

Vergaderjaar 2024–2025

36 713

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 augustus 2024 en het nader rapport d.d. 24 maart 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 mei 2024, no. 2024001130, machtigde Uwe Majesteit 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 28 augustus 2024, no. W13.24.00101/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 8 mei 2024, no. 2024001130, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport², 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

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

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 abonnements-tarief 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. 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.³ Sinds 1 januari 2019 geldt voor (de meeste) maatwerkvoorzieningen het zogeheten abonnements-tarief.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷ Deze zogeheten aanzuigende werking heeft de toegankelijkheid en kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning onder druk gezet.

³ Artikelen 2.1.4 en 2.1.4a, Wmo 2015.

⁴ 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.

⁵ Staatsblad 2019, 185, gelezen in samenhang met Staatsblad 2019, 452.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 en paragraaf 2.2.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

Juist kwetsbare burgers die – met hun naasten – niet zelf kunnen voorzien in de ondersteuning die zij nodig hebben, worden daardoor het hardst geraakt.⁸ 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.⁹ 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.

Het voorgaande vergt maatregelen om de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Wmo 2015 te kunnen (blijven) waarborgen.¹⁰ 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 abonnements-tarief en maakt het voor gemeenten mogelijk om een ivb te vragen aan gebruikers van (de meeste) maatwerkvoorzieningen.¹¹ 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.¹² 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.¹³

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

⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁹ *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, 35 925–XVI, nr. 192.*

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

¹¹ 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.

¹² Voorgesteld artikel 2.1.4a, tweede en vierde lid, Wmo 2015.

¹³ Voorgesteld artikel 2.1.4a, vijfde lid, Wmo 2015.

¹⁴ Voorgesteld artikel 2.1.4, eerste lid, Wmo 2015.

¹⁵ Voorgesteld artikel 2.1.4, derde lid, Wmo 2015.

stellen over (onder meer) de periode waarover de eigen bijdrage verschuldigd is.¹⁶

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.¹⁷

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.

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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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.²² Het op deze wijze maximeren van de ivb draagt er volgens de regering aan bij dat

¹⁶ Voorgesteld artikel 2.1.4, vierde lid, aanhef en onder b, Wmo 2015.

¹⁷ Voorgesteld artikel 2.1.5, Wmo 2015.

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 4, paragraaf 2.

¹⁹ Bij de inwerkingtreding van de Wmo 2015 gold reeds een eigen-bijdrage-regeling, zie Staatsblad 2014, 280 en Kamerstukken II 2013/14, 33 841, 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.

²⁰ Staatsblad 2018, 444; memorie van toelichting, paragraaf 1.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

de ivb in redelijke verhouding blijft staan tot de kosten van de ontvangen voorziening, zonder dat daarvoor een ingewikkelde vorm van kostprijsbepaling op basis van het geleverde aantal uren ondersteuning nodig is.²³

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.

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.²⁴ 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.

De Afdeling acht het aannemelijk dat het toegenomen beroep op voorzieningen in het licht van vergrijzing en arbeidsmarktkrapte tot keuzes noopt en beschouwt de voorgestelde vervanging van het abonnements-tarief als een stap in de goede richting. De Afdeling is echter nog niet overtuigd van de duurzaamheid van de met het wetvoorstel geboden oplossing omdat met dit wetsvoorstel het stelsel van eigen bijdragen in de Wmo 2015 in korte tijd opnieuw wordt gewijzigd (waarmee de Afdeling een inconsistentie in het beleid signaleert) en omdat de Afdeling betwijfelt of het beroep op voorzieningen met de geboden oplossing voldoende zal worden teruggedrongen.

Erkend dient te worden dat in zoverre sprake is van een inconsistentie in het beleid dat het abonnementstarief enkele jaren na introductie weer afgeschaft wordt. Nuancering hierbij is wel dat het kabinet de beleidsdoelstellingen achter het abonnementstarief – te weten het bevorderen van de betaalbaarheid van de eigen bijdrage voor de cliënt, het verminderen van de hoogte van de stapeling van eigen bijdragen en het waar mogelijk bevorderen van de eenvoud van de systematiek – nog steeds onderschrijft.²⁵ Wel hebben die een ander gewicht gekregen ten opzichte van andere doelstellingen van het beleid rond maatschappelijke ondersteuning, te weten het bevorderen van de toegankelijkheid, in termen van

²³ memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5, in het bijzonder het derde, vierde en vijfde afgewogen alternatief.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 3, blz. 1–3.

beschikbaarheid van voorzieningen voor burgers, en de financiële houdbaarheid, in termen van de kosten voor de overheid.

Vanwege de aanzuigende werking van het abonnementstarief, die groter is dan vooraf was voorzien, is de introductie van het abonnementstarief een te vergaande maatregel gebleken. Ik kan daar niet de ogen voor sluiten. Met de introductie van het abonnementstarief hebben de betaalbaarheid voor burgers en eenvoud van de systematiek een te zwaar gewicht gekregen. De beschikbaarheid van voorzieningen voor burgers en de financiële houdbaarheid zijn mede daardoor in het gedrang gekomen. Zonder het terugdraaien van de invoering van het abonnementstarief is het tij niet te keren, temeer daar in de toekomst de uitdagingen vanwege vergrijzing en arbeidsmarktkrapte nog zullen toenemen.

Dat het kabinet de beleidsdoelstellingen achter het abonnementstarief evenwel nog steeds onderschrijft, blijkt op diverse manieren uit de uitwerking van de ivb die door het kabinet wordt voorgesteld. Zo is bijvoorbeeld het zo veel mogelijk tegengaan van stapeling van zorgkosten nog steeds een belangrijk uitgangspunt. Op grond van het wetsvoorstel zal bij algemene maatregel van bestuur de samenloop van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, maatwerkvoorzieningen en zorg op grond van de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) worden uitgesloten. Ook het vermijden van onnodige complexiteit in regelgeving en uitvoering blijft een leidend principe bij de uitwerking van de ivb. Doordat de ivb rekening houdt met de financiële draagkracht van de cliënt en zijn eventuele echtgenoot, de minimum-ivb vergelijkbaar is met het abonnementstarief en de ivb een maximum kent, is ook de betaalbaarheid nog steeds geborgd. Zo bezien, zijn de doelen van het beleid nog steeds hetzelfde maar is het gewicht dat aan de verschillende doelen wordt gegeven bij de vormgeving van de eigenbijdragesystematiek noodgedwongen wel veranderd.

Wat betreft de vraag of met de ivb het beroep op voorzieningen in voldoende mate zal worden teruggedrongen, maakt de Afdeling zich op twee punten zorgen.

- Ten eerste betreft dit de keuze om de ivb te maximeren op een bedrag van € 298 per maand (prijsspeil 2024). De Afdeling wijst er hierbij op dat verschillende gemeenten in de internetconsultatie hebben aangegeven dat het hiermee voor mensen met een hoog of middeninkomen nog altijd financieel aantrekkelijker zal zijn om voor huishoudelijke hulp een beroep te doen op de Wmo 2015 dan om die hulp zelf te regelen en betalen.
- Ten tweede betreft dit de keuze van het kabinet dat de hoogte van de ivb niet afhankelijk zal zijn van de hoeveelheid uren geleverde ondersteuning. De Afdeling geeft aan dat door deze keuze het aantal uren ondersteuning per gebruiker zou kunnen toenemen.

Wat dit laatstgenoemde punt betreft, wijs ik er op dat de aanzuigende werking van het abonnementstarief vooral heeft plaatsgevonden in de vorm van een forse toename van het aantal cliënten. Dit is beschreven in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting. Voor een sterke toename van het aantal uren ondersteuning per cliënt als gevolg van de invoering van het abonnementstarief zijn geen aanwijzingen gevonden. In dit verband is relevant dat de omvang van de ondersteuning die de cliënt ontvangt wordt bepaald door andere factoren dan de hoogte van de eigen bijdrage. Bepalend zijn onder meer de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt, de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of participatie te verbeteren en de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of

participatie. Deze factoren worden door het college onderzocht alvorens een maatwerkvoorziening toe te kennen en dit onderzoek wordt na toekenning van de maatwerkvoorziening periodiek herhaald (zie de artikelen 2.3.2, 2.3.5 en 2.3.9 Wmo 2015).

Mede naar aanleiding van het eerstgenoemde punt is het maximum van de ivb verhoogd naar € 320,60 per maand (prijspeil 2024) en is de uitzondering voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens, die eerder nog in het voorstel was opgenomen, geschrapt.

- De maximum-ivb wordt bij benadering gelijk aan de maandelijkse kosten voor gemeenten van twee uur huishoudelijke hulp per week,²⁶ uitgaande van 4 1/3 weken per maand. Een verhoging van het maximum van de ivb van meer dan 7% naar € 320,60 per maand, sluit aan bij de meest recente inzichten over de hoogte van deze maandelijkse kosten²⁷ en maakt bovendien maatwerkvoorzieningen voor hoge (midden)inkomens minder aantrekkelijk. Dit wordt ook onderkend in de reactie van de VNG op de internetconsultatie, waarin een maximum-ivb van omstreeks € 320 per maand (prijspeil 2024) als alternatief wordt genoemd.²⁸
- Verder mag verwacht worden dat het beroep op voorzieningen bij niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens zal afnemen doordat op hen niet langer een afwijkend eigenbijdrageregime van toepassing zal zijn, maar zij net als andere huishoudens de minimum-ivb verschuldigd zullen zijn en de ivb voor hen vanaf dezelfde inkomensgrens²⁹ zal oplopen met het bijdrageplichtig inkomen als bij andere huishoudenscategorieën het geval is.

Deze wijzigingen dragen eraan bij dat de ivb het beroep op voorzieningen voldoende (duurzaam) zal terugdringen. In dit verband merk ik nog op dat de te verwachten budgettaire gevolgen en gedragseffecten van de vervanging van het abonnementstarief door de ivb zijn gebaseerd op kwantitatief onderbouwde ramingen.

Daarnaast is het volgens het kabinet van belang de duurzaamheid van de ivb niet alleen te beoordelen in termen van de te verwachten effecten op het beroep dat wordt gedaan op de Wmo 2015, maar ook in termen van zaken als de betaalbaarheid voor cliënten en de uitvoerbaarheid. Ook met het oog daarop heeft het kabinet bepaalde keuzes gemaakt of opnieuw bezien.

- Zo is het voor de duurzaamheid van de ivb van groot belang dat de ivb niet onnodig complex is. Dit, om de uitvoeringsproblematiek die zich in het verleden heeft voorgedaan (met nadelige consequenties voor de burger) zoveel mogelijk te voorkomen. In reactie op het commentaar van de Afdeling merk ik in dat kader nog op dat als de eigen bijdrage ook afhankelijk gesteld zou worden van het aantal uren ondersteuning die de cliënt en zijn eventuele echtgenoot ontvangen, dat zou leiden tot een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringslast en regeldruk voor aanbieders, gemeenten en het CAK, met een grotere kans op vertraging en fouten in de uitvoering en stapel- en/of correctiefacturen voor de cliënt. Ook zou hiermee een groter beroep worden gedaan op het doenvermogen van burgers. Dit is niet duurzaam en het kabinet heeft hier daarom niet voor gekozen.

²⁶ Dit is bij benadering het aantal uur huishoudelijke hulp per week dat – volgens het door Bureau HHM ontwikkelde Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2019 – nodig is voor een schoon en leefbaar huis in de gemiddelde cliëntsituatie.

²⁷ Inzichten op basis van onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar tarieven die gemeenten betalen voor diverse vormen van maatschappelijke ondersteuning, zie: <https://maatschappelijkeprijslijst.nl>.

²⁸ VNG bestuurlijke weging bij wetsvoorstel afschaffing abonnementstarief Wmo; 6 februari 2024, kenmerk TIS/U202400056, blz. 2.

²⁹ Bedoeld wordt hier: dezelfde inkomensgrens als percentage van het sociaal minimum.

- Verder is het voor de duurzaamheid van de ivb noodzakelijk dat de ivb betaalbaar is voor de cliënt. Ik heb met het oog daarop bepaalde keuzes van mijn ambtsvoorganger opnieuw bezien. In het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd was nog sprake van een ivb die voor de meeste huishoudenscategorieën vanaf een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum opliep met het bijdrageplichtig inkomen. Dit is de inkomensgrens die gemeenten doorgaans³⁰ hanteren in het kader van hun minimabeleid. Een deel van de doelgroep van de Wmo 2015 heeft echter te maken met meerkosten als gevolg van hun beperking. Het Nibud heeft in 2024 onderzoek gedaan naar de meerkosten van het leven met een beperking.³¹ Het Nibud concludeert daarin dat het risico dat mensen met een beperkt inkomen en een beperking maandelijks geld tekortkomen, hoger is dan voor andere huishoudens. Het Nibud baseert zich hierbij op een analyse van diverse voorbeeldbegrotingen voor mensen met een beperking. Bij alleenstaanden met een inkomen gelijk aan het sociaal minimum wordt in deze voorbeeldbegrotingen – afhankelijk van het type beperking – een tekort zichtbaar. Het kabinet kiest er daarom voor te regelen dat in alle huishoudenscategorieën cliënten met een bijdrageplichtig inkomen tot 135% van het sociaal minimum nooit meer dan de minimum-ivb verschuldigd zullen zijn. Hierdoor blijven de financiële effecten van de invoering van de ivb voor mensen met een beperkt inkomen zo klein mogelijk. Het kabinet kiest er hierbij voor de minimum-ivb vast te stellen op het niveau dat het abonnementstarief zou hebben gehad, als het sinds de invoering elk kalenderjaar zou zijn geïndexeerd. De minimum-ivb komt daarmee te liggen op een niveau van € 23,60 per maand (prijspeil 2025). Dat bedrag is hoger dan het huidige abonnementstarief van € 21 per maand (prijspeil 2025).³² Het kabinet acht de impact hiervan op de betaalbaarheid van de eigen bijdrage voor burgers echter aanvaardbaar, omdat hiermee de facto – behoudens de genoemde indexatie – wordt aangesloten bij het niveau van het oorspronkelijke abonnementstarief, dat onder andere werd ingevoerd met oog op een betere betaalbaarheid voor de burger. Tegelijk is een minimum-ivb van € 23,60 nodig om de doelen van het wetsvoorstel op het vlak van financiële houdbaarheid te kunnen realiseren.

Met name de paragrafen 3.2.2, 3.2.3 en 3.5.1 van de memorie van toelichting zijn op bovenstaande onderdelen aangepast. Daarmee is de duurzaamheid van de met het wetsvoorstel geboden oplossing nader onderbouwd.

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.³³ De vergoeding voor zo'n

³⁰ Uit onderzoek dat de Commissie sociaal minimum heeft laten uitvoeren onder een aantal gemeenten, blijkt dat de meeste van de onderzochte gemeenten in het kader van minima-beleid een inkomensgrens voor lokale regelingen hanteren van 120% van het sociaal minimum. Zie: Commissie, sociaal minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II*, 2023, blz. 140–141. Bijlage bij: Kamerstukken II 2023/24, 36 410-XV, nr. 6.

³¹ Nibud, *Meerkosten van het leven met een beperking. Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten*, Utrecht: juni 2024.

³² Het verschil wordt verklaard door het feit dat het abonnementstarief sinds de invoering tot en met het jaar 2023 niet is geïndexeerd.

³³ Voorgesteld artikel 2.1.5, Wmo.

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.³⁴

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 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 maatwerkvoorzieningen 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.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel geschrapt en wordt daarmee op dit punt teruggekeerd naar het wetsvoorstel zoals dat ter internetconsultatie was voorgelegd. Hieronder licht ik dit toe.

Het huidige artikel 2.1.5 Wmo 2015 geeft gemeenten de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat ouders een eigen bijdrage verschuldigd zijn voor een woningaanpassing voor een minderjarige cliënt. Met het wetsvoorstel zoals dat ter internetconsultatie is voorgelegd, komt deze mogelijkheid te vervallen. De meeste gemeenten maken er geen gebruik van en de regels voor het opleggen van de bijdrage zijn complex en moeilijk uitlegbaar. Dat brengt risico's voor de uitvoerbaarheid met zich mee, waarvan de potentiële financiële impact voor cliënten – als zou worden vastgehouden aan dit artikel – toeneemt met de invoering van de ivb. Dat acht het kabinet onwenselijk.

³⁴ Voorgesteld artikel 2.1.5, tweede lid, Wmo.

Door te bepalen dat geen eigen bijdrage is verschuldigd voor een maatwerkvoorziening voordat de cliënt de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, wordt de Wmo 2015 met het wetsvoorstel meer in lijn gebracht met andere wetten op het terrein van de zorg waarin, op een enkele uitzondering na, voor zorg voor personen onder de achttien jaar ook geen bijdragen betaald hoeven te worden.

In het kader van de internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) destijds evenwel verzocht de mogelijkheid van de bijdrage van ouders te behouden. Daarbij gaf de VNG aan dat die mogelijkheid alleen relevant is bij de (duurdere) woningaanpassingen en waar er een relatie is met de waardevermeerdering van de woning. Gelet op die redengeving is in het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd, de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten om bij verordening te bepalen dat een eigenaar van een woning een vergoeding verschuldigd is ter hoogte van maximaal de waardevermeerdering van zijn woning als gevolg van een tot een maatwerkvoorziening behorende woningaanpassing (of tot maximaal de kostprijs van die woningaanpassing indien die lager is dan genoemde waardevermeerdering). De vergoeding zou naast de ivb komen te staan en ongeacht de leeftijd van de cliënt gelden.

Het advies van de Afdeling geeft aanleiding tot heroverweging van deze door woningeigenaren te betalen vergoeding. De VNG heeft inmiddels aangegeven de vergoeding praktisch niet uitvoerbaar te vinden.³⁵ De onzekerheid voor burgers en de kans op geschillen zou gereduceerd kunnen worden door aanvullende voorwaarden te stellen ter afbakening van de gevallen waarin de vergoeding verschuldigd zou zijn. Dat zou de uitvoering evenwel eerder ingewikkelder maken dan eenvoudiger. Bovendien kunnen de onzekerheid voor woningeigenaren en de risico's op geschillen – ook met aanvullende voorwaarden – niet volledig worden weggenomen. Tot slot hecht dit kabinet aan een gelijkwaardige toegang tot maatschappelijke ondersteuning, ook in financieel opzicht.³⁶ Ik acht het daarom onwenselijk dat zich situaties kunnen voordoen waarin een huishouden met een bijdrageplichtig inkomen dat vergelijkbaar is met andere huishoudens vanwege de vergoeding voor de waardevermeerdering van de woning toch meer betaalt voor eenzelfde woningaanpassing.

Op basis van deze heroverweging is het voorgestelde artikel 2.1.5 Wmo 2015, dat de mogelijkheid zou bieden om van woningeigenaren een vergoeding te vragen voor woningaanpassingen, uit het wetsvoorstel geschrapt.

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,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting een aantal redactionele verbeteringen aan te brengen. Tevens is de memorie van toelichting geactualiseerd. De beoogde datum van inwerkingtreding is inmiddels verschoven naar 1 januari 2027. Voor zover mogelijk zijn jaartallen, bedragen, percentages en andere cijfers bijge-

³⁵ Reactie VNG op concept Besluit bij Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo; 15 juli 2024; blz. 3.

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, blz. 67.

steld, aangezien het wetsvoorstel in 2024 voor advies is voorgelegd aan de Afdeling en in 2025 wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Hier wordt verder nog genoemd de nieuwe regelgeving voor Caribisch Nederland, zoals beschreven in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Verder zijn in de memorie van toelichting de volgende inhoudelijke wijzigingen aangebracht:

- Aan de beschrijving van de huidige systematiek is de uitzondering dat cliënten die met een partner een huishouden vormen nu géén abonnementstarief verschuldigd zijn indien ten minste een van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft. Dit betreft paragraaf 2.2 en de verwijzing daarnaar in de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3.
- Aan laatstgenoemde paragraaf is toegevoegd dat kostprijsbewaking zal worden uitgevoerd door het CAK.
- Wat betreft maatwerkvoorzieningen met vervoer is verhelderd dat het voornemen van de regering is om de lagere regelgeving aan te laten sluiten op de huidige praktijk waarin gemeenten een kilometervergoeding of ritprijs voor vervoer kunnen vragen. Dit betreft paragraaf 3.2.2 en de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.1.4a, vijfde lid, onderdeel d.
- Mede naar aanleiding van nader overleg met (vertegenwoordigers van) uitvoerende partijen,³⁷ is de voorgenomen invulling van de regels rond het pauzeren van de eigen bijdrage aangepast. Dit betreft de paragrafen 3.4 en 10.1, onder Aanbieders, professionals en werknemers.
- Naar aanleiding van nader overleg met het CAK en (vertegenwoordigers van) gemeenten is de beschrijving van de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten, de ondersteuning voor gemeenten bij de implementatie en de gevolgen voor het CAK op onderdelen aangevuld. Dit betreft de paragrafen 6.3, 6.4, 9.3 en 9.4.
- Inmiddels is met het CAK overleg gevoerd over het peiljaar voor cliënten die voor het eerst inkomen genieten. Dit heeft geleid tot het voornemen om ook voor deze cliënten in beginsel uit te gaan van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de maatwerkvoorziening wordt ontvangen. Paragraaf 10.3 is aldus geactualiseerd.
- Naar aanleiding van de aanbevelingen van het Adviescollege Toetsing Regeldruk zijn inmiddels ook zogenoemde klantreizen uitgevoerd. Dit heeft tot aanpassingen geleid in de paragrafen 6.1, 10.2 en 10.6. In dit verband is ook paragraaf 3.2.5 aangevuld wat betreft de ondersteuning van de cliënt.

In de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.1.4a, vierde lid, is de beschrijving van de kostprijsbewaking aangevuld.

Het wetsvoorstel zelf is als volgt aangepast:

- De delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie, is aangevuld. Het ontwerp van het Besluit vervanging abonnementstarief Wmo 2015 bevat namelijk ook regels van procedurele aard voor het opleggen van deze eigen bijdrage. Met een wijziging van artikel I, onderdeel C, biedt het voorgestelde artikel 2.1.4, vierde lid, Wmo 2015 daar een meer uitdrukkelijke basis voor, overeenkomstig de redactie van de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 2.14a, vijfde lid, Wmo 2015 voor eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen.
- Daarnaast is met een wijziging van artikel I, onderdeel N, aan het voorgestelde artikel 5.2.1, tweede lid, onderdeel b, Wmo 2015

³⁷ Het CAK, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ketenbureau i-Sociaal Domein en Zorginstituut Nederland.

toegevoegd dat het college van burgemeester en wethouders ook persoonsgegevens mag verstrekken aan het college van een andere gemeente. Deze verstrekking kan nodig zijn indien een cliënt en zijn eventuele echtgenoot van meerdere gemeenten een maatwerkvoorziening ontvangt of wanneer een maatwerkvoorziening ten behoeve van de cliënt of zijn echtgenoot wordt voortgezet door een andere gemeente.

- Verder is de redactie van het overgangsrecht in artikel XV aangepast om boven elke twijfel te verheffen dat de gewijzigde Wmo 2015 geldt voor maatschappelijke ondersteuning die verstrekt wordt vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en dat het oude recht van toepassing blijft op maatschappelijke ondersteuning die verstrekt is voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
- Volledigheidshalve wordt gewezen op twee wetstechnische verbeteringen. Ten eerste een aanvulling in artikel I, onderdeel K, in verband met de vernummering binnen de met dat onderdeel gewijzigde bepaling. Ten tweede een aanvulling van artikel XIII waarin de samenloop met de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein is geregeld.

Ik verzoek U 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,
V. Maeijer