

Wmo en inkomenspolitiek, wie is aan zet?

DOOR Ingeborg Lunenburg

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bepaalt dat hetgeen de burger zelf kan oplossen, niet door de gemeente hoeft te worden gedaan. Maar de Minister stelt ook dat het niet de bedoeling is dat gemeenten zelfstandig inkomenspolitiek voeren. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft onlangs een einde gemaakt aan de onduidelijkheid.

Bij het verlenen van voorzieningen moet de gemeente onder meer rekening houden met de capaciteit van de aanvrager om uit het oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien (artikel 4 lid 2 Wmo). Het onderwerp 'capaciteit' is veel besproken tijdens de totstandkoming van de Wmo. Het is echter niet eenduidig hoe ver dat begrip precies reikt.

De Minister

Minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gaf antwoord op de vraag of gemeenten onder de Wmo zelfstandig inkomenspolitiek mogen voeren. Aanleiding voor de vraag was de landelijke trend om bezuinigingen door te voeren in de Wmo. Die worden vormgegeven door het (verder) invoeren van eigen bijdragen als een individuele voorziening wordt verleend¹, maar ook door het (verder) invoeren van inkomensgrenzen. In het laatste geval wordt geen individuele voorziening toegekend als het inkomen van de aanvrager een bepaalde hoogte heeft, meestal is dat 150 procent van het bijstandsniveau. Het antwoord van Schippers was dat de uitvoering van de compensatieplicht individueel maatwerk is en dat het daarom niet is toegestaan om voorafgaande aan een toekenning inkomensgrenzen in te stellen waarboven geen aanspraak op een voorziening bestaat. Daarvan was ik tot nu toe nog niet overtuigd, omdat uit de Kamerstukken en de beschikbare jurisprudentie ook een andere conclusie kan

worden getrokken. Het wachten was op een juridisch oordeel; het laatste woord was aan de CRvB. En dat is er nu.

Het Rechtscollege

De CRvB heeft met twee uitspraken de gedragslijn over de capaciteit van de aanvrager bepaald². Uit de Parlementaire geschiedenis leidt de CRvB af dat de wetgever bij het verlenen van voorzieningen enkel voor ogen heeft gehad een eigen bijdragesysteem te hanteren. Het verplichte maatwerk bij de uitvoering van de compensatieplicht heeft daarmee - voor wat betreft de capaciteit van de aanvrager - geen enkele zelfstandige betekenis. Gemeenten mogen bij de poort van de Wmo geen regels stellen over het inkomen of vermogen van iemand. Bestaat er aanspraak op een individuele voorziening, dan rest enkel de mogelijkheid om na de toekenning daarvan rekening te houden met diens inkomen. Mogen daarover zelf regels worden gesteld? Nee, dat mag niet. Gemeenten mogen alleen bepalen of zij een eigen bijdragesysteem hanteren. De kaders daarvoor zijn vastgelegd in de Wmo zelf en in het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo³).

De Wmo bepaalt dat van iemand van 18 jaar of ouder een eigen bijdrage mag worden gevraagd en dat bij de hoogte van een financiële tegemoetkoming rekening mag worden gehouden met diens inkomen⁴. Voor de leesbaarheid van dit artikel wordt verder alleen gesproken van een eigen bijdrage. De keuze om wel of geen eigen bijdragesysteem te

hanteren moet zijn vastgelegd in de Wmo-verordening.

Het Besluit

Met de regels van het Bmo wordt voorkomen dat gemeenten zelfstandig inkomenspolitiek kunnen voeren. Algemene regel blijft namelijk dat het voeren van inkomenspolitiek is voorbehouden aan de Rijksoverheid. De begrenzing van het Bmo zit hem in de voorgeschreven variabelen, maximale bedragen per vier weken en in het feit dat alleen het Centraal administratiekantoor (CAK) een eigen bijdrage mag opleggen. Het CAK baseert de eigen bijdrage op het inkomen dat iemand - volgens de Belastingdienst - twee jaar voor het verlenen van de voorziening had. Beschikken mensen over een inkomen, dan is een standaard gemaximeerde eigen bijdrage mogelijk. Voor een alleenstaande van 65 jaar of ouder is dat € 18 per vier weken. Heeft diezelfde persoon een hoger jaarinkomen dan € 16.007, dan geldt nog eens 15 procent van het meerdere (extra) als inkomensafhankelijke eigen bijdrage⁵. Let wel; gemeenten hoeven geen eigen bijdragesysteem te hanteren. Maar als de Wmo-verordening dat bepaalt, dan gelden ook de regels van het Bmo. Een voorbeeld. De Wmo-verordening bepaalt dat altijd een eigen bijdrage voor individuele voorzieningen wordt gehanteerd. Aan een alleenstaande van 65 jaar of ouder wordt hulp bij het huishouden en een scooter toegekend. Als het jaarinkomen lager is dan € 16.007, dan kan de eigen bijdrage niet meer dan

€ 18 per vier weken bedragen, ongeacht het aantal voorzieningen. Eigen bijdragen op grond van de Wmo mogen niet worden gestapeld.

Opgemerkt wordt nog dat de eigen bijdrage niet meer mag zijn dan de kosten van de voorziening. Dat is doorgaans de prijs die de gemeente betaalt voor de kosten van de huishoudelijke hulp, het hulpmiddel of het persoonsgebonden budget.

Begrenzingsen

Om stapeling met de eigen bijdrage van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te voorkomen is de samenloop daarmee ook verboden. Het Bmo kent echter nog meer begrenzingsen. Ik noem er twee. De gemeente mag bij het verlenen van een individuele voorziening in eigendom of een woningaanpassing aan een eigen huisbezitter niet langer dan negenendertig keer vier weken een eigen bijdrage hanteren⁶. Mag van een huurder geen eigen bijdrage worden gevraagd? Valt het in bruikleen verstrekken van voorzieningen onder eigendom? Antwoord op deze vragen geeft het Bmo niet, misschien de CRvB binnenkort. Ook regelt het Bmo (letterlijk) dat de eigen bijdrage binnen twee jaar - nadat de voorziening is verleend - moet zijn opgelegd⁷. Deze bepaling vindt zijn oorsprong in de AWBZ. Voor bijdrageplichtige verzekerden moet het CAK - kort gezegd - binnen twee jaar een eigen bijdrage opleggen. Dit roept de vraag op of gemeenten die pas later kiezen om een eigen bijdragesysteem te hanteren, dat mogen toepassen op voorzieningen die twee jaar voorafgaande aan die beleidskeuze zijn verleend. Ik meen van wel, immers vanaf het moment van de beleidskeuze is iemand pas bijdrageplichtig. Of de CRvB uitgaat van de letterlijke tekst van het Bmo of van de bedoeling daarvan, moet nog blijken.

De VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) informeerde gemeenten op 31 januari jl. in een ledenbrief over de inkomensgrenzen in de Wmo⁸. Daarin wordt bevestigd dat inkomensgrenzen aan de poort van de Wmo niet zijn toegestaan. Dit betekent ook dat dergelijke grenzen om toegang te verkrijgen tot het Collectief Vervoer niet meer mogen worden toegepast.

Kan iemand geen gebruik maken van het Openbaar Vervoer, dan kan er aanspraak bestaan op een pas voor gebruik van het Collectief Vervoer. Mensen met beperkingen betalen daarvoor - ongeacht de hoogte van hun inkomen - een gereduceerd tarief dat gelijk is aan het OV-tarief. Nu het stellen van inkomensgrenzen niet is toegestaan zal het aantal gebruikers van het Collectief Vervoer zeer waarschijnlijk stijgen. Omdat daarmee ook de kosten zullen toenemen, adviseert de VNG om de indicatiestelling nog eens goed te bekijken. Daaruit maak ik op dat gemeenten ruimhartig zouden indiceren, dat is doorgaans niet mijn ervaring. Verder lijkt het - volgens de VNG - gerechtvaardigd om een hoger tarief dan het OV-tarief te hanteren voor mensen met een hoog inkomen. Ik ontraad gemeenten dat te doen. Immers, dan wordt toch op basis (van de hoogte) van iemands inkomen een voorziening toegekend. Deze mogelijkheid hebben gemeenten nu juist niet, volgens de laatste jurisprudentie.

Varianten

Verder beschrijft de VNG twee varianten teneinde de kosten van voorzieningen te kunnen beheersen. Als eerste wordt een juridisch veilige variant beschreven. Die bestaat uit het hanteren van een eigen bijdragesysteem tot maximaal de kostprijs van een voorziening en uit het laten betalen van het OV-tarief voor het Collectief Vervoer (het zogenaamde gereduceerde tarief). Ik zou niet de term 'juridisch veilige variant' gebruiken, maar willen stellen dat dit is hoe de capaciteit van de aanvrager - volgens de CRvB - moet worden uitgelegd. Zoals eerder gezegd kan iemand de toegekende voorziening helemaal zelf betalen met de voor hem geldende eigen bijdrage. Daarover gaat de tweede geopenbare variant. De gemeente berekent - voorafgaande aan het toekennen van de voorziening - of deze met de geldende eigen bijdrage uiteindelijk zelf zal worden betaald. Voor de uitvoering daarvan gaat de gemeente als het ware op de stoel van het CAK zitten. Alleen deze organisatie mag na de toekenning van een voorziening de eigen bijdrage berekenen, hanteert de Wtcg-korting en stuurt de gebruiker van de voorziening vierwielig een rekening. Bij deze variant is ook overleg met het CAK vereist omdat

rekening moet worden gehouden met een eventueel te betalen eigen bijdrage AWBZ.

Ik ontraad gemeenten deze variant toe te passen. Los van de logica maar ook de administratieve belasting daarvan, bestaat er mijns inziens geen bevoegdheid noch een juridische grondslag om een dergelijk besluit te nemen.

Collectiviteit

Soms moet de gemeente een individuele voorziening verlenen zoals een traplift of een scootmobiel. De uitvoering van de compensatieplicht geeft gemeenten ook de bevoegdheid om te verwijzen naar algemene voorzieningen. Deze worden vaak in collectiviteit aangeboden. Denk bijvoorbeeld aan een klussendienst, een was- en strijkservice of de maaltijdservice. De VNG stelt zich in de ledenbrief van 31 januari jl. de volgende vraag: mag de gemeente een financiële bijdrage vragen voor het gebruik van een algemene voorziening? Daar gaat wel een vraag aan vooraf. Gaat het niet (toch) om een individuele voorziening? Dat is het geval als de aanspraak wordt vastgesteld door een (beperkte) individuele toegangsbeoordeling. Zoals gezegd is de gemeenten voor individuele voorzieningen gebonden aan de regels van het eigen bijdragesysteem. Gaat het wel om een algemene voorziening, dan lijkt de Wmo geen drempels op te werpen voor het vragen van een financiële bijdrage. In de Parlementaire behandeling is gesteld dat algemene voorzieningen niet zonder meer gratis hoeven te worden aangeboden. Alleen hoe hoog een financiële bijdrage mag zijn, durf ik op voorhand niet te stellen. Ik verwacht daarover kritische jurisprudentie.

Gebruikelijk

In de meeste Wmo-verordeningen is de bepaling opgenomen dat geen voorziening wordt toegekend als die voor de persoon van de aanvrager algemeen gebruikelijk is. Voorbeelden zijn: een fiets met elektrische hulpmotor⁹ of een bakfiets voor een gezin met kleine kinderen¹⁰. Onder de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) kenden we deze bepaling ook. In de loop van de tijd is die bepaling algemeen gemaakt door het stellen van een inkomensgrens als iemand in het bezit is van een eigen auto. De CRvB oordeelde dat iemand met



ANP / Koen Suyk

Een bakfiets is algemeen gebruikelijk voor gezinnen met kleine kinderen.

een inkomen ter hoogte van 150 procent van het bijstandsniveau zijn vervoerskosten in de directe omgeving zelf kan betalen¹¹. De ratio: het zijn algemeen gebruikelijke kosten met een dergelijk inkomen. Of dat standpunt onder de Wmo is toegestaan lijkt opnieuw te moeten worden uitgeprocedeerd. De CRvB oordeelt onder de Wmo wel dat het redelijk is dat de kosten ter hoogte van het reguliere Openbaar Vervoer zelf kunnen worden betaald¹². Dat is op zich ook logisch, iedereen heeft immers kosten van vervoer. Daarmee zijn de kosten van het gereduceerde tarief voor het gebruik van het Collectief Vervoer algemeen gebruikelijke kosten.

Tot slot

Op basis van de CRvB-uitspraken is mijn conclusie dat gemeenten financieel aan handen en voeten zijn gebonden bij de uitvoering van de Wmo. Naast een eigen bijdragesysteem zijn er geen andere wettelijke mogelijkheden om de Wmo financieel beheersbaar te houden. De Rijksoverheid bepaalt de financiële spelregels van sterk gedecentraliseerde wetgeving. Toch is dat vreemd, zeker als burgers een hoog inkomen en vermogen hebben. Kan

niet gesteld worden dat zij eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen? Voor burgers heeft de jurisprudentie zeker ook betekenis. Ongeacht de hoogte van iemands financiële middelen is er toegang tot de Wmo. Wel kan het zijn dat een individuele voorziening geheel zelf wordt betaald met de geldende eigen bijdrage. Verder geldt dat burgers bescherming genieten in de omvang, de duur en het verbod op samenloop van eigen bijdragen. Stel dat de wetgever - in de breedste zin van het woord - iets anders voor ogen heeft gehad met de wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om invulling te geven aan de eigen (financiële) verantwoordelijkheid van burgers. Dat maakt de Wmo een mooi voorbeeld van onze trias politica. De regering maakt wetgeving, het kabinet voert deze uit en rechters zijn arbiter in het geschil tussen de burger en de overheid. Ik lees, in de laatste jurisprudentie zeker ook een boodschap: een oordeel over de uitvoering van wetgeving wordt bepaald door de vraag of, maar ook hoe deze tot stand is gekomen en is opgeschreven. Het antwoord op een voor mij logische vervolgvraag wie nu aan zet is, is kort: de wetgever zelf. Aangekondigd is dat een

beperkt deel van het vermogen bij de eigen bijdrage mag worden geteld en dat de begrenzing van de negenendertig perioden verdwijnt. Ik betwijfel of dat voor gemeenten financiële zoden aan de dijk zet. Daarnaast lijkt een verhoging van de Wmo-budgetten - gelet op alle bezuinigingen - uitgesloten. Let wel; zoals voor u en mij geldt, gemeenten kunnen euro's ook maar een keer uitgeven. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl

Noten

1. Niet alleen voor huishoudelijke hulp zoals veel gemeenten vanaf 1 januari 2007 al deden.
2. CRvB 19-12-2011 BU7263 Wmo en CRvB 18-01-2012 BV1309 Wmo.
3. Staatsblad 2006 450.
4. Respectievelijk artikelen 15 en 19 Wmo.
5. naar rato per vier weken.
6. Artikel 4.1 lid 5 Bmo.
7. Artikel 4.4 Bmo.
8. De ledenbrief is te raadplegen op www.vng.nl.
9. CRvB 17-11-2009, BK5657 Wmo en CRvB 14-07-2010, BN1265 WVG.
10. Rechtbank 's-Gravenhage 11-05-2011, BQ5651 Wmo.
11. CRvB 18-06-2008, BD6238 WVG.
12. CRvB 26-11-2009, BK4611 Wmo.