

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp te introduceren met landelijke normen en met oog voor betaalbaarheid voor lage- en middeninkomensgroepen teneinde het stijgend gebruik van voorzieningen voor huishoudelijke hulp te beperken en daarmee de beschikbaarheid van voorzieningen te borgen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *huishoudelijke hulp*: een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget waarvan onderdeel uitmaakt het schoonhouden van de woning van een cliënt;

B

Artikel 2.1.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Bij verordening worden algemene voorzieningen aangewezen waarvoor de bijdrage wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2.1.4a, waaronder in ieder geval die voorzieningen ter compensatie van beperkingen in de participatie of zelfredzaamheid, waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degene aan wie de voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener.

2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot vierde en vijfde lid.

C

Artikel 2.1.4a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ', dan wel' vervangen door 'of'.
2. Het tweede, derde en vierde lid komen te luiden:
 2. Indien een bijdrage als bedoeld in het eerste lid of een bijdrage als bedoeld in artikel 2.1.4, derde lid, verschuldigd is, geldt dat:
 - a. een bijdrage voor een maatwerkvoorziening of voor een krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorziening verschuldigd is vanaf het moment waarop de voorziening daadwerkelijk is geleverd en zolang de cliënt van de voorziening gebruik maakt;
 - b. een bijdrage voor een persoonsgebonden budget verschuldigd is gedurende de periode waarvoor het persoonsgebonden budget is verleend.
 3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden omschreven waarin:
 - a. bij verordening de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld;
 - b. geen of tijdelijk geen bijdrage is verschuldigd voor een maatwerkvoorziening, voor een krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorziening of voor een persoonsgebonden budget.
 4. De bijdrage voor een maatwerkvoorziening, een krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorziening, een persoonsgebonden budget of voor een combinatie van deze voorzieningen of budgetten, bedraagt € 19 voor de ongehuwde cliënt of de gehuwde cliënt en diens echtgenoot tezamen. De eerste zin is niet van toepassing voor huishoudelijke hulp, voor een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget voor beschermd wonen of opvang, of voor een andere bij algemene maatregel van bestuur omschreven maatwerkvoorziening.
3. In het zevende lid wordt de eerste zin vervangen door:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de bijdragen voor huishoudelijke hulp en voor een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget voor beschermd wonen of opvang.
4. Er wordt twee leden toegevoegd, luidende:
 8. Het vijfde lid, onderdeel b, is eveneens van toepassing op de bijdrage voor huishoudelijke hulp.
 9. Het bedrag, genoemd het vierde lid, wordt bij ministeriële regeling op bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze geïndexeerd, waarna het bedrag wordt vervangen door het in de ministeriële regeling genoemde bedrag.

D

Artikel 2.1.4b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het CAK stelt de bijdragen, bedoeld in artikel 2.1.4, derde lid en 2.1.4a, vast en int deze, met uitzondering van:
 - a. de bijdrage voor een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget voor opvang, en
 - b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen maatwerkvoorzieningen.
2. In het tweede lid wordt 'dan wel' vervangen door 'of'.
3. In het derde lid wordt 'artikel 2.1.4a, tweede lid' vervangen door 'artikel 2.1.4a, derde lid'.
4. Het vierde lid vervalt.

E

De onderdelen b van het eerste en tweede lid van artikel 5.1.2 komen telkens te luiden:

b. de uitvoering van artikel 2.1.4, 2.1.4a, 2.1.4b of 2.1.5;.

F

Artikel 5.1.3, eerste lid, komt als volgt te luiden:

1. Het CAK en een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4b, tweede lid, zijn bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de cliënt, zijn echtgenoot, inwonende minderjarige kinderen en zijn ouders, waaronder gegevens over gezondheid die noodzakelijk zijn voor de vaststelling en inning van een bijdrage als bedoeld in artikel 2.1.4b of 2.1.5, voor zover deze op grond van artikel 5.2.1, 5.2.2 of 5.2.3 zijn verkregen en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van artikel 2.1.4, 2.1.4a, 2.1.4b of 2.1.5.

G

In artikel 5.2.2, onderdeel b, wordt 'een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid' vervangen door 'een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4b, tweede lid'.

H

In artikel 5.2.4, derde lid, wordt 'artikel 2.1.4, 2.1.4a, 2.1.4b, 2.1.4a, 2.1.4b,' vervangen door 'artikel 2.1.4, 2.1.4a, 2.1.4b,'.

I

De artikelen 8.3 en 8.4 vervallen.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het abonnementstarief voor voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft geleid tot een beperking van de stapeling van zorgkosten en is transparant en eenvoudig in de uitvoering.¹ De invoering van het abonnementstarief, een vaste bijdrage van € 19,- per maand (2023), heeft echter ook tot gevolg gehad dat het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp onder midden- en hoge inkomensgroepen meer dan verwacht is gestegen.² Deze stijging in het gebruik van huishoudelijke hulp zet de toegankelijkheid van deze voorziening onder de Wmo 2015 onder druk. Ook leidt dit tot druk op andere voorzieningen onder de Wmo 2015. Dit heeft een negatieve invloed op de (financiële) houdbaarheid van de Wmo 2015 als geheel en kan op lokaal niveau leiden tot bezuinigingen en/of bijdragen aan wachtlijsten. Kwetsbare burgers die – met hun naasten – niet zelf kunnen voorzien in de ondersteuning die zij nodig hebben, worden daardoor dan het hardst geraakt. Daarom is in het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'³ afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een passende bijdrage wordt uitgewerkt met landelijke normen en met oog voor de betaalbaarheid van de bijdrage voor de lage- en middeninkomensgroepen. Voorgesteld wordt in de Wmo 2015 een grondslag te creëren om voor de huishoudelijke hulp een passende bijdragesystematiek vast te stellen via een algemene maatregel van bestuur, opdat de voorziening huishoudelijke hulp ook in de toekomst toegankelijk blijft voor mensen die niet zelf in hun behoefte aan huishoudelijke hulp kunnen voorzien.

Daarnaast beoogt het onderhavige wetsvoorstel om het startmoment van een bijdrage in het kader van de Wmo 2015 bij wet vast te leggen en de bestaande grondslag te verhelderen voor het omschrijven van gevallen waarin geen bijdrage is verschuldigd, zodat duidelijk is dat bij algemene maatregel van bestuur ook nadere eisen kunnen worden gesteld aan de pauzering van een bijdrage. De huidige Wmo 2015 legt de regeling voor het moment van de verschuldigdheid van de bijdrage neer bij de gemeente. Doordat er nu vanuit wet- en regelgeving geen expliciete eisen aan het exacte startmoment voor de verschuldigdheid van een bijdrage en de pauzering hiervan worden gesteld, wordt hier in de praktijk door gemeenten wisselend mee omgegaan.⁴ Dit wordt onwenselijk geacht vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid voor de cliënt. Daarom wordt in dit wetsvoorstel, zowel voor het abonnementstarief als voor de met dit wetsvoorstel te introduceren passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp, voorgeschreven dat het moment waarop de ondersteuning start de aanleiding is voor het verschuldigd zijn van de bijdrage. Ook wordt beoogd om – op basis van dit wetsvoorstel – bij algemene maatregel van bestuur nader te regelen wanneer en hoe een bijdrage gepauzeerd moet worden.

Verder wordt met dit wetsvoorstel een wijziging doorgevoerd in de bepalingen over de indexatie van het abonnementstarief. Voorgesteld wordt de wijze van indexeren niet meer in de Wmo 2015 te verankeren, maar aan te sluiten bij het regelgevingsniveau waarop indexatie van de bijdragen voor beschermd wonen en van de bijdragen in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz) is geregeld.⁵ Dit betekent dat wordt voorgesteld bij wet vast te leggen dat het bedrag bij ministeriële regeling wordt geïndexeerd op een bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze. De huidige bepaling in de wet dat het abonnementstarief jaarlijks aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI) kan worden geïndexeerd komt te vervallen.

Leeswijzer

¹ Monitor Abonnementstarief Wmo, vierde meting, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1054707.pdf>

² Dit wordt toegelicht in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, blz. 36.

⁴ In deze toelichting wordt het stoppen van de bijdrage niet benoemd. Het stoppen van de bijdrage gaat gepaard met het beëindigen van de maatwerkvoorziening en het intrekken van de voorziening. Er zijn geen onduidelijkheden ten aanzien van dit moment zoals dat wel het geval is bij het startmoment.

⁵ Zie artikel 3.7 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Deze memorie van toelichting kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 worden de huidige bijdragesystematiek en de aanleiding voor dit wetsvoorstel nader uitgelegd. In hoofdstuk 3 worden de doelen en de inhoud van de hoofdelementen van dit wetsvoorstel geschetst. In hoofdstuk 4 wordt weergegeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere bijdragesystematieken op het vlak van zorg en ondersteuning. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verhouding tussen onderhavig wetsvoorstel en de Algemene verordening gegevensbescherming. In hoofdstuk 6 wordt de betekenis van onderhavig wetsvoorstel voor Caribisch Nederland weergegeven. Hoofdstuk 7 gaat in op de gevolgen (niet zijnde de regeldrukgevolgen of financiële gevolgen) van dit wetsvoorstel voor burgers en de uitvoering. Dit hoofdstuk bevat ook een zogenoemde doenvermogenstoets. Hoofdstuk 8 gaat in op de effecten op de regeldruk. In hoofdstuk 9 wordt beschreven hoe er toezicht wordt gehouden op de bepalingen in onderhavig wetsvoorstel en hoe er wordt gehandhaafd bij overtredingen. Hoofdstuk 10 gaat in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 11 worden de uitkomsten vanuit verschillende ingewonnen adviezen weergegeven en wordt uitgelegd wat met deze adviezen is gedaan. Dit betreft een advies omtrent regeldruk vanuit het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR), een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens, uitvoeringstoetsen door het CAK, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de internetconsultatie die in het kader van dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 12 komt de inwerkingtreding van de bepalingen in dit wetsvoorstel aan bod. Tot slot worden onder 'Artikelsgewijs' de artikelen van dit wetsvoorstel nader toegelicht.

2. Huidige systematiek en aanleiding

In dit hoofdstuk worden per onderdeel van het wetsvoorstel de huidige systematiek en de aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen toegelicht.

2.1 Huidige abonnementstarief en invoering passende bijdrage huishoudelijke hulp

Voor Wmo-maatwerkvoorzieningen, behoudens enkele uitzonderingen,⁶ en door de gemeente aangewezen algemene voorzieningen (met een duurzame hulpverleningsrelatie) zijn cliënten op dit moment een bijdrage verschuldigd die per maand niet meer bedraagt dan het abonnementstarief (2023: € 19). Dit geldt ook voor cliënten die een persoonsgebonden budget (pgb) ontvangen waarmee zij zelf die maatwerkvoorzieningen van derden betrekken. Dit zogenoemde abonnementstarief is per 1 januari 2019 ingevoerd voor Wmo-maatwerkvoorzieningen (behoudens enkele uitzonderingen)⁷ en per 1 januari 2020 is het abonnementstarief ook gaan gelden voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie.⁸ Het abonnementstarief is destijds ingevoerd om de stapeling van zorgkosten voor middeninkomens te beperken en de uitvoering van de bijdrage te vereenvoudigen. Gemeenten hebben de ruimte het abonnementstarief op een lager bedrag of op nihil vast te stellen voor bepaalde categorieën van cliënten. Daarnaast gelden voor de bijdrage op grond van de Wmo 2015 anticumulatiebepalingen.⁹

De exacte bijdrage die voor een cliënt geldt, wordt door het CAK vastgesteld. Hiertoe meldt een gemeente een cliënt bij het CAK aan. Het CAK stelt vervolgens op basis van de wettelijke regels en het gemeentelijk beleid vast welke bijdrage in rekening wordt gebracht bij de cliënt. Het CAK int de bijdrage vervolgens voor de gemeente.

In de jaren voorafgaand aan het abonnementstarief was een inkomensafhankelijke bijdrage van toepassing. De invoering van het abonnementstarief in 2019 en 2020 heeft voor cliënten diverse verbeteringen opgeleverd. Uit het meerjarig monitoronderzoek dat in de periode 2019 tot en met 2022 is uitgevoerd,¹⁰ komt naar voren dat cliënten in het algemeen positief zijn over de invoering van het abonnementstarief. Naast het financiële voordeel dat het abonnementstarief cliënten

⁶ De uitzonderingen zijn: beschermd wonen, opvang en overige bij algemene maatregel van bestuur omschreven maatwerkvoorzieningen.

⁷ De uitzonderingen zijn: beschermd wonen, opvang en overige bij algemene maatregel van bestuur omschreven maatwerkvoorzieningen.

⁸ Dit betreft algemene voorzieningen waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degenen aan wie een voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener(s), zoals bijvoorbeeld bij huishoudelijke hulp en begeleiding.

⁹ Anticumulatie betekent hier dat er per huishouden één maximumbedrag verschuldigd is voor zowel de bijdrage op grond van de Wmo 2015 (waaronder opvang, beschermd wonen) als de bijdrage op grond van de Wlz.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 309; Kamerstukken II 2020/21, 29 538, nr. 322; Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 329; Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

oplevert, zijn cliënten vooral positief over de eenvoud van het abonnementstarief ten opzichte van de eerdere inkomensafhankelijke bijdragesystematiek. Dit komt met name door de voorspelbaarheid van het abonnementstarief. Al heel snel in het aanvraagproces is duidelijk wat de omvang van de bijdrage zal zijn en wat cliënten dus uiteindelijk zelf moeten betalen. Daarnaast heeft de invoering van het abonnementstarief ook tot gevolg gehad dat er in de regel door de Belastingdienst geen financiële gegevens van de cliënt meer hoeven te worden verstrekt aan het CAK, waardoor cliënten minder inbreuk op hun privacy ervaren. Een nuancering hierbij is wel dat gemeenten de mogelijkheid hebben om een inkomensgrens te bepalen waar beneden cliënten geen abonnementstarief verschuldigd zijn, het zogenoemde minimabeleid. Voor de uitvoering hiervan zijn uiteraard wel inkomensgegevens nodig.

De invoering van het abonnementstarief heeft echter ook ongewenste effecten gehad en daarom maatschappelijke discussie en zorgen opgeroepen. Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief werd er rekening mee gehouden dat door het relatief lage tarief van € 19 euro per maand het beroep op de Wmo-voorzieningen zou toenemen (de zogenaamde 'aanzuigende werking' van het abonnementstarief). Zoals later in de paragraaf zal worden toegelicht, is deze toename echter fors hoger gebleken dan vooraf werd verwacht, met name bij de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp. De totale meerkosten voor gemeenten bedroegen in 2021 411 miljoen euro, wat circa 80 miljoen euro meer is dan vooraf werd verwacht (uitgedrukt in prijzen op prijspeil 2021). De verwachting is dat de structurele meerkosten voor gemeenten uiteindelijk circa 110 miljoen euro boven de oorspronkelijke raming zullen uitkomen (eveneens uitgedrukt in prijzen op prijspeil 2021).¹¹ Zoals later in deze paragraaf zal worden toegelicht zijn deze meerkosten voor het overgrote deel toe te schrijven aan de toename van het aantal cliënten bij de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp, waarbij de procentuele groei van het aantal cliënten het grootst is bij de groepen met een midden- of hoger inkomen.

Dit heeft tot maatschappelijke discussie en zorgen geleid. Uit de Monitor Abonnementstarief¹² blijkt bijvoorbeeld dat cliëntorganisaties zien dat als gevolg van het abonnementstarief de (financiële) drempel om hulp of een voorziening aan te vragen erg laag is, waardoor mensen die ook zelf hulp kunnen regelen en vooral ook zelf kunnen betalen, hiervoor gebruik maken van de Wmo 2015. Zorgen over de toename van het gebruik van hulp vanuit de Wmo 2015 in combinatie met bijvoorbeeld het oplopende tekort aan personeel bij aanbieders maken dat cliëntorganisaties vrezen dat dit in de toekomst ten koste gaat van de cliënten die deze hulp het hardste nodig hebben. Sommige cliënten vinden het abonnementstarief dan ook onrechtvaardig.

In lijn hiermee stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport "Kiezen voor houdbare zorg" dat voor lichtere zorgvormen, zoals huishoudelijke hulp, de grenzen van de collectieve verantwoordelijkheid ter discussie moeten blijven staan om de zorg qua mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak houdbaar te houden.¹³

In de volgende tabel is zichtbaar welke ontwikkeling er in het gebruik is geweest bij de verschillende typen Wmo-maatwerkvoorzieningen voor de periode 2017-2021.

Tabel 1 Ontwikkeling aantal cliënten per type Wmo-maatwerkvoorziening 2017-2021

Voorziening	Aantal cliënten					Verandering			
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Hulp bij het huishouden	398.090	390.950	439.060	496.575	510.300	-7.140 -1,8%	48.110 +12,3%	57.515 +13,1%	13.725 +2,8%
Hulpmiddelen en diensten	694.715	724.805	757.850	771.075	767.360	30.090 +4,3%	33.045 +4,6%	13.225 +1,7%	-3.715 -0,5%
Ondersteuning thuis	282.000	311.585	316.890	322.505	330.220	29.585 +10,5%	5.305 +1,7%	5.615 +1,8%	7.715 +2,4%
Totaal exclusief verblijf en opvang	1.025.840	1.068.125	1.134.155	1.188.130	1.204.395	42.285 +4,1%	66.030 +6,2%	53.975 +4,8	16.265 +1,4%

[n.nl/blg-](https://www.wmo.nl/blg-)

pagina 359.

Tabel S-1. Absolute en relatieve ontwikkeling van het aantal unieke cliënten met een maatwerkvoorziening exclusief verblijf en opvang per voorziening en totaal (cliënten kunnen meerdere voorzieningen hebben)

Uit deze tabel wordt duidelijk dat het gebruik van de huishoudelijke hulp vanaf 2019 aanzienlijk is gestegen. Uit de Monitor Abonnementstarief blijkt dat een groot deel hiervan niet verklaard kan worden uit autonome groei van het gebruik, maar het gevolg is van de invoering van het abonnementstarief:

- Het totale effect van het abonnementstarief op de kosten van Wmo-voorzieningen voor gemeenten in 2021 is in de Monitor Abonnementstarief ingeschat op € 411 miljoen.
- Het gaat hier voor € 89 miljoen om een verlaging van de inkomsten uit bijdragen en voor € 322 miljoen om een stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden en aan hulpmiddelen en diensten.
- En van die stijging van € 322 miljoen wordt € 301 miljoen veroorzaakt door een stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden.

Het bovengenoemde bedrag aan meerkosten voor gemeenten (à € 411 miljoen) is, uitgedrukt in prijzen op prijspeil 2021, circa € 80 miljoen hoger dan het bedrag aan meerkosten dat bij de invoering was geraamd.¹⁴ Hoewel de groei in het gebruik van huishoudelijke hulp tussen 2020 en 2021 sterk is afgezwakt, is de groei in 2021 nog steeds hoger dan de ingeschatte autonome groei (die los staat van de invoering van het abonnementstarief). Omdat de groei in 2021 nog boven het autonome groeipad lag, is het reëel om te veronderstellen dat de extra toestroom naar huishoudelijke hulp in 2022 nog deels door zal zetten. Daarom wordt verwacht dat de structurele kosten van het abonnementstarief (in prijzen 2021) uiteindelijk circa € 110 miljoen hoger zullen uitkomen, dan waar bij de invoering van het abonnementstarief van werd uitgegaan.

In de volgende tabel is zichtbaar dat de procentuele groei over de periode 2018-2021 van het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp oploopt per inkomenscategorie. Bij de inkomenscategorieën boven 30.000 euro is de groei van het aantal cliënten gemiddeld circa 125%. In totaal is het aantal cliënten tussen 2018 en 2021 met ruim 119.000 gegroeid (een toename van circa 30%). Van deze 119.000 cliënten valt bijna 70% (ruim 82.000 cliënten) binnen de inkomenscategorieën boven de 30.000 euro, terwijl de cliënten in deze inkomenscategorieën in 2018 slechts 17% uitmaakten van het totaal aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp. Door de sterke groei van het aantal cliënten binnen deze inkomenscategorieën, maakte het aantal cliënten met een inkomen boven de 30.000 euro in 2021 29% uit van het totaal aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp.

Tabel 2 Aantal cliënten met Wmo-maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp naar inkomenscategorie (2018-2021)¹

Inkomen (€)	2018	2021	Groei (aantal cliënten) ²	Groei (%) ²
0 - 10.000	4.785	4.425	-360	-7,5%
10.000 – 20.000	198.000	189.590	-8.410	-4,2%
20.000 – 30.000	121.250	167.020	45.770	37,7%
Totaal < 30.000	324.035	361.035	37.000	11,4%
30.000 – 40.000	36.045	70.955	34.910	96,9%
40.000 – 50.000	14.245	33.860	19.615	137,7%
50.000 – 100.000	13.785	37.855	24.070	174,6%
> 100.000	1.660	5.290	3.630	218,7%
Totaal > 30.000	65.735	147.960	82.225	125,1%
Totaal³	390.950	510.300	119.350	30,5%

¹ Bron: Vierde meting Monitor Abonnementstarief, tabel 3, blz. 17, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345; tussentotalen toegevoegd.

² Het gaat hier om de totale groei van het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp; deze groei wordt niet alleen verklaard door het abonnementstarief, maar in elk geval ook door demografische groei.

³ Cliënten met een onbekend inkomen tellen mee in dit totaal, de som van de bovenstaande inkomenscategorieën telt daarom niet op tot het totaal.

Met het oog op het voorgaande is in het coalitieakkoord afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een passende bijdrage wordt uitgewerkt met landelijke normen en met oog voor de betaalbaarheid van de bijdrage voor lage- en middeninkomensgroepen. Dit wetsvoorstel

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

introduceert daarom een grondslag voor het vaststellen van een passende bijdrage voor maatwerkvoorzieningen, persoonsgebonden budgetten en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, die betrekking hebben op huishoudelijke hulp. Bij algemene maatregel van bestuur zal nadere uitwerking worden gegeven aan de wijze waarop die bijdrage vorm krijgt.

Dit voorstel beperkt zich tot huishoudelijke hulp en strekt zich niet uit over andere Wmo-voorzieningen. Het abonnementstarief van € 19 per maand (2023) blijft gelden voor alle andere hulp onder de Wmo 2015 waarop het abonnementstarief nu van toepassing is, zoals voor hulpmiddelen en woningaanpassingen, begeleiding en dagbesteding. Daarmee wordt het abonnementstarief dus nadrukkelijk niet afgeschaft, maar alleen beperkt qua reikwijdte. Daarmee wordt beoogd de positieve effecten van het abonnementstarief zo veel mogelijk te behouden, terwijl de aanzuigende werking van het abonnementstarief wordt verminderd. Juist daar waar deze aanzuigende werking dusdanig veel sterker is dan vooraf werd aangenomen, dat daardoor de toegankelijkheid van Wmo-voorzieningen onder druk is komen te staan.

Tegen deze achtergrond laat de keuze om de bijdragemaatregel te beperken tot de huishoudelijke hulp zich als volgt motiveren. Ten eerste beslaat de huishoudelijke hulp een groot volume van de vraag naar Wmo-voorzieningen. Dit maakt dat het voor de hand ligt om naar deze voorziening in het bijzonder te kijken. Verder blijkt uit het hiervoor genoemde meerjarige monitoronderzoek, dat het abonnementstarief vooral een aanzuigende werking heeft gehad bij de voorziening hulp bij het huishouden, en in veel mindere mate bij andere voorzieningen zoals woningaanpassingen en hulpmiddelen. Mensen in midden- en hogere inkomensklassen kozen voorheen – voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief – vaker voor (particuliere) alternatieven, die in veel gevallen niet veel duurder waren dan de bijdrage die zij zouden betalen voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo 2015¹⁵ en waarbij men zelf meer invloed heeft op de invulling van de werkzaamheden. Voor de huishoudelijke hulp geldt bovendien dat er een volwassen commerciële markt bestaat voor deze diensten.

Het abonnementstarief heeft geen impact op de vraag naar dagbesteding en individuele begeleiding,¹⁶ waardoor voor deze voorzieningen de invoering van een bijdrage die afhankelijk is van het inkomen niet in de rede ligt. Voor begeleiding en dagbesteding met intensieve begeleiding van professionals bestaan ook geen reële particuliere alternatieven. Er is onvoldoende markt voor deze voorzieningen los van de gemeentelijke inkoop. Het gaat hier om maatwerkvoorzieningen en niet om algemene Wmo-voorzieningen of algemeen gebruikelijke voorzieningen zoals buurthuis, sport of kunst- of muziekles.

Zoals gezegd is er bij woningaanpassingen en hulpmiddelen wel sprake van een aanzuigende werking van het abonnementstarief.¹⁷ Dit effect is, zoals toegelicht onder tabel 1 van deze memorie van toelichting, in vergelijking met het effect bij huishoudelijke hulp echter zeer beperkt qua omvang en daarom wordt voor woningaanpassingen en hulpmiddelen geen bijdrage ingevoerd die afhankelijk is van het inkomen.

2.2 Verheldering start en pauzering bijdrage

In de Wmo 2015 en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is bepaald dat de gemeente het CAK in kennis stelt wanneer een voorziening (waarvoor het abonnementstarief geldt) wordt verstrekt. Een bijdrage in de kosten is verschuldigd zo lang gebruik wordt gemaakt van een voorziening of zo lang een persoonsgebonden budget (pgb) wordt verstrekt. Gemeenten kunnen een voorziening tijdelijk opschorten (pauzeren).

¹⁵ Onder andere vanwege gebruik van de 'regeling dienstverlening aan huis', dat bij een direct contract tussen een burger en een schoonmaakhulp mogelijk is.

¹⁶ Het aantal cliënten dat gebruik maakt van de maatwerkvoorzieningen dagbesteding en individuele begeleiding is in tabel 1 te vinden als onderdeel van de categorie "ondersteuning thuis".

¹⁷ Het aantal cliënten dat gebruik maakt van de maatwerkvoorzieningen woningaanpassingen en hulpmiddelen is in tabel 1 te vinden als onderdeel van de categorie "hulpmiddelen en diensten".

Uit de Wmo 2015 volgt impliciet dat een bijdrage alleen verschuldigd is bij daadwerkelijk gebruik van een voorziening. Dit moet dan wel bij verordening geregeld zijn. Omdat de Wmo 2015 geen specifieke bepalingen omtrent het startmoment voor de bijdrage of het moment van pauzeren van een bijdrage bevat, gaan gemeenten hier in de praktijk verschillend mee om. Zo start in sommige gevallen de bijdrage vanaf het afgeven van de beschikking, in andere gevallen vanaf de intake en in weer andere gevallen vanaf het moment waarop daadwerkelijk ondersteuning wordt geleverd. Ook met het pauzeren van de bijdrage gaan gemeenten verschillend om. In sommige gemeenten leidt dit tot situaties waarbij wel een bijdrage wordt betaald terwijl (nog) geen ondersteuning wordt ontvangen.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening' in 2019, is gedebatteerd over hoe wordt omgegaan met het innen van het abonnementstarief als de cliënt (tijdelijk) geen gebruik maakt van ondersteuning.¹⁸ De toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft destijds toegezegd te onderzoeken of er voor het start- en pauzemoment van de bijdrage meer uniforme definities gehanteerd kunnen gaan worden. Er is destijds besloten om dit niet tegelijkertijd met het abonnementstarief in te voeren, omdat dit teveel druk zou leggen op de implementatie van het abonnementstarief.

De Tweede Kamer en gemeenten zijn daarna geïnformeerd over het voornemen om het start- en pauzemoment nader te normeren.¹⁹ Middels onderhavig wetsvoorstel wordt de thans beoogde nadere normering voor zowel het abonnementstarief als de nieuwe passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp van een wettelijke basis voorzien.

2.3 Wijziging bepalingen indexatie abonnementstarief

In de Wmo 2015 is bepaald dat het abonnementstarief jaarlijks bij ministeriële regeling kan worden geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI). Voor beschermd wonen en de bijdragen in het kader van de Wlz geldt dat de wijze van indexering wordt geregeld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.²⁰ Dit hangt ook samen met het feit dat de bijdrage voor voornoemde voorzieningen geregeld is in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. De regering is voornemens de indexatie van het abonnementstarief op een vergelijkbare wijze te regelen door de methodiek op het niveau van algemene maatregel van bestuur te regelen. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat het abonnementstarief, dat in de wet is vastgesteld, bij ministeriële regeling op bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze wordt geïndexeerd. Door niet langer bij wet te regelen dat indexatie van het abonnementstarief, indien daar bij ministeriële regeling toe wordt besloten, aan de hand van het CPI moet plaatsvinden, maar bij wet vast te leggen dat het abonnementstarief bij ministeriële regeling wordt geïndexeerd op een algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze, wordt wat betreft de methodiek van indexatie meer flexibiliteit ingebouwd.

2.4 Overig

Tot slot worden met dit wetsvoorstel twee overgangsbepalingen (art. 8.3 en art. 8.4) voor cliënten met een AWBZ-indicatie geschrapt uit de Wmo 2015. Voor beide bepalingen geldt dat deze zijn uitgewerkt en derhalve kunnen vervallen. Omdat de bepalingen geen feitelijke werking meer hebben, wordt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting niet verder ingegaan op het schrappen van de bepalingen. Voor een gedetailleerde beschrijving van de inhoud van de betreffende bepalingen en de reden voor het schrappen van de bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3. Doelen en inhoud wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de doelen en de inhoud van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt beschreven welke alternatieven zijn overwogen.

¹⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 8, pp. 6-7.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 346.

²⁰ Voor opvang wordt rechtstreeks verwezen naar de zak- en kleedgeldnorm die door de Minister van SZW wordt geïndexeerd en is opgenomen in andere regelgeving.

3.1 Doel invoering passende bijdrage huishoudelijke hulp

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een aparte bijdragesystematiek voor de huishoudelijke hulp in te richten.

Het beoogde doel van de invoering van een aparte, passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp naast het abonnementstarief, is dat de groei van het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp wordt afgeremd. Daarmee zullen de beschikbaarheid van de voorziening huishoudelijke hulp en de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 als geheel worden verbeterd. Daarnaast is het een doel om bij het bepalen van de bijdrage die cliënten moeten betalen voor het gebruik van deze Wmo-voorziening, meer rekening te houden met hun financiële draagkracht.

Met de invoering van de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp wordt naar verwachting in totaal € 95 miljoen door gemeenten bespaard (zie paragraaf 10.3 van deze memorie van toelichting). Dit betreft de optelsom van een vermindering van de uitgaven aan huishoudelijke hulp (omdat minder mensen een beroep doen op huishoudelijke hulp) en een verhoging van de inkomsten uit de bijdragen voor huishoudelijke hulp (omdat een deel van de mensen die wél een beroep blijft doen op de huishoudelijke hulp een hogere bijdrage gaat betalen).

3.2 Beoogde vormgeving passende bijdrage huishoudelijke hulp

Zoals reeds is gecommuniceerd aan de Tweede Kamer²¹ worden de volgende twee uitgangspunten gehanteerd bij de vormgeving van de passende bijdrage. Het eerste uitgangspunt is dat bij de vormgeving van de passende bijdrage voor cliënten van huishoudelijke hulp, rekening wordt gehouden met hun draagkracht. Het tweede uitgangspunt is dat de vormgeving niet onnodig complex mag zijn, zodat onnodige uitvoeringsproblematiek en regeldruk worden vermeden.

Uitgangspunt: rekening houden met financiële draagkracht

Het eerste uitgangspunt is als volgt uitgewerkt. Beoogd wordt de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp zodanig vorm te geven, dat voor cliënten met een bijdrageplichtig inkomen²² tot 185% van de normen²³ die zijn gebaseerd op de Toeslagenwet en de Algemene Ouderdomswet (AOW) (hierna: sociaal minimum) de bijdrage gelijk zal zijn aan het abonnementstarief van € 19 per maand (peiljaar 2021 en behoudens indexatie). Beoogd wordt dat cliënten met een bijdrageplichtig inkomen boven 185% van het sociaal minimum bij gebruik van huishoudelijke hulp een bijdrage zullen gaan betalen die lineair oploopt met het bijdrageplichtig inkomen. Dit houdt in dat voor deze cliënten, bovenop de genoemde € 19 per maand, een aanvullend marginaal tarief van toepassing zal zijn van 8% van het deel van het bijdrageplichtig inkomen dat uitkomt boven 185% van het sociaal minimum. Dat betekent dat voor elke € 1.000 extra bijdrageplichtig inkomen per jaar, boven 185% van het sociaal minimum, de maandelijkse bijdrage met circa € 6,70 stijgt (8% van € 1.000 = € 80, wat op maandbasis neerkomt op € 80/12 = € 6,70). Daarbij zal een maximum bijdrage van € 255 per maand gelden, wat omgerekend neerkomt op de maandelijkse kosten voor gemeenten (op basis van prijzen 2021) bij het gemiddeld gebruik van twee uur huishoudelijke hulp per week. Bij een minimum bijdrage van € 19 per maand wordt de maximum bijdrage van € 255 per maand betaald door cliënten met een bijdrageplichtig huishoudinkomen dat (op jaarbasis) € 35.400 of meer boven 185% van het sociaal minimum ligt.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 346.

²² Het bijdrageplichtig inkomen bestaat uit het verzamelinkomen en 4% vermogensinkomensbijtelling (VIB) over de rendementsgrondslag boven de vermogensgrens zoals vastgesteld in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

²³ Hierbij worden de volgende typen huishoudens onderscheiden: niet AOW-gerechtigd eenpersoonshuishouden, AOW-gerechtigd eenpersoonshuishouden, en AOW-gerechtigd meerpersoonshuishouden.

De bijdrage wordt in beginsel vastgesteld op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor een bijdrage wordt vastgesteld.²⁴ Indien het bijdrageplichtig inkomen in het kalenderjaar waarvoor een bijdrage wordt vastgesteld ten minste € 2.853 lager is (2023) dan het bijdrageplichtig inkomen van twee kalenderjaren eerder, stelt het CAK de bijdrage op verzoek van de cliënt vast op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het kalenderjaar waarvoor een bijdrage wordt vastgesteld (er vindt dan dus een peiljaarverlegging plaats).²⁵

Doordat de bijdrage vanaf 185% van het sociaal minimum oploopt met het inkomen en vermogen – en daaronder gelijk is met het abonnementstarief – wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de cliënt. De keuze om deze grens bij 185% van het sociaal minimum te leggen wordt als volgt gemotiveerd. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.1, blijkt uit de Monitor Abonnementstarief dat het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp over de periode 2018-2021 is gestegen binnen alle inkomenscategorieën boven de 20.000 euro. Uit de monitor blijkt evenwel ook dat de (gewogen gemiddelde) procentuele stijging bij de inkomenscategorieën boven de 30.000 euro (125%) duidelijk groter is dan in de categorie met een inkomen van 20.000 tot 30.000 euro (38%). In prijzen 2021 is 30.000 euro op jaarbasis circa 185% van het sociaal minimum voor een alleenstaande AOW-gerechtigde (veruit het grootste deel van de cliënten met huishoudelijke hulp, bijna 2/3, betreft alleenstaande AOW-gerechtigden). Gelet op het doel van de maatregel om de aanzuigende werking van het abonnementstarief te verminderen en daarbij rekening te houden met de betaalbaarheid van de bijdrage voor lage en middeninkomens en met financiële draagkracht, acht de regering een inkomensgrens van 185% van het sociaal minimum daarom redelijk.

De regering heeft niet gekozen voor een hogere inkomensgrens. Zoals tabel 2 in paragraaf 2.1 laat zien, is het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp met een inkomen tussen de 30.000 en 40.000 euro bijna de helft van het totaal aantal cliënten met een inkomen boven de 30.000 euro. Als de inkomensgrens als percentage van het sociaal minimum zodanig zou worden verhoogd dat ook alleenstaande AOW-gerechtigden met een inkomen tot 40.000 euro het abonnementstarief zouden blijven betalen voor de huishoudelijke hulp, zou de nieuwe bijdrage niet meer voldoende aangrijpen bij de cliëntgroepen waarbij de aanzuigende werking van het abonnementstarief het sterkst is gebleken.

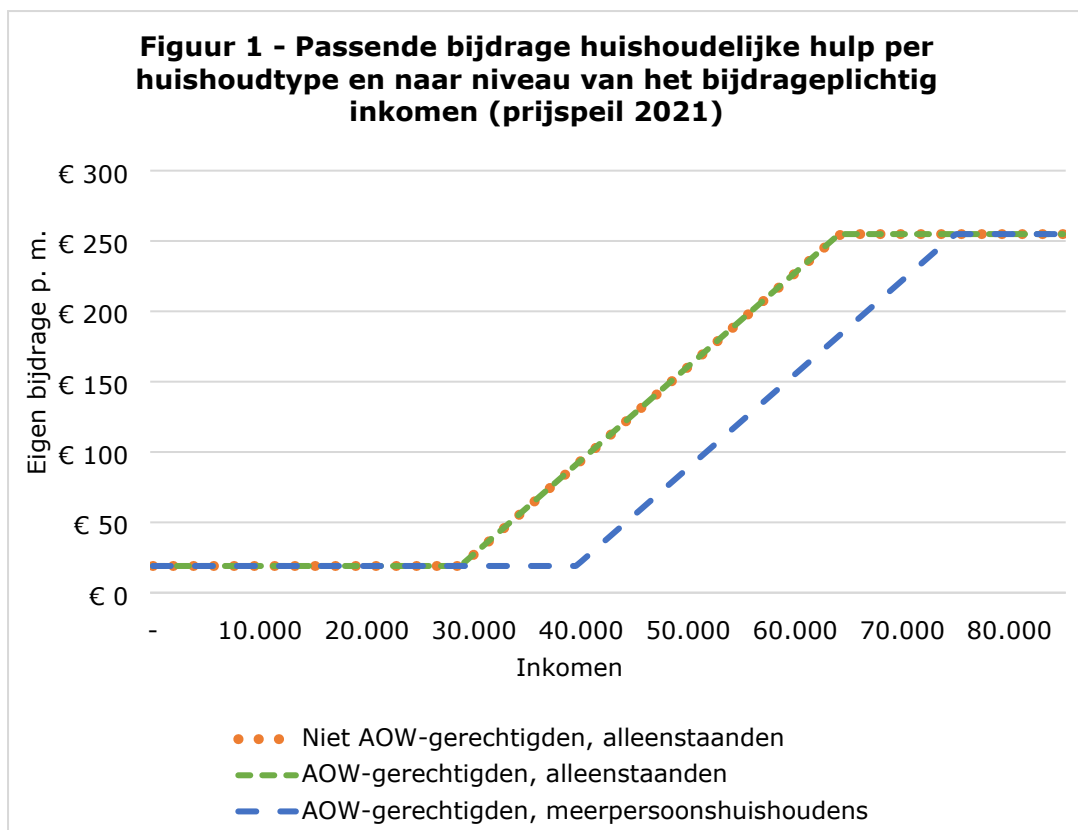
In de nieuwe systematiek zal onderscheid worden gemaakt naar verschillende huishoudtypes. Onderscheid wordt gemaakt tussen éénpersoonshuishoudens die al dan niet AOW-gerechtigd zijn, en meerpersoonshuishoudens waarvan de leden beiden AOW-gerechtigd zijn. Net als onder het huidige systeem, blijft een vrijstelling bestaan voor niet AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens (huishoudens waarvan één of beide partners niet AOW-gerechtigd zijn). Deze vrijstelling volgt uit de maatregel die per 2017 genomen is voor financiële compensatie van eenverdienerhuishoudens waarbij één van de partners chronisch ziek is.²⁶ Deze huishoudens zullen, net als nu, geen bijdrage betalen voor huishoudelijke hulp. Dit om vergelijkbare overwegingen als ten grondslag lagen aan de bovengenoemde per 2017 genomen maatregel.

In de volgende figuur (figuur 1) is de voorgenomen hoogte van de bijdrage huishoudelijke hulp per huishoudtype en naar niveau van het bijdrageplichtig inkomen visueel weergegeven. Omdat voor meerpersoonshuishoudens een hoger sociaal minimum van toepassing is dan voor alleenstaanden, ligt het inkomensniveau van waaraf de bijdrage begint op te lopen (185% van het sociaal minimum), uitgedrukt in euro's, voor meerpersoonshuishoudens hoger dan voor alleenstaanden. Dit is te zien in de figuur.

²⁴ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, artikel 1.1.

²⁵ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, artikel 3.9.

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XVI, nr. 10



De inwerkingtreding van de nieuwe passende bijdrage is voorzien per 1 januari 2025 (zie hoofdstuk 12 voor een uitgebreide toelichting). De systematiek van de bijdrage huishoudelijke hulp wordt op grond van dit wetsvoorstel vormgegeven in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Door de hogere bijdrage zal naar verwachting het beroep op huishoudelijke hulp vanuit de Wmo 2015 afnemen. Het blijft voor alle inkomensgroepen mogelijk een beroep te doen op ondersteuning vanuit de Wmo 2015 in de vorm van huishoudelijke hulp. Daar wordt voor gekozen omdat voldoende inkomen niet automatisch betekent dat een inwoner de ondersteuning ook zelf kan organiseren. In gevallen waarin de inwoner hiertoe niet in staat is, blijft het wenselijk dat een gemeente helpt bij de organisatie van de ondersteuning.

In dit wetsvoorstel wordt, net als voor het abonnementstarief, de mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten om de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp voor een nader door de gemeente aan te wijzen inkomensgroep van cliënten op nihil zetten. Daarvoor is gekozen om gemeenten ook voor de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp de mogelijkheid te bieden om minimele bijdrage te voeren.

Uitgangspunt: geen onnodige complexiteit

Een aantal ontwerpkeuzes in de nieuwe bijdragesystematiek zorgt ervoor dat de complexiteit zo beperkt mogelijk blijft. Vóór invoering van het abonnementstarief bestond er een koppeling tussen de hoogte van de bijdrage van de cliënt en de hoeveelheid door de cliënt ontvangen huishoudelijke hulp. Dit maakte het administratieve proces om de bijdrage vast te stellen onnodig ingewikkeld en zorgde destijds voor veel vertraging bij het opleggen van de bijdrage, wat leidde tot stapelfacturen voor cliënten (een factuur over meer dan een periode). Er is daarom nu bewust gekozen om in de vormgeving van de voorgestelde bijdragesystematiek geen koppeling te maken tussen de hoogte van de passende bijdrage en de ontvangen hoeveelheid huishoudelijke hulp. Bij een gelijk bijdrageplichtig inkomen en bij gelijke samenstelling van het huishouden betaalt iemand die relatief weinig huishoudelijke hulp ontvangt daarom een even grote bijdrage als iemand die relatief veel huishoudelijke hulp ontvangt.

De nieuwe systematiek voor de bijdrage huishoudelijke hulp is onvermijdelijk complexer dan de huidige systematiek. Tegen deze achtergrond is er oog voor de toegenomen aanspraak op het doenvermogen van cliënten. Momenteel hebben cliënten al recht op onafhankelijke cliëntondersteuning die hen kan informeren over de van toepassing zijnde bijdragen. Om het administratieve proces om de eigen bijdrage vast te stellen zo veel mogelijk te vereenvoudigen, alsmede de administratieve lasten en de kans op (en impact van) vertraging, fouten en stapelfacturen voor de burger zo veel mogelijk te beperken wordt ook flankerend beleid voorbereid. Het gaat hier bijvoorbeeld om het voornemen om aan burgers die voor het eerst inkomen hebben de minimum eigen bijdrage op te leggen in plaats van een bijdrage op basis van een voorlopig inkomen en om de maximumtermijn van 12 maanden waarmee een bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd (zoals genoemd in artikel 3.6 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) te verkorten naar drie maanden. Tot slot zullen CAK en ketenpartijen ook maatregelen nemen om de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens door gemeenten aan het CAK te verbeteren, wat de kans op fouten door te late en/of onjuiste gegevensaanlevering verkleint. Indien hier financiële consequenties aan verbonden zijn wordt dit bekostigd binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor de implementatie en uitvoering. In de paragrafen 7.1 en 11.3.1 van deze memorie van toelichting wordt nader op het voorgaande in gegaan. Over dit flankerende beleid wordt afzonderlijk besloten.

Samenloop

Voornemen is via de (ontwerp) algemene maatregel van bestuur, waarin invulling wordt gegeven aan de in dit wetsvoorstel geboden grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake de bijdrage voor de huishoudelijke hulp, vast te leggen dat de bijdrage voor de huishoudelijke hulp voorliggend is indien een huishouden zowel gebruik maakt van huishoudelijke hulp als van een voorziening waarvoor het abonnementstarief geldt. Het huishouden betaalt in dat geval alleen de bijdrage voor huishoudelijke hulp. Indien de bijdrage voor huishoudelijke hulp tijdelijk wordt opgeschort, maar de andere maatwerkvoorziening nog doorloopt, dan gaat het huishouden tijdelijk het abonnementstarief betalen. Als de huishoudelijke hulp weer start, start ook de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp weer.

3.3 Doelen en inhoud verheldering start en pauzering bijdrage

Dit wetsvoorstel beoogt voorts het moment waarop de bijdrage verschuldigd is te verhelderen. Hiervoor wordt in dit wetsvoorstel verduidelijkt wanneer de verschuldigdheid van de bijdrage start en wordt de bestaande grondslag voor het omschrijven van gevallen waarin geen bijdrage is verschuldigd verhelderd, zodat duidelijk is dat bij algemene maatregel van bestuur ook nadere eisen kunnen worden gesteld aan de pauzering van een bijdrage. Het doel van de beoogde verheldering is tweeledig. Allereerst wordt beoogd dat gemeenten hier uniform mee omgaan. Ten tweede wordt beoogd dat de ingangsdatum van de verschuldigdheid van de bijdrage wordt vastgelegd in de wet en wordt geconcretiseerd. Voor pauzebeleid wordt een basis geboden om bij algemene maatregel van bestuur een vergelijkbare verheldering te bieden.

Het startmoment voor cliënten met een Wmo 2015-pgb wordt ook op wetsniveau geregeld, maar was vanwege de rol van de Sociale verzekeringsbank (SVB) al meer geformaliseerd. Hiervoor geldt, dat de verschuldigdheid van de bijdrage start vanaf het moment dat het pgb is verleend. Deze cliënten zijn zelf verantwoordelijk voor het inkopen van de maatschappelijke ondersteuning. Hiervoor is er een budget aan de cliënt verstrekt en beschikbaar bij de SVB. Het is aan de cliënt welke hulpverlener wordt betrokken (of vervanging wordt geregeld) en of er wordt gedeclareerd of niet. Bij de leveringsvorm van het pgb is de bijdrage gekoppeld aan het recht en niet het gebruik. De bijdrage voor het pgb is namelijk gekoppeld aan de ingangsdatum van de pgb-verleningsbeschikking. De bijdrage voor het pgb stopt alleen op het moment dat het recht op het pgb zelf wordt stopgezet.

Startmoment

In dit voorstel wordt verduidelijkt dat de bijdrage pas verschuldigd is als de levering van de huishoudelijke hulp (in natura) daadwerkelijk is gestart. Eerder is de bijdrage niet verschuldigd. Gemeenten gebruiken – waar mogelijk – het startbericht van de aanbieder voor het bericht voor de start van de verschuldigdheid van de bijdrage dat zij naar het CAK sturen. Voor hulpmiddelen

en woningaanpassingen start de bijdrage vanaf de eerstvolgende maand na het moment waarop de middelen zijn geleverd of vanaf het moment waarop de woningaanpassing is gerealiseerd. Voor de overige Wmo-voorzieningen, waaronder de huishoudelijke hulp, geldt dat de bijdrage start vanaf het moment dat er daadwerkelijk ondersteuning wordt geleverd. Het intakegesprek of andere werkzaamheden gerelateerd aan de toegang tot de ondersteuning worden in deze context niet gezien als het leveren van ondersteuning.

Pauzering

Voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur te verhelderen dat de bijdrage gepauzeerd dient te worden als de ondersteuning door omstandigheden langer dan een kalendermaand niet wordt geleverd. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als een aanbieder in de zomervakantie onvoldoende personeel beschikbaar heeft en gedurende een kalendermaand of langer geen ondersteuning kan bieden. Indien er wel gedeeltelijk ondersteuning wordt geboden, kan de bijdrage niet worden gepauzeerd.

In de versie van dit wetsvoorstel die eerder is opengesteld voor internetconsultatie, was de verheldering van de pauzering nog onderdeel van het wetsvoorstel en werden hier, naast de minimumduur voor het niet leveren van een voorziening (1 maand) nog twee andere randvoorwaarden voor gesteld. Het niet leveren van de voorziening mocht niet toerekenbaar aan de cliënt zijn. En de pauzering van de bijdrage moest door de cliënt maximaal 6 weken na afloop van de pauzeperiode worden doorgegeven aan de gemeente. In de gesprekken met CAK en VNG over deze voorwaarden is door zowel CAK als VNG aangevoerd dat pauzering van de bijdrage in deze vorm slecht uitvoerbaar is. Daarbij is vooral aangevoerd dat het lastig te controleren is of het niet leveren van een voorziening wel of niet aan de cliënt kan worden toegerekend. Op basis van de gesprekken met CAK en VNG hierover, is besloten de verheldering van het pauzemoment uit dit wetsvoorstel te halen en in plaats daarvan een heldere grondslag voor het stellen van nadere regels in de Wmo 2015 op te nemen, zodat duidelijk is dat ook bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld aan de pauzering van de bijdrage. Deze nadere regels worden nog nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

3.4 Doel en inhoud wijziging bepalingen indexatie abonnementstarief

Dit wetsvoorstel wijzigt tot slot de wijze van indexatie van het abonnementstarief. Beoogd doel van deze wijziging is het gelijktrekken van het regelgevingsniveau waarop de indexeringsystematiek van het abonnementstarief is vastgelegd aan dat van de andere bijdragen in de Wlz en Wmo 2015. Hierdoor kunnen in de toekomst eventuele wijzigingen in de wijze van indexeren voor de Wlz en Wmo-voorzieningen beter in samenhang worden gezien en op hetzelfde regelingsniveau worden doorgevoerd. Daartoe komt de huidige bepaling in de wet die regelt dat indexatie van het abonnementstarief aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI) bij ministeriële regeling kan plaatsvinden te vervallen, en wordt opgenomen dat het abonnementstarief bij ministeriële regeling op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze wordt geïndexeerd.

Het abonnementstarief wordt tot op heden niet jaarlijks geïndexeerd. Voor de tarieven die gemeenten aan aanbieders van Wmo-voorzieningen betalen, geldt dit wel. Gemeenten zijn verplicht indexatie mee te nemen in het bepalen van de hoogte van de tarieven voor Wmo-voorzieningen.²⁷ Het is daarom logisch ook de bijdrage die burgers moeten betalen voor deze voorzieningen jaarlijks te indexeren (dit geldt zowel voor het abonnementstarief als straks voor de nieuwe, passende bijdrage huishoudelijke hulp). Door niet langer bij wet te regelen dat indexatie van het abonnementstarief, indien daar bij ministeriële regeling toe wordt besloten, aan de hand van het CPI moet plaatsvinden, maar bij wet vast te leggen dat het abonnementstarief bij ministeriële regeling wordt geïndexeerd op een bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze, wordt wat betreft de methodiek van indexatie meer flexibiliteit ingebouwd. Voor andere zorgwetten is de wijze van indexeren ook verankerd op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Door dit voor de Wmo 2015 ook te doen, kunnen (eenmalige) wijzigingen in de wijze van indexeren van de bijdragen in verschillende zorgwetten makkelijker in samenhang worden getroffen.

²⁷ Artikel 5.4, derde lid, onderdeel e, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

3.5 Overwogen alternatieven

Ten aanzien van de invoering van een passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp is als alternatief overwogen om potentiële Wmo-cliënten voor wat betreft de huishoudelijke hulp enkel onder een bepaalde inkomensgrens toegang te verlenen tot de voorziening. Bij de eerste gesprekken over de uitwerking van de coalitieakkoordmaatregel is deze optie om twee redenen overwogen. Ten eerste, omdat hiermee ten opzichte van een passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp met grotere zekerheid het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp wordt afgeremd. Bij de passende bijdrage is de besparing afhankelijk van het gedragseffect bij burgers. Ten tweede is deze alternatieve optie overwogen, omdat de uitvoering van de bijdragesystematiek daardoor eenvoudig kan blijven. Toch is uiteindelijk niet gekozen voor deze optie, omdat de brede toegankelijkheid van de Wmo 2015 ongeacht inkomen daarmee als uitgangspunt zou komen te vervallen. Daarvan zou een gevolg zijn dat een groep burgers die vanwege andere dan financiële redenen toch niet in staat is om de huishoudelijke hulp zelf te organiseren, vanwege de hoogte van hun inkomen geen gebruik meer zou kunnen maken van huishoudelijke hulp als Wmo-voorziening. Simulatie-onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2019 maakt inzichtelijk dat zij dan naar verwachting (deels) zullen uitstromen naar duurdere vormen van zorg, zoals een verpleeghuis.²⁸ Bovendien zou deze variant, bij het handhaven van de financiële taakstelling uit het coalitieakkoord (zie paragraaf 10.3 van deze memorie van toelichting), naar verwachting impliceren dat, naast de hoge inkomens, ook een significant deel van de middeninkomens geen toegang meer zou hebben tot huishoudelijke hulp op grond van de Wmo 2015.

Een generieke verhoging van het abonnementstarief acht de regering om meerdere redenen niet passend als alternatief. Ten eerste zou die maatregel op alle Wmo-voorzieningen aangrijpen waarvoor nu het abonnementstarief geldt, terwijl de aanzuigende werking van het abonnementstarief alleen bij de huishoudelijke hulp van problematische omvang wordt geacht. Ten tweede zou een algehele verhoging van het abonnementstarief niet passen bij het in paragraaf 3.1 geformuleerde doel om bij het bepalen van de bijdrage die burgers moeten betalen rekening te houden met hun financiële draagkracht. Verhoging van het abonnementstarief zou alle inkomensgroepen raken, ook de laagste inkomensgroepen, terwijl het abonnementstarief voor de laagste inkomensgroepen (tot 20.000 euro) niet tot een aanzuigende werking heeft geleid. Zoals te zien is in tabel 2 in paragraaf 2.1 is bij deze inkomensgroep over de periode 2018-2021 zelfs een lichte daling te zien in het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp. Voorts draagt een algehele verhoging van het abonnementstarief naar verwachting onvoldoende bij aan het verminderen van de aanzuigende werking van het abonnementstarief onder burgers met een midden- of hoger inkomen, tenzij het tarief zeer sterk verhoogd zou worden, maar dat zou onaanvaardbare financiële effecten hebben voor de lagere (midden)inkomens.

Ten aanzien van de overige onderdelen van het wetsvoorstel zijn geen alternatieven overwogen.

4. Verhouding tot andere bijdragesystemen

In dit hoofdstuk wordt de verhouding van de verschillende onderdelen van deze wet tot andere bijdragesystemen voor zorg en ondersteuning omschreven.

In het coalitieakkoord is afgesproken om de stapeling van eigen bijdragen te monitoren en tegen te gaan en worden meerdere maatregelen aangekondigd op het gebied van eigen betalingen. Hierover is de Tweede Kamer op 23 december 2022 nader geïnformeerd.²⁹ Zo blijft het verplicht eigen risico tot en met 2025 bevroren op € 385 per jaar en is de maximering van de eigen bijdragen voor geneesmiddelen verlengd tot en met 2023. Tevens wordt er gewerkt aan een hervorming van het verplicht eigen risico per 2025, waardoor mensen niet veelal in één keer het volledig verplicht eigen risico hoeven te betalen bij gebruik van medisch-specialistische zorg. De invoering van de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp in de Wmo 2015 draagt niet bij aan een verlaging van de stapeling van eigen bijdragen, maar deze maatregel stelt gemeenten wel beter in staat om een evenwichtig Wmo-voorzieningenaanbod te onderhouden voor hun

²⁸ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/26/wat-als-zorg-wegvalt>, zie de paragrafen 4.3 en 4.6

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 689, nr. 1176

ingezetenen. Verder wordt de impact van de maatregel op de stapeling van bijdragen beperkt doordat de Wmo 2015 de anticumulatie regelt met de bijdrage zoals neergelegd in de Wet langdurige zorg. Daarnaast is het voornemen om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 op te nemen dat de bijdrage huishoudelijke hulp voorliggend zal zijn aan het abonnementstarief: indien een bijdrage huishoudelijke hulp is verschuldigd, dan is het abonnementstarief niet verschuldigd.

De verheldering van de start van de bijdrage middels dit wetsvoorstel en de beoogde verheldering van de pauzering van de bijdrage bij algemene maatregel van bestuur sluiten aan op de bijdragesystematieken in andere zorgwetten, waarbij het ook gebruikelijk is dat enkel een bijdrage verschuldigd is als de zorg wordt geleverd.

Met de wijziging van de bepaling omtrent de indexatie van het abonnementstarief middels dit wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij het regelgevingsniveau waarop de indexatie van de bijdrage is geregeld vanuit de Wlz en voor beschermd wonen vanuit de Wmo 2015.

5. Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Om de hoogte van de bijdrage voor een voorziening voor huishoudelijke hulp te kunnen vaststellen is het noodzakelijk dat het CAK een toets op inkomen en vermogen van de cliënt uitvoert en kan vaststellen tot welk huishouden een cliënt behoort. De daartoe benodigde gegevens ter identificatie van de persoon en zijn of haar inkomens- en vermogensgegevens worden hiertoe door verschillende instanties verstrekt aan het CAK. Omdat het CAK ook de bijdragen voor de Wlz vaststelt, kan het CAK op basis van eigen data de anticumulatie van de bijdragen vanuit de Wmo 2015 en Wlz bewaken. De volgende gegevens zullen door het CAK worden uitgevraagd ter uitvoering van de taak ingevolge dit wetsvoorstel om de bijdrage voor de huishoudelijke hulp te kunnen vaststellen.

Vanuit de Basisregistratie Personen (BRP) ontvangt het CAK de volgende gegevens van de cliënt:

- burgerservicenummer (BSN); (nodig om gegevens van de BRP, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling van de bijdrage)
- naam, adres, woonplaats (NAW) (nodig voor de communicatie met de cliënt inzake de vaststelling en inning van de bijdrage)
- geboortedatum (nodig om vast te stellen of een cliënt ouder is dan 18 jaar dan wel of een cliënt de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt heeft)
- datum overlijden (indien van toepassing) (nodig om te bepalen wanneer de verschuldigdheid van een bijdrage en de inning hiervan stopt)
- gehuwd of partnerschap, incl. begin- en einddatum (de hoogte van de bijdrage en de inkomensgrenzen verschillen per huishoudtype en deze gegevens zijn nodig om het huishoudtype te bepalen)
- (indien van toepassing) ook de volgende gegevens van de echtgenoot/partner van de cliënt: BSN, NAW, geboortedatum, datum overlijden (nodig omdat de vaststelling van de bijdrage per huishouden wordt bepaald)

Vanuit het UWV ontvangt het CAK in het kader van de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp inkomensgegevens voor 18-, 19- en 20-jarigen. Deze gegevens zijn nodig omdat voor 18-, 19- en 20-jarigen vaak nog geen inkomen van twee jaar terug (t-2) bekend is bij de Belastingdienst. Om vast te stellen of er toch sprake is van inkomen en (zo ja) om de hoogte hiervan in te schatten, worden inkomensgegevens bij het UWV opgevraagd.

Vanuit de SVB ontvangt het CAK (in verband met de status Duurzaam Gescheiden Leven (DGL), waarbij een cliënt formeel niet meer met zijn of haar partner samenwoont, maar ook niet formeel gescheiden is. Men blijft dan wel elkaars fiscaal partner) de volgende gegevens:

- BSN (nodig om gegevens van het BRP, het UWV, de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling van de bijdrage)
- Soort recht: alleenstaanden-AOW of gehuwden-AOW. De SVB registreert de status DGL niet als zodanig, terwijl dit wel relevant is voor de vaststelling van de hoogte van de bijdrage. Daardoor moet het CAK uit de combinatie van gegevens uit de BRP (gehuwd/partnerschap) en SVB (alleenstaanden-AOW) concluderen dat sprake is van DGL. Dit gaat slechts over AOW-

gerechtigden (niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens zijn uitgezonderd voor het betalen van een bijdrage) en het CAK vraagt enkel gegevens op van klanten die in het BRP met gehuwd/partnerschap staan.

Vanuit de Belastingdienst ontvangt het CAK de volgende gegevens:

- BSN (nodig om gegevens van het BRP, het UWV, de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling van de bijdrage)
- belastbaar Loon (nodig om hoogte van de bijdrage vast te kunnen stellen)
- (indien van toepassing) verzamelinkomen (nodig om hoogte van de bijdrage bij een meerpersoonshuishouden vast te stellen)
- grondslag vermogenstoets (nodig om hoogte van de bijdrage te bepalen)

Het verstrekken van bovenstaande gegevens in het kader van de passende bijdrage huishoudelijke hulp zal via reeds bestaande koppelingen in de ICT-systemen verlopen. Deze gelden thans al voor cliënten waarop het zogenoemde 'minimabeleid voor bijdragen' van toepassing is (de huidige artikelen 2.1.4, vierde lid, onderdeel b, en 2.1.4a, vijfde lid, onderdeel b³⁰) en voor bijdragen voor beschermd wonen (artikel 2.1.4a, zevende lid). De in artikel 5.1.3 daartoe opgenomen grondslag voor gegevensverwerking zal op basis van de huidige tekst van dat artikel automatisch ook gaan gelden voor het vaststellen en innen van de bijdrage huishoudelijke hulp.

Deze gegevensverwerking betreft een gerechtvaardigd doel in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG nu de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de op grond van artikel 2.1.4b aan het CAK toegekende taak tot het vaststellen en innen van de bijdrage.

Dat geldt eveneens voor de verwerking van persoonsgegevens door de gemeente (artikel 5.1.1), alsmede voor verstrekking door het CAK aan gemeenten (artikel 5.2.4).

De overige onderdelen van dit wetsvoorstel leiden niet tot nieuwe gegevensverwerkingen.

6. Caribisch Nederland

In 2010 is de keuze gemaakt om de voorloper van de Wmo 2015 niet van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Ook de Wmo 2015 is niet van toepassing in Caribisch Nederland, en daarmee ook dit wetsvoorstel niet. Dat neemt niet weg dat voor een aantal voorzieningen die in Europees Nederland op basis van de Wmo 2015 worden verstrekt, geldt dat deze ook in Caribisch Nederland worden gefinancierd en gecontracteerd. De regering is voornemens om voor de BES-eilanden de verantwoordelijkheidsverdeling voor de maatschappelijke ondersteuning verder uit te werken in een algemene maatregel van bestuur, waarmee de voorzieningen zullen worden vastgelegd en de toegang tot maatschappelijke ondersteuning juridisch zal worden geborgd.³¹ De invoering van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp via onderhavig wetsvoorstel kan worden meegewogen in toekomstige afwegingen van de regering ten aanzien van de vast te stellen bijdragen voor voorzieningen op de BES-eilanden. Dit teneinde ook op de BES-eilanden de kosten beheersbaar te houden.

7. Gevolgen voor burgers en uitvoering (met uitzondering van gevolgen voor de regeldruk en financiële gevolgen)

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor burgers en de betrokken uitvoerende partijen (gemeenten, aanbieders en het CAK), met uitzondering van de gevolgen voor de regeldruk en de financiële gevolgen. Die komen in de hoofdstukken 8 en 10 aan de orde. In de paragraaf in hoofdstuk 10 over de financiële gevolgen voor aanbieders, wordt ook ingegaan op de doorwerking hiervan naar de arbeidsmarkt (paragraaf 10.2). De gevolgen voor burgers (buiten de regeldrukgevolgen en financiële gevolgen) zullen in de nu volgende paragraaf worden beschreven door middel van een zogenaamde 'doenvermogenstoets'.

7.1 Gevolgen voor burgers ('doenvermogenstoets')

³⁰ Op grond van het wetsvoorstel wordt de inhoud van artikel 2.1.4, vierde lid, opgenomen in artikel 2.1.4a, vijfde lid. Inhoudelijk verandert er op dit punt echter niets.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XVI, nr. 9.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2017 het rapport 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid' gepubliceerd. De WRR constateert dat de overheid in toenemende mate een beroep doet op de redzaamheid van mensen, terwijl de menselijke vermogens daartoe begrensd zijn. Door een realistischer ontwerp van beleid kan de overheid de redzaamheid van burgers versterken. In het rapport beveelt de WRR aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling doenlijk is voor burgers. In reactie op dit rapport heeft het kabinet besloten om bij het maken van beleid en regelgeving voortaan meer aandacht te besteden aan het doenvermogen van de burger. De kernvraag bij deze zogenoemde doenvermogenstoets luidt: wordt bij de regeling uitgegaan van een realistische inschatting van het vermogen van burgers om acties te ondernemen die de wet biedt of verlangt en zijn er passende maatregelen getroffen (zoals beperken van keuzeaanbod en complexiteit) zodat burgers de regeling eenvoudig kunnen toepassen?

De nieuwe systematiek voor de bijdrage huishoudelijke hulp is onvermijdelijk complexer dan de huidige systematiek. Dat komt ten eerste doordat de bijdrage in de nieuwe systematiek afhankelijk wordt van het inkomen en vermogen en ten tweede, doordat hiermee – naast het normale abonnementstarief voor overige Wmo-voorzieningen – een andere systematiek gaat gelden voor de bijdrage van de huishoudelijke hulp.

Door een aantal ontwerpkeuzes in de nieuwe bijdragesystematiek blijft de complexiteit wel zo beperkt mogelijk. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting.

Desondanks maakt een aantal factoren dat met de nieuwe bijdrage huishoudelijke hulp – in vergelijking met de huidige situatie – een groter beroep wordt gedaan op het begripsvermogen, het handelingsvermogen en de assertiviteit van burgers en daarmee op hun doenvermogen. Dit wordt hierna toegelicht. Er zijn en worden daarom diverse maatregelen genomen om de burger te ondersteunen, dan wel de kans op en impact van fouten te beperken. Ook dit wordt hierna toegelicht.

Voor cliënten die voor de eerste keer huishoudelijke hulp ontvangen, zal het (in vergelijking met de huidige situatie) ingewikkelder worden en meer tijd kosten om vooraf de hoogte van de bijdrage in te schatten. Dit komt met name doordat er – anders dan nu – een berekening nodig is aan de hand van inkomens- en vermogensgegevens, om de hoogte van de bijdrage te bepalen. Dit geldt ook voor cliënten die op de inwerkingtredingsdatum van de passende bijdrage³² reeds huishoudelijke hulp ontvangen en voor wie de bijdrage dus opnieuw bepaald zal worden op basis van de nieuwe wet- en regelgeving.

Om cliënten hierbij te ondersteunen zal er daarom een rekentool op de website van het CAK worden geplaatst, waarmee zij hun bijdrage eenvoudig kunnen uitrekenen. Daarnaast hebben cliënten op grond van artikel 2.2.4 van de Wmo2015 recht op onafhankelijke clientondersteuning. Deze is in ieder geval op verzoek aanwezig bij het onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 (het zogenoemde 'keukentafelgesprek'), waarbij ook wordt onderzocht en besproken welke bijdragen in de kosten gelden (zie derde en vierde lid van het laatstgenoemde artikel). Daarnaast kunnen burgers voor vragen terecht bij het CAK en zal het CAK in het bijzonder rond de invoering van de passende bijdrage huishoudelijke hulp ook investeren in de communicatie naar de burger.

In de nieuwe systematiek wordt ook een groter beroep gedaan op het handelingsvermogen en de assertiviteit van cliënten. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting wordt de bijdrage in beginsel vastgesteld op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor een bijdrage wordt vastgesteld. Als er sindsdien een inkomensval heeft plaatsgevonden kan evenwel actief bij het CAK aan de bel worden getrokken met het verzoek om een zogenoemde peiljaarverlegging (zie paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting), of bij het college van de betreffende gemeente voor bijvoorbeeld toepassing van het minimabeleid. Deze mogelijkheden bestaan nu ook al, maar wanneer de

³² De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel en de passende bijdrage is 1 januari 2025.

bijdrage varieert met het inkomen kan het voor cliënten urgenter worden om van deze mogelijkheden gebruik te maken.

Het CAK ontvangt in principe via de gemeente, de Belastingdienst, de SVB en het UWV (zie hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting) de informatie die nodig is om de juiste eigen bijdrage vast te stellen. Wel blijft de cliënt verantwoordelijk om op de beschikking na te gaan of de gegevens juist zijn. Ook moeten wijzigingen in de huishoudsamenstelling worden doorgegeven. De cliënt heeft nu reeds een informatieplicht aan het CAK als er zaken veranderen in diens persoonlijke situatie die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de bijdrage. In de nieuwe situatie zijn er meer zaken die tot een verandering in de bijdrage kunnen leiden dan nu, waardoor de informatieplicht in meer situaties dan nu van toepassing zal zijn. Als de informatieplicht niet goed wordt opgevolgd, kan de eigen bijdrage achteraf met terugwerkende kracht worden herzien. Het ligt aan de situatie van de cliënt of de termijn van terugwerkende kracht wordt gematigd of niet. In artikel 3.6 van het huidige Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zijn hier regels over opgenomen.

Mede gelet op het voorgaande zal er geïnvesteerd worden in een goede communicatie en voorlichting naar cliënten en een goede bereikbaarheid, zodat cliënten eenvoudig kunnen nagaan wat zij moeten doen indien sprake is van een inkomensval of van een wijziging in de omstandigheden. De communicatie naar de burger is dan ook één van de speerpunten van ketenpartijen in de voorbereiding op de invoering van de passende bijdrage.

Het CAK constateert ook dat – doordat de systematiek complexer wordt – het risico toeneemt dat cliënten foutieve beschikkingen en/of facturen ontvangen. Dat doet een beroep op de assertiviteit van de cliënt.

Het CAK en ketenpartijen nemen daarom maatregelen om de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens door gemeenten aan het CAK te verbeteren, wat de kans op fouten door te late en/ of onjuiste gegevensaanlevering verkleint. Ook is het ministerie van VWS voornemens om via de aanpassing van regelgeving de impact van eventuele fouten voor de burger onder de nieuwe systematiek (verder) te verkleinen. Zo is het voornemen bijvoorbeeld om de in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 genoemde maximumtermijn van twaalf maanden,³³ waarmee een bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd, te verkorten naar drie maanden (zoals door het CAK in haar uitvoeringstoets bepleit). Dit wordt verder verkend en besproken met het CAK en ketenpartijen. Daarbij zal ook de consistentie met de verschillende bijdragesystemen binnen de domeinen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet langdurige zorg (Wlz) worden besproken en wat in deze passend is. Over dit voornemen wordt, mede op basis van deze gesprekken, afzonderlijk besloten. Om de impact van fouten en vertraging op burgers te beperken, heeft het CAK overigens reeds mogelijkheden om een bijdrage niet, of niet geheel, op te leggen aan de burger (mede afhankelijk van de ernst van de tekortkoming of vertraging en van de omstandigheden van de burger).³⁴

Concluderend, zal de invoering van de bijdragesystematiek voor de huishoudelijke hulp meer vergen van het doenvermogen van burgers, zoals hiervoor geschetst. Echter, alles overwegende en in acht genomen de ondersteunende en flankerende maatregelen, alsmede de investeringen in een goede communicatie en bereikbaarheid voor de burger, wordt de druk op het doenvermogen in totaliteit aanvaardbaar geacht.

7.2 Gevolgen voor gemeenten

De invoering van de passende bijdrage leidt ertoe dat het berichtenverkeer tussen gemeenten en het CAK moet worden aangepast. Gemeenten zullen daarin, anders dan in de huidige situatie, onderscheid moeten maken tussen huishoudelijke hulp en overige voorzieningen in het kader van de Wmo 2015. De nieuwe systematiek zal aanpassing van de gemeentelijke software en werkprocessen vergen. Verder vergt ook de communicatie naar de betrokken inwoners tijd en inzet vanuit gemeenten.

³³ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, art. 3.6.

³⁴ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, art. 3.6.

Voor de aanpassing van de gegevensuitwisseling is een project ingericht met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het CAK, het Ketenbureau i-Sociaal Domein, het Zorginstituut Nederland (ZIN) en VWS. Ook de voorbereiding op de communicatie naar burgers en cliënten zal in een gezamenlijk traject met betrokken partijen ter hand worden genomen.

Gemeenten behouden de mogelijkheid om een inkomensgrens te bepalen waar beneden cliënten geen bijdrage verschuldigd zijn, het zogenoemde minimabeleid. Ook blijft voor gemeenten de mogelijkheid bestaan om rekening te houden met de betalingscapaciteit van cliënten en daarbij de bijdrage op nihil vast te laten stellen door het CAK. Daarnaast heeft de nieuwe bijdragesystematiek geen gevolgen voor de mogelijkheid van gemeenten om huishoudelijke hulp te combineren met andere voorzieningen, zoals begeleiding, in één voorziening. Een beperkt aantal gemeenten zal in verband met dat laatste – als gevolg van de invoering van de passende bijdrage huishoudelijke hulp – eventueel wel de afspraken en de gegevensuitwisseling met aanbieders moeten aanpassen. Mogelijk zullen gemeenten op onderdelen ook hun beleid (technisch) willen aanpassen als gevolg van de invoering van de passende bijdrage huishoudelijke hulp.

Het startmoment van voorzieningen wordt wettelijk vastgelegd. Voor 40% á 50% van de gemeenten heeft het uniformeren van de start van de bijdrage impact omdat in die gemeenten de start van de bijdrage nu niet gekoppeld is aan het 'start zorg'-bericht van de aanbieder, maar bijvoorbeeld aan de datum van de beschikking.³⁵ Deze gemeenten zullen aanpassingen in hun werkwijze moeten doorvoeren en hun beleid hiermee in lijn willen brengen. Voor zover zij werken met aanbieders die huishoudelijke hulp als onderdeel van een arrangement leveren (ten behoeve van één integrale voorziening) zullen zij eventueel de afspraken en de gegevensuitwisseling met die aanbieders moeten aanpassen.

Jaarlijkse indexatie van het abonnementstarief en de passende bijdrage huishoudelijke hulp vraagt om zorgvuldige communicatie naar burgers en tijd en inzet daarvoor vanuit gemeenten en het CAK.

7.3 Gevolgen aanbieders

Zoals hiervoor toegelicht zullen aanbieders soms hun afspraken en gegevensuitwisseling met gemeenten moeten aanpassen. Verder heeft de verduidelijking van het startmoment voor de verschuldigdheid van de bijdrage voor aanbieders mogelijk tot gevolg dat zij hier minder vragen over ontvangen van cliënten. Het is denkbaar dat aanbieders met een kritischer houding van cliënten te maken krijgen, wanneer die – in vergelijking met de huidige situatie – meer bijdrage moeten betalen voor de huishoudelijke hulp.

7.4 Gevolgen voor het CAK

Ook het CAK zal de nieuwe bijdragesystematiek moeten inregelen in de eigen organisatie. Dit vergt een grote aanpassing in de processen en daarmee de ICT van het CAK. De gegevensuitwisseling met gemeenten moet worden aangepast. Daarnaast zal het CAK voor cliënten die huishoudelijke hulp ontvangen en een bijdrage moeten betalen een toets op inkomen en vermogen moeten uitvoeren via een koppeling met de Belastingdienst. Deze koppeling bestaat nu ook al voor cliënten waarop het zogenoemde 'minimabeleid voor bijdragen' van toepassing is (cliënten met een bijdrageplichtig inkomen dat lager is dan een door de gemeente bepaalde grens betalen dan geen bijdrage) en voor beschermd wonen. Het CAK verwacht ook een toename in klantcontact met een piek bij de start van de nieuwe bijdrage huishoudelijke hulp, vanwege de vragen die de veranderingen naar verwachting bij cliënten zullen oproepen.

De verduidelijking van het startmoment zoals opgenomen in dit wetsvoorstel zal er naar verwachting toe leiden dat het CAK hier op termijn structureel minder vragen over ontvangt (over het startmoment voor de verschuldigdheid van de bijdrage ontvangt het CAK nu regelmatig vragen en bezwaren). Kort na de invoering van het wetsvoorstel zal het CAK hier mogelijk eenmalig meer vragen over ontvangen.

³⁵ VNG Realisatie, Uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp, 31 oktober 2022.

Het verwerken van indexaties is geen nieuwe taak voor het CAK. Voor de bijdrage voor beschermd wonen en de Wlz gebeurt dit al jaarlijks. Het abonnementstarief is tot op heden nog niet geïndexeerd. Jaarlijkse indexatie van het abonnementstarief en de passende bijdrage huishoudelijke hulp vraagt om zorgvuldige communicatie naar burgers en een goede bereikbaarheid van het CAK voor vragen. De verwachte impact van indexatie op het CAK en de keten wordt door het CAK als beperkt omschreven.

Paragraaf 10.4 bevat een raming (geleverd door het CAK) van de implementatiekosten en structurele beheerskosten van de voorstellen voor het CAK.

8. Gevolgen voor de regeldruk

In deze paragraaf worden de regeldrukeffecten van onderhavige voorstellen gekwantificeerd. De regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel zijn berekend op basis van het rijksbrede handboek meting regeldrukkosten.

8.1 Effecten op regeldruk burgers

Voor cliënten die gebruikmaken van huishoudelijke hulp neemt de regeldruk structureel toe. De berekening van de bijdrage wordt complexer omdat deze afhankelijk wordt van het inkomen en vermogen. Hierdoor is de factuur minder eenvoudig en gaat er naar verwachting meer tijd naar bezwaar- en beroepsprocedures.

De structurele toename van de regeldruk hiervan wordt geraamd op circa € 525.000 (17 euro gemiddeld uurloon burger x 147.960 Wmo-cliënten huishoudelijke hulp³⁶ over een jaar x 5 minuten voor het lezen van de factuur + 70.700 meer telefoontjes naar het CAK x 15 minuten per telefoontje + 520 extra bezwaarschriften x 90 minuten). Daarbij wordt verwacht dat 29.000 cliënten een particulier alternatief voor de Wmo-voorziening gaan zoeken. Het bovenstaande bedrag van € 525.000 wordt daarvoor met circa € 105.000 gecorrigeerd. Dat levert een totaal op aan structurele regeldruk van naar verwachting circa € 420.000.

Ten slotte moeten cliënten ook eenmalig kennisnemen van de nieuwe regeling. Dit leidt naar verwachting eenmalig tot een toename van de regeldruk met circa € 420.000 (17 euro gemiddeld uurloon Nederlander x 147.960 cliënten huishoudelijke hulp die over een jaar 10 minuten tijd nemen voor het kennisnemen van de regeling). De verwachte 29.000 cliënten die stoppen met hun voorziening zullen wellicht meer tijd nodig hebben om de ondersteuning te beëindigen. Dit zorgt aanvullend eenmalig voor circa € 250.000 aan regeldruk (17 euro gemiddeld uurloon Nederlander x 29.000 cliënten x een half uur). De verwachte totale eenmalige regeldruk komt daarmee uit op circa € 670.000.

8.2 Effecten op regeldruk aanbieders

Aanbieders worden eenmalig belast met het kennisnemen van deze regeling. Dit leidt eenmalig tot een toename van de regeldruk met circa € 25.000 (10 min x 45 euro loonkosten per uur van een specialist x 3.250 aanbieders). Daarnaast krijgen de aanbieders ook te maken met een wijziging in het I-berichtenverkeer met gemeenten ten aanzien van de huishoudelijk hulp als te onderscheiden categorie. De kosten voor het aanpassen van de ICT-systemen op het nieuwe berichtenverkeer worden geraamd op afgerond € 4,1 miljoen (2.500 euro x 3.250 aanbieders x 0,5). Er is bij deze berekening vanuit gegaan dat de helft van de aanbieders de mogelijkheden die nodig zijn voor het toekomstige berichtenverkeer reeds in gebruik genomen heeft.

9. Toezicht en handhaving

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wmo 2015 binnen een gemeente verantwoordelijk voor de juiste toepassing van hetgeen in dit wetsvoorstel is bepaald ten aanzien van de bijdrage in het kader van de Wmo 2015. De controle op een juiste uitvoering van de bijdragesystematiek door het college van burgemeester en wethouders ligt primair bij de gemeenteraad. Daar waar gemeenten duidelijk de wettelijke kaders omtrent de bijdragesystematiek overschrijden, kan de Staatssecretaris van VWS optreden als interbestuurlijk

³⁶ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1054707.pdf>, p. 17.

toezichthouder. De Staatssecretaris van VWS zal hierbij vervolgens de stappen van de interventieladder interbestuurlijk toezicht hanteren.

Het toezicht op de uitvoering van wettelijke regelingen door het CAK is op basis van artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg belegd bij de NZa. De NZa publiceert jaarlijks en indien hiertoe aanleiding bestaat op basis van onderzoek een toezichtoordeel over de uitvoering van wettelijke regelingen door het CAK. Op basis van dit oordeel voert het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, als opdrachtgever van het CAK, het gesprek met CAK over de uitvoering van de wettelijke regelingen.

10. Financiële gevolgen

Hieronder worden – afzonderlijke paragrafen – de financiële gevolgen van de onderhavige voorstellen voor achtereenvolgens burgers, aanbieders, gemeenten, het CAK, alsmede de rechterlijke macht en rechtsbijstand op hoofdlijnen uiteen gezet. De exacte financiële consequenties van de invoering van de passende bijdrage huishoudelijke hulp zullen in de toelichting bij de eerder genoemde algemene maatregel van bestuur worden geschetst. Deze hangen sterk samen met de exacte vormgeving van deze maatregel, die in die algemene maatregel van bestuur vorm zal krijgen. In de paragraaf over de financiële gevolgen voor aanbieders wordt ook ingegaan op de doorwerking hiervan naar de arbeidsmarkt.

10.1 Burgers

Voor burgers met een bijdrageplichtig inkomen boven 185% van het sociaal minimum die een bijdrage huishoudelijke hulp moeten betalen, heeft de invoering van de passende bijdrage negatieve financiële effecten. Deze zijn op hoofdlijnen geschetst in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting. De exacte inkomenseffecten zullen worden toegelicht in de nota van toelichting van de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel. Een aantal cliënten zal afzien van het gebruik van huishoudelijke hulp vanuit de Wmo 2015. Deze cliënten zullen naar verwachting deels zelf een huishoudelijke hulp buiten de Wmo 2015 om organiseren.

De uniformering van de start van de verschuldigdheid van een bijdrage op basis van dit wetsvoorstel heeft voor burgers tot gevolg dat zij in alle gemeenten pas vanaf de start van de ondersteuning een bijdrage gaan betalen. Nu komt het nog voor dat gemeenten de inning van de bijdrage al vanaf een eerder moment starten (bijvoorbeeld vanaf het moment dat de cliënt een beschikking heeft ontvangen).

De voorgenomen jaarlijkse indexatie van het abonnementstarief zal ertoe leiden dat alle cliënten een hogere bijdrage zullen gaan betalen dan de huidige € 19 per maand.

10.2 Aanbieders

In globale lijnen zal de nieuwe bijdragesystematiek huishoudelijke hulp, voor aanbieders van huishoudelijke hulp een drukkend effect tot gevolg hebben op de vraag naar hun dienstverlening op basis van de Wmo 2015. Verwacht wordt dat circa 29.000 cliënten als gevolg van de bijdrage geen beroep meer zullen doen op de Wmo 2015 voor huishoudelijke hulp. Anderzijds zal er de komende jaren ook sprake zijn van een toenemende vraag naar huishoudelijke hulp als gevolg van de verder vergrijzende populatie. In de huidige arbeidsmarktprognose wordt uitgegaan van een autonome groei (demografie) van het aantal cliënten van huishoudelijke hulp met circa 15.000 per jaar in de komende jaren. Daarnaast zal er in de komende jaren mogelijk een extra beroep op de huishoudelijke hulp in de thuissituatie ontstaan door het doorvoeren van scheiden wonen en zorg (Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen, WOZO). Vooralsnog wordt er daarom niet van uitgegaan dat het scenario van vraaguitval in 2025 van huishoudelijke hulp als gevolg van de bijdrage huishoudelijke hulp leidt tot het ontslag van medewerkers huishoudelijke hulp. De verwachting is dat een eventuele vraaguitval opgevangen kan worden via het natuurlijk verloop onder huishoudelijke hulpen. In paragraaf 11.4.4. van deze memorie van toelichting wordt hier nog nader op in gegaan.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de jaarlijkse indexatie van het abonnementstarief en de passende bijdrage huishoudelijke hulp een remeffect zal hebben op de vraag naar deze diensten.

10.3 Gemeenten

In globale lijnen zal de nieuwe bijdragesystematiek voor de huishoudelijke hulp naar verwachting voor gemeenten tot gevolg hebben dat er minder beroep wordt gedaan op de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp en dat er een hoger bedrag aan opbrengsten van bijdragen door gemeenten zal worden ontvangen. Thans wordt voorzien dat hierdoor de netto uitgaven van gemeenten aan huishoudelijke hulp met € 95 miljoen zullen dalen ten opzichte van de situatie zonder invoering van de passende bijdrage (de netto uitgaven zijn de uitgaven aan huishoudelijke hulp verminderd met de opbrengsten van bijdragen). Deze raming is mede gebaseerd op de beschikbare informatie over de financiële effecten van de invoering van het abonnementstarief op het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp (zoals toegelicht in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting, zijn deze effecten meerjarig gemonitord).

De genoemde € 95 miljoen zal per 2025 structureel worden uitgenomen uit het Gemeentefonds. Hierdoor verbetert de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015. Het bedrag van € 95 miljoen is taakstellend opgenomen in de startnota van het kabinet.³⁷

In het Integraal Zorgakkoord (IZA) is afgesproken dat – in verband met de aanzuigende werking van het huidige abonnementstarief – per 2025 structureel € 110 miljoen extra financiële ruimte voor gemeenten zal worden gecreëerd, om zodoende druk op Wmo-voorzieningen te verminderen. Dit zal gebeuren door een storting van € 110 miljoen in het Gemeentefonds.

Het bovenstaande betekent per saldo dat gemeenten met ingang van 2025 de beschikking zullen hebben over de besparingen die zij realiseren als gevolg van de passende bijdrage huishoudelijke hulp en € 15 miljoen extra in het Gemeentefonds (dit is nader inzichtelijk gemaakt in tabel 3). Omdat het beroep op de Wmo-voorziening 'hulp bij het huishouden' zal afnemen vanuit mensen die zelf in hun behoefte aan hulp bij het huishouden kunnen voorzien, zal deze ruimte beschikbaar zijn om te (her)investeren in Wmo-voorzieningen voor mensen die voor hun ondersteuningsbehoefte afhankelijk zijn van de Wmo 2015. Met de invoering van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp en de structurele financiële ruimte die in het IZA is afgesproken, zijn gemeenten daarom beter in staat om een evenwichtig Wmo-voorzieningenaanbod (niveau) te onderhouden voor hun ingezetenen.

Het voorgaande is samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 3 Passende bijdrage huishoudelijke hulp en afspraken IZA

Maatregel	Netto besparingen bij gemeenten (structureel; mln euro) ¹	Effect op Gemeentefonds (structureel; mln euro)	Totaal
Passende bijdrage huishoudelijke hulp (wetsvoorstel en ontwerpbesluit)	95	-/- 95	0
Afspraak IZA	0	110	110
Totaal	95	15	110

¹ Dit betreft de vermindering van uitgaven aan huishoudelijke hulp en de meeropbrengsten uit eigen betalingen

De VNG heeft in haar uitvoeringstoets (zie paragraaf 11.3.2 van deze memorie van toelichting) aangegeven nog geen raming te kunnen geven van de effecten van de passende bijdrage op de structurele uitvoeringskosten van gemeenten. De VNG merkt hierbij enerzijds op dat gemeenten structureel meer vragen van cliënten verwachten, waardoor extra uitvoeringscapaciteit nodig is (mede afhankelijk van de informatie en communicatie die de cliënt gaat ontvangen vanuit het CAK). Anderzijds ziet de VNG dat mogelijke besparingen vooral afhangen van het (dempende) effect van de passende bijdrage op de nieuwe instroom van cliënten.

Ook de (incidentele) implementatiekosten kan de VNG nog niet (volledig) ramen. De (eenmalige) kosten van de instructie en training van Wmo-consulentten, front-office medewerkers en werkers in de wijken worden voor alle Nederlandse gemeenten geraamd op € 0,6 á € 2,4 miljoen.

De uniformering van de start van de verschuldigdheid van de bijdrage heeft voor gemeenten tot gevolg dat zij hier landelijk hetzelfde mee om moeten gaan. De uniformering heeft enkel financiële gevolgen voor gemeenten die nu al voor de start van Wmo-ondersteuning een bijdrage in rekening brengen bij de cliënt. Omdat de eis voor de start van de verschuldigdheid van de bijdragen een verduidelijking vormt van de bestaande eis dat een bijdrage enkel verschuldigd is bij gebruik van een voorziening, is geen compensatie voorzien voor gemeenten die nu al voor de start van Wmo-ondersteuning een bijdrage in rekening brengen bij de cliënt.

De voorgestelde wijziging van de indexatie van het abonnementstarief heeft voor gemeenten vanaf 2025 tot gevolg dat zij met grotere zekerheid ten opzichte van nu jaarlijks hogere inkomsten vanuit het abonnementstarief ontvangen vanwege de jaarlijkse indexatie van deze bijdragen.

10.4 CAK

Het CAK heeft in haar uitvoeringstoets de incidentele implementatiekosten en structurele beheerskosten voor het CAK als volgt geraamd (bedragen in miljoenen euro's, afgerond op 1 decimaal, prijzen 2022):

Tabel 4 Implementatiekosten en structurele beheerskosten CAK

	2023	2024	2025	2026	2027
Implementatiekosten in € (incidenteel)	2,5	4,2	3,4	1,3	0,3
Structurele beheerskosten in € (structureel)	-	-	2,5	2,5	2,5
Totaal per jaar in €	2,5	4,2	5,9	3,8	2,8

Hierbij moet worden opgemerkt dat de structurele IT-kosten voor werkplekken (hardware en software) nog 'PM' begroot zijn, omdat er volgens het CAK nog hoge mate van onzekerheid over de te maken kosten voor deze werkplekken.

10.5 Rechterlijke macht en rechtsbijstand

Het CAK verwacht dat het aantal beroepszaken ten gevolge van de toegelichte maatregelen met 30 per jaar zal stijgen, met name omdat de bijdrage voor huishoudelijke hulp – vanaf een bijdrageplichtig inkomen van 185% van het sociaal minimum – hoger wordt naarmate het bijdrageplichtig inkomen oploopt. Omdat bij de invoering van het abonnementstarief (op 1 januari 2020) de capaciteit van de rechterlijke organisatie niet is verminderd, ligt het in de rede dat deze 30 extra beroepszaken ten gevolge van het gedeeltelijk afschaffen van het abonnementstarief binnen de huidige capaciteit kunnen worden opgevangen.

De toegelichte maatregelen zullen naar verwachting geen gevolgen hebben voor het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De groep die een bijdrage hoger dan het abonnementstarief zal moeten betalen ligt namelijk goeddeels boven de grens om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

11. Advies en consultatie

11.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Dit wetsvoorstel is samen met de (ontwerp) algemene maatregel van bestuur, waarin invulling wordt gegeven aan de in dit wetsvoorstel geboden grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake de bijdrage voor de huishoudelijke hulp, op 1 augustus 2022 voor advies voorgelegd aan het ATR.

Het ATR heeft op 24 augustus 2022 advies uitgebracht. Dit advies ziet zowel op het wetsvoorstel als op voornoemd ontwerpbesluit. De ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen en het besluit niet vast te stellen. Het ATR heeft de volgende punten van advies meegegeven:

1. Het college adviseert een nadere onderbouwing van nut, noodzaak en doelbereik van de voorgenomen wijziging van de regeling van de passende bijdrage voor de voorziening huishoudelijke hulp.
2. Het college adviseert om het doel van wet en besluit nader in te vullen en van een concrete en toetsbare norm te voorzien.
3. Het college adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de (meer) generale alternatieven die zijn overwogen om het beschikbaarheidsprobleem van alle voorzieningen van de Wmo 2015 op te lossen en de daarbij gemaakte afwegingen.
4. Het college adviseert om met behulp van een praktijkproef of praktijksimulatie een toets op het 'doenvermogen' uit te voeren.
5. Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van de aanpassing voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning van het berichtenverkeer te onderbouwen.
6. Het college adviseert om de beschrijving van de regeldrukgevolgen aan te vullen met de door burgers mogelijk te ervaren regeldruk, de omvang van de gevolgen voor de regeldruk te ramen en de uitkomsten daarvan in de toelichting op wet en besluit te verantwoorden.

Het advies van het ATR heeft aanleiding gegeven om de onderbouwing van het wetsvoorstel op meerdere punten aan te vullen.

Naar aanleiding van het eerste adviespunt van het ATR is paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting aangevuld. Met die aanvullingen wordt inzichtelijk gemaakt dat de invoering van het abonnementstarief heeft geleid tot in het bijzonder een toename van het beroep dat is gedaan op de huishoudelijke hulp en welk financieel effect dat heeft gehad. Voorts wordt nader uiteengezet waarom de maatregel zich beperkt tot de huishoudelijke hulp. Ook het advies van het ATR om het doel van de maatregel nader in te vullen is opgevolgd door in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting nadrukkelijker uit te leggen wat de onderhavige maatregel zal behelzen.

Aan het derde adviespunt van het ATR is invulling gegeven door in deze memorie van toelichting enerzijds nader uit te leggen waarom specifiek naar de bijdrage voor huishoudelijke hulp wordt gekeken. Anderzijds is de memorie van toelichting aangevuld met overwogen alternatieven. Aan adviespunt 4 is invulling gegeven in paragraaf 7.1 van deze memorie van toelichting, waar nader ingegaan wordt op de vraag of de voorgestelde maatregel doenlijk is voor burgers. De adviespunten 5 en 6 zijn opgevolgd door hierover een separaat hoofdstuk (hoofdstuk 8) aan deze memorie van toelichting toe te voegen.

11.2 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Dit wetsvoorstel is samen met de (ontwerp) algemene maatregel van bestuur, waarin invulling wordt gegeven aan de in dit wetsvoorstel geboden grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake de bijdrage voor de huishoudelijke hulp, op 12 juli 2022 voorgelegd voor advies aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft op 4 oktober 2022 haar advies uitgebracht.

De AP heeft een opmerking bij het wetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden. De AP constateert dat in hoofdstuk 4 (nu hoofdstuk 5) van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt benoemd welke gegevens door CAK verwerkt worden voor de vaststelling en inning van de nieuwe passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp. De AP constateert dat weliswaar in algemene termen wordt gesteld dat de verwerking van al deze gegevens noodzakelijk is, maar dat dit niet nader is gespecificeerd per gegeven. De AP adviseert de toelichting aan te vullen met deze nadere specificering per gegeven. Op basis van het advies van de AP is hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting aangevuld met een toelichting per gegeven.

11.3 Uitvoeringstoetsen

In het kader van dit wetsvoorstel hebben zowel het CAK als de VNG uitvoeringstoetsen opgeleverd. Achtereenvolgens wordt hierna op beide uitvoeringstoetsen ingegaan.

11.3.1. Uitvoeringstoets CAK

Het CAK heeft haar uitvoeringstoets over de passende bijdrage huishoudelijke hulp begin november 2022 opgeleverd en een separate uitvoeringstoets over indexatie eind februari 2023. De

uitkomsten van deze toetsen zijn betrokken bij in het bijzonder de hoofdstukken 7 en 10 van deze memorie van toelichting.

Onder verwijzing naar de effecten van het abonnementstarief en de uitdagingen die dat meebrengt voor het stelsel, onderschrijft het CAK het beleidsvoornemen om een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp te introduceren.

Planning

De planning om per 1 januari 2025 de passende bijdrage in te voeren is volgens het CAK erg ambitieus. Elke betrokken partij in de keten moet de voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn tijdig uitvoeren. De onderlinge afhankelijkheden die hiermee samengaan leveren risico's op voor de planning. De implementatie van de passende bijdrage per 1 januari 2025 is volgens het CAK onder een aantal randvoorwaarden – en gegeven een aantal uitgangspunten – haalbaar. Invoering per 1 januari 2026 levert volgens het CAK evenwel meer ruimte op om risico's beter te kunnen beheersen.

Randvoorwaarden

De door het CAK genoemde randvoorwaarden hebben betrekking op:

- de capaciteit van het CAK (o.a. de voldoende beschikbaarheid van personeel);
- de governancestructuur waarbinnen de invoering wordt voorbereid, de planning wordt uitgewerkt en go-no go momenten worden geformuleerd;
- bestuurlijk commitment van alle ketenpartners op de planning (gericht op publicatie van de wet uiterlijk op 1 januari 2024);
- een aantal aanvullende maatregelen ter beperking van stapelfacturen en administratieve lasten voor burgers (zie toelichting later in deze paragraaf)
- de uitvoeringsconsequenties van eventuele moties en amendementen; het CAK zou de impact van moties en amendementen graag willen toetsen op uitvoerbaarheid; het CAK meldt ook dat – om invoering per 1 januari 2025 te halen – het wetsvoorstel en ontwerpbesluit niet meer substantieel mogen wijzigen.
- onderwerpen waarover nadere afspraken nodig zijn tussen ketenpartners; dit betreft onder andere de communicatie richting burgers.

Om de kans op en impact van stapelfacturen en administratieve lasten voor burgers zo veel mogelijk te beperken pleit het CAK in haar uitvoeringstoets voor maatregelen om de tijdigheid en juistheid van de gegevensaanlevering door gemeenten aan het CAK te verbeteren. Ook bepleit het CAK om de in het 'Uitvoeringsbesluit Wmo 2015'³⁸ genoemde maximumtermijn van terugwerkende kracht van 12 maanden, waarmee een bijdrage aan een burger kan worden opgelegd, te beperken tot maximaal drie maanden. Verder bepleit het CAK om aan burgers die voor het eerst inkomen hebben en een bijdrage moeten betalen voor hulp bij het huishouden, de minimumbijdrage in rekening te brengen in plaats van een bijdrage op basis van een voorlopig inkomen. Hoewel niet uitsluitend, betreft dit met name de groep jongeren van 18/19/20 jaar.

De regering onderschrijft de doelstelling om administratieve lasten en stapelfacturen voor burgers zo veel mogelijk te beperken. VWS voert met het CAK en ketenpartijen overleg over hoe knelpunten in de gegevensaanlevering aan het CAK kunnen worden opgelost. Daarnaast is het voornemen om de regelgeving aan te passen om administratieve lasten en (de impact van) stapelfacturen voor burgers te beperken. Daarbij vormen de bovenstaande twee door het CAK bepleite wijzigingen het uitgangspunt voor de verdere verkenning en bespreking hiervan met het CAK en ketenpartijen. Daarbij zal ook de consistentie met de verschillende bijdragesystemen binnen de domeinen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wlz worden besproken en wat in deze passend is. Over dit voornemen wordt, mede op basis van deze gesprekken, afzonderlijk besloten.

Aanbevelingen

Het CAK doet daarnaast twee aanbevelingen. Ten eerste om de passende bijdrage per 1 januari in te voeren en niet halverwege een boekjaar. Deze aanbeveling sluit reeds aan bij de beoogde

³⁸ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, art.3.6

datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel (1 januari 2025). Ten tweede doet het CAK de aanbeveling om per AMvB te regelen dat, voor het gebruik van huishoudelijke hulp, de minimale bijdrage moet worden opgelegd indien er geen inkomen bekend is of wanneer het inkomen (nog) niet is vastgesteld door de Belastingdienst, ook bij de jaarlijkse herziening van de bijdrage. Ook hierover is VWS in overleg met ketenpartners. Hierop wordt afzonderlijk besloten.

Uitlegbaarheid

Het CAK vraagt ook aandacht voor enkele elementen die de uitlegbaarheid van de voorstellen aan burgers raken. Dit betreft onder andere de uitzondering voor meerpersoonshuishoudens waarbij één van, of beide partners de AOW-leeftijd nog niet heeft/ hebben bereikt. Deze huishoudens zijn nu geen abonnementstarief verschuldigd en straks (ook) geen bijdrage huishoudelijke hulp. Hier wordt elders in deze memorie van toelichting op ingegaan.

Verder noemt het CAK hier de samenloop van de voorstellen met actuele economische en maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de hoge inflatie. Het CAK geeft aan dat het bericht dat de bijdrage voor huishoudelijke hulp voor sommige burgers wordt verhoogd, juist in deze context bij burgers tot onzekerheid, onbegrip en kritiek kan leiden.

In reactie hierop stelt de regering in de eerste plaats dat mede om deze reden een tijdige en goede communicatie naar burgers over de passende bijdrage essentieel is. In de uitvoeringstoets besteedt het CAK hier ook aandacht aan. In de tweede plaats worden de gevolgen van de inflatie voor de koopkracht van burgers jaarlijks betrokken bij de besluitvorming rond Prinsjesdag. Het is van belang dat ook de uitkomsten hiervan helder, duidelijk en tijdig gecommuniceerd worden naar burgers.

Beleidsalternatieven

Het CAK ziet ook een aantal mogelijke (beleids)alternatieven voor de invoering van de passende bijdrage. Met deze (beleids)opties zouden volgens het CAK de doelen van het onderhavige voorstel, bij wijze van alternatief, ook gerealiseerd kunnen worden. Hierbij noemt het CAK specifiek het uit de Wmo halen van hulp bij het huishouden, het introduceren van een inkomenstoets bij de toegang tot de Wmo en het introduceren van een vouchersysteem, zoals in België.

Het uit de Wmo halen van huishoudelijke hulp acht de regering onwenselijk omdat dit ertoe kan leiden dat burgers hierdoor een beroep moeten doen op duurdere vormen van zorg, zoals zorg in een verpleeghuis. Simulatie-onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2019 heeft dit inzichtelijk gemaakt.³⁹ In paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting is toegelicht waarom niet is gekozen voor het introduceren van een inkomenstoets bij de toegang tot de Wmo 2015. Een vouchersysteem wordt door bepaalde gemeenten gebruikt binnen de eigen beleidsvrijheid en als algemene voorziening. Het systeem van de vouchers zoals in België leent zich moeilijker voor maatwerk en het rekening houden met de draagkracht van mensen. De opzet van zo'n systeem zou in de ogen van de regering niet de met dit wetsvoorstel beoogde doelen bereiken en in de uitvoering en wetgeving een flinke aanpassing behoeven. Daarom is dit niet overwogen.

Indexatie

Over het voornemen om het abonnementstarief en de passende bijdrage jaarlijks te indexeren heeft het CAK een separate uitvoeringstoets uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het CAK het voornemen uitvoerbaar acht. In paragraaf 7.4 van deze memorie van toelichting is hier reeds op in gegaan.

11.3.2. VNG

De VNG heeft haar uitvoeringstoets op 1 november 2022 opgeleverd. In de uitvoeringstoets van de VNG wordt ingegaan op de impact en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten en de risico's en randvoorwaarden bij de implementatie vanuit gemeentelijk perspectief. Voor de teksten over gemeenten in de hoofdstukken 7 en 10 van deze memorie van toelichting is gebruik gemaakt van deze uitvoeringstoets.

³⁹ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/26/wat-als-zorg-wegvalt>, zie de paragrafen 4.3 en 4.6

Planning

Ook uit de uitvoeringstoets van de VNG blijkt dat gemeenten de planning (invoering van de passende bijdrage per 1 januari 2025) erg ambitieus vinden, waarbij ook door de VNG wordt gewezen op de onderlinge afhankelijkheden in de planning tussen gemeenten, aanbieders, Zorginstituut Nederland, Ketenbureau i-Sociaal Domein en het CAK. Deze partijen hebben bij VWS aangegeven dat de haalbaarheid van 1 januari 2025 opnieuw moet worden bekeken zodra zich wijzigingen in de voorgestelde wet- en regelgeving voordoen.

Randvoorwaarden

Samengevat ziet de VNG de volgende randvoorwaarden voor succesvolle implementatie en doeltreffende uitvoering:

1. Voldoende tijd en goede afspraken in de keten om benodigde wijzigingen in techniek, processen, organisatie en mogelijk inkoop te maken;
2. Goede communicatie naar de doelgroep en afstemming hierover tussen gemeenten en CAK;
3. Het naleven van de afspraken rond het iWmo-berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten;
4. Geen financieel risico voor gemeenten door goede afspraken met het Ministerie van VWS over voldoende financiële dekking.

In reactie hierop is relevant dat de eerste drie randvoorwaarden zullen worden bewaakt binnen de ketenoverstijgende governancestructuur die is vormgegeven om de invoering van de passende bijdrage ketenbreed voor te bereiden.

Voor de laatstgenoemde randvoorwaarde is relevant dat gemeenten verwachten dat de geplande uitname uit het Gemeentefonds à € 95 miljoen, zeker de eerste jaren – en mogelijk structureel – hoger zal zijn dan de besparingen die verbonden zijn aan de invoering van de passende bijdrage huishoudelijke hulp (een minder beroep op de Wmo-huishoudelijke hulp en hogere inkomsten vanuit bijdragen van cliënten).

Hoewel de regering onderkent dat het financiële effect van de passende bijdrage huishoudelijke hulp voor gemeenten grotendeels afhankelijk is van een gedragseffect bij cliënten en dat de raming daarvan (onvermijdelijk) met een mate van onzekerheid is omgeven, acht de regering het geraamde financiële effect van € 95 miljoen realistisch. Wel zullen de effecten vanaf 2025 door middel van onderzoek gevolgd worden. De werking van de wet zal ook breder worden geëvalueerd, evenals het proces van de implementatie.

De VNG schrijft in haar uitvoeringstoets ook het een en ander over de uitvoerbaarheid van de voorstellen die waren voorgelegd rond het pauzeren van de bijdrage van cliënten. Daar is in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting reeds op ingegaan.

11.4 Internetconsultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is samen met het bijbehorende ontwerpbesluit van 14 november tot en met 12 december 2022 opengesteld voor internetconsultatie. Tevens zijn verschillende partijen schriftelijk uitgenodigd om te reageren op het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit.

Op de internetconsultatie zijn in totaal 105 reacties ontvangen, waarvan 81 reacties op het wetsvoorstel en 24 reacties op het ontwerpbesluit. De ontvangen reacties zijn voornamelijk afkomstig van afzonderlijke gemeenten, individuele burgers en koepelorganisaties van gemeenten, aanbieders, werknemers en cliënten. Omdat de reacties zich veelal richten op zowel onderdelen van het wetsvoorstel als op onderdelen van het ontwerpbesluit, is ervoor gekozen in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit deze nagenoeg identieke paragraaf op te nemen waarin op hoofdlijnen de inhoud van deze reacties wordt omschreven, alsmede wat met de reacties is gedaan in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit.

Voor het overzicht zijn verschillende reacties per onderwerp gebundeld. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op reacties aangaande:

1. De reikwijdte van het voorstel in termen van het aantal voorzieningen
2. De reikwijdte van het voorstel in termen van groepen cliënten

3. Overige vormgevingsaspecten (zoals de gehanteerde inkomensgrens) in relatie tot de financiële effecten voor cliënten en gemeenten
4. Overige punten

11.4.1 Reikwijdte van het voorstel: aantal voorzieningen

Zowel vanuit de VNG, afzonderlijke gemeenten als (vertegenwoordigers van) cliënten en individuele burgers zijn opmerkingen geplaatst die raken aan de reikwijdte van het voorstel in termen van de voorzieningen die hier onder zouden moeten vallen.

De VNG en afzonderlijke gemeenten kunnen zich vinden in het doel van dit wetsvoorstel maar hebben wel twijfels of met het huidige voorstel het beoogde effect in voldoende mate zal optreden. Gemeenten stellen daarom onder andere voor, om voor meer voorzieningen dan enkel de huishoudelijke hulp de passende bijdrage in te voeren, waaronder in ieder geval voor woningaanpassingen en hulpmiddelen.

Dit voorstel vanuit gemeenten heeft niet geleid tot een wijziging van onderhavig wetsvoorstel of bijbehorend ontwerpbesluit. Er is bij het wetsvoorstel bewust gekozen om alleen voor de huishoudelijke hulp een passende bijdrage in te voeren en niet voor andere voorzieningen. Dit is toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting.

Cliëntorganisaties Ieder(in), de SeniorenCoalitie, Patiëntenfederatie NL en Mantelzorg NL zijn niet positief over de invoering van de passende bijdrage voor huishoudelijke hulp. Zij geven aan dat het abonnementstarief destijds is ingevoerd om de stapeling van kosten voor zorg en ondersteuning te verminderen en de bijdragesystematiek eenvoudiger te maken voor cliënten. Dit wordt door de invoering van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp weer deels teniet gedaan. Volgens bovengenoemde cliëntorganisaties schiet het wetsvoorstel ook tekort in de doelstelling om huishoudelijke hulp voor de middeninkomensgroepen betaalbaar te houden en komt de toegang tot de huishoudelijke hulp komt daardoor onder druk te staan. Sommige individuele burgers en/of cliënten delen deze kritiek (deels), anderen vinden het juist logisch (eerlijker) dat er voor de huishoudelijke hulp een passende bijdrage wordt gevraagd.

Ook deze ingebrachte punten hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en/of het bijbehorende ontwerpbesluit. De doelen van dit wetsvoorstel zijn nader toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting. Als van de invoering van de passende bijdrage wordt afgezien en ook geen andere beleidsmaatregelen worden getroffen, zouden deze belangen in het geding komen. Het voorstel dat voorligt draagt er naar de overtuiging van de regering juist aan bij dat de huishoudelijke hulp toegankelijk blijft voor hen die hiervoor op de Wmo 2015 zijn aangewezen. Hiervoor is het namelijk noodzakelijk dat zij die in staat zijn om zelf, buiten de Wmo 2015 om, huishoudelijke hulp te organiseren – vanuit hun sociale netwerk of op de particuliere markt – dat ook doen. De nieuwe systematiek voorziet in een redelijke financiële prikkel hiertoe, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van cliënten. Daarmee is het voorstel in het belang van burgers die ondersteuning vanuit de Wmo 2015 nodig hebben op het vlak van huishoudelijke hulp.

11.4.2 Reikwijdte van het voorstel: groepen cliënten

Gemeenten

In reacties van gemeenten en in de reactie van de VNG wordt voorgesteld de uitzondering voor niet-AOW gerechtigde meerpersoonshuishoudens voor de betaling van de passende bijdrage huishoudelijke hulp en het abonnementstarief te schrappen. Gemeenten en VNG stippen hierbij aan dat de uitzondering voor dit huishoudtype als onrechtvaardig wordt ervaren.

Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van onderhavig wetsvoorstel en bijbehorend ontwerpbesluit. De regering onderschrijft dat de genoemde uitzondering, strikt bezien vanuit het perspectief van de Wmo 2015, als oneerlijk kan worden ervaren. De uitzondering volgt echter uit de maatregel die per 2017 genomen is voor financiële compensatie van éénverdienershuishoudens, waarbij één van de partners chronisch ziek is. Deze maatregel werd getroffen vanuit het bredere inkomensperspectief voor het desbetreffende huishoudtype. In het verlengde hiervan is er destijds – bij de invoering van het abonnementstarief per 2019 – voor

gekozen deze groep vrij te stellen van het betalen van het abonnementstarief. In onderhavig wetsvoorstel en bijbehorend ontwerpbesluit is ervoor gekozen deze uitzonderingspositie ongemoeid te laten. Dit om vergelijkbare overwegingen als ten grondslag lagen aan de bovengenoemde per 2017 genomen maatregel.

Burgers/ cliënten

Vanuit andere (vertegenwoordigers van) cliënten wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de gevolgen van de passende bijdrage voor mensen met een levenslange en levensbrede beperking. Hierbij wordt soms gepleit voor het uitzonderen van deze groep van de nieuwe systematiek.

De betreffende cliënten(vertegenwoordigers) geven aan dat de passende bijdrage huishoudelijke hulp voor deze groep niet bijdraagt aan het beoogde doel: het afremmen van de groei in het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp. Deze groep kan zich zonder huishoudelijke hulp niet redden en vanwege het structureel grote aantal uren huishoudelijke hulp waarop deze groep is aangewezen, is het zelf inkopen van deze hulp op de particuliere markt voor hen vaak geen optie, ook omdat zij doorgaans niet of slechts beperkt een werkzaam leven achter zich hebben. De betreffende cliënten(vertegenwoordigers) concluderen daarom dat de passende bijdrage huishoudelijke hulp voor deze groep geen remmiddel is, maar een boete op hun beperking, een beperking waarvoor zij zelf niet hebben gekozen.

Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van onderhavig wetsvoorstel en bijbehorend ontwerpbesluit. Door cliënten met een levenslange en levensbrede beperking vrij te stellen van het betalen van een bijdrage zou een onderscheid ontstaan tussen cliënten die wel en niet levenslang en levensbrede beperkingen ervaren. De constatering dat mensen met een levenslange en levensbrede beperking hier niet zelf voor hebben gekozen, wordt door de regering onderschreven. Dit geldt echter voor alle mensen met een beperking of in bredere zin: voor alle mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben. De totale kosten van zorg en ondersteuning voor mensen met een levenslange en levensbrede beperking liggen doorgaans hoger dan voor mensen die slechts een deel van hun leven te maken krijgen met een beperking. Het wordt vanuit dat perspectief logisch geacht dat mensen met een levenslange en levensbrede beperking ook in de optelsom gedurende hun leven een hogere bijdrage betalen voor de ontvangen zorg en ondersteuning. Mensen die, al dan niet vanwege een levenslange en levensbrede beperking, een laag (midden)inkomen hebben⁴⁰ (tot 185% van het sociaal minimum), zullen in de voorstellen van de regering overigens de minimum bijdrage betalen, die gelijk is aan het abonnementstarief. Voor deze groep hebben de onderhavige voorstellen dus geen financiële gevolgen.

Verder is de regering van mening dat het wetsvoorstel en het bijbehorende ontwerpbesluit reeds voorzien in een regeling waarbij mensen die veel huishoudelijke hulp nodig hebben en gebruiken, naar verhouding tot hun feitelijke gebruik, een minder hoge bijdrage betalen dan mensen die weinig huishoudelijke hulp nodig hebben en gebruiken. Dit komt door de ontwerpkeuze de bijdrage onafhankelijk te maken van het feitelijke gebruik van huishoudelijke hulp. Mensen die relatief veel uren nodig hebben betalen daardoor relatief minder bijdrage per ontvangen uur huishoudelijke hulp.

In reactie op het argument dat de passende bijdrage voor deze groep geen remmend effect heeft, stelt de regering dat het doel van de voorstellen niet alleen is om het gebruik van huishoudelijke hulp af te remmen, maar ook om de bijdrage die mensen betalen meer afhankelijk te maken van hun financiële draagkracht. De verhoging van de opbrengst van bijdragen van cliënten die hierdoor wordt voorzien, draagt bij aan de financiële houdbaarheid van de Wmo.

Overige

Vakbond FNV vindt het begrijpelijk dat wordt gekozen voor een bijdrage die afhankelijk is van het inkomen, maar pleit ervoor dat voor inkomens tot 150% van het sociaal minimum een nultarief gaat gelden. Dit voorstel neemt de regering niet over. Het is redelijk dat ook de laagste inkomens een bijdrage betalen ter hoogte van het abonnementstarief. Daarbij blijft de mogelijkheid voor gemeenten bestaan om cliënten geheel of deels vrij te stellen van het betalen van een bijdrage.

⁴⁰ Bedoeld wordt hier het bijdrageplichtig inkomen, zie paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

11.4.3 Overige vormgevingsaspecten

In de internetconsultatie zijn ook diverse opmerkingen geplaatst bij andere vormgevingsaspecten, zoals de gehanteerde inkomensgrens en de mate waarin de bijdrage oploopt vanaf die inkomensgrens (het zogenaamde 'marginaal tarief'). Dit in relatie tot de te verwachten financiële effecten van de voorstellen voor gemeenten en cliënten. In zijn algemeenheid pleiten gemeenten voor een aanpassing van de voorstellen die meer financiële opbrengsten voor gemeenten tot gevolg zouden hebben, terwijl (vertegenwoordigers van) cliënten juist pleiten voor aanpassingen die zorgen voor minder financiële belasting van cliënten.

Gemeenten

De VNG en individuele gemeenten pleiten in hun reactie voor het verlagen van de inkomensgrens waar vanaf de passende bijdrage lineair stijgt. Ook stellen zij voor de bijdrage sneller te laten stijgen. Daarbij wijzen zij er op dat de aanzuigende werking van het abonnementstarief in absolute zin het grootst was onder middeninkomens en dat een deel van deze middeninkomens op grond van de nu voorgestelde vormgeving van de passende bijdrage geen hogere bijdrage gaat betalen. Dit acht de VNG onwenselijk.

Mede naar aanleiding van deze inbreng is in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting de keuze voor de betreffende inkomensgrens (185% van het sociaal minimum) nader gemotiveerd. Daarnaast onderstreept de regering dat het doel van het onderhavige voorstel niet is de aanzuigende werking van het abonnementstarief geheel ongedaan te maken, maar deze te verminderen.

De VNG en gemeenten pleiten ook voor monitoring van de effecten van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp in verband met de onzekere gedragseffecten van de maatregel en stellen voor pas geld uit te nemen uit het Gemeentefonds als uit de monitoring blijkt wat het effect is van de passende bijdrage op de uitgaven en inkomsten van gemeenten.

In reactie op dit voorstel van gemeenten en VNG wordt aangegeven dat bestuurlijk is afgesproken dat de effecten van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp vanaf 2025 worden onderzocht. Onderkend wordt dat de financiële effecten grotendeels afhankelijk zijn van een gedragseffect bij cliënten. Dit gedragseffect is mede op basis van uitkomsten uit de Monitor Abonnementstarief ingeschat. Dit laat onverlet dat het exacte gedragseffect van de passende bijdrage huishoudelijke hulp onzeker is. Daarom wordt onderschreven dat het belangrijk is dit via onderzoek te gaan volgen. De werking van de wet zal ook breder worden geëvalueerd, evenals het proces van implementatie.

Het voorstel van gemeenten om pas geld uit te nemen uit het Gemeentefonds als uit de monitoring blijkt wat het effect is van de passende bijdrage op de uitgaven en inkomsten wordt niet overgenomen. Over de uitname van middelen uit het Gemeentefonds zou dan pas in jaar t+1 een besluit kunnen worden genomen. Dit zou voor de begroting van gemeenten een lastige opgave opleveren, omdat zij dan in de begroting van jaar t reeds rekening moeten houden met een eventuele uitname die een jaar later plaatsvindt en waarvan zij de omvang nog niet kennen.

Burgers/ cliënten

Onder andere de landelijke vereniging van mensen met een persoonsgebonden budget (pgb), Per Saldo, en een aantal individuele burgers willen de inkomensgrens van waaraf de bijdrage huishoudelijke hulp oploopt, hoger vaststellen dan op 185% van het sociaal minimum en vanaf die grens de bijdrage langzamer laten stijgen. Per Saldo stelt voor de inkomensgrens te verhogen naar bijvoorbeeld een inkomen van 1,5 á 2 keer modaal.

Het wetsvoorstel en het bijbehorende ontwerpbesluit zijn naar aanleiding van deze inbreng niet aangepast. Reden is dat dit ertoe zou leiden dat de doelstelling van de onderhavige voorstellen niet zou worden gehaald. Veruit de meeste mensen die gebruik maken van huishoudelijke hulp hebben een inkomen dat lager is dan 1,5 á 2 keer modaal. In de periode 2018-2021 was de groei van het aantal cliënten dat gebruik maakt van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp – uitgedrukt in absolute aantallen cliënten – bij cliënten met een huishoudinkomen tussen de 30.000

en 50.000 euro bijna twee maal zo groot als bij cliënten met een huishoudinkomen boven de 50.000 euro (zie hiervoor ook tabel 2 in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting).⁴¹ Om het gebruik van de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp voldoende af te remmen, rekening houdend met de financiële draagkracht van cliënten (conform de doelstelling van de onderhavige voorstellen), is het daarom nodig om ook mensen met een inkomen dat lager is dan 1,5 á 2 keer modaal naar draagkracht te laten bijdragen.

In de inbreng van cliëntvertegenwoordigers wordt er verder in zijn algemeenheid voor gepleit om de stapeling van zorgkosten in ogenschouw te blijven nemen. In dat kader wordt onder andere voorgesteld de bijdrage niet afhankelijk te maken van het belastbaar inkomen maar van het netto besteedbaar inkomen. Ook wordt voorgesteld om bij de financiële draagkrachttoets de levensstandaard die voor de persoon geldt mee te laten wegen en een maximum bijdrage (percentage) voor alle voorzieningen of zorg aan te houden om stapeling van bijdragen te voorkomen.

In reactie hierop stelt de regering ten eerste dat de huidige wet- en regelgeving reeds een aantal maatregelen en instrumenten bevat om stapeling van zorgkosten tegen te gaan:

- Zo regelt de Wmo 2015 de anticumulatie met de bijdrage zoals neergelegd in de Wet langdurige zorg. Daarnaast is het voornemen om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 op te nemen dat de bijdrage huishoudelijke hulp voorliggend zal zijn aan het abonnementstarief: indien een bijdrage huishoudelijke hulp is verschuldigd, dan is het abonnementstarief niet verschuldigd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een peiljaarverlegging aan te vragen bij een inkomensval en de mogelijkheid om voor minima als groep de bijdrage bij verordening op nihil te stellen.
- Verder hebben colleges op grond van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 (artikel 3.8) de mogelijkheid om in een individueel geval de bijdrage als niet verschuldigd vast te stellen als er onvoldoende betalingscapaciteit aanwezig is bij de cliënt. Hiervan is sprake als iemand geen beschikking heeft over voldoende vrij besteedbaar inkomen om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De gemeente heeft er in dat geval belang bij om schulden te voorkomen. De hier genoemde bevoegdheid is nadrukkelijk bedoeld voor het ontbreken van betalingscapaciteit en niet het ontbreken van inkomen en vermogen. Gemeenten krijgen de ruimte om met beleidsregels invulling te geven aan de wijze waarop zij de betalingscapaciteit berekenen. Dit hoeft niet per se dezelfde invulling te zijn als het begrip in artikel 3.119e van de Wet inkomstenbelasting 2001 heeft.

Ten tweede merkt de regering op dat een integrale afweging om tijdelijk geen bijdrage te innen in bovengenoemde specifieke gevallen beter discretionair door de gemeente kan worden gemaakt in plaats van geautomatiseerd. De gemeente beschikt immers over integrale informatie en direct contact met de betrokken cliënt. Een brede geautomatiseerde uitvoering is niet mogelijk omdat direct en onmiddellijk inzicht in iemands inkomensrechten- en uitgavensverplichtingen ontbreekt. Het gaat veelal om een doelgroep die tijdelijk door (abrupte) veranderingen in de betalingscapaciteit door bijvoorbeeld bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld een echtscheiding) geen mogelijkheid hebben de bijdrage (tijdelijk) te voldoen (zie Stb. 2017, 481). Inkomensschommelingen binnen een jaar en het ontbreken van gegevens maken het ook niet uitvoerbaar om een levensstandaardtoets in te voeren als algemene regeling.

Gelet op deze overwegingen zijn het onderhavige wetsvoorstel en het bijbehorende ontwerpbesluit op dit punt niet bijgesteld.

11.4.4 Overige punten

De inbreng in de internetconsultatie vanuit (zorg)aanbieders heeft met name betrekking op de mogelijke personele gevolgen van het wetsvoorstel en bijbehorende ontwerpbesluit. In deze inbreng wordt gepleit hier onderzoek naar te doen. Deze (zorg)aanbieders achten het verder

⁴¹ Er kwamen bijna 55.000 cliënten met een inkomen tussen de 30.000 en 50.000 euro bij en ruim 27.750 cliënten met een inkomen boven de 50.000 euro. Zie tabel 2 in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting.

wenselijk dat voldoende voorbereidingstijd wordt geboden en dat bij grote arbeidsmarkteffecten ook steun wordt geboden om huishoudelijke hulpen te behouden voor de zorgsector.

In het kader van het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (AZW) wordt jaarlijks een arbeidsmarktprognose gemaakt voor zorg en welzijn. In de aankomende prognose zal ook een scenario worden doorgerekend waarin effecten van nieuw nog in te voeren beleid op de arbeidsmarkt worden meegenomen. Hierin zal de aanpassing van de bijdrage voor huishoudelijke hulp worden meegenomen, maar bijvoorbeeld ook het beleid rond het Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO).

Vooruitlopend op de uitkomsten is op basis van andere beschikbare gegevens (onder meer uit de huidige versie van het prognosemodel) op dit moment ook al wel enig beeld te schetsen. Dit beeld is naar aanleiding van deze inbreng in de internetconsultatie, toegevoegd aan paragraaf 10.2 van deze memorie van toelichting. In die paragraaf is toegelicht dat er vooralsnog niet van wordt uitgegaan dat het scenario van vraaguitval in 2025 van huishoudelijke hulp leidt tot het ontslag van medewerkers huishoudelijke hulp. Indien op basis van de nieuwe arbeidsmarktprognose toch een onevenredig arbeidsmarkteffect te verwachten valt per 2025, dan zal in overleg met gemeenten/werkgevers ingezet worden op een goede voorbereiding en passende maatregelen.

Cliëntorganisaties Ieder(in), de SeniorenCoalitie, Patiëntenfederatie NL en Mantelzorg NL uiten zorgen over de uitvoering. Met het oog op de door het CAK gesignaleerde toenemende complexiteit van de uitvoering en de groeiende kans op fouten, achten deze organisaties het dringend gewenst om extra te investeren in onafhankelijke cliëntondersteuning die toegankelijk en bereikbaar is.

De regering onderschrijft het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning. Dit is al een onderdeel van de Wmo 2015, waarvan artikel 2.2.4 bepaalt dat het college er in ieder geval zorg voor draagt dat voor ingezetenen cliëntondersteuning beschikbaar is. De regering vindt het van belang dat gemeenten deze onafhankelijke cliëntondersteuners voor 2025 goed op de hoogte brengen van de nieuwe systematiek, zodat zij cliënten hierin deskundig kunnen ondersteunen. Ten opzichte van de versie van dit wetsvoorstel die ter internetconsultatie voorlag, is in de memorie van toelichting een doenvermogenstoets toegevoegd (paragraaf 7.1), waarin ook wordt ingegaan op de maatregelen die worden genomen om de burger te ondersteunen, dan wel de kans op en impact van fouten in de uitvoering van de nieuwe passende bijdrage te beperken.

Tot slot is in de internetconsultatie zowel vanuit de VNG en gemeenten als vanuit (organisaties van) aanbieders en Pgb-houders (Actiz, VGN, PerSaldo) aandacht gevraagd voor de regels die in het concept-wetsvoorstel waren opgenomen rond het starten en pauzeren van de bijdrage.

Vanuit (organisaties van) aanbieders is wat dit betreft met name aandacht gevraagd voor de administratieve lasten die voortvloeien uit het voorstel dat voor internetconsultatie was voorgelegd. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting is ook vanuit de VNG en het CAK aangegeven dat deze vormgeving van de pauzering slecht uitvoerbaar is. Op basis hiervan is besloten het wetsvoorstel aan te passen op de wijze die beschreven is in paragraaf 3.3.

PerSaldo geeft aan bezwaren te hebben tegen het feit dat het pgb niet wordt meegenomen in start en pauzering van de bijdrage.

In reactie daarop het volgende: het CAK ontvangt een "bericht aanvang zorg" nadat de toekenningsbeschikking van het pgb is verstuurd. De ingangsdatum van de toekenningsbeschikking voor het pgb is leidend. Dit biedt de cliënt en de gemeente de ruimte om af te spreken vanaf welk moment de cliënt overeenkomsten met zorgverleners heeft gesloten en dus ook gebruik zal (kunnen) maken van het pgb. Bij het pgb ligt het minder voor de hand om te kiezen voor het moment dat feitelijk wordt gedeclareerd, omdat dan cliënten oneigenlijk kunnen sturen wanneer zij een bijdrage betalen, terwijl het pgb wel is gereserveerd en ter beschikking is gesteld. Daarnaast is het uitgangspunt van het pgb dat de cliënt zelf de ondersteuning regelt en desgewenst voor vervanging zorgt. Daarbij zou deze werkwijze ook veel kostbaar berichtenverkeer

met zich meebrengen met het CAK, de SVB en gemeenten over declaraties. Deze vormgeving is te complex. Een pgb-beschikking kan wel worden opgeschort.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het streven is om onderhavig wetsvoorstel uiterlijk 1 januari 2024 te publiceren in het Staatsblad. De bepaling omtrent het schrappen van art. 8.3 en art. 8.4 Wmo 2015 zal dan direct in werking treden. Voor de verdere onderdelen van onderhavig wetsvoorstel wordt een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2025 beoogd. Voor de invoering van de bijdragesystematiek voor de huishoudelijke hulp wordt een implementatietermijn van één jaar nodig geacht zodat het CAK de nieuwe bijdragesystematiek tijdig kan inrichten en gemeenten de benodigde data ten behoeve van de inwerkingtreding van de nieuwe bijdrage per 1 januari 2025 tijdig kunnen aanleveren. De implementatietermijn is tevens nodig om bestaande cliënten die gebruik maken van huishoudelijke hulp tijdig te kunnen informeren over de nieuwe bijdrage die zij verschuldigd zijn per 1 januari 2025 en hen in de gelegenheid te stellen op basis hiervan een afweging kunnen maken omtrent het gebruik van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo 2015. De bedoeling is dat alle cliënten met huishoudelijke hulp per 1 januari 2025 de nieuwe bijdrage voor de huishoudelijke hulp zullen betalen. Ook ten aanzien van de voorgestelde verduidelijking van het startmoment wordt een implementatietermijn van één jaar wenselijk geacht. Gemeenten die nu nog een ander startmoment hanteren, zullen de uitvoering van het startbeleid moeten aanpassen. Omdat dit zowel een nieuwe werkwijze als wijzigingen in ICT-systemen kan behelzen, wordt een termijn van één jaar na de publicatie van het wetsvoorstel wenselijk geacht. Bovendien wordt het wenselijk geacht dat cliënten tijdig worden geïnformeerd over de gevolgen van dit wetsvoorstel. Hier zal bij de implementatie van de wetgeving expliciete aandacht aan worden besteed.

II. Artikelsgewijs

ARTIKEL I. Wijziging Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Onderdeel A (wijziging artikel 1.1.1).

Met onderdeel A wordt voorgesteld in artikel 1.1.1, eerste lid, het begrip 'huishoudelijke hulp' in te voegen. Dit gebeurt ten behoeve van de leesbaarheid van het te wijzigen artikel 2.1.4a.

De begripsbepaling ziet op huishoudelijke hulp ongeacht of deze onderdeel uitmaakt van een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of pgb. Deze voorzieningen zullen, op grond van het wetsvoorstel, een gelijke systematiek gaan kennen voor het vaststellen en berekenen van de bijdrage in de kosten voor huishoudelijke verzorging.

Hoewel huishoudelijke hulp een breed scala aan activiteiten kan betreffen, zoals opruimen, schoonmaken, het verzorgen van planten en huisdieren, bedden opmaken, de was verzorgen, de maaltijden klaarmaken en het voeren van regie op de huishouding, is ervoor gekozen in de begripsbepaling geen volledige omschrijving te geven van alle activiteiten die kunnen behoren tot huishoudelijke hulp. In plaats daarvan is gekozen voor de formulering '*waarvan onderdeel uitmaakt* het schoonhouden van de woning van cliënt'. Dit omdat het schoonhouden van de woning de kernactiviteit vormt. In de praktijk kan het schoonhouden van de woning van de cliënt onderdeel vormen van diverse en ook bredere arrangementen, die binnen gemeenten op verschillende manieren vorm krijgen. Om niet verward te raken in definitiekwesties over de reikwijdte van het begrip 'huishoudelijke hulp' en om niet te interveniëren in de gemeentelijke beleidsvrijheid en uitvoeringspraktijk, is volstaan met het enkel benoemen van de kernactiviteit. Zodra deze kernactiviteit deel uitmaakt van een voorziening, is voor de gehele voorziening de bijdrage verschuldigd. Dit heeft ook tot gevolg dat voor andere activiteiten binnen de voorziening geen aparte bijdrage is verschuldigd.

Het voornemen is om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 op te nemen dat de bijdrage huishoudelijke hulp voorliggend zal zijn aan het abonnementstarief: indien een bijdrage huishoudelijke hulp is verschuldigd, zal het abonnementstarief niet verschuldigd zijn.

Onderdeel B (wijziging artikel 2.1.4)

artikel 2.1.4, derde lid

Artikel 2.1.4 gaat over bijdragen voor algemene voorzieningen. De gemeenten kunnen bij verordening bepalen dat voor algemene voorzieningen een bijdrage verschuldigd is (eerste lid) en hoe hoog deze is (tweede lid). Dit geldt ingevolge het derde lid van artikel 2.1.4 echter niet voor algemene voorzieningen ter compensatie van beperkingen in de participatie of zelfredzaamheid die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie tussen cliënt en hulpverlener. Daarvoor geldt op dit moment het abonnementstarief (derde lid). De gemeente kan in haar verordening overigens ook andere algemene voorzieningen aanwijzen waarvoor het abonnementstarief geldt.

Huishoudelijke verzorging is, indien verstrekt als algemene voorziening, een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie. Zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting aangegeven, strekt voorliggend wetsvoorstel ertoe om voor huishoudelijke hulp, of deze nu als algemene voorziening of als maatwerkvoorziening wordt verstrekt dan wel wordt bekostigd door middel van een pgb, het abonnementstarief te vervangen door een bijdrage die voor cliënten met een bijdrageplichting inkomen boven 185% van het sociaal minimum, afhankelijk is van dat inkomen. Een en ander zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Artikel 2.1.4a Wmo 2015 gaat op dit moment nog slechts over de bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en voor het pgb. Dit artikel kent in het vierde lid ook een abonnementstarief, en wel van dezelfde hoogte als het abonnementstarief voor de algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie. Anders dan artikel 2.1.4, derde lid, bevat artikel 2.1.4a, vierde lid, echter ook een opsomming van uitzonderingen op het abonnementstarief.

Nu het abonnementstarief voor de krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorzieningen gelijk is aan dat voor (niet uitgezonderde) maatwerkvoorzieningen en pgb's, en voor alle vormen waarin huishoudelijke hulp bekostigd kan worden (algemene voorziening, maatwerkvoorziening of pgb) een uitzondering op het abonnementstarief dient te worden gemaakt, wordt voorgesteld om de vaststelling van de hoogte van de bijdragen voor de krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorzieningen in artikel 2.1.4a te regelen. Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 2.1.4 regelt dit.

artikel 2.1.4, vierde lid

Het vierde lid van artikel 2.1.4 regelt dat bij verordening kan worden bepaald dat een bijdrage als bedoeld in het derde lid van dat artikel op een lager bedrag of zelfs op nihil kan worden vastgesteld. Artikel 2.1.4a, vijfde lid, regelt hetzelfde voor de bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en pgb's. Nu de hoogte van de bijdragen voor krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorzieningen in artikel 2.1.4a zal worden geregeld, wordt voorgesteld om artikel 2.1.4, vierde lid, te schrappen. Artikel 2.1.4a, vijfde lid, zal dan automatisch ook voor deze voorzieningen gaan gelden.

Onderdeel C (wijziging artikel 2.1.4a)

artikel 2.1.4a, eerste lid

De voorgestelde wijziging beoogt te verhelderen dat bij verordening zowel bijdragen voor maatwerkvoorzieningen kunnen worden geregeld als bijdragen voor pgb's. De woorden 'dan wel' zouden de – onjuiste – indruk kunnen wekken dat de gemeente moet kiezen tussen het regelen van bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en het regelen van bijdragen voor pgb's. Het gaat hier om een redactionele aanpassing.

artikel 2.1.4a, tweede lid

Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, volgt uit de Wmo 2015 al impliciet dat een bijdrage alleen verschuldigd is bij daadwerkelijk gebruik van een voorziening. In de praktijk laten de gemeenten de bijdragen op dit moment echter op verschillende momenten starten. Met het nieuwe tweede lid wordt het moment waarop een bijdrage verschuldigd is expliciet geregeld.

In onderdeel a wordt bepaald dat een bijdrage voor een maatwerkvoorziening (een dienst, hulpmiddel of woningaanpassing) of een krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorziening verschuldigd is vanaf het moment waarop de voorziening daadwerkelijk is geleverd. Het CAK krijgt in dat verband een startbericht om in de eerstvolgende kalendermaand de bijdrage vast te stellen (zie ook artikel 3.5 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). Het zal derhalve niet meer mogelijk zijn om een bijdrage al eerder te laten ingaan, bijvoorbeeld als het in artikel 2.3.2 Wmo 2015 bedoelde onderzoek nog gaande is of als de beschikking wel al is afgegeven maar het leveren van de ondersteuning in natura nog niet is aangevangen.

De eigen bijdrage is verschuldigd zolang de client gebruikmaakt van de voorziening of zolang de situatie van feitelijke levering voortduurt. Ter uitvoering hiervan stelt de gemeente een startbericht op, dat het CAK gebruikt om de bijdrage vast te stellen.⁴² Als een cliënt bijvoorbeeld een aan hem geleverde scooter tijdelijk niet gebruikt, is hij wel een bijdrage verschuldigd. Bij een dienst gaat het om de vraag of de dienst geheel of gedeeltelijk geleverd is of in het geheel niet geleverd is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld, namelijk over het tijdelijk niet verschuldigd zijn van de eigen bijdrage (zie ook de voorgestelde wijziging in artikel 2.1.4a, derde lid). Als iemand niet langer gebruik maakt (of wil maken) van een voorziening, zou dat een grond kunnen zijn om verleningsbeschikking in te trekken op grond van artikel 2.3.10, eerste lid, onderdelen b of e, van de Wmo 2015.

Voor het persoonsgebonden budget geldt dat de bijdrage verschuldigd is gedurende de periode waarvoor dat budget is verleend (onderdeel b). Anders dan bij een voorziening in natura, kan een cliënt met een pgb zelf bepalen vanaf welk moment de ondersteuning die hij met het pgb kan bekostigen, ingaat. Het startmoment van de verschuldigdheid van de bijdrage is daarom gekoppeld aan de datum waarop het pgb is verleend.

artikel 2.1.4a, derde lid

Het nieuwe derde lid beoogt allereerst de leesbaarheid te vergroten. Hiervoor wordt de inhoud van het bestaande derde lid onderverdeeld in twee onderdelen. Tevens wordt door het toevoegen van de woorden 'tijdelijk geen' in onderdeel b (nieuw) expliciet gemaakt dat dit derde lid een grondslag biedt voor het stellen van regels omtrent pauzebeleid inzake de verschuldigdheid van de bijdrage voor een maatwerkvoorziening, een krachtens artikel 2.1.4, derde lid, aangewezen algemene voorziening of voor een pgb. In de praktijk blijkt namelijk dat gemeenten wisselend omgaan met het tijdelijk stopzetten van bijdragen bij het niet gebruiken van een voorziening. Dit geldt vooral indien sprake is van een tijdelijke stop van de voorziening. Sommige gemeenten laten de bijdrage dan doorlopen, omdat er geen sprake is van beëindiging van de voorziening. Andere gemeenten kennen een vorm van pauzebeleid. Omdat het kabinet het wenselijk acht hier meer uniformiteit in aan te brengen, wordt in artikel 2.1.4a, derde lid, een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur te regelen in welke gevallen tijdelijk geen bijdrage wordt gevraagd. Uitwerking van dergelijk pauzebeleid zal plaatsvinden in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Voor het overige zijn geen wijzigingen beoogd.

Opgemerkt wordt dat het huidige derde lid van artikel al de mogelijkheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur gevallen te regelen waarin *geen* bijdrage verschuldigd is. In artikel 3.8 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is op grond hiervan onder meer geregeld, dat de bijdrage niet verschuldigd is indien het college van oordeel is dat er voor de vast te stellen bijdrage onvoldoende betalingscapaciteit aanwezig is bij de cliënt, of indien de cliënt of zijn echtgenoot gedurende twee of meer nachten aaneengesloten in de maand in een instelling voor opvang

⁴² De artikelen 3.3 en 3.5 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015

verblijft. Ook dergelijke situaties kunnen natuurlijk tijdelijk zijn. De toevoeging van de woorden 'tijdelijk geen' aan het derde lid dienen dan ook vooral gezien te worden als *explicitering* van een al bestaande bevoegdheid om (bij algemene maatregel van bestuur) te bepalen in welke gevallen tijdelijk geen bijdrage verschuldigd is.

artikel 2.1.4a, vierde lid

Zoals bij het nieuwe artikel 2.1.4, derde lid, is toegelicht, wordt de hoogte van de bijdrage voor krachtens dat lid aangewezen algemene voorzieningen met voorliggend wetsvoorstel in artikel 2.1.4a, vierde lid geregeld. Bepaald is dat het abonnementstarief van toepassing is. Dit geldt echter niet voor de huishoudelijke hulp, of deze nu als algemene voorziening, maatwerkvoorziening of pgb is toegekend. Voor huishoudelijk hulp zal een afzonderlijke, passende bijdrage gaan gelden, die op grond van het zevende lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld zal worden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de redactie van het artikellid te verduidelijken. Allereerst is nu explicieter geregeld dat het abonnementstarief ook geldt indien slechts één maatwerkvoorziening, algemene voorziening die gepaard gaat met een duurzame hulpverleningsrelatie of pgb wordt genoten. Het eerste woord 'tezamen' in de huidige redactie van het vierde lid, zou daar twijfel over kunnen wekken. Daarnaast is duidelijker geregeld dat zowel de maatwerkvoorziening als het pgb voor beschermd wonen zijn uitgezonderd. Hetzelfde geldt voor de maatwerkvoorziening en het pgb voor opvang. Daarbij wordt wel opgemerkt dat een pgb voor opvang weliswaar op grond van de Wmo 2015 mogelijk wordt gemaakt, maar in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt.

artikel 2.1.4a, zevende lid

Door de huishoudelijke hulp (krachtens de voorgestelde omschrijving in artikel 1.1.1 een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of pgb waarvan onderdeel uitmaakt het schoonmaken van de woning van cliënt) toe te voegen aan het zevende lid, zal voor de huishoudelijke hulp, net als thans al het geval is voor de maatwerkvoorzieningen en pgb's voor beschermd wonen en opvang, gelden dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bijdrage en de wijze waarop het inkomen en vermogen bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage worden betrokken. De inhoudelijk uitwerking van de bijdrage voor huishoudelijke hulp zal op grond van deze delegatiebepaling vorm krijgen in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Met de hierboven voorgestelde wijzigingen blijft gelden dat op grond van artikel 2.1.4a, derde lid, – ook ten aanzien van huishoudelijke hulp – gevallen kunnen worden bepaald waarin geen (of tijdelijk geen) bijdrage is verschuldigd. Dat lid is de grondslag voor uitzonderingen op de verschuldigdheid van een bijdrage voor huishoudelijke hulp en voor samenloop met het abonnementstarief. Het abonnementstarief zal niet verschuldigd zijn als een bijdrage voor huishoudelijke hulp is verschuldigd.

artikel 2.1.4a, achtste lid

Met het voorgestelde achtste lid wordt het reeds bestaande vijfde lid, onderdeel b, van toepassing verklaard op huishoudelijke hulp. Daarmee kan een gemeente niet alleen het abonnementstarief, voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van cliënten, op nihil vaststellen, maar straks ook de bijdrage voor huishoudelijke hulp. Zie voor een toelichting op de beleidsmatige achtergrond van deze maatregel paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

artikel 2.1.4a, negende lid

Artikel 2.1.4b, vierde lid, Wmo 2015 bevat de regels over de indexatie van het abonnementstarief. Omdat dit tarief na voorliggende wetswijziging alleen in artikel 2.1.4a zal zijn opgenomen, zijn deze regels verplaatst van artikel 2.1.4b naar een nieuw, negende lid van artikel 2.1.4a.

Daarnaast wordt de inhoud van de regels gewijzigd. Geregeld wordt dat het abonnementstarief bij ministeriële regeling wordt geïndexeerd op een bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven wijze. Hiermee wordt het regelgevingsniveau voor de wijze van indexatie van het abonnementstarief gelijkgetrokken met het niveau waarop dat is geregeld voor de bijdragen voor beschermd wonen (artikel 3.7 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) en de bijdragen voor langdurige zorg (artikel 3.3.1.7 Besluit langdurige zorg). In alle gevallen wordt de wijze van indexatie dan bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

Onderdeel D

artikel 2.1.4b, eerste lid

Artikel 2.1.4b, eerste lid, bepaalt dat het CAK de bijdragen, bedoeld in artikel 2.1.4, derde en vierde lid, en 2.1.4a, voor de gemeenten vaststelt en int, met uitzondering van de krachtens artikel 2.1.4a, vierde lid, bedoelde bijdragen voor maatwerkvoorzieningen. Dit artikellid moet alleen al worden aangepast omdat met voorliggend wetsvoorstel artikel 2.1.4a, vierde lid, komt te vervallen. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het artikellid duidelijker te redigeren. De bestaande redactie, waarin de bijdragen voor 'de krachtens het vierde lid (van artikel 2.1.4a) omschreven maatwerkvoorzieningen' worden uitgezonderd van de vaststelling en inning door het CAK, laat namelijk onduidelijkheid bestaan over de maatwerkvoorzieningen waar het dan precies om gaat. Dit komt omdat in artikel 2.1.4a, vierde lid, zowel maatwerkvoorzieningen worden genoemd waarvoor het abonnementstarief geldt, als maatwerkvoorzieningen die daarvan worden uitgezonderd.

Op dit moment stelt het CAK de hoogte van alle bijdragen vast (waarna zij deze int), behalve van:

- a. de bijdragen voor de algemene voorzieningen die *niet* ingevolge artikel 2.1.4, derde lid, zijn aangewezen,
- b. de maatwerkvoorziening of het pgb voor opvang (zie daarvoor het tweede lid van artikel 2.1.4b), en
- c. bij verordening vastgestelde bijdragen voor vervoer, bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Ook de passende bijdrage voor huishoudelijk hulp zal het CAK gaan vaststellen en innen.

Het nieuwe eerste lid van artikel 2.1.4b regelt dit nu op heldere wijze

artikel 2.1.4b, tweede lid

Het woord 'dan wel' wordt vervangen door 'of' om duidelijk te maken dat de bij verordening aangewezen instantie, bedoeld in dit lid, zowel de bijdrage voor een maatwerkvoorziening voor opvang kan innen, als de bijdrage voor een pgb voor opvang. Daarbij wordt overigens wel opgemerkt dat het verstrekken van een pgb voor opvang, hoewel wettelijke mogelijk, in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt.

artikel 2.1.4b, derde lid

Met deze wijziging wordt een verkeerde verwijzing naar artikel 2.1.4a hersteld. Verwezen moet worden naar het derde lid van dat artikel, in plaats van naar het tweede.

artikel 2.1.4b, vierde lid

Voor een toelichting op het voorstel om het vierde lid te schrappen, wordt verwezen naar de toelichting op het in onderdeel C voorgestelde artikel 2.1.4a, negende lid.

Onderdelen E tot met H

Deze wijzingen betreffen alle herstel van redactionele fouten in de wijze waarop in hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 wordt verwezen naar de artikelen 2.1.4 tot en met 2.1.4b Wmo 2015.

Onderdeel I

In artikel 8.3 van de Wmo 2015 is overgangsrecht opgenomen voor personen ten aanzien van wie een indicatiebesluit in de zin van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ) was afgegeven waarin was vastgesteld dat zij waren aangewezen op zorg als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onderdelen a, b, d of e, van de Wmo 2015. Deze verzekerden behielden jegens de gemeente tot ten hoogste de eerste dag van het tweede kalenderjaar na inwerkingtreding van de Wmo 2015 hun onder de AWBZ geldende aanspraken en waren daarvoor op grond van het zesde lid tevens een bijdrage verschuldigd. Deze in de wet opgenomen overgangstermijn is inmiddels verstreken waardoor de bepaling materieel geen betekenis meer heeft. Daarom wordt voorgesteld artikel 8.3 te laten vervallen.

In artikel 8.4 van de Wmo 2015 is overgangsrecht opgenomen voor personen ten aanzien van wie een indicatiebesluit in de zin van de AWBZ was afgegeven waarin was vastgesteld dat zij waren aangewezen op zorg als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wmo 2015. Het gaat dan om verblijf in een instelling met samenhangende zorg voor een persoon met een psychiatrische aandoening of beperking. Dit overgangsrecht geldt op grond van deze bepaling gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, maar ten hoogste tot een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip dat niet eerder is gelegen dan de eerste dag van het zesde kalenderjaar na inwerkingtreding van de Wmo 2015. Op dit moment vallen er geen indicatiebesluiten meer onder dit overgangsrecht, waardoor de bepaling materieel geen betekenis meer heeft. Daarom wordt voorgesteld ook artikel 8.4 te laten vervallen.

ARTIKEL II. Inwerkingtreding

In artikel II van dit wetsvoorstel wordt de inwerkingtreding van dit voorstel geregeld. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

M. van Ooijen