

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. 7 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 22 mei 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 24 april 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015 (Kamerstuk 36713). De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is hierover geïnformeerd met een brief van 10 april 2025 (2025Z07075). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Inhoud wetsvoorstel

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) kent momenteel een vast abonnementstarief van 21 euro per maand voor een groot aantal (maatwerk)voorzieningen. Dit abonnementstarief wordt op basis van het wetsvoorstel vervangen door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb), die voor burgers met een bijdrageplichtig inkomen oploopt van minimaal 23,60 euro tot maximaal 328 euro per maand. Blijkens de memorie van toelichting wordt met de invoering van de ivb beoogd de aanzuigende werking van het abonnementstarief grotendeels ongedaan te maken – iets wat met name speelt bij huishoudelijke hulp - en om de financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen te bevorderen. De maatregelen in het wetsvoorstel raken aan het **rechtszekerheidsbeginsel** en aan het **VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap** (VN-verdrag handicap).

Het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State regelde daarnaast dat gemeenten een vergoeding van woningeigenaren konden vragen voor de waardevermeerdering van een woning door een woningaanpassing op basis van de Wmo. De Raad van State stelde dat dit tot rechtsonzekerheid zou leiden. Zo is het geen vaststaand gegeven dat een woningaanpassing tot een waardestijging leidt en zou de berekening ervan erg complex zijn. De hoogte van de vergoeding zou bovendien pas worden vastgesteld wanneer een woning eenmaal wordt verkocht, waardoor de woningeigenaar lange tijd in onzekerheid zou verkeren over de verschuldigde vergoeding. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering de mogelijkheid geschrapt om een financiële vergoeding te vragen voor de waardevermeerdering van een woning.

Rechtszekerheid

Uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat regelgeving duidelijk en de toepassing ervan voorzienbaar moet zijn. Dit is onder meer belangrijk wanneer nieuwe maatregelen nadelig zijn voor betrokkenen, zodat burgers zich hierop eventueel kunnen voorbereiden. Zo is het in de context van de Wmo belangrijk dat voor burgers tijdig duidelijk is welke rechten en plichten verbonden zijn aan de verlening van een maatwerkvoorziening, zodat een burger – alles overziend – nog kan besluiten van deze voorziening af te zien.¹

De invoering van de ivb heeft financiële gevolgen voor burgers die momenteel al gebruik maken van een maatwerkvoorziening: als gevolg van de invoering van de ivb kan hun maandelijkse bijdrage stijgen tot maximaal 328 euro per maand. Om burgers in de gelegenheid te stellen de hoogte van de ivb te berekenen en zich hierop voor te bereiden, wordt in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2027 onder meer een rekentool beschikbaar gesteld en kan er gebruik worden gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning. Dit geeft deze burgers de kans om af te wegen of het voor hen financieel voordeliger en haalbaar is om voortaan een beroep te doen op hun sociale netwerk of om particuliere hulp te organiseren. Naar verwachting zullen met name burgers die momenteel gebruik maken van huishoudelijke hulp – de maatwerkvoorziening waarop de invoering van het abonnementstarief een aanzuigend effect had - overstappen op een particulier alternatief, zo blijkt uit de memorie van toelichting.

De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) merkt op dat ervoor is gekozen om het wetsvoorstel voor alle soorten voorzieningen onmiddellijke werking te geven, waaronder voor woningaanpassingen. Burgers hebben destijds voor een woningaanpassing gekozen in de veronderstelling dat van hen een maandelijkse eigen bijdrage ter hoogte van het abonnementstarief zou worden gevraagd. Zoals in de memorie van toelichting wordt genoemd, is het doorgaans niet eenvoudig om woningaanpassingen ongedaan te maken. Hierdoor is er voor deze burgers weinig tot geen mogelijkheid om over te stappen op een alternatief, terwijl de invoering van de ivb wel financiële gevolgen heeft voor hun maandlasten. De RvdR vraagt in dit verband aandacht voor rechtspraak² waarin tot uitdrukking komt dat burgers op grond van het rechtszekerheidsbeginsel uiterlijk bij het besluit tot verstrekking van een maatwerkvoorziening volledig moeten worden geïnformeerd over onder andere de eigen bijdrage die zij daarvoor verschuldigd zijn. De RvdR vraagt zich af hoe het ontbreken van overgangsrecht zich verhoudt tot deze rechtspraak.

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat ervoor is gekozen geen overgangsregeling te treffen voor woningaanpassingen. De regering wil hiermee voorkomen dat er verschillen tussen groepen ontstaan. Zo kunnen er ook andere burgers zijn die in de praktijk moeilijk afstand kunnen doen van hun maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld vanwege persoonlijke omstandigheden. Ook onderstreept de regering dat er zowel in de huidige als in de nieuwe situatie sprake is van kostprijsbewaking. Dit betekent dat het maandbedrag als gevolg van de invoering van de ivb weliswaar hoger kan worden, maar dat het totaalbedrag dat burgers voor hun woningaanpassing verschuldigd zijn – ten hoogste de kostprijs – gelijk blijft. De regering gaat hierbij niet concreet in op de rechtszekerheid, of op de rechtspraak die de RvdR in dit verband aanhaalt.

¹ Zie o.a. ECLI:NL:CRVB:2017:3358, ECLI:NL:RBDHA:2022:4543, ECLI:NL:RBZWB:2022:3994.

² ECLI:NL:CRVB:2017:3358.

Gezien het bovenstaande, vraagt de tijdelijke commissie bij de leden aandacht voor de rechtszekerheid in relatie tot de keuze voor de onmiddellijke werking van de ivb bij woningaanpassingen.

VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

De invoering van de ivb heeft een (financiële) impact op burgers met een beperking. Uit de toelichting volgt dat deze burgers vaker en langer dan andere groepen in de samenleving aanspraak moeten maken op Wmo-voorzieningen. Het VN-verdrag handicap beoogt de fundamentele rechten en vrijheden van deze burgers op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen. Hiertoe bevat het verdrag, kort samengevat, verschillende bepalingen met een opdracht aan de staat om maatregelen te nemen met als doel de rechten van personen met een handicap te verzekeren.³ Uit het verdrag volgt dat de verwezenlijking van deze rechten geleidelijk mag gebeuren.⁴ Ook bevat het verdrag grondbeginselen die dienen als richtsnoer voor de overheid bij de uitleg en uitvoering van het verdrag. In de context van het onderhavige wetsvoorstel zijn onder meer het recht op toegankelijkheid (artikel 9), het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19) en het recht op persoonlijke mobiliteit (artikel 20) van belang. Ook het beginsel van autonomie en het beginsel van daadwerkelijke participatie in de samenleving spelen een rol (artikel 3, onder a en c, VN-verdrag handicap).⁵

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) – de onafhankelijke toezichthouder op het verdrag – merkt op dat uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet blijkt of en hoe het verdrag is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het College adviseert onder meer om een expliciete beoordeling van het wetsvoorstel in het licht van het verdrag op te nemen en om in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de relevante grondbeginselen. Omdat uit het verdrag voortvloeit dat de overheid moet toewerken naar de realisatie van de verschillende rechten uit het verdrag, merkt het College tevens op dat een eventuele verslechtering in de positie van mensen met een beperking goed moet worden gemotiveerd. Het College wijst erop dat de invoering van de ivb resulteert in meer complexiteit en negatieve financiële gevolgen heeft voor mensen met een beperking. In dit kader adviseert het College om in te gaan op een mogelijke achteruitgang in de positie van mensen met een beperking als gevolg van de ivb en zo nodig te motiveren of de desbetreffende maatregel noodzakelijk en proportioneel is.

In haar reactie in de memorie van toelichting merkt de regering in algemene zin op dat de effecten van het wetsvoorstel voor personen met een beperking in de kern niet afwijken van de effecten die worden voorzien voor andere burgers die voor ondersteuning een (langdurig) beroep doen op de Wmo. Ten aanzien van de financiële gevolgen geeft de regering - kort samengevat - aan dat de ivb in zijn algemeenheid zo is ingericht dat rekening wordt gehouden met financiële draagkracht en dat er maatregelen worden getroffen om een stapeling van eigen bijdragen zoveel mogelijk te beperken. De regering gaat niet concreet in op de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap. Evenmin motiveert de regering de noodzaak en proportionaliteit van de invoering van de ivb in het licht van de mogelijke achteruitgang in de positie van mensen met een beperking.

³ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 9.

⁴ Art. 4, tweede lid, VN verdrag handicap.

⁵ Deze beginselen worden tevens benadrukt in het advies voor het College voor de Rechten van de Mens (Kamerstuk 36713, nr. 3, Bijlage Advies College voor de Rechten van de Mens (2025D13014)).

Opmerking verdient dat op 25 april 2025 het Ontwerpbesluit vervanging abonnementstarief Wmo 2015 (Kamerstuk 36713, nr. 5) ter informatie aan de Kamer is toegezonden. Dit ontwerpbesluit bevat de (technische) uitwerking van de ivb. Het College heeft ook ten aanzien van dit ontwerpbesluit een advies uitgebracht. In dit advies herhaalt het College de zorgen die zij heeft geuit in haar eerdere advies over het onderhavige wetsvoorstel en geeft zij aan dat deze zorgen niet zijn weggenomen in het ontwerpbesluit. Het College adviseert om (ook) in de toelichting op het ontwerpbesluit een expliciete beoordeling in het licht van het VN-verdrag handicap op te nemen. In reactie op dit advies, gaat de regering in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit in op de verhouding van het ontwerpbesluit tot het VN-verdrag handicap. De regering benadrukt hierbij dat het besluit een technische uitwerking van het wetsvoorstel betreft en onderstreept dat in de nota van toelichting aan de orde is of deze uitwerking de toets aan het verdrag kan doorstaan. Hoewel de regering bij de uitwerking van het besluit aandacht besteedt aan de verhouding met het VN-verdrag handicap, wordt hiermee niet voorzien in een beoordeling van het wetsvoorstel - waarin de meer fundamentele keuzes worden gemaakt - in het licht van het VN-verdrag handicap. In een brief aan de Kamer van 9 mei 2025 signaleert het College bovendien dat de regering niet alle gesignaleerde aandachtspunten ten aanzien van het wetsvoorstel heeft behandeld.⁶

Gelet op het bovenstaande, geeft de tijdelijke commissie de leden mee om bij de regering aandacht te vragen voor een meer expliciete behandeling van het VN-verdrag handicap - in het bijzonder een toets van het wetsvoorstel aan de relevante grondbeginselen - en de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in het licht van de mogelijke achteruitgang in de positie van mensen met een beperking.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling

⁶ College voor de Rechten van de Mens, Inbreng Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015, 9 mei 2025.