

Vergaderjaar 2018–2019

35 093

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 augustus 2018, no. 2018001519, 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 26 oktober 2018, no. W13.18.0264/III, bied ik U hierbij aan.

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

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

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

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

en beschikbaarheid van voorzieningen. Indien hierin niet kan worden voorzien, adviseert de Afdeling af te zien van het voorstel. Daarnaast dient in de toelichting alsnog duidelijk gemaakt te worden op welke wijze bij de voorgestelde ingreep in het gedecentraliseerde stelsel van Wmo-voorzieningen recht wordt gedaan aan de uitgangspunten voor goede en stabiele interbestuurlijke verhoudingen. De Afdeling adviseert bij het formuleren van een dergelijke motivering alsnog de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te betrekken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding

a. Achtergrond en samenhang voorstel met ontwerpbesluit

In het Regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst» zijn maatregelen aangekondigd om stapeling van eigen betalingen in de (langdurige) zorg en ondersteuning te verminderen. Eén van deze maatregelen betreft de introductie van een abonnementstarief van (maximaal) € 17,50 per vier weken voor huishoudens die gebruikmaken van de Wmo-voorzieningen. Aanleiding voor deze maatregel is dat bijna alle huishoudens die eigen bijdragen betalen voor Wmo-voorzieningen ook (een deel van) het eigen risico in de Zvw vol maken (94%).² Het abonnementstarief wordt een geschikt instrument geacht om de stapeling van zorgkosten voor burgers tegen te gaan.³ Dit instrument zal in het bijzonder voor midden- en hogere inkomenscategorieën een positief inkomenseffect hebben. De afschaffing van het eigen risico betekent daarnaast blijkens de toelichting ook een belangrijke vereenvoudiging voor de uitvoering, reduceert regeldruk en zorgt voor meer eenvoud voor cliënten.⁴

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

Om de stapeling van eigen betalingen reeds in 2019 te beperken, voorafgaand aan indiening van het onderhavige voorstel is bij de Afdeling tevens een ontwerpbesluit aanhangig gemaakt dat wijziging van onder meer het Uitvoeringsbesluit WMO voorstelt.⁵ Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt door dat ontwerpbesluit zo gewijzigd dat een vast tarief van maximaal € 17,50 voor maatwerkvoorzieningen of pgb's reeds met ingang van 2019 mogelijk is. Deze aanpassingen zullen, bij wijze van tussenvorm, gelden tot de inwerkingtreding van de wetswijziging.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 104, nr. 224, p. 2.

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, «Inleiding».

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, «Inleiding».

⁵ Voorstel tot wijziging van het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 tot verlaging van de vermogensinkomensbijtelling, de verkorting van de overgangstermijnen voor de hoge en lage eigen bijdrage, de termijn waarover het CAK een eigen bijdrage mag opleggen, het introduceren van een abonnementstarief voor maatwerkvoorzieningen in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en een grondslag voor het uitzonderen van eenmalige letselschadevergoedingen van het vermogen dat meetelt voor de vermogensinkomensbijtelling voor de berekening van de bijdrage (W13.18.0209/III).

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

b. Beschrijving huidige situatie

In het decentrale voorzieningenstelsel van de Wmo 2015 kunnen gemeenten bij het vaststellen van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen en pgb's rekening houden met het vermogen en inkomen van gebruikers van Wmo-voorzieningen.⁶ Daarmee is de eigen bijdrage een instrument dat de gemeente kan inzetten bij het beantwoorden van de vraag hoe in dit voorzieningenstelsel maatschappelijke ondersteuning wordt geleverd. De eigen bijdrage mag er echter niet toe leiden dat inkomenspolitiek wordt bedreven. Ongeacht het inkomen of vermogen dient nagegaan te worden of aanspraak op een voorziening bestaat.⁷ Ook geldt dat de eigen bijdrage voor voorzieningen niet hoger mag zijn dan de kostprijs.⁸ Voor het vaststellen van eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en pgb's zijn in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 nadere regels gesteld.⁹ Deze houden onder meer in dat er maxima worden gesteld aan de eigen bijdragen die van verschillende inkomens- en vermogenscategorieën gevraagd kunnen worden.¹⁰ Daarnaast is voor een aantal situaties en voorzieningen bepaald dat in die gevallen of voor die voorzieningen geen eigen bijdrage kan worden gevraagd.¹¹ De eigen bijdrage kan ook op nihil worden vastgesteld. Uit de toelichting bij het voornoemde ontwerpbesluit blijkt dat ruim veertig gemeenten van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt in het kader van het minimale beleid.¹² Bovendien betaalt nu reeds 60% van de WMO-cliënten de minimale bijdrage ter hoogte van maximaal € 17,50.¹³

c. Inhoud voorstel

Met dit voorstel worden zowel de maatwerkvoorzieningen en pgb's als een deel van de algemene voorzieningen onder het abonnementstarief gebracht. Gemeenten dienen bij verordening aan te geven welke algemene voorzieningen onder het abonnementstarief vallen. Het voorstel regelt dat in ieder geval de algemene voorzieningen ter compensatie van beperkingen, waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen cliënten en betrokken hulpverleners, onder het abonnementstarief vallen.¹⁴ De overige reeds bestaande uitzonderingen en mogelijkheden tot maatwerk in het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage worden gecontinueerd. Vanaf 2020 zal het tarief van € 17,50 per vier weken worden vervangen door een tarief van € 19 per kalendermaand. Het CAK blijft uitvoerder van de eigen bijdrage.

⁶ Artikel 2.1.4., vierde lid, Wmo 2015.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.3, p. 44–45.

⁸ Artikel 2.1.4., derde lid.

⁹ Afgezien van hetgeen artikel 2.1.4., eerste lid, onder a, Wmo 2015 bepaalt over de algemene voorziening cliëntondersteuning. Daarvoor kan geen eigen bijdrage worden gevraagd.

¹⁰ Artikel 3.8, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

¹¹ Artikel 3.8, vierde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

¹² Nota van Toelichting, algemeen deel, «Introductie abonnementstarief maatwerkvoorzieningen».

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34 104, nr. 224, p. 2.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, «Reikwijdte abonnementstarief».

2. Impact invoering abonnementsstarief op instrumentarium gemeenten

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

Bij collectief gefinancierde zorg dient telkens een balans te worden gevonden tussen de toegankelijkheid van de zorg en de financiële beheersbaarheid daarvan. De centrale gedachte achter de Wmo 2015 en de daarin vervatte omslag van verzekerde rechten naar voorzieningen is dat door maatwerk op decentraal niveau gericht ondersteuning kan worden geboden aan diegenen die dat nodig hebben. Ook het aspect van kostenbeheersing speelde daarbij een rol en werd noodzakelijk geacht om de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen in de toekomst veilig te stellen.¹⁵ Daarbij was de gedachte dat gemeenten in staat zijn de ondersteuning met een beperkter budget uit te voeren dan de rijksoverheid, doordat gemeenten in het gecreëerde voorzieningstelsel een groter beroep kunnen doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk.¹⁶

Binnen het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om de met de decentralisatie beoogde omslag in het denken en doen van burgers te bewerkstelligen is de mogelijkheid van het vragen van eigen bijdragen een belangrijk onderdeel voor gemeenten om de balans tussen toegankelijkheid van ondersteuning en de beheersbaarheid van collectieve zorguitgaven te bewaken. De gemeente kan door dit instrument een remmende invloed op de zorgvraag uitoefenen: in het bijzonder burgers met midden- of hogere inkomens kunnen door de gevraagde eigen bijdrage afzien van het doen van een beroep op een voorziening. Al dient de eigen bijdrage geen bepalende rol te spelen bij de vraag of recht bestaat op een voorziening,¹⁷ tegelijkertijd kan de mogelijkheid van het vragen van een eigen bijdrage er in de huidige situatie wel toe leiden dat wanneer dit recht bestaat, daarvan toch afgezien wordt en op een andere wijze ondersteuning gezocht wordt.

De hoogte van de voorgestelde vaste maximum eigen bijdrage (abonnementsstarief) is zodanig dat er vanuit gegaan kan worden dat dit geen remmende werking zal hebben op de ondersteuningsvraag. Ondanks de vereenvoudiging die het voorstel oplevert voor burgers, ontnemt het gemeenten een instrument om de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning te bewaken. Door invoering van het abonnementsstarief wordt de ruimte om de «hoe-vraag» van gemeenten te beantwoorden beperkt. Naast de hogere collectieve zorguitgaven (€ 190 miljoen in 2021) waartoe invoering van het abonnementsstarief leidt,¹⁸ wekt invoering van zo'n uniform tarief bovendien de suggestie dat de beheersing van uitgaven in de Wmo door gemeenten niet langer van belang is.¹⁹ Het voorstel onderkent daarmee onvoldoende de nauwe samenhang die in een voorzieningstelsel bestaat tussen de beheersbaarheid van Wmo-uitgaven en selectiviteit enerzijds en de

¹⁵ Mede omdat de regering van oordeel was dat veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren uit de collectieve middelen werden betaald, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 3.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 3–4.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 45.

¹⁸ CPB, Herberekening budgettaire effecten abonnementsstarief in de Wmo, 1 juni 2018.

¹⁹ Dit terwijl de collectieve zorguitgaven ook de komende tijd fors zullen stijgen, Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 1.

toegankelijkheid van kwalitatief goede voorzieningen op langere termijn anderzijds. Waar de eigen bijdrage van midden- en hogere inkomens wordt geschrapt, betekent dat de (schaarse) collectieve middelen die beschikbaar zijn voor Wmo-voorzieningen na invoering van het abonnementstarief feitelijk verdeeld gaan worden over een grotere groep.

Daar komt bij dat waar de vraag naar Wmo-voorzieningen toeneemt, gemeenten voortaan vooral afhankelijk zijn van de stijging van de daarvoor benodigde middelen die zij vanuit het gemeentefonds ontvangen. De stijging van de daarvoor beschikbare middelen zal evenwel ook in de toekomst niet altijd zonder meer gelijklopen met de groei van de vraag, mede gelet op factoren als vergrijzing of conjunctuurschommelingen. Wanneer een stijging van de vraag onvoldoende of niet snel genoeg wordt gefinancierd, zal verschraling van het voorzieningenaanbod of de kwaliteit van voorzieningen op decentraal niveau optreden, of zullen voorzieningen buiten het abonnementstarief worden gehouden.²⁰ In dit licht is het niet ondenkbeeldig dat invoering van het abonnementstarief op termijn juist diegenen (met de laagste inkomens) treft die niet via een andere route dan de gemeente voorzieningen kunnen inkopen. Dit terwijl het voorzieningenstelsel van de Wmo 2015 nu juist beoogde om ondersteuning en zorg voor dergelijke kwetsbare groepen veilig te stellen. Een eerste indicatie dat dit effect kan optreden vormt de reeds geuite vrees dat de gemeenten die thans van minima (voor bepaalde voorzieningen) geen eigen bijdrage vragen, daarvoor in de toekomst wel het abonnementstarief zullen rekenen.²¹

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

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

De Afdeling wijst op risico's die zich voordoen bij het invoeren van het abonnementstarief. De bezwaren richten zich vooral op de mogelijke gevolgen voor de uitvoering van de Wmo 2015. De maatregelen die deze regering wil nemen op het gebied van de eigen betalingen zijn ingegeven om, vanuit de stelselverantwoordelijkheid, over de grenzen van de verschillende domeinen heen, een oplossing te vinden voor de stapeling van zorgkosten. Voor cliënten houdt de zorg en ondersteuning niet op bij de grenzen van de verschillende stelsels. Een integrale en brede blik is dan ook noodzakelijk om dit probleem aan te pakken. De regering doet dit door in elk domein (Zvw, Wlz en Wmo 2015) de eigen betalingen te beperken en daardoor ook de last van de totale

²⁰ Het voorstel creëert hiervoor in voorgesteld artikel 2.3.5, achtste lid, Wmo 2015 de mogelijkheid.

²¹ Naar voren gebracht tijdens de internetconsultatie van voornoemd ontwerpbesluit als onderhavig wetsvoorstel door de VNG.

stapeling te beperken. Dat komt de (ervaren) solidariteit ten goede. Eén van de maatregelen betreft voorliggende invoering van het abonnements-tarief.

De belangrijkste aanleiding voor de invoering van het abonnementstarief is dus het beperken van de stapeling van zorgkosten voor mensen. Met name voor mensen die geen beroep kunnen doen op gemeentelijke minimaregelingen en gemeentelijke collectiviteiten voor sociale minima en minder profiteren van landelijke regelingen zoals de zorgtoeslag. Bij deze groep zorggebruikers kan sprake zijn van een stapeling van zorgkosten, vooral wanneer naast een bijdrage voor de Wlz of Wmo 2015 ook het verplicht eigen risico op grond van de Zvw moet worden betaald en er eigen bijdrage gelden voor Zvw-zorg, zoals geneesmiddelen. Uit CBS onderzoek blijkt dat 94% van de huishoudens die een eigen bijdrage betalen voor de Wmo 2015 het eigen risico in de Zvw geheel of gedeeltelijk volmaken. Voor de Wlz-cliënten ligt deze samenloop op 86%. Tegelijkertijd wordt maar een deel van deze zorggebruikers via de zorgtoeslag gecompenseerd voor het verplicht eigen risico in de Zvw.

Om de stapeling van zorgkosten voor deze mensen te beperken zijn alternatieven overwogen. Zo is gekeken naar een variant om anticumulatie in te voeren voor het verplicht eigen risico voor de Zvw en de eigen bijdrage Wmo 2015 en de Wlz. Daar is echter vanaf gezien vanwege de hoge complexiteit in uitvoering en uitlegbaarheid aan de inwoners. Automatische anticumulatie vergt gegevensuitwisseling tussen zorgverzekeraars, de Belastingdienst, het CAK en eventueel gemeenten, hetgeen substantiële privacybezwaren met zich mee brengt. Daarnaast zou dit een langdurig en kostbaar wetgevings- en invoeringsproces behelzen, hetgeen ook zou leiden tot hogere uitvoeringskosten bij deze organisaties. Een alternatief waarbij burgers zelf anticumulatie moeten aanvragen, leidt tot regeldruk bij o.a. burgers en instellingen en heeft het risico van niet-gebruik. Via de Wmo 2015 kunnen cliënten die voor het overgrote deel met stapeling van zorgkosten te maken hebben wel op gerichte wijze worden bereikt.

Naast het beperken van de stapeling van zorgkosten heeft het abonnementstarief daarnaast belangrijke voordelen als het gaat om de vereenvoudiging van de uitvoering. De huidige bijdrageregeling in de Wmo 2015 kent een grote mate van complexiteit vanwege de vaststelling van het bijdrageplichtig inkomen (waarbij landelijk inkomensbeleid wordt gevoerd) en het controleren op het overschrijden van de kostprijs. Daardoor is de huidige regeling niet alleen duur en complex in de uitvoering, maar vooral lastig uitlegbaar richting cliënten. Van de Wmo-cliënten geeft 35% aan niet van te voren te weten hoe hoog de bijdrage zou zijn (SCP, 2017)²². Na invoering van het abonnementstarief weten cliënten vooraf – dus bij het onderzoek (keukentafelgesprek) – precies waar ze aan toe zijn.

De vereenvoudiging zal bovendien leiden tot minder fouten in de uitvoering, waardoor stapelfacturen worden beperkt, omdat minder gegevens nodig zijn vanuit de keten (gemeenten, Belastingdienst en CAK) om tot vaststelling van de bijdrage te komen. In de huidige praktijk komen aanpassingen in de vaststelling veelvuldig voor omdat de persoonlijke situatie en het inkomen van mensen dan wel hun zorgbehoefte verandert. Daardoor moet de gegevensstroom steeds weer opnieuw op gang komen, vaak met vertraging en aanpassingen met terugwerkende kracht. Met het abonnementstarief komt aan die situatie een einde.

²² SCP(2017). Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders. Webversie. Onderdeel van de Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg.

Tot slot zorgt de vereenvoudiging voor een forse besparing van de uitvoeringskosten bij het CAK. De huidige uitvoeringskosten van het CAK voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage bedragen jaarlijks ca. € 38 mln. Deze hoge kosten verhouden zich niet goed met de «geringe» totale opbrengsten aan bijdrage in de Wmo van ca. € 200 mln (2017). Door invoering van het abonnementstarief wordt structureel € 15 mln bespaard op de uitvoeringskosten bij het CAK.

De Afdeling merkt terecht op dat er binnen de collectief gefinancierde zorg een balans gevonden moet worden tussen de toegankelijkheid van zorg en financiële beheersbaarheid. Daarnaast merkt de Afdeling op dat onvoldoende financiële middelen zouden kunnen leiden tot een verschraling van het voorzieningenaanbod of de kwaliteit van de ondersteuning. Met de invoering van het abonnementstarief zijn deze punten niet uit het oog verloren.

Ten eerste moet de Wmo 2015 ook in de praktijk meer toegankelijk zijn voor mensen, ongeacht het inkomen of vermogen. Uit onderzoek van de SCP²³ blijkt dat 9% van de mensen die een eigen bijdrage betaalt in financiële problemen komt. Invoering van het abonnementstarief kan voorkomen dat mensen met een stapeling van (zorg)kosten met het oog op de door hen verschuldigde eigen bijdrage afzien van maatschappelijke ondersteuning. Dit is dan ook een beoogd effect van dit voorstel. Het aantal mensen dat als gevolg hiervan een beroep zal doen op Wmo-voorzieningen zal hierdoor naar verwachting toenemen. De kosten van de maatregel, inclusief de toename van gebruik, zijn door het CPB ten tijde van het Regeerakkoord geraamd op structureel € 290 mln. Op basis van het Regeerakkoord is structureel € 145 mln. toegevoegd aan het Gemeentefonds. Voor het overige deel zijn in het kader van Interbestuurlijke Programma (IBP) en het accres van het gemeentefonds afspraken gemaakt. Overigens heeft het CPB de raming van de kosten inmiddels naar beneden bijgesteld (190 mln. structureel). Maatschappelijke ondersteuning heeft ook een belangrijke signalerende en preventieve werking. Het voorstel voor een abonnementstarief levert een belangrijke bijdrage aan de beleidsvisie om mensen met beperkingen in hun zelfredzaamheid en participatie, met de daarbij behorende zorg en ondersteuning, zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen. Dit komt de financiële houdbaarheid van het zorgstelsel in zijn totaliteit ten goede.

Ten tweede zal van een mogelijke verschraling van zorg en ondersteuning geen sprake kunnen zijn nu de Wmo 2015 de nodige wettelijke waarborgen biedt aan ingezetenen. Deze zijn voor de gemeente een gegeven. Als uit het door de wet voorgeschreven (zorgvuldige) onderzoek blijkt dat een ingezetene die zich meldt met een ondersteuningsvraag op de gemeente is aangewezen voor maatschappelijke ondersteuning, moet de gemeente deze ondersteuning bieden. Bovendien bepaalt de wet dat die ondersteuning passend dient te zijn en moet aansluiten op de behoefte en specifieke kenmerken van de situatie van betrokkene. Maatwerk in aard en omvang van de voorziening. Het is aan de gemeente om dat te onderbouwen. De invoering van deze maatregel kan en mag er niet toe leiden dat mensen die daarop zijn aangewezen niet of onvoldoende de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over «het wegnemen van de remmende werking» het volgende. Gemeenten hebben en houden de mogelijkheid om de eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg, hulp van andere personen in het sociaal netwerk of het gebruikmaking van algemene voorzieningen te

²³ SCP(2017). Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders. Webversie. Onderdeel van de Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg.

betrekken bij hun beoordeling van een ondersteuningsvraag. Dit uitgangspunt van de Wmo 2015 wordt ongemoeid gelaten. Overigens zijn er geen aanwijzingen dat gemeenten hun voorzieningenniveau drastisch zouden willen veranderen. Verder zijn er geen aanwijzingen dat de ca. 40 gemeenten die een aangepast bijdragebeleid (in het voordeel van cliënten) voeren dit gaan afschaffen in 2019. Ook zijn er nu al gemeenten die een abonnementstarief hebben ingevoerd. Vanuit die gemeenten zijn geen signalen gekomen waaruit blijkt dat dit heeft geleid tot onhoudbare uitgaven voor de uitvoering van de Wmo 2015.

Omdat de effecten van de introductie van het abonnementstarief, in het bijzonder een hoger gebruik van voorzieningen, op voorhand niet precies zijn in te schatten is het goed om de vinger aan de pols te houden en – indien noodzakelijk- voorbereid te zijn op het moment dat bijsturing in de rede ligt. Met het oog hierop zullen de effecten van de maatregel in de praktijk nauwlettend worden gevolgd via een monitor. De monitor zal in kaart brengen of en in welke mate er sprake is van een hoger dan verwacht gebruik van Wmo-voorzieningen dat zich onvoldoende door gemeentelijk beleid laat reduceren. Daarnaast wordt in de monitor, vanuit cliënt- en gemeentelijk perspectief, aandacht besteed aan de kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning. Het doel daarvan is vaststellen dat de door de Afdeling genoemde risico's ten aanzien van een mogelijke verschrapping van Wmo-voorzieningen zich in de praktijk niet voordoen.

Mochten zich in de praktijk onverhoopt toch ongewenste effecten voordoen die zich onvoldoende met de huidige wettelijke kaders en gemeentelijk beleid en uitvoering laten beïnvloeden, moet er een handelingsperspectief zijn.

Daarom bevat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling van de verstrekking van de maatwerkvoorziening een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de beoordeling van het college of een cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Hiermee zouden bijvoorbeeld nadere regels worden gesteld kunnen ten aanzien van de eigen kracht, algemeen gebruikelijke voorzieningen, gebruikelijke hulp, mantelzorg of hulp van andere personen uit het sociale netwerk. Indien daar behoefte aan is kan dit de toetsing van het college op het recht op een maatwerkvoorziening ondersteunen. Vanzelfsprekend zal bij de overweging om nadere regels te stellen de toegankelijkheid van de Wmo 2015 niet uit het oog worden verloren. Zij die daarop zijn aangewezen moeten de ondersteuning krijgen die nodig is.

Daarbij blijven gemeenten op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het beleid dat binnen de kaders van de wet kan worden ontwikkeld voor de toegang tot maatschappelijke ondersteuning. Daarbij blijft het uitgangspunt, net als nu dat, indien ingezetenen in staat zijn om de ondersteuning zelf te regelen dit ook doet.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Afdeling voorzien van een meer dragende motivering.

3. Betekenis voor de interbestuurlijke verhoudingen

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

quantities voor de ruimte die gemeenten hebben om de «hoe-vraag» in het Wmo domein te beantwoorden.

Eerder heeft de Afdeling in haar vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen opgemerkt dat de decentralisaties vergen dat op de beleidsterreinen waar bevoegdheden zijn verschoven, terughoudend omgegaan wordt met nieuwe regelgeving. De praktijk moet een kans hebben zich te ontwikkelen; dit vergt rust, ook in financiële zin. Daarnaast heeft zij er op gewezen dat het hernemen door het Rijk van taken en bevoegdheden of beleidsruimte in de nieuwe verhouding waarin deze zijn gedecentraliseerd naar gemeenten uiteraard wel mogelijk is, doch dat deze mogelijkheid met de nodige terughoudendheid dient te worden gebruikt. Het Rijk behoudt weliswaar de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel, maar dit betekent niet dat het Rijk eenzijdig mag ingrijpen in decentrale bevoegdheden. Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan wél betekenen dat de rijksoverheid in overleg treedt met andere overheden. Pas in laatste instantie, na zorgvuldige en periodieke evaluatie van de werking van de gedecentraliseerde wetgeving en zorgvuldig overleg met andere overheden kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.²⁴ Het is daarbij van het grootste belang dat dergelijke wijzigingen niet leiden tot een versnipperde aanpak waarbij per beleidsterrein op een andere wijze omgegaan wordt met interbestuurlijke verhoudingen. Op de verschillende gedecentraliseerde terreinen is een eenvormige aanpak noodzakelijk. Dat vergt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daadwerkelijke betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid voor de totstandkoming van maatregelen die de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden raken.²⁵

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

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

²⁴ Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5.

²⁵ Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 3.4.2.

4. Redactionele bijlage

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

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

De gesprekken met de VNG hebben tot mijn spijt niet tot overeenstemming bereikt. In een volwassen verhouding tussen partijen moet zo'n uitkomst, hoe spijtig ook, mogelijk zijn, zonder dat deze leidt tot aantasting van goede en stabiele interbestuurlijke verhoudingen. Wel is zoveel mogelijk rekening gehouden met door gemeenten aangevoerde bezwaren en ingebrachte wensen.

Waar de Afdeling de expliciete vermelding van de betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mist meen ik vanuit een oogpunt van eenheid van kabinetsbeleid met terughoudendheid te moeten reageren. Er is volop ruimte voor inhoudelijk debat en ook ben ik aanspreekbaar als dat onvoldoende zo wordt ervaren. De Afdeling mag zich er van verzekerd weten dat bij de besluitvorming mijn uitgangspunt is dat elke afzonderlijke Minister zijn of haar inbreng voldoende kan leveren.

De redactionele opmerking van de Afdeling is niet meegenomen. De artikelen zijn gerubriceerd op het thema «algemene voorziening», «maatwerkvoorziening» en «uitvoering».

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge