

Reactie Wolters Kluwer Schulinck op Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015

Voordat wij toekomen aan de uitgebreide reactie, willen we beginnen met te zeggen dat wij voorstander zijn van het wetsvoorstel, want:

- Het instrumentarium wordt voor gemeenten vergroot met de terugkomst van de eigen bijdrage, maar cliënten betalen nog steeds minder ten opzichte van de eigen bijdrage voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief.
- Een stapeling van zorgkosten wordt waar mogelijk voorkomen.
- De uitvoering van de eigen bijdrage wordt ten opzichte van het verleden vereenvoudigd voor de uitvoering. Er komt namelijk geen koppeling met de benodigde uren aan ondersteuning.
- De start en pauzering van de eigen bijdrage wordt verhelderd.

Het doel en de uitgangspunten van dit wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om het instrumentarium van gemeenten te vergroten waarmee:

- Gemeenten de burgers kunnen stimuleren om waar mogelijk zelf in hun ondersteuningsbehoefte te voorzien;
- Gemeenten van burgers die een beroep doen op Wmo-voorzieningen een financiële bijdrage kunnen vragen die past bij de financiële draagkracht.

Dit om de zorg en ondersteuning voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en van goede kwaliteit te houden.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Onnodige complexiteit moet worden vermeden in het belang van de uitlegbaarheid van de regeling aan de burger en om uitvoeringsproblematiek uit het verleden te voorkomen.
- Het waar mogelijk beperken van de stapeling van eigen bijdragen voor de burger.

Wijzigingen en opmerkingen

Bijdrageplicht voor cliënten jonger dan 18 jaar

Cliënten jonger dan 18 jaar zijn op dit moment geen eigen bijdragen verschuldigd bij inzet van maatwerkvoorzieningen. Dit is alleen anders als het gaat om een woningaanpassing en de gemeente bij verordening heeft bepaald dat de ouders de bijdrage verschuldigd is. Artikel 2.1.5 Wmo 2015 wordt op dit punt gewijzigd. Voorgesteld wordt om voor maatwerkvoorzieningen voor cliënten die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt in het geheel geen eigen bijdragen meer te vragen.

In de Memorie van Toelichting wordt deze wijziging als volgt gemotiveerd:

- De meeste gemeenten maken geen gebruik van de mogelijkheid om bij een woningaanpassing voor cliënten jonger dan 18 jaar een eigen bijdrage op te leggen;
- De regels zijn complex om te bepalen of de ouders daadwerkelijk een eigen bijdrage kan worden opgelegd, en;
- De Wmo 2015 komt daarmee meer in lijn met de overige zorgwetten, waarin over het algemeen voor mensen onder de 18 jaar geen bijdragen hoeven te worden betaald.

Deze motivering spreekt het doel van de wetswijziging tot op zekere hoogte tegen. Het doel van de wetswijziging is namelijk om de zorg en ondersteuning voor iedereen *toegankelijk, betaalbaar en van goede kwaliteit* te houden. De regering ziet de eigenbijdragesystematiek als een van de instrumenten

om dat te (helpen) bereiken. Het volledig afschaffen van de bijdrageplicht voor cliënten onder de 18 jaar sluit hier niet op aan.

Daarbij is het vaststellen van de onderhoudsplichtige ouder of de ouder met gezag in de Wmo 2015 niet moeilijker dan in de Jeugdwet. En wordt ook [binnen de Jeugdwet](#) nu gedacht aan een eigen bijdrage.

Wij zijn dan ook van mening dat bovenstaande nader gemotiveerd moet worden en meer in lijn moet worden gebracht met de doelstelling van deze wetwijziging.

Bereiken van 18-jarige leeftijd

De wetwijziging houdt verder in dat voor woningaanpassingen en hulpmiddelen die zijn geleverd voordat de cliënt 18 jaar werd, ook na het bereiken van die leeftijd geen eigen bijdrage meer kan worden gevraagd. Waarbij juist wel een eigen bijdrage na de 18^e verjaardag gevraagd kan worden voor een al toegekende voorziening als er sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Het is moeilijk uit te leggen aan een cliënt waarom bij de ene maatwerkvoorziening wél een eigen bijdrage wordt opgelegd na het bereiken van de 18-jarige leeftijd en bij de andere maatwerkvoorziening niet. Dit terwijl in beide gevallen de kosten hoog kunnen oplopen en de maatwerkvoorziening is toegekend vóór de 18^e verjaardag. Dit onderscheid kan naar onze mening niet zondermeer gemaakt worden.

Woningaanpassing/hulpmiddel

Bovendien houdt deze wijziging ook in dat als een cliënt kort na zijn 18^e verjaardag een woningaanpassing of hulpmiddel toegekend krijgt, hij/zij voor lange tijd een eigen bijdrage moet betalen. Dit in tegenstelling tot iemand die eenzelfde beschikking krijgt toegestuurd vlak voor zijn 17^e verjaardag. Voor gemeenten én cliënten heeft dit onderscheid financieel grote gevolgen.

Voorgelegde alternatieven voor lid 3 van artikel 2.1.4 Wmo 2015

Het wetsvoorstel bevat 2 voorgelegde alternatieven voor de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening. De volgende 2 opties komen aan bod:

1. *De eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening is niet hoger dan de kostprijs van die voorziening en bedraagt voor algemene voorzieningen waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie tussen een cliënt en een hulpverlener wordt aangegaan maximaal een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag per maand.*
OF
2. *De eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening is niet hoger dan de kostprijs van die voorziening en is financieel passend. Bij verordening wordt bepaald hoe de kostprijs wordt berekend. Bij verordening of in beleidsregels wordt bepaald hoe wordt beoordeeld of een eigen bijdrage financieel passend is.*

In de basis moet de algemene voorziening stimuleren om geen beroep te doen op een (duurdere) maatwerkvoorziening. Daarbij geeft optie 1 meer richting en duiding voor het opleggen van eigen bijdragen, waarbij in principe geen inkomensgegevens gedeeld hoeven te worden met gemeenten. Hierbij nemen wij aan dat ook onder die optie de verordening moet regelen hoe de kostprijs wordt vastgesteld. Dit is bij optie 1 niet expliciet opgenomen.

Onze voorkeur gaat niet uit naar optie 2 om de volgende redenen:

1. Cliënten moeten bij optie 2 vaker aan gemeenten inzage geven in de inkomsten. Het past niet binnen de gedachtegang van de Wmo 2015 om deze privacygevoelige gegevens met gemeenten te delen voor het vaststellen van een eigen bijdrage. Deze gegevens mogen juist geen rol spelen in verdere besluitvorming over maatwerkvoorzieningen. Daarbij ontvangt het CAK deze gegevens al van de Belastingdienst en is het CAK dus al in staat om de eigen bijdrage vast te stellen.
2. De uitvoering van optie 2 ligt volledig bij gemeenten. Dit vraagt om grote inzet vanuit gemeenten. Ondertussen wordt een kostenbesparing verwacht, waarbij een fors bedrag uit het Gemeentefonds wordt gehaald.
3. Een algemene voorziening moet voor iedereen toegankelijk zijn. Hiervoor is geen (diepgaand) onderzoek naar iemands behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden nodig. Dat cliënten vervolgens (mogelijk) wel inkomensgegevens moeten aanleveren past niet bij die gedachte.
4. Uit de [jurisprudentie](#) volgt dat een algemene voorziening ook onder optie 1 financieel passend moet zijn. De gemeente moet bij het onderzoek naar de vraag of de algemene voorziening cliënt voldoende compenseert, namelijk ook beoordelen of de algemene voorziening financieel kan worden gedragen. Kan deze niet worden gedragen? Dan moet de gemeente alsnog een maatwerkvoorziening toekennen.

Verder nog met betrekking tot de stapeling van eigen bijdragen:

In de Memorie van Toelichting staat het volgende: “Om stapeling van eigen bijdragen te beperken, zal aanvullend geregeld worden dat er geen stapeling optreedt van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie en de eigen bijdrage voor beschermd wonen, opvang, overige maatwerkvoorzieningen of zorg in het kader van de Wlz.”

Het wetsvoorstel hanteert als breder uitgangspunt dat waar mogelijk een stapeling van eigen bijdragen wordt voorkomen. Wij vragen ons dan ook af waarom “alleen” geen opstapeling van eigen bijdragen optreedt bij algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie. Waarom geldt dit niet voor andere algemene voorzieningen met een bijdrage per keer (zoals bijvoorbeeld de wasservice)?

Financiële gevolgen voor gemeenten

Verwacht wordt dat de kosten die het gevolg zijn geweest van de invoering van het abonnementstarief grotendeels vervallen. De structurele kosten die het gevolg zijn van de invoering van het abonnementstarief zijn geraamd op 440 miljoen euro, waarvan:

- 80% door toename van het gebruik van Wmo-voorzieningen
- 20% door verlaging van de eigen bijdrage opbrengsten.

Op 50 miljoen euro na, wordt verwacht dat deze structurele kosten wegvallen na invoering van dit wetsvoorstel. Dat betekent volgens de Memorie van Toelichting een kostendaling bij gemeenten van 390 miljoen euro. In het eerste jaar wordt al een kostenbesparing verwacht van 225 miljoen euro. Dit bedrag wordt ook uitgenomen uit het Gemeentefonds.

Wij betwijfelen of deze kostendaling zich daadwerkelijk gaat voordoen, en zo ja: welke termijn hiervoor nodig is. De opbrengsten vanuit de eigen bijdrage gaan omhoog, maar komen niet terug op het oude niveau. Een deel van de kostenstijging komt dus niet te vervallen. Daarnaast zijn de mensen die nu huishoudelijke hulp ontvangen vanuit de Wmo 2015 gewend geraakt aan de lopende ondersteuning die vanuit de gemeente wordt geregeld. Als dit goed bevalt, zullen zij niet zondermeer

overstappen naar een particuliere hulp. Al helemaal niet als dit financieel weinig oplevert (bijvoorbeeld bij huishoudens met de maximale eigen bijdrage voor 3 uur hulp bij het huishouden of huishoudens met meerdere maatwerkvoorzieningen).

In de Memorie van Toelichting wordt verder aangegeven dat het voor de particuliere hulp bij het huishouden interessanter gaat worden om zich als particuliere hulp bij het huishouden aan te bieden op de arbeidsmarkt (en niet langer werkzaamheden te verrichten onder de Wmo 2015). Wat ons betreft is het nog de vraag hoe makkelijk een particuliere hulp kan worden ingeschakeld. Gelet op de vergrijzing en de woningmarkt blijven ouderen steeds langer thuis wonen en is er steeds meer hulp bij het huishouden noodzakelijk. Ook vanuit de Wmo 2015. Daarbij is er met het abonnementstarief een grote groep huishoudens ontstaan die hulp bij het huishouden ontvangen vanuit de Wmo 2015 en deze ondersteuning mogelijk willen blijven ontvangen. Dit gelet op het maximumtarief en het gemak wat dit met zich meebrengt.

Ondanks bovenstaande twijfels wordt vooruitlopend op de resultaten wel al een fors bedrag uitgenomen uit het Gemeentefonds. Dit laat mogelijk te weinig ruimte over in de financiën van gemeenten.

Overwogen alternatieven

Volgens het eerdere Wetsvoorstel passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp zou alleen de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk worden. Dit vanwege het volume hiervan op het totaal aan maatwerkvoorzieningen. Bovendien is er een bestaand en volwaardig alternatief, namelijk de particuliere poets hulp. Voor dagbesteding en individuele begeleiding zouden geen reële particuliere alternatieven bestaan.

Met dit wetsvoorstel wordt bewust niet voor dit alternatief gekozen. Logisch, gelet op de doelstelling om de aanzuigende werking na invoering van het abonnementstarief ongedaan te maken én het in bredere zin versterken van de financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen. Wij denken alleen niet dat de markt is veranderd. Dit betekent dat er nu waarschijnlijk ook geen reële particuliere alternatieven bestaan voor dagbesteding en begeleiding. Toch wordt wel van dit eerdere wetsvoorstel afgezien. Een nadere motivering op dit punt ontbreekt.

Onderscheid naar verschillende huishoudtypes

Er wordt in dit wetsvoorstel nog steeds een onderscheid gemaakt tussen de volgende huishoudtypes:

- Eénpersoonshuishoudens die AOW-gerechtigd zijn;
- Eénpersoonshuishoudens die niet AOW-gerechtigd zijn;
- Meerpersoonshuishoudens waarvan beide partners AOW-gerechtigd zijn;
- Meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste 1 van beide partners niet AOW-gerechtigd is.

Voor de laatste groep geldt een afwijkend eigenbijdrageregime. Tot een bijdrageplichtig inkomen van circa 170% van het sociaal minimum is voor deze huishoudens geen eigen bijdrage verschuldigd. Over het deel van hun inkomen dat boven die inkomensgrens ligt geldt een eigen bijdrage van 10% (tot maximaal € 275,-). Hiermee wordt beoogd om eenverdieners met een chronisch zieke partner enigszins te ontzien.

Er wordt hier een onderscheid gemaakt in huishoudens, waarbij meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste 1 van beide partners niet AOW-gerechtigd is financieel tegemoet gekomen worden. Onduidelijk blijft wat maakt dat deze huishoudens méér ontzien moeten worden dan bijvoorbeeld

éénpersoonshuishoudens die AOW-gerechtigd zijn. Wij vragen ons af of het gemaakte onderscheid niet zorgt voor rechtsongelijkheid.

Overige opmerkingen

Wij hebben verder geconstateerd dat het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ in de Wmo 2015 niet overeenkomt met de Participatiewet. In artikel 3 lid 2 Participatiewet staat namelijk:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:

- a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte;
- b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

Daarbij wordt opgemerkt dat de uitzondering zoals deze nu staat in de Participatiewet wordt aangepast op basis van het (concept)wetsvoorstel Participatiewet in balans. Nu geldt dat als bloedverwanten in de tweede graad een gezamenlijke huishouding voeren en er sprake is van zorgbehoefte, zij voor de bijstand niet gehuwd met elkaar zijn. Er komt een andere uitzondering. Deze geldt als:

- intensieve mantelzorg wordt verleend door of aan een bijstandsgerechtigde
- ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap
- gedurende de periode dat die zorg wordt verleend

In artikel 1.1.2. Wmo 2015 is het begrip gezamenlijke huishouding beperkter, namelijk:

Voor de toepassing van deze wet en van de tot haar uitvoering genomen besluiten wordt:

- a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad;
- b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

Het heeft de voorkeur om deze begrippen waar mogelijk binnen het sociaal domein gelijk te trekken. Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor huishoudens én de uitvoering van het sociaal domein. Met de voorgestelde verbreding van de uitzondering wordt de hoogte van de eigen bijdrage in meer gevallen niet berekend op basis van het inkomen van de cliënt én degene die is uitgezonderd van het begrip gezamenlijke huishouding.

Conclusie

Onder aan de streep zijn wij voorstander van het ingediende wetsvoorstel. Wij betwijfelen wel of de aanzuigende werking naar aanleiding van het abonnementstarief met dit wetsvoorstel ongedaan wordt gemaakt. In dat geval heeft dit wetsvoorstel grote financiële gevolgen voor gemeenten.

Verder vraagt het wetsvoorstel naar een voorkeur voor het derde lid van artikel 2.1.4 Wmo 2015. Zoals hierboven uitgewerkt gaat onze voorkeur uit naar optie 1, zijnde:

“De eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening is niet hoger dan de kostprijs van die voorziening en bedraagt voor algemene voorzieningen waarbij een duurzame

hulpverleningsrelatie tussen een cliënt en een hulpverlener wordt aangegaan maximaal een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag per maand.”

Afsluitend wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt ten gunste van minderjarigen en meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste 1 van beide partners niet AOW-gerechtigd is. Zoals hierboven weergegeven vragen wij ons af of dit onderscheid gerechtvaardigd en voldoende gemotiveerd is.

[Meer weten/contactgegevens](#)

Deze aanbevelingen zijn opgesteld door de juridische specialisten uit het team Jeugd & Wmo van [Wolters Kluwer Schulinck](#), dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de kennisbank Schulinck Wmo. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015.

Wil je meer weten over bovenstaande aanbevelingen, neem gerust contact met ons op via: helpdesk.wmo.schulinck@wolterskluwer.com of 077-476 2167.