

De Wmo en inkomensgrenzen (2012)

1. Aanleiding

Recent zijn er door de Tweede Kamer en diverse gemeenten vragen gesteld over inkomensgrenzen in de Wmo, mede naar aanleiding van enkele rechterlijke uitspraken en voornemens van gemeenten om inkomensgrenzen in te stellen. Hantering van deze grenzen zou betekenen dat burgers met een te hoog inkomen niet in aanmerking zouden komen voor Wmo-voorzieningen. Met name is het de vraag op welke manier de eigen financiële capaciteit van de burger kan worden bepaald, en wat daarbij geoorloofd is en wat niet. In dit document wordt getracht hierover duidelijkheid te verschaffen.

Vooropgesteld moet worden dat het hanteren van een algemene inkomensgrens, waarboven aanvragers niet voor een Wmo-voorziening in aanmerking komen, zonder een individuele toetsing op grond van het compensatiebeginsel niet is toegestaan. Dit neemt echter niet weg dat het mogelijk is om het inkomen van de aanvrager mee te wegen bij het bepalen in hoeverre hij of zij over voldoende capaciteit beschikt om zelf in maatregelen te voorzien. Geschetst wordt hoe gemeenten hiermee, binnen de wettelijke ruimte, om kunnen gaan.

2. Wettelijk kader Wmo

Artikel 4, tweede lid, van de Wmo bepaalt dat het college bij het bepalen van voorzieningen rekening houdt met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorziening, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Dit laatste kan ertoe leiden dat de aanvrager wordt geacht de voorziening zelf te kunnen betalen.

Dit staat los van de eigen bijdrage¹. De toetsing aan artikel 4, tweede lid bepaalt of een burger voor een voorziening in aanmerking komt, en als dat het geval is, dan kan worden bekeken of een eigen bijdrage moet worden opgelegd (en zo ja, welke). Gemeenten hebben de vrijheid om al dan niet eigen bijdragen op te leggen, maar ze zijn hierbij gebonden aan de maxima die in het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo) zijn aangegeven. Op deze wijze wordt eveneens de draagkracht van de aanvrager bij de uitvoering van de Wmo betrokken, maar dit is een wezenlijk andere weg dan het bepalen van de financiële capaciteit van de aanvrager zoals hier wordt bedoeld.

De vraag is hier derhalve hoe het college kan komen tot een vaststelling van deze financiële capaciteit. Het stellen van een algemene inkomensgrens is – zoals gezegd – niet mogelijk. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wmo in 2005-2006 heeft de regering bij memorie van antwoord in de Eerste kamer het volgende aangegeven:

“Het compensatiebeginsel is in de Wmo (...) zo verwoord dat het de gemeente de nodige vrijheid laat bij het beoordelen van de draagkracht van de cliënt. Het ligt voor de hand dat gemeenten bij het beoordelen van de draagkracht van de cliënt op dezelfde manier te werk gaan als bij de eigenbijdrageregeling. De nog te ontwerpen eigenbijdrageregeling zal voor de gemeenten dus een richtsnoer vormen voor het beoordelen van iemands draagkracht.”²

In de nota van toelichting bij het Bmo staat hierover nog het volgende:

“het college van burgemeester en wethouders (houdt) bij het bepalen van de voorzieningen rekening (...) met de persoonskenmerken, de behoefte en de capaciteit van de aanvrager om uit oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Dit betekent dat als de aanvrager in staat is de voorziening zelf te regelen én de financiële middelen heeft deze zelf te betalen, hij niet in aanmerking komt voor verstrekking van de voorziening, of het geld daarvoor, op grond van de Wmo. Het is aan het college van burgemeester en wethouders zelf om te bepalen wanneer het compensatiebeginsel tot deze uitkomst leidt. De Wmo geeft geen bevoegdheid om daarover regels op te stellen.”

¹ Daar waar eigen bijdrage wordt vermeld, wordt steeds ook het eigen aandeel bedoeld.

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 131, C, p. 38-39

Ten aanzien van het bepalen van de financiële capaciteit van de aanvrager geldt het volgende:

- a. Het maatwerk dat de Wmo vereist, strekt zich ook uit over de manier waarop de financiële capaciteit van de aanvrager om zelf in maatregelen te voorzien, moet worden beoordeeld;
- b. Dit betreft een bevoegdheid van het college, er bestaat voor de gemeenteraad geen bevoegdheid om daarover regels te stellen. Het ontwikkelen en voeren van beleid hierover is wel mogelijk (en ook wenselijk);
- c. Uitgegaan moet worden van de draagkracht van de aanvrager. Bij de berekening daarvan maakt de hoogte van het inkomen hier onderdeel van uit, maar is niet het enige te wegen element;
- d. Het ligt voor de hand dat bij de bepaling van de draagkracht van de aanvrager wordt aangeknoopt bij die van de eigen bijdrage-/eigen aandeelregeling in het Bmo. Dit neemt uiteraard niet weg dat gemeenten ook langs andere wegen tot een verantwoorde bepaling van de draagkracht kunnen komen.

3. Inkomensgrens niet, maar wat dan wel?

Omdat het stellen van een inkomensgrens voor het kunnen verkrijgen van een Wmo-voorziening niet mogelijk is, moet het college een onderzoek doen naar de financiële situatie van de aanvrager, waar het inkomen onderdeel van uitmaakt. Het college is vrij in de wijze waarop dit geschiedt, zolang het maar in overeenstemming is met het maatwerk dat de Wmo vereist. Het ligt voor de hand dat gemeenten hierbij aanknopen bij de regeling eigen bijdrage / eigen aandeel.

Eigen bijdrage/ eigen aandeel

In het Bmo is een regeling opgenomen voor het heffen van een eigen bijdrage voor individuele voorzieningen (artikel 15, eerste lid, van de Wmo) en een eigen aandeel in de kosten, dat bij het verlenen van een financiële tegemoetkoming voor eigen rekening blijft (artikel 19, eerste lid, van de Wmo).

In de nota van toelichting bij het Bmo wordt verwezen naar een brief d.d. 26 november 2004³ waarin de uitgangspunten voor het te hanteren eigen bijdrage beleid van gemeenten zijn aangegeven.

In het kort uit deze brief geciteerd:

- het is onwenselijk dat gemeenten een eigen inkomensbeleid gaan voeren; gekozen wordt voor een begrensde gemeentelijke vrijheid;
- de grenzen voor de eigen bijdrage regeling betreffen de absolute maximale bedragen, die per inkomen gevraagd mogen worden en de maximale marginale druk, die de gemeente mag hanteren;
- gemeenten mogen in het kader van de Wmo niet meer dan de kostprijs vragen;
- voor hulp bij het huishouden kan, binnen de inkomensafhankelijke grenzen, de kostprijs per uur worden gevraagd;
- er wordt afgezien van een vermogenstoets, maar de bestaande maximering van eigen bijdrage voor hogere inkomens wordt afgeschaft.

In het Bmo is de landelijk toegestane bovengrens (het maximum) voor het heffen van inkomensafhankelijke eigen bijdragen in de Wmo vastgelegd. Indien het inkomen van de cliënt een bepaalde, expliciete benoemde, grens overschrijdt, dan wordt de maximale eigen bijdrage verhoogd met een, eveneens landelijk bepaalde norm van het meerdere inkomen. De precieze hoogte van het bedrag is afhankelijk van zowel het inkomen als de gezinssamenstelling en leeftijd. Deze grenzen worden hieronder nog nader toegelicht. Inkomensgrenzen komen dus wel voor in de Wmo, maar dan in het kader van de eigen bijdrage. De wetgever heeft met deze normering zowel

³ TK 2004/05, 29 538, nr. 7.

beoogd om maxima te stellen, als om deze te uniformeren en om invulling te geven aan draagkrachtprincipes, mede voor de toepassing van het compensatiebeginsel in de Wmo.

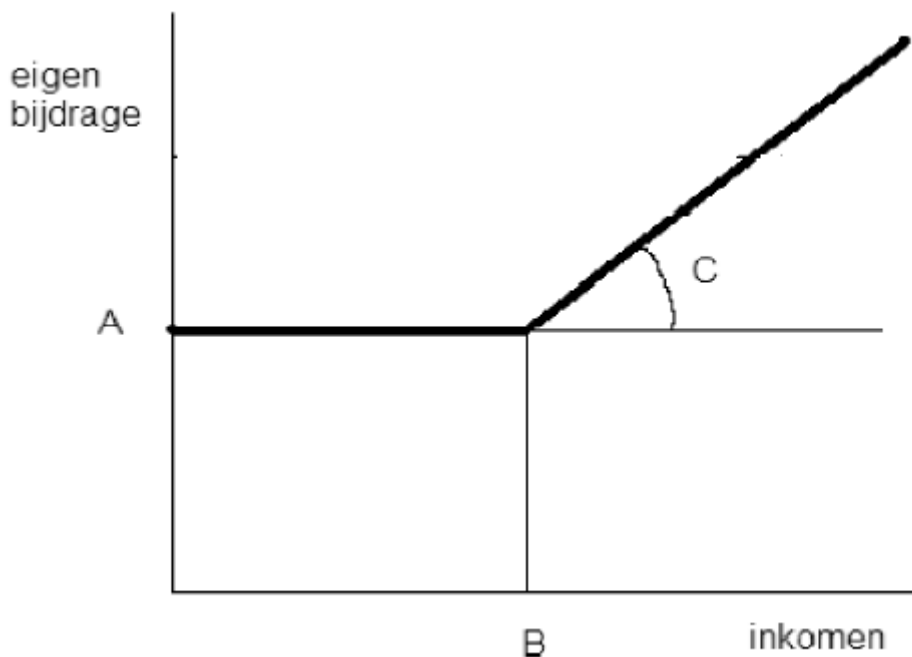
Grenzen in eigen bijdrage regeling

De eigen bijdrage regeling (zoals opgenomen in H 4 van het Bmo) houdt in, dat tot 120% van het sociaal minimum voor een alleenstaande 65+ resp. tot 105% van het sociaal minimum voor een alleenstaande 65- een vastgelegd maximumbedrag (jaarlijks geïndexeerd) geldt. Boven deze inkomensgrens geldt een maximum eigen bijdrage van 15% over het meerdere inkomen. Gemeenten zijn vrij om binnen dit maximum te kiezen voor een lagere eigen bijdrage of eigen aandeel, bijvoorbeeld door een lager percentage te kiezen of een lagere kostprijs voor een uur hulp of een voorziening.

Deze gemaximeerde bijdrage heeft betrekking op de eigen bijdrage voor een individuele voorziening in natura of een pgb (waaronder de vergoeding voor een arbeidsverhouding/alfahulp) en op het aandeel in de kosten, dat bij de toekenning van een financiële tegemoetkoming voor eigen rekening blijft.

In schema:

- A: de maximale eigen bijdrage voor minima
- B: het startpunt van de inkomensafhankelijke bijdrage
- C: het marginaal tarief (15%) van het verzamelinkomen.



Om de relatie tussen inkomen en maximum bijdrage conform het Bmo ook in cijfers duidelijk weer te geven, is onderstaande tabel opgesteld als voorbeeld.

Voor een reeks verschillende (verzamel) inkomens voor personen onder 65 jaar (eerste kolom) is berekend wat de door een huishouden te betalen maximale eigen bijdragen/eigen aandeel 2011 (bij werkende anticumulatie met de AWBZ) is. Deze berekening is uitgevoerd met de rekenmodule van de CAK website, die door iedere cliënt te gebruiken is.

In de tweede kolom is voor die inkomens de persoonlijke maximale periodebijdrage (per 4 weken/13 weken per jaar) weergegeven.

In de derde kolom is de de maximum bijdrage weergegeven na aftrek van de 33% korting voor chronisch zieken / gehandicapten op basis van de Wtcg.

Tabel: Berekening met gebruikmaking van de CAK-rekenmodule eigen bijdrage Wmo 2011:

(Verzamel) inkomen	Max periodebijdrage		Max bijdrage na Wtcg	
	4 wk	13x / jaar	4 wk	13x /jaar
€ 15.000	€ 25,40	330,20	€ 17,02	221,26
€ 25.000	€ 25,40	330,20	€ 17,02	221,26
€ 27.500 *	€ 25,40	330,20	€ 17,02	221,26
€ 28.000	€ 34,20	444,60	€ 22,90	297,70
€ 30.000	€ 57,25	744,25	€ 38,36	498,68
€ 35.000	€ 114,95	1.494,35	€ 77,00	1.001,00
€ 40.000	€ 164,99	2.144,87	€ 110,54	1.437,02
€ 60.000	€ 395,76	5.144,88	€ 265,16	3.447,08
€ 80.000	€ 626,53	8.144,89	€ 419,78	5.457,14

*Het omslagpunt van vast wettelijk minimum naar procentuele aanslag (max 15%) ligt net boven een inkomen van € 27.500.

Toetsing op grond van artikel 4, tweede lid

Nu weer terug naar de eerste stap: de beoordeling of de burger met het oogpunt van kosten zelf in staat is om in maatregelen te voorzien (lees: de voorziening zelf te betalen). Hierbij kan worden gekeken naar de regeling eigen bijdrage. Uitgaande van de bovengrens van 15% van het (verzamel)inkomen, kan de door de gemeente als in beginsel te hanteren inkomensgrens als volgt worden berekend.

Eerst wordt berekend wat de kosten voor de ondersteuning per 4-wekenperiode of op jaarbasis zijn. Liggen die kosten boven de maximale periodebijdrage of jaarbijdrage, dan gaat dit in beginsel boven de draagkracht van betrokkene uit. Dan dient de gemeente aan betrokkene de voorziening toe te kennen, onder inhouding van de maximaal op te leggen eigen bijdrage of eigen aandeel. Liggen de kosten onder deze maximale bijdrage, dan is betrokkene *in beginsel* in staat om daar zelf in te voorzien. Essentieel hierbij is dat de gemeente niet uit het oog verliest dat de compensatieplicht maatwerk vereist. Dit geldt ook voor het beantwoorden van de vraag of iemand de voorziening zelf kan betalen. Dit betekent dat de gemeente er met de bovenstaande berekening nog niet is. Beoordeeld dient te worden of er bijzondere (financiële) omstandigheden bij de aanvrager aanwezig zijn, die tot een andere uitkomst kunnen leiden.

Overigens zou de gemeente bij grensgevallen en bijzondere persoonlijke omstandigheden ook kunnen besluiten wel over te gaan tot toekenning. De inning van de toegestane eigen bijdrage/het eigen aandeel dekt dan de kosten van de geleverde ondersteuning van de gemeente, totdat de kostprijs is opgebracht.⁴ Het voordeel voor de burger is in dat geval, dat anticumulatie wordt toegepast.

Vermogenstoets?

Tenslotte is bij de behandeling in de EK nog gesproken over het hanteren van een vermogenstoets. Daarop is geantwoord, dat dit niet wenselijk wordt geacht, aangezien het inkomen voldoende maatstaf voor draagkracht wordt geacht.

Inmiddels is er nu een voorstel in voorbereiding, waarin het huidige inkomensbegrip voor eigen bijdragen in de AWBZ en Wmo wordt uitgebreid met een vermogensbestanddeel.

⁴ In het Bmo is nog aanvullend de bepaling opgenomen, dat in het geval van het verschaffen in eigendom van een voorziening, gedurende maximaal 3 jaar (39 perioden van 4 weken) een eigen bijdrage dan wel eigen aandeel in de financiële vergoeding in rekening gebracht mag worden. Voor de situatie van het beschikbaar stellen 'in bruikleen' is deze termijn niet van toepassing. In de toelichting van het Besluit is ook aangegeven, dat aan het betalen van een eigen bijdrage een grens is gesteld, het betalen van de volledige kostprijs.

Deze zgn. vermogensinkomensbijtelling houdt in, dat het inkomen dat relevant is voor het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage wordt opgehoogd met een percentage (4%) van het belastbaar vermogen (boven vrijstellingsgrens box 3). Hiermee is weliswaar geen vermogenstoets geïntroduceerd, maar telt het vermogen toch enigszins mee bij het inkomen.