gelegenheid is ook een aantal andere voorzieningen getroffen in verband met de versoering van de buitengewone uitgavenregeling, in het bijzonder de tegemoetkoming arbeidsongeschikten en de korting van 30% op de eigen bijdragen in de Wmo en in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.¹⁹ Deze voorzieningen hebben een beleidsmatige samenhang met de regelingen die thans vervallen. In de toelichting wordt op deze samenhang niet ingegaan.²⁰ De problematiek bij deze regelingen is bovendien niet wezenlijk anders dan die bij de regelingen die vervallen.

Wat betreft de korting van 30% op de eigen bijdragen AWBZ en Wmo blijkt uit de toelichting bij de wet en het Besluit tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten dat deze regeling onderdeel uitmaakte van het pakket aan maatregelen ter compensatie van het vervallen van de buitengewone uitgavenregeling.²¹ Ook deze korting hield verband met de

¹⁹ Deze kortingen zijn doorgevoerd in de artikelen 6 en 7 van het Besluit tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten waarin wijzigingen zijn aangebracht in het Bijdragebesluit zorg en het besluit maatschappelijke ondersteuning.

²⁰ Overigens wordt in het regeerakkoord van 29 oktober 2012 in punt 57 van Bijlage A gesproken over het in zijn geheel afschaffen van de Wtcg.

²¹ Kamerstuk 31 706, nr. 3, blz. 5 en Stb. 2008, 607, blz. 11.

verzilveringsproblematiek: relatief weinig mensen die een eigen bijdrage betalen voor de AWBZ of Wmo maakten gebruik van de mogelijkheid die kosten op te voeren voor de buitengewone lastenregeling.²²

De tegemoetkoming arbeidsongeschikten diende ter compensatie van het vervallen van het arbeidsongeschiktheidsforfait in de buitengewone uitgavenregeling.²³ De tegemoetkoming heeft het karakter van een vergoeding voor uitgaven wegens gezondheidsproblemen.²⁴

Wat betreft de tegemoetkoming arbeidsongeschikten herinnert de Afdeling aan het advies van de Raad van State over het voorstel voor de Wtcg, waarin hij heeft geadviseerd die regeling vanwege het inkomenspolitieke karakter ervan niet onder te brengen in de Wtcg, maar in de desbetreffende uitkeringswetten.²⁵ Dit aspect vergt naar het oordeel van de Afdeling opnieuw aandacht, mede gelet op de omstandigheid dat de tegemoetkoming arbeidsongeschikten het enige overgebleven artikel van de Wtcg gaat vormen.

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

2. Samenhang met andere regelingen

De Afdeling wijst terecht op de beleidsmatige samenhang van de af te schaffen maatregelen met de zogenaamde Wtcg-kortingen van 30% op de eigen bijdragen in de Wmo en in de AWBZ. Die kortingen zullen ook vervallen. Het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Bijdragebesluit zorg zullen daartoe worden aangepast. De memorie van toelichting bevat conform het advies van de Afdeling nu ook een beschrijving van het vervallen van die kortingen. Het wetsvoorstel bevat nu ook een wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met het vervallen van de zogenaamde Wtcg-kortingen op de eigen bijdragen in de Wmo. De compensatie van gemeenten voor die korting ten laste van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten vervalt eveneens.

De tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten heeft, zoals de Afdeling terecht opmerkt, een inkomenspolitek karakter. De Afdeling adviseert om onderbrenging van die tegemoetkoming in de Wtcg te heroverwegen mede vanwege het feit dat zij het enig overgebleven artikel van de Wtcg gaat vormen. De tegemoetkoming arbeidsongeschikten zal per 1 januari 2014 vervallen in de Wtcg en worden opgenomen in de betreffende uitkeringswetten. Het gaat om de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. In het gewijzigde voorstel is de bovenbedoelde aanpassing van de Wtcg en van de betrokken uitkeringswetten opgenomen.

3. Advisering door VNG

Op grond van de bestuursafspraken 2011–2015 wordt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op voorstellen voor regelgeving met relevantie voor decentrale overheden. Deze reactie dient te worden meegezonden naar de Afdeling advisering van de Raad van State.

²² Stb. 2008, 607, blz. 11.

²³ Kamerstuk 31 706, blz. 16.

²⁴ Kamerstuk 31 706, blz. 42.

²⁵ Kamerstuk 31 706, nr. 5, blz. 4.

Het onderhavige voorstel heeft onmiskenbaar relevantie voor gemeenten. De Afdeling heeft evenwel geen advies van de VNG aangetroffen. Ook in de toelichting wordt niet ingegaan op eventueel commentaar van de VNG. De Afdeling acht inzicht in de standpunten van VNG over voor gemeenten relevante conceptregelgeving en de reactie daarop van de regering van belang voor de oordeelsvorming over de desbetreffende voorstellen. Gelet op de ingrijpende gevolgen van het voorstel voor gemeenten, beveelt de Afdeling aan, voor zover dit nog niet zou zijn gebeurd, alsnog om advies over het voorstel te verzoeken en op dit advies te reageren. Mocht het voorstel naar aanleiding van het advies ingrijpend worden gewijzigd, dan verwacht de Afdeling dat het voorstel opnieuw aan haar ter advisering wordt voorgelegd.

3. Advisering door VNG

De Afdeling acht inzicht in de standpunten van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over voor gemeenten relevante conceptregelgeving en de reactie daarop van de regering van belang voor de oordeelsvorming over de desbetreffende voorstellen.

Het voorstel heeft op zich geen ingrijpende gevolgen voor de gemeenten. Het voorstel bevat geen nieuwe door gemeenten te realiseren maatwerkvoorzieningen. De vrijkomende middelen in verband met de af te schaffen regelingen worden voor een aanzienlijk deel (structureel circa € 700 mln per jaar) toegevoegd aan het gemeentefonds. De toevoeging vergroot de mogelijkheden van gemeenten voor de uitvoering van de (gewijzigde) Wmo en de bijzondere bijstand.

De aan het gemeentefonds toe te voegen middelen zijn van grote betekenis voor de gemeenten voor hun (bredere) toekomstige rol binnen het stelsel van langdurige ondersteuning en zorg. Het brede sociale domein wordt primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten, met inbegrip van de participatie en ondersteuning van de burger. Er vindt met de VNG doorlopend overleg plaats over de toekomstige rol van gemeenten. Bij de uitwerking van het Regeerakkoord is tot op heden intensief gesproken met de gemeenten en ook de VNG. De VNG heeft in reactie op de notitie «Hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg» laten weten dat de lijn van de notitie goed aansluit bij de ambitie van gemeenten zoals neergelegd in de VNG-publicatie «Bouwen op de kracht van burgers». Gemeenten kiezen voor integrale ondersteuning van kwetsbare burgers, in de eigen woonomgeving, activerend in plaats van afhankelijk makend, met oog voor mogelijkheden én beperkingen, en met een grotere rol voor eigen kracht en sociaal netwerk. Het overleg hierover kan niet alleen door VWS en ook niet alleen met de VNG worden gevoerd. Zo is alleen al gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars, zorgaanbieders en gemeenten om te zorgen voor een goedfunctionerend systeem van ondersteuning en zorg, ook voor het zorgveld relevant hoe de gemeenten uitvoering geven aan de (gewijzigde) Wmo. Een zoveel mogelijk geïntegreerde dienstverlening van zorgverzekeraars, zorgaanbieders en gemeenten zal de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de langdurige ondersteuning en zorg, met inbegrip van de middelen van de bestaande regelingen, bevorderen. De VNG zal derhalve formeel om advies worden verzocht bij het wetsvoorstel voor de gewijzigde Wmo. De Afdeling zal in het kader van de advisering over dat voorstel kennis kunnen nemen van het advies van de VNG.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn