



Ministerie van VWS
t.a.v.
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 november 2022
Kenmerk
U202200776
Telefoon

Bijlage(n)
-

Onderwerp
VNG uitvoeringstoets passende eigen bijdrage Wmo

Geachte mevrouw

Hierbij ontvangt u conform uw verzoek in uw brief van 12 juli 2022, de VNG uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp. De toets is op zorgvuldige wijze uitgevoerd door VNG Realisatie. Een eerder definitief concept is reeds informeel toegezonden aan uw directie.

Ketenbrede uitvoeringstoets waar het kon

VNG Realisatie heeft in de periode van augustus tot en met oktober 2022 de opdracht uitgevoerd. De uitvoeringstoets is gedaan vanuit gemeentelijk perspectief en is grotendeels opgesteld op basis van gesprekken met 14 gemeenten c.q. regionale samenwerkingen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met experts binnen de VNG, het Ketenbureau i-Sociaal Domein, CAK, Zorginstituut Nederland en gemeentelijke softwareleveranciers. CAK, VWS en het Ketenbureau maakten deel uit van de begeleidingscommissie. Met de uitvoeringstoets is de impact en de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten in kaart te gebracht en inzicht verkregen in risico's en randvoorwaarden bij de implementatie vanuit gemeentelijk perspectief. Met deze uitvoeringstoets is ook expliciet gekeken naar de gehele eigen bijdrage keten en de onderlinge afhankelijkheden binnen de keten.

Twijfels over het effect van de maatregel

Het per 2025 weer inkomensafhankelijk maken van de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp zal zeker gaan bijdragen aan de kostenbeheersing voor de hulp bij het huishouden. Daarmee komt er wat ruimte terug bij gemeenten om de Wmo inzet te richten op inwoners die het niet zelf kunnen organiseren. Er zijn bij gemeenten echter wel grote twijfels of de uitstroom en instroom wel in die mate zal gaan optreden als uw ministerie eerder heeft berekend. De uitvoeringstoets onderstreept de noodzaak om het effect van de maatregel samen te monitoren.

Pleidooi voor breder toepassen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage

Buiten de uitvoeringstoets om wil ik ook in deze brief er nogmaals voor pleiten om de inkomensafhankelijke eigen bijdrage ook weer toe te passen op de woningaanpassingen en hulpmiddelen. Het hanteren van één inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor de Wmo zal de uitvoering trouwens ook sterk vereenvoudigen.

Invoering per 2025 kan voor gemeenten, maar er zijn randvoorwaarden en afhankelijkheden

Hoe eerder de wetswijziging van kracht is hoe beter voor gemeenten: ieder jaar dat het abonnementstarief voor ook de hulp bij het huishouden langer van kracht is, stijgen de niet voorziene kosten bij introductie van het abonnementstarief voor gemeenten - vooral huishoudelijke hulp - door.

De uitvoeringstoets laat zien dat, met een jaar implementatietijd, invoering per 2025 haalbaar is voor gemeenten zelf, maar alleen als de voorbereiding en invoering tijdig en zorgvuldig gebeurt én de andere ketenpartijen op tijd klaar zijn. Er zijn afhankelijkheden in de keten. Het is bijvoorbeeld nog de vraag of het Zorginstituut Nederland (ZIN) op basis van het conceptwetsvoorstel wil/ kan starten met de voorbereidingen. Als zij dat niet doen dan wordt het 2026. Maar ook als zij nu wel starten op basis van het wetsvoorstel en er volgen nog wijzingen in 2024 dan is het nog de vraag of 2025 haalbaar is.

Ook gemeenten willen geen herhaling van de fouten tijdens de invoering van het abonnementstarief in 2018/19 (berichtenverkeer, initiële aanlevering). Daarom zijn de volgende voorwaarden voor invoering per 01-01-2025 cruciaal:

1. Eén jaar implementatietijd voor gemeenten voor de wijzingen die zijzelf moeten doorvoeren en de werkzaamheden die zij moeten uitvoeren.
2. Het berichtenverkeer daarvoor op tijd is aangepast, getest en op orde is. Maak als VWS hiervoor op zo kort mogelijke termijn afspraken met het ZIN en het CAK.
3. Vanaf de start (vanaf nu..) de voorbereiding in ketenbrede samenwerking en -afstemming plaatsvindt.
4. Met vanaf de start goede keten/procesregie, tijdige inrichting van de governance en expliciete go/no go momenten bepaald voor in 2023 en 2024.
5. Er in 2024 tijdige en zorgvuldige communicatie op gang komt naar de cliënten,
6. In 2023 en 2024 ook gerichte communicatie naar de gemeenten en ondersteuning van gemeenten komt bij de implementatie; ter voorbereiding van de wijzigingen en de invoering daarvan.

Invoeren recht op pauze en dit standaardiseren

Het lijkt erop dat de invoering van het recht op pauze van betalingen van de eigen bijdrage meer voeten in de aarde heeft dan eerder bedacht: zowel voor het berichtenverkeer als voor het werk dat gemeenten er aan zullen hebben (en de zorgaanbieders). Er is minder draagvlak bij gemeenten voor deze ingreep dan voor het standaardiseren van het startmoment. Gemeenten verwachten rond de uitvoering en vooral met het toepassen van het begrip 'verwijtbaarheid' knelpunten. Mocht blijken dat het verplicht invoeren van 'de pauze' voor de betaling van de eigen bijdragen de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage vertraagt, of het risico op fouten vergroot, dan adviseren wij om te overwegen de invoering hiervan een jaar uit te stellen (ook al willen gemeenten de wijzigingen liever in een keer doorvoeren).

Invoerings- en uitvoeringskosten

Zowel gemeenten als de VNG maken kosten tijdens de voorbereiding en invoering van de wetswijzing. Hoeveel deze bedragen is op dit moment nog niet voldoende concreet te maken. Wij gaan er echter van uit dat op het moment dat deze kosten wel gekwantificeerd zijn het ministerie van VWS deze vergoedt.

Afsluitend en procesvoorstel

Ik vertrouw er op dat we met de uitvoeringstoets en daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen, de door VWS gestelde vragen afdoende hebben beantwoord en de toets bijdraagt aan een zorgvuldige en succesvolle invoering van de passende eigen bijdrage, het uniformeren van het startmoment eigen bijdragen en het gaan toepassen van de pauze in de eigen bijdragebetaling.

Ik stel voor om de inhoud/uitkomst van de uitvoeringstoets in een gezamenlijk overleg VNG, VWS, CAK, ZIN en Ketenbureau te bespreken en de afspraken te bevestigen in een eerstvolgend bestuurlijk overleg.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Directeur Beleid Inclusieve Samenleving

Uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp

Eindrapport

Auteurs:

© VNG Realisatie, Den Haag, 31 oktober 2022

Management samenvatting

Het ministerie van VWS heeft VNG gevraagd om een uitvoeringstoets te doen op de invoering van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp in de Wmo, het uniformeren van de start/stop/pauze van eigen bijdrage en aanpassing van de indexatie van de eigen bijdrage. VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd, in de periode van augustus tot en met oktober 2022.

De uitvoeringstoets is gedaan vanuit gemeentelijk perspectief en is grotendeels opgesteld op basis van gesprekken met 14 gemeenten c.q. regionale samenwerkingen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met experts binnen de VNG, het Ketenbureau i-Sociaal Domein, CAK, Zorginstituut Nederland en gemeentelijke softwareleveranciers.

Doel van de uitvoeringstoets is om de impact en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten in kaart te brengen en om inzicht te geven in risico's en randvoorwaarden bij de implementatie vanuit gemeentelijk perspectief. Daarbij is ook zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de gemeente naar de keten gekeken. Parallel aan deze uitvoeringstoets heeft het CAK een uitvoeringstoets uitgevoerd vanuit haar perspectief.

Goede afstemming in de keten essentieel voor implementatie, veel afhankelijkheden

Uit de uitvoeringstoets blijkt, dat de wijze waarop beide wijzigingen in de keten, zorgaanbieders – Zorginstituut Nederland – Ketenbureau i-Sociaal Domein – gemeenten en CAK, wordt uitgewerkt en ingevoerd in belangrijke mate de impact en uitvoerbaarheid voor gemeenten bepaalt. Dit betreft zowel goede afstemming als een haalbare planning voor implementatie.

Gemeenten geven aan dat de impact van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp in de Wmo en het uniformeren van de start/stop/pauze van eigen bijdrage gemeenten op dit moment slechts op hoofdlijnen te bepalen is. Dit heeft te maken met verschillende onduidelijkheden en afhankelijkheden, vooral m.b.t. pauze:

- Onderlinge afhankelijkheid van afspraken met ketenpartners zoals zorgaanbieders, Zorginstituut Nederland, Ketenbureau i-Sociaal Domein en CAK.
- Onduidelijkheden rond de mogelijke aanpassingen aan het berichtenkeer in de keten rondom pauzering van de eigen bijdrage en de daaraan gekoppelde aanpassing van systemen, werkprocessen en afspraken met zorgaanbieders.
- De communicatie naar de cliënten vooraf en na invoering van het wetsvoorstel over de hoogte en het soort eigen bijdrage en de vragen aan gemeenten (en het CAK) die dit bij cliënten oplevert.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving en wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Impact van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp

De meeste impact van het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp zit bij gemeenten tijdens en direct na de implementatie. De meeste tijd en kosten hangen samen met de aanpassing van het berichtenverkeer met het CAK en de instructie van de medewerkers (met name Wmo-consultanten, wijkteammedewerkers, sociaal werk in de wijken, front-office Wmo en het Klant Contact Centrum). Daarnaast moeten de werkprocessen worden aangepast om de juiste informatie aan het CAK te kunnen aanleveren. De gemeente moet onderscheid maken tussen start en stop van huishoudelijke hulp en van de andere voorzieningen waarvoor een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (abonnementstarief) geldt. Voor gemeentelijke softwareleveranciers¹ is de aanpassing, mits tijdig aangekondigd, technisch goed uitvoerbaar.

Door de hogere eigen bijdrage voor een deel van de cliënten en de samenloop van huishoudelijke hulp met andere voorzieningen die straks nog wel onder het abonnementstarief vallen, verwachten gemeenten structureel meer vragen van cliënten. Hierdoor komt er extra druk op de capaciteit in de uitvoering.

Impact van uniformeren start/stop bij deel van de gemeenten

Meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten start de eigen bijdrage op het moment van de start van de ondersteuning. Deze gemeenten hoeven hun werkwijze niet aan te passen. Bij de andere gemeenten start de eigen bijdrage vanaf het moment dat de beschikking wordt afgegeven, maar een deel van deze gemeenten corrigeert dit alsnog als er sprake is van grote wachttijden bij de aanbieder. Bij de uniformering van de start/stop is er dus bij een deel van de gemeenten een aanpassing van systemen en werkprocessen nodig. De impact zit voor hen vooral bij de implementatie, daarna is de impact beperkt en vervalt de handmatige aanpassing bij wachttijden.

Uniforme pauze eigen bijdrage heeft meeste impact en vergt goede ketenafspraken

Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft op dit moment ervaring met het pauzeren van de eigen bijdrage. Het beleid voor 'wanneer en hoe lang de eigen bijdrage wordt gepauzeerd' is vaak nog niet uitgewerkt. Het huidige berichtenverkeer maakt pauzering al wel mogelijk, maar bij pauzering is

¹ In het kader van dit onderzoek is alleen gesproken met een aantal softwareleveranciers van gemeenten. Er is niet gesproken met softwareleveranciers van de zorgaanbieders.

er momenteel altijd sprake van een handmatige aanpassing. Dit komt op dit moment niet veel voor, maar is wel tijdsintensief. Gemeenten verwachten dat de vraag naar pauze zal toenemen.

Bij implementatie van een uniformering van een pauzering van de eigen bijdrage zijn minimaal twee scenario's mogelijk:

1. O.b.v. het huidige berichtenverkeer, waarbij de cliënt zelf en/of de aanbieder aan de gemeente een tijdelijke stop (pauze) kan doorgeven. De gemeente stopt de eigen bijdrage, door een bericht aan CAK en start deze weer met een startbericht na afloop van de pauze. De huidige 'regieberichten' worden dan gebruikt om de inning eigen bijdrage te starten of te stoppen. Of de pauze aan de cliënt toerekenbaar is, is dan niet uit het berichtenverkeer af te leiden.
2. Door aanpassing van de standaarden en het berichtenverkeer. Daarbij wordt het berichtenverkeer tussen zorgaanbieder en gemeente en mogelijk ook tussen gemeente en CAK aangepast om een pauze te kunnen doorgeven.

Los daarvan vergt het kunnen aanvragen door een cliënt of aanbieder en het doorgeven van een pauze in de eigen bijdrage aan het CAK, een nieuw werkproces binnen gemeente en zorgt dit voor extra complexiteit en inzet in de uitvoering. Zeker als een gemeente wil onderzoeken of de pauze wel of niet aan de cliënt toerekenbaar is (een mogelijkheid die nu in het wetsvoorstel is opgenomen). Dit onderscheid zal in de praktijk veel discussie en bezwaren gaan opleveren. Veel gemeenten geven aan dat dit onderscheid maken voor hen onuitvoerbaar is. Een ander deel van de gemeenten is vooralsnog van plan na te gaan of de pauze 'niet aan de cliënt is toe rekenen' en alleen dan de inning van de eigen bijdrage stop te zetten. De verwachting is dat dit tot verschillen tussen gemeenten gaat leiden.

Indien bij het uniformeren van pauze in de eigen bijdrage de zorgaanbieder om informatie over de 'verwijtbaarheid' zou worden gevraagd, heeft dit ook impact op de zorgaanbieder. Op dit moment kan de zorgaanbieder de ondersteuning of zorg pauzeren en dit doorgeven aan de gemeente via het berichtenverkeer. Hierbij worden echter geen redenen van pauzering doorgegeven aan de gemeente. Indien door de zorgaanbieder extra informatie moet worden geregistreerd en doorgegeven aan de gemeente is de verwachting dat de administratieve lasten voor de zorgaanbieder toenemen. In het kader van deze uitvoeringstoets is echter geen onderzoek gedaan bij zorgaanbieders.

De impact van de pauze zal niet alleen groot zijn bij implementatie, maar naar verwachting ook structureel tot substantieel extra werk leiden voor gemeenten. Doorgeven van pauze leidt tot extra werk en ook tot meer vragen van cliënten, direct aan de gemeenten en ook indirect via het CAK.

Het CAK verwacht ook meer vragen rond pauzering te krijgen. Kortom, de impact van uniformering van pauze is groot, maar zonder nadere uitwerking nog niet goed te ramen.

Ook voor gemeentelijke softwareleveranciers heeft het uniformeren van pauze in de eigen bijdrage grote impact. Zij hebben meer inzicht nodig in de gewenste aanpassing van de werkprocessen van gemeenten en de mogelijke aanpassing van het berichtenverkeer om deze impact te kunnen ramen.

De kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn nog niet te ramen

Voor het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp bleek het alleen mogelijk een raming van de kosten voor eenmalige training en instructie van de medewerkers te maken. De meeste tijd en kosten bij de implementatie hangen samen met de aanpassing van het berichtenverkeer met het CAK, maar bleken op dit moment niet te ramen. Na invoering hangen mogelijke besparingen in de uitvoering vooral af van het verwachte effect op de nieuwe instroom van cliënten.

Door de afhankelijkheden in de keten en de nog onduidelijke uitwerking van pauzering van de eigen bijdrage zijn de extra kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering nog niet goed te ramen. Ook onduidelijk zijn de kosten tijdens implementatie voor de gemeenten en de kosten die softwareleveranciers mogelijk doorberekenen. Vooral de uitvoering van de aanvraag en de verwerking van een pauze zal administratieve lasten opleveren, vooral bij de gemeenten en bij de aanbieders. Die laatste zullen dit in de prijzen verrekenen. Het invoeren en standaardiseren van een pauze in de inning van de eigen bijdrage leidt tot minder opbrengsten uit eigen bijdragen.

Verwachte effecten op de vraag naar Wmo huishoudelijke hulp zijn naar verwachting beperkt

Er wordt geen effect verwacht op de vraag naar hulp bij het huishouden vanuit de lage en (lage)middeninkomens. Zij gaan immers geen hogere eigen bijdrage betalen. De verwachting van gemeenten is dat er maar een beperkte uitstroom van huidige cliënten met middeninkomens en hogere inkomens zal plaatsvinden; cliënten zijn gewend aan hun hulpverlener/aanbieder en zullen voor een beperkte financiële prikkel geen overstap maken naar een andere aanbieder. De vraag is ook of een eventuele/mogelijke uitstroom ook direct per 2025 gaat plaatsvinden. De capaciteitstekorten en hoge tarieven op de private markt maken die kans kleiner. Gemeenten verwachten wel op een beperkend effect bij de midden -en hogere inkomens op de nieuwe instroom.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering en wat zijn de belangrijkste risico's en randvoorwaarden voor implementatie?

Gemeenten zijn afhankelijk van (keten)partners om tot een goede implementatie van de wijzigingen te komen. De grootste risico's tijdens de implementatie vormen onvoldoende tijd en onvoldoende afstemming binnen de keten voor implementatie en tijdige en goede communicatie naar de cliënten. Vastgestelde regelgeving én de uitwerking ervan binnen de keten is nodig vóórdat de benodigde aanpassing van gemeentelijke software mogelijk is. Het referentieproces van het Zorginstituut voor de aanpassingen dient met veel verschillende klantreizen met voorkomende situaties te worden doordacht met de ketenpartners en dit kost tijd. Er is het risico dat het wetsvoorstel wat er nu ligt nog wijzigt door uitspraak van de Raad van State, de internetconsultatie en/of de parlementaire behandeling.

Om de implementatie binnen de gemeente vervolgens mogelijk te maken is extra capaciteit nodig, vooral van applicatiebeheerders en voor projectmanagers voor het aanpassen en invoeren van de nieuwe werkprocessen. Gemeenten hebben voldoende middelen en tijd nodig om deze capaciteit te organiseren. Ook voor om de structurele toename van vragen van cliënten aan te kunnen zijn extra capaciteit en middelen noodzakelijk.

Na de implementatie leidt met name de toepassing van pauze tot een verhoogd risico op problemen in de uitvoering en daarmee op stapelfacturen en creditnota's voor cliënten. Het onderscheid tussen het al dan niet verwijtbaar zijn van een pauze, leidt tot veel onduidelijkheid en discussie en mogelijk tot extra bezwaren van cliënten. Dit onderscheid maken is voor veel gemeenten daarom niet uitvoerbaar.

In de huidige opzet lopen gemeenten een financieel risico doordat zij verwachten dat de door het ministerie voorziene uitname uit het gemeentefonds zeker de eerste jaren en mogelijk structureel hoger zal zijn dan de besparingen door minder beroep op Wmo huishoudelijke hulp en de hogere inkomsten vanuit de eigen bijdragen.

Bovenstaande risico's leiden tot de volgende randvoorwaarden voor implementatie en doeltreffende uitvoering.

De belangrijkste randvoorwaarde voor succesvolle implementatie is voldoende tijd en goede afspraken in de keten om benodigde wijzigingen in techniek, processen, organisatie en mogelijk inkoop te maken. Op initiatief van het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het CAK is een implementatieplanning opgesteld gebaseerd op de informatie van ketenpartners. Vastgestelde en nader uitgewerkte regelgeving en afspraken binnen de keten zijn nodig voordat de benodigde aanpassing van berichtenverkeer en software mogelijk zijn. De totale doorlooptijd is in het

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

eenvoudigste scenario twee jaar en wordt langer bij een complexere aanpassing van het berichtenverkeer. Hierdoor lijkt invoering per 1 januari 2025 niet haalbaar. Invoering per 2025 is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken.

Tijdens de implementatie is ook de beperkte beschikbare capaciteit van gemeenten m.b.t. ICT-personeel om wijzigingen in software en werkprocessen op tijd te kunnen implementeren een zorgpunt. Ook om dit tijdig en goed te kunnen organiseren is een heldere en ruime planning een belangrijke randvoorwaarde.

Voor een doeltreffende uitvoering, na de implementatie, zijn er nog drie randvoorwaarden. Goede communicatie naar de doelgroep over de wijzigingen met betrekking tot de eigen bijdrage is belangrijk om veel vragen te voorkomen, net als afstemming van VNG en gemeenten met het CAK zodat helder is welke informatie cliënten krijgen van wie. Zo kunnen de vragen die nog komen beter worden beantwoord door gemeente en/of het CAK.

Het naleven van de afspraken rond het iWmo berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten moet op orde zijn en dan vooral het tijdig doorgegeven door de aanbieder aan de gemeente.

Ook goede afspraken met het Ministerie over voldoende financiële dekking voor de uitvoeringskosten en goede afspraken over de uitname uit het gemeentefonds zijn een belangrijke randvoorwaarde om de wetswijziging uitvoerbaar te maken. Het financiële risico moet niet bij gemeenten liggen als het invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp tot minder besparing leidt dan nu wordt voorzien en de uitvoeringskosten toenemen door de extra complexiteit.

De wijzigingen zijn voor gemeenten uitvoerbaar, mits aan vier belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan

Samenvattend zijn de 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 over voldoende financiële dekking.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Voor het uniformeren van pauze is minder draagvlak bij gemeenten dan voor uniformeren van het start/stop moment en dit pauze-onderdeel heeft grotere consequenties voor de uitvoering. Ook voor de cliënt zien zij de complexiteit toenemen wanneer deze zelf de pauze bij de gemeente dient aan te geven. De toename in complexiteit leidt tot extra druk op de uitvoering.

Aanbevelingen voor de voorbereiding en implementatie

Op basis van deze uitvoeringstoets doen wij aanbevelingen voor de implementatie van de invoering van een passende eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp.

Door de afhankelijkheden in de keten, is het noodzakelijk dat de voorbereiding op de invoering in de keten in gezamenlijkheid wordt gedaan. Belangrijk is om nu al te starten met een stevige keten/programmasturing hierop, daarbij moet de tijdigheid én uitvoerbaarheid in de keten en voor en door de ketenpartners centraal staan.

Bovenstaande aanbeveling onderscheiden we voor de verschillende fasen:

Voorafgaand aan het vaststellen

- De implementatie van de wijzigingen in de hele keten vergt in principe minimaal twee jaar. Invoering per 2025 haalbaar is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken. Als dit beide niet haalbaar is, dan dient de voorziene implementatieperiode in het wetsvoorstel te worden aangepast, rekening houdend met de benodigde implementatietijd in en voor de hele keten.
- Werk eerst in de keten de verschillende scenario's voor pauzering van de eigen bijdrage uit, en breng daarbij ketenbreed (zorgaanbieders, gemeenten, Zorginstituut en CAK) de impact en uitvoeringsconsequenties in beeld.
- Maak met alle ketenpartners een planning voor implementatie in de hele keten, met scherpe deadlines, minimumeisen per stap en go/no go momenten en eventuele terugvalopties. Bij no go of vertraging moet de invoering worden uitgesteld.
- Neem op basis van deze planning een besluit over de vormgeving van pauzering, de datum van ingang en maak goede afspraken om deze planning te halen, helderheid te krijgen over de go/no go momenten en risico's te beperken of te mitigeren.
- Maak gebruik van de geleerde lessen uit de invoering van het abonnementstarief over het gezamenlijk uitvoeren van wijzigingen in de keten, door ketenregie met een stuurgroep met mandaat om besluiten te nemen.
- Het financiële risico moet niet bij gemeenten liggen als het invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp tot minder besparing leidt dan nu wordt

voorzien en de uitvoeringskosten toenemen door de extra complexiteit. Maak daarom goede afspraken tussen VNG en VWS over de toekomstige uitname uit het gemeentefonds.

Vorbereidingsfase (tussen besluit en implementatie)

- Breng als ketenpartners de verschillende klantreizen met voorkomende situaties in beeld en gebruik die in het referentieproces voor de aanpassingen in processen, het berichtenverkeer en de softwaresystemen. Daarbij is de samenloop van hulp bij het huishouden, met andere voorzieningen een belangrijk aandachtspunt, net als het kunnen pauzeren en het straten en stoppen van de ondersteuning die mogelijk niet gelijklopen doordat het gaat om meerdere aanbieders van verschillende voorzieningen. Het doorlopen van de hele keten en centraal zetten van de cliënt, is noodzakelijk om uitvoerbare afspraken te kunnen maken.
- Stel als CAK een tool ter beschikking aan cliënten waarmee vooraf de hoogte van de eigen bijdrage kan worden geraamd door de cliënten.
- Het Ministerie van VWS zal moeten zorgen voor landelijke communicatiemiddelen om de doelgroep te kunnen informeren over de wijzigingen met betrekking tot de eigen bijdrage. Gemeenten en CAK kunnen vervolgens hiermee de juiste doelgroep benaderen.
- Stem als VNG en gemeenten met het CAK de communicatie naar bestaande cliënten af, zodat helder is welke informatie cliënten krijgen van wie en vragen beter kunnen worden beantwoord door gemeente en/of het CAK.
- Richt een 'noodstop' in voor gemeenten bij het vaststellen en opleggen van de eigen bijdrage voor individuele gevallen, zodat voor gemeenten via het CAK direct kunnen ingrijpen in het systeem als er zaken misgaan. Zo kan in die incidentele urgente situaties worden voorkomen dat inwoners de dupe worden van systeemfouten, nu het systeem complexer wordt.
- Pas als gemeente of gemeenten in regionale samenwerking, de systemen en werkprocessen aan en instrueer medewerkers over de nieuwe werkwijze.

Eerste fase na implementatie van de wijzigingen

- Maak afspraken met ketenpartners over het monitoren van gebruik van het berichtenverkeer en organiseer een 'feedback-loop' om eventuele problemen of onvoorziene situaties op te kunnen lossen.
- Maak heldere en effectieve afspraken tussen gemeenten en CAK over de afhandeling van vragen en klachten.

Structurele fase

- Maak afspraken tussen VNG en VWS over de uitname uit het gemeentefonds, de compensatie voor gemeenten in de structurele situatie en het monitoren van deze afspraken om financiële risico's voor gemeenten te voorkomen.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Inhoudsopgave

Uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp.....	1
Management samenvatting.....	1
Inhoudsopgave.....	10
1. Inleiding.....	11
1.1. Achtergrond	11
1.2. Vraagstelling	11
1.3. Scope uitvoeringstoets	12
1.4. Aanpak & methodologie	13
1.5. Leeswijzer.....	15
2. Eigen bijdrage Wmo in context.....	16
2.1. Huidige situatie (per onderdeel van de wijziging)	16
2.2. Toekomstige situatie	20
2.3. Juridische analyse.....	24
2.4. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving	26
3. Ketenprocessen eigen bijdrage Wmo.....	28
4. Impact van aanpassing eigen bijdrage Wmo.....	37
4.1. Inkomensafhankelijke eigen bijdrage huishoudelijke hulp.....	37
4.2. Uniformeren van start van de eigen bijdrage.....	42
4.3. Uniformeren van pauze	42
4.4. Jaarlijks indexatie van de eigen bijdragen.....	46
5. Conclusies en aanbevelingen	47
5.1. Conclusies	47
5.2. Aanbevelingen	53
Bijlage A: Gesprekspartners	55
Bijlage B: Gebruikte bronnen	58

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' wordt vastgesteld dat vooral het gebruik van de huishoudelijke hulp door de invoering van het abonnementstarief meer dan verwacht is gestegen en dat deze stijging de houdbaarheid van de Wmo-uitgaven in gevaar brengt. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een eerlijkere (in het kader van dit wetsvoorstel hierna: 'passende') eigen bijdrage uitgewerkt wordt met landelijke normen en daarbij ook met oog voor betaalbaarheid van de eigen bijdrage voor de lage- en middeninkomensgroepen. Via dit wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven en wordt in de Wmo 2015 de mogelijkheid gecreëerd om via een algemene maatregel van bestuur voor de huishoudelijke hulp een aparte passende eigen bijdrage systematiek vast te stellen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel verhelderd vanaf welk moment een eigen bijdrage in het kader van de Wmo 2015 verschuldigd is en wanneer deze kan worden gepauzeerd. De huidige Wmo 2015 stelt hier weliswaar impliciete eisen aan, maar doordat er geen expliciete eisen aan het exacte startmoment voor de verschuldigdheid van een eigen bijdrage en de pauzering hiervan worden gesteld, wordt hier in de praktijk verschillend mee omgegaan. Met dit wetsvoorstel worden de eisen voor het start- en pauzebeleid nader gepreciseerd.

Verder wordt met dit wetsvoorstel een wijziging doorgevoerd in de bepalingen over de indexatie van het abonnementstarief. De wijze van indexeren wordt door de wijziging niet meer in de Wmo 2015 verankerd, maar net zoals voor beschermd wonen en de eigen bijdragen in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz) op het niveau van een algemene maatregel van bestuur bepaald. En met dit wetsvoorstel wordt jaarlijkse indexatie verplicht gesteld, waar dit nu nog een jaarlijkse keuze voor het kabinet vormt.

1.2. Vraagstelling

De uitvoeringstoets moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de gewijzigde regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?²
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In deze rapportage is gebaseerd op het wetsvoorstel Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp³ en de AMvB Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp⁴.

1.3. Scope uitvoeringstoets

In de uitvoeringstoets wordt de impact van de wetswijziging bepaald en wordt beoordeeld wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. De wijziging betreft drie onderdelen:

- het invoeren van een eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp;
- uniformering van start, pauze en stop van ondersteuning in de Wmo;
- de indexering van het abonnementstarief.

De beoogde ingangsdatum van de wijziging is 1 januari 2025. Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de huidige wettelijke taken en de huidige uitvoeringspraktijk, inclusief de uitwisseling van gegevens. De huidige situatie wordt vergeleken met de nieuwe situatie in de ketenbrede uitvoering die de wetswijziging oplevert. Ook wordt gekeken naar de eventuele aanpassingen in het iWmo (tussen gemeente en zorgaanbieders) en iEb (tussen gemeente en CAK over de eigen bijdrage) berichtenverkeer die de aanpassing van de wet mogelijk vereist. Verder wordt in de toets gekeken

² Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

³ Voorstel wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp- versie 8 juli 2022.

⁴ Voorstel wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 in verband met het vaststellen van regels omtrent onder meer de hoogte en wijze van berekening van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp- versie 8 juli 2022.

naar de kosten en de besparingen voor gemeenten die de wetswijziging met zich meebrengt. Tot slot wordt getoetst wat de risico's en randvoorwaarden rondom de invoering zijn.

Ter voorbereiding op de toekomstige implementatie van de wetswijziging en de aanpassing van het berichtenverkeer, is samen met experts van VNG Realisatie, het Ketenbureau, Zorginstituut Nederland en het CAK gekeken naar de wijze waarop de werkprocessen binnen gemeenten en informatie-uitwisseling in de keten kunnen worden vormgegeven.

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.
- De impact van de wetswijziging op het CAK of andere ketenpartners (zoals Zorginstituut Nederland of de zorgaanbieders). Het CAK voert gelijktijdig zelf een uitvoeringstoets uit, die onder andere kijkt naar de uitvoeringskosten bij het CAK.
- Een toets of de regeling uitgaat van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers. Gelijktijdig aan de uitvoeringstoets wordt door het CAK een doenvermogenstoets uitgevoerd.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van augustus tot en met oktober 2022. In deze paragraaf wordt de onderzoeksaanpak beschreven en wordt een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waaraan VWS, VNG, CAK en het Ketenbureau i-Sociaal Domein deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, geografische spreiding en van welke leverancier de software is afgenomen. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 14)*	Nederland (n = 355)	Nederland (inwoners)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	>100.000	36%	9%	38%
	50.000-100.000	29%	15%	22%
	< 50.000	36%	76%	41%

* Zie voor een overzicht van de geïnterviewde gemeenten en samenwerkingsorganisaties bijlage A.

Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de opgehaalde informatie en analyse uit eerder uitgevoerde uitvoeringstoetsen over de invoering van het Abonnementstarief⁵ en over de Uniformering van start, stop en pauze⁶.

Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. Deze vragenlijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met gemeentelijke betrokkenen bij huishoudelijke hulp. Er is gesproken met een vertegenwoordiging van 21 gemeenten.

Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met gemeentelijke softwareleveranciers, het CAK, het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het Zorginstituut Nederland. In bijlage A van deze rapportage is een overzicht van alle geïnterviewde gemeenten en gesprekspartners opgenomen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

⁵ VNG, Invoering abonnementstarief in de Wmo per 2020, Uitvoeringstoets naar de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten, 9 november 2018

⁶ VNG, Maatregelen ter uniformering van start, stop en pauze voor de inning eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief), Uitvoeringstoets naar de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten, 6 april 2020

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot huishoudelijke hulp, het startmoment dat het abonnementstarief ingaat en de huidige mogelijkheden voor een tijdelijke stop het abonnementstarief. Daarnaast wordt de toekomstige situatie na de invoering van de wijziging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp, uniformering van start en indexatie van de eigen bijdrage beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de huidige en toekomstige situatie omschreven aan de hand van het proces van de eigen bijdrage Wmo. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de impact en effecten van de invoering van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp en de uniformering van start en pauze, terwijl in hoofdstuk 5 meer inzicht wordt gegeven in wat er nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 6 tot slot worden de conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Eigen bijdrage Wmo in context

Het wetsvoorstel 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' introduceert een grondslag voor het vaststellen van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen, persoonsgebonden budgetten (Pgb's) en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, die betrekking hebben op huishoudelijke hulp. De algemene maatregel van bestuur geeft een nadere uitwerking aan de wijze waarop die bijdrage vorm krijgt.

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie op deze punten. Vervolgens wordt de toekomstige situatie beschreven zoals voorgeschreven in de wet. Daarna volgt de juridische analyse. Tot slot wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen.

2.1. Huidige situatie (per onderdeel van de wijziging)

2.1.1. Huishoudelijke hulp als onderdeel van het abonnementstarief

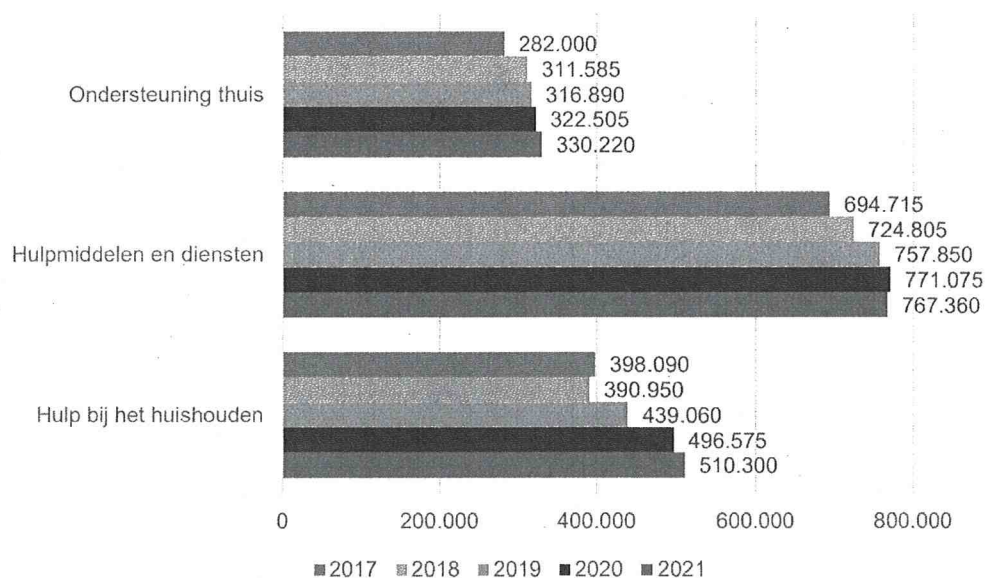
In de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo) die sinds 2015 van kracht is, is de mogelijkheid opgenomen om een bijdrage in de kosten te vragen aan gebruikers van zowel maatwerkvoorzieningen als algemeen toegankelijke ondersteuning binnen de Wmo. Sinds 2019 geldt er een maximumtarief voor huishoudens die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen met een duurzame hulpverlenersrelatie, dit kunnen zowel maatwerkvoorzieningen als algemene voorzieningen zijn. Dit is het abonnementstarief.

Het abonnementstarief is ingevoerd met als doel⁷ om de stapeling van eigen bijdragen voor ondersteuning en zorg te beperken. Ook heeft de invoering van het abonnementstarief minder (ongewenste) zorgmijding tot doel, doordat het abonnementstarief voor mensen een verlaging betekent van de eigen bijdrage in de kosten van Wmo-voorzieningen. Andere beoogde doelen van het abonnementstarief zijn minder regeldruk en minder kans op fouten, doordat de systematiek sterk wordt vereenvoudigd en als gevolg daarvan lagere uitvoeringskosten per casus, en meer transparantie aan de voorkant: cliënten weten vooraf waar ze aan toe zijn. Sinds 2020 geldt er een vast maximumtarief van € 19,- per maand (en dus een maximumtarief van € 17,50 voor vier weken)

⁷ Memorie van Toelichting 'Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening', Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 093, nr. 3

voor huishoudens die gebruikmaken van een Wmo-voorziening. Onder het abonnementstarief vallen maatwerkvoorzieningen, persoonsgebonden budgetten (pgb) en algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Gemeenten hebben de vrijheid om ook andere algemene voorzieningen onder het abonnementstarief te brengen.

De Wmo-uitgaven zijn in de afgelopen jaren gestegen. Deze stijging brengt de houdbaarheid van de Wmo-uitgaven in gevaar. Sinds de introductie in 2019 van het abonnementstarief is een significante toename van het aantal cliënten zichtbaar, met name bij hulp bij het huishouden. De groei manifesteert zich bovenal in de hogere-inkomensgroepen. Inwoners die voorheen zelf hun huishoudelijke hulp bekostigden, kloppen sinds de invoering van het abonnementstarief bij gemeenten aan. Onderstaande grafieken tonen de aantallen Wmo-clients met een maatwerkvoorziening exclusief verblijf en opvang in Nederland per voorziening. De onderste grafiek toont het aantal cliënten dat gebruik maakt van hulp bij het huishouden. Te zien is dat dit aantal sinds de invoering van het abonnementstarief zijn gestegen.



Figuur 7. Aantal Wmo-clients met een maatwerkvoorziening exclusief verblijf en opvang in Nederland per voorziening

Figuur 1 Aantal Wmo-clients met een maatwerkvoorziening exclusief verblijf en opvang in Nederland⁸

⁸ Ministerie van VWS, 'Vierde monitor abonnementstarief WMO', Den Haag, 30 september 2022

Onderstaande tabel toont het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden. Daarbij is ook de procentuele stijging en daling van het aantal unieke cliënten in Nederland per huishoudinkomensklasse te zien. Wanneer gekeken wordt naar de inkomensklasse, dan is te zien met name bij de hogere inkomens een stijging heeft plaatsgevonden in het aantal cliënten dat gebruik is gaan maken van huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening. In de uitvoeringstoets over invoering van het abonnementstarief wees VNG al eerder op het risico van aanzuigende werking als gevolg van het abonnementstarief.

Tabel 2.1: Aantal cliënten met een maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden naar inkomen⁹

Inkomen	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2021
Hulp bij het huishouden										
Minder dan 10 000 euro	5.840	4.785	5.070	4.870	4.425	-18,1%	6,0%	-3,9%	-9,1%	-7,5%
10 000 tot 20 000 euro	215.515	198.000	197.955	207.565	189.590	-8,1%	0,0%	4,9%	-8,7%	-4,2%
20 000 tot 30 000 euro	114.310	121.250	138.530	156.895	167.020	6,1%	14,3%	13,3%	6,5%	37,7%
30 000 tot 40 000 euro	33.320	36.045	49.035	61.480	70.955	8,2%	36,0%	25,4%	15,4%	96,9%
40 000 tot 50 000 euro	12.825	14.245	21.435	28.550	33.860	11,1%	50,5%	33,2%	18,6%	137,7%
50 000 tot 100 000 euro	13.340	13.785	22.805	31.685	37.855	3,3%	65,4%	38,9%	19,5%	174,6%
100 000 of meer	1.850	1.660	2.975	4.200	5.290	-10,3%	79,2%	41,2%	26,0%	218,7%
Totaal	398.090	390.950	439.060	496.575	510.300	-1,8%	12,3%	13,1%	2,8%	30,5%

2.1.2. Keuzevrijheid gemeenten inzake startmoment en tijdelijke stop/pauze

Start

Bij de implementatie van het abonnementstarief in 2019 zijn gemeenten vrijgelaten om te bepalen op welk moment het abonnementstarief start. Hierbij zijn er op hoofdlijnen drie mogelijkheden:

1. Op basis van de afgegeven beschikking. Hierbij is de startdatum van de beschikking die aan de cliënt wordt afgegeven leidend. De gemeente bepaalt aan de hand van de beschikking aan de burger of er een (mutatie)bericht moet worden gestuurd aan het CAK.
2. Op basis van de declaraties/facturen van de aanbieder die ontvangen worden. De datum van de eerste factuur wordt dan als startdatum voor de eigen bijdrage gehanteerd. De gemeente bepaalt aan de hand van de declaraties van de zorgaanbieders of er een (mutatie)bericht naar het CAK moet worden gestuurd. Hierbij is de gemeente afhankelijk van het tijdig declareren door de aanbieder.
3. Op basis van de regieberichten (start/stop zorg) welke door de aanbieder worden verstuurd. De regieberichten van de zorgaanbieder worden door de gemeente gebruikt als trigger om te bepalen of er een (mutatie)bericht naar het CAK moet worden gestuurd.

⁹ Ministerie van VWS, 'Vierde monitor abonnementstarief WMO', Den Haag, 30 september 2022

Hierbij is de gemeente afhankelijk van het tijdig versturen van de startberichten door de zorgaanbieder.

De meeste gemeenten kiezen voor het moment dat de ondersteuning daadwerkelijk start (optie 3). Dat moment moeten zij dan doorkrijgen van de aanbieder. Welk moment deze gemeenten kiezen als definitie voor "start ondersteuning" varieert nog wel binnen deze groep en tussen verschillende soorten ondersteuning en zorg. Sommige gemeenten geven aan dat hier bijvoorbeeld de intake door zorgaanbieders onder valt, in andere gemeenten is dit de daadwerkelijke start van de ondersteuning. De afspraak in het Standaard Administratie Protocol en de iWmo dat het startmoment 'de feitelijke start van de zorg' is. Gemeenten die niet het moment "start ondersteuning" gebruiken, kiezen bijvoorbeeld voor de datum beschikking of de eerste declaratie.

Tijdelijke stop/ pauze

Gemeenten hebben bij de invoering van het abonnementstarief de beleidsvrijheid om zelf keuzes te maken met betrekking tot het al dan niet pauzeren van de eigen bijdrage in situaties waarin de zorg tijdelijk niet geleverd wordt. Een deel van de gemeenten kiest er bewust voor geen pauze toe te passen, omdat dit volgens hen strijdig is met de abonnementsgedachte (voor een abonnement lopen de betalingen door, ook wanneer je geen gebruik maakt van de dienst waarvoor je het abonnement hebt afgesloten). Een ander deel van de gemeenten kiest er wel voor om de mogelijkheid van pauze te bieden. Binnen de iEb kan alleen een start- of een stopbericht (eigen bijdrage) worden verstuurd. De gemeente moet een 'eigen bijdrage pauze' dus melden met een stopbericht (eigen bijdrage) richting CAK. Als de pauze voorbij is, stuurt de gemeente opnieuw een startbericht. Een pauze is alleen effectief als deze langer duurt dan een kalendermaand. De betaling van de eigen bijdrage vindt namelijk plaats op maandbasis. De maand na de stopdatum wordt de eigen bijdrage gestopt. Als de datum voor het opnieuw starten van de eigen bijdrage (dus niet het moment van leveren aan het CAK) de 1e van de maand is, dan wordt voor die maand al de eigen bijdrage geïnd. Is de startdatum de 2e of later, dan start de eigen bijdrage in de volgende maand.

2.1.3. Indexering abonnementstarief

In de Wmo 2015 is bepaald dat het abonnementstarief, waaronder huishoudelijke hulp valt, jaarlijks kan worden geïndexeerd bij ministeriële regeling op basis van de consumentenprijsindex. Dit is een jaarlijkse keuze voor het kabinet. Eén gemeente kiest er momenteel voor een lager tarief te hanteren.

2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (waarom, wat, op welke wijze, wie, wanneer, waar¹⁰ en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de volgende elementen:

- inkomensafhankelijke bijdrage huishoudelijke hulp
- de uniformering van start en pauze
- de indexatie van de eigen bijdrage aan de hand van de CPI.

Deze beschrijving is opgesteld op basis van het wetsvoorstel 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' en de AMvB 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' aangevuld met observatie uit het gemeentelijk veld.

2.2.1. Projectbeschrijving

Waarom?

Invoeren passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp

De invoering van het abonnementstarief heeft geleid tot een grotere aanzuigende werking dan beoogd op met name het beroep op de voorziening huishoudelijke hulp onder midden- en hogere inkomens. De daardoor gestegen uitgaven maken dat niet alleen de budgetten voor huishoudelijke hulp, maar ook de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 als geheel onder druk is komen te staan. In het WRR-rapport 'Kiezen voor houdbare zorg'¹¹ wordt het abonnementstarief kritisch beoordeeld. De WRR pleit in dit rapport voor actievere politieke keuzes in het belang van houdbaarheid van zorg. Met de introductie van het abonnementstarief is hier volgens de WRR een tegengestelde beweging in gemaakt. Dit heeft als effect gehad dat met name de hoge- en middeninkomens financieel gezien meer aanspraak hebben weten te maken op collectieve ondersteuning. Met het oog hierop is in het coalitieakkoord afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een eerlijkere (in het kader van dit wetsvoorstel hierna: 'passende') eigen bijdrage uitgewerkt wordt met landelijke normen en met oog voor betaalbaarheid van lage- en middeninkomens.

Uniformeren start en pauzebeleid eigen bijdrage

In het wetsvoorstel worden regels gesteld voor de start en pauzering van het abonnementstarief en de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo 2015. Het doel hiervan is

¹⁰ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

¹¹ WRR, rapport nr. 104 Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, september 2021

tweeledig. Allereerst wordt beoogd dat gemeenten hier uniform mee omgaan en er zo landelijk meer gelijkheid is voor inwoners. Ten tweede wordt beoogd dat cliënten ook enkel een eigen bijdrage betalen als daadwerkelijk ondersteuning wordt geleverd.

Jaarlijkse indexatie volgens CPI

Verder wordt een wijziging doorgevoerd in de bepalingen over de indexatie van het abonnementstarief. De wijze van indexeren wordt op het niveau van een algemene maatregel van bestuur bepaald. Daarmee wordt bereikt dat voor eigen bijdragen op grond van de Wmo en de Wlz een eenduidige indexatiesystematiek gaat gelden.

Wat?

Invoeren passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp

De eigen bijdrage gaat gelden voor huishoudelijke hulp ongeacht of die onderdeel uitmaakt van een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of als persoonsgebonden budget. Een deel van de cliënten gaat als gevolg van deze wijziging een hogere eigen bijdrage betalen dan het abonnementstarief indien zij gebruik maken van huishoudelijke hulp.

Uniformeren start en pauzebeleid eigen bijdrage

Er komt een nieuw start- en pauzebeleid: de eigen bijdrage start pas vanaf levering van de dienst. De eigen bijdrage wordt gepauzeerd als deze langer dan een kalendermaand niet wordt geleverd.

Indexatie volgens CPI

Indexatie van de eigen bijdrage wordt voortaan per ministeriële regeling geregeld, net als de eigen bijdrage voor beschermd wonen en voor langdurige zorg (Wlz). Door de gekoppelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zal het abonnementstarief jaarlijks worden geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI). Door de koppeling van de indexatie aan de CPI, stijgen de eigen bijdragen in dezelfde mate als de gemiddelde stijging van de consumentenprijzen.

Op welke wijze?

Invoeren passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp

Als de wijziging ingaat krijgen inwoners met een indicatie voor huishoudelijke hulp te maken met een aparte eigen bijdrage. In hoofdlijnen komt de nieuwe passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp erop neer dat cliënten met een inkomen tot 185% van het sociaal minimum een bijdrage betalen die gelijk is aan het huidige abonnementstarief van € 19 per maand. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar verschillende huishoudtypes. Net als onder het huidige systeem, blijft een vrijstelling bestaan voor niet AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens. Deze huishoudens betalen, net als onder het abonnementstarief, geen eigen bijdrage (niet het abonnementstarief en ook niet de passende eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp). De overige huishoudtypen gaan bij

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

een inkomen vanaf 185% van het sociaal minimum een lineair oplopende, inkomensafhankelijke bijdrage betalen met een maximum van € 255 per maand.

De eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp is voorliggend op het abonnementstarief. Mensen met zowel huishoudelijke hulp als een of meerdere voorzieningen die onder het abonnementstarief vallen, betalen alleen de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp. Zodra de huishoudelijke hulp stopt (of is gepauzeerd), dan vallen zij weer terug in het abonnementstarief.

Uniformeren start en pauzebeleid eigen bijdrage

Gemeenten moeten hun verordening aanpassen om het aangepaste start en pauze-beleid op te nemen. In de verordening zullen de in de wet opgenomen minimumvoorwaarden moeten worden opgenomen:

- De eigen bijdrage start pas vanaf levering van de dienst.
- De eigen bijdrage wordt gepauzeerd als deze langer dan een kalendermaand niet wordt geleverd.
- De cliënt heeft geen recht op pauze als de pauze een keuze van de cliënt is en/of niet op tijd wordt gemeld (binnen 6 weken na afloop). Het beleid kan ruimhartiger zijn.

Indexatie volgens CPI

Het abonnementstarief, en ook de eigen bijdrage huishoudelijke hulp, worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de CPI, net zoals dit ook vanuit de Wlz en voor beschermd wonen geschiedt.

Wie?

De volgende actoren spelen een rol bij de invoering van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp:

- VWS: stelt het wetsvoorstel en AMvB op en besluit tot de invoering hiervan.
- Gemeenten voeren de Wmo uit: ze indiceren/onderzoeken wanneer een inwoner recht heeft op ondersteuning en contracteren de aanbieders om dit te leveren.
- CAK: berekent de hoogte van de eigen bijdrage en zorgt voor de inning van de eigen bijdrage en voor de afdracht ervan aan gemeenten
- Ketenbureau i-Sociaal Domein: bewaakt de samenwerking in de keten en de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders.
- Zorginstituut Nederland: beheerder van de standaarden voor het berichtenverkeer
- Zorgaanbieders: leveren de ondersteuning en zorg aan cliënten.
- Softwareleveranciers (van zowel gemeenten als zorgaanbieders): zorgen dat de wijzigingen softwarematig ondersteund kunnen worden.

In hoofdstuk 3 van dit rapport worden de keten en de ketenprocessen nader toegelicht.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Wanneer?

Beoogd is dat onderhavig wetsvoorstel uiterlijk 1 januari 2024 wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Het schrappen van art. 8.3 en art. 8.4 Wmo 2015 zal dan per direct worden doorgevoerd. Voor de verdere onderdelen van onderhavig wetsvoorstel wordt een inwerkingtreding per 1 januari 2025 beoogd.

Voor de invoering van de eigen bijdrage systematiek voor de huishoudelijke hulp wordt een implementatietermijn van één jaar nodig geacht, zodat het CAK de nieuwe eigen bijdragesystematiek tijdig kan inrichten en gemeenten de benodigde data ten behoeve van de inwerkingtreding van de nieuwe eigen bijdrage per 1 januari 2025 tijdig kunnen aanleveren. In de implementatietermijn dienen ook de bestaande cliënten die gebruik maken van huishoudelijke hulp geïnformeerd te worden over de nieuwe eigen bijdrage die zij verschuldigd zijn per 1 januari 2025 en op basis hiervan eventueel een afweging kunnen maken omtrent het gebruik van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo 2015. Bedoeling is dat alle cliënten met huishoudelijke hulp per 1 januari 2025 de nieuwe eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp zullen betalen. Van overgangsrecht zal, ook indien de voorbereiding van de implementatie niet volgens plan verloopt, geen sprake zijn.

Ook ten aanzien van het gewijzigde start- en pauzebeleid wordt een implementatietermijn van één jaar wenselijk geacht. Gemeenten die nog niet voldoen aan het gewijzigde start- en pauzebeleid zullen hun verordeningen en de uitvoering van het start- en pauzebeleid moeten aanpassen. Omdat dit zowel een nieuwe werkwijze als wijzigingen in ICT-systemen kan behelzen, wordt de termijn (van één jaar) na de publicatie van de wetgeving wenselijk geacht. Bovendien wordt het wenselijk geacht dat cliënten tijdig worden geïnformeerd over de gevolgen van dit wetsvoorstel.

Met welke middelen?

VWS gaat ervan uit dat als gevolg van deze maatregel er minder beroep zal worden gedaan op de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp (per 2025 uitstroom en minder instroom) én zal er een hoger bedrag aan eigen bijdragen door gemeenten worden ontvangen. Er wordt door het rijk per 2025 een bedrag van € 95 miljoen euro uitgenomen uit het Gemeentefonds. Dit bedrag is kaderstellend voor de exacte uitwerking van de passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp.

Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.3. Juridische analyse

Het wetsvoorstel 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' behelst drie wijzigingen ten aanzien van de Wmo 2015:

1. de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp;
2. de uniformering van start en pauze van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp en abonnementstarief;
3. jaarlijkse indexering van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp en abonnementstarief.

Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel en de bijbehorende AMvB 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' kort beschreven.

Inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp

In artikel 1.1.1 van het wetsvoorstel wordt begrip huishoudelijke hulp toegevoegd. De artikelen 2.1.4 en 2.1.4a hebben betrekking op de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Voor de huishoudelijke hulp (die kan worden verstrekt als algemene voorziening, maatwerkvoorziening of als persoonsgebonden budget) zal een uitzondering gaan gelden op het abonnementstarief. Met artikel 2.1.4a wordt een wettelijke grondslag gecreëerd op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte en wijze van berekening van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp.

In de AMvB 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' worden in artikel 3.21 de regels gesteld omtrent de hoogte van de bijdrage huishoudelijke hulp. Indien het bijdrageplichtig inkomen boven een vastgestelde inkomensgrens uitkomt, wordt de eigen bijdrage lineair verhoogd, met een twaalfde deel van 8% van het verschil tussen het bijdrageplichtig inkomen en de gestelde inkomensgrens. Deze inkomensgrens is niet voor iedereen hetzelfde. Daarbij speelt mee of de pensioengerechtigde leeftijd wel of niet is bereikt en of de cliënt gehuwd of ongehuwd is. De eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp bedraagt minimaal de hoogte van het abonnementstarief bedraagt en maximaal € 255.

De uniformering van start en pauze

In artikel 2.1.4a van het wetsvoorstel 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' worden in het tweede lid in onderdeel a de huidige regels inzake het start- en pauzebeleid opgenomen en in onderdeel b het nieuwe start- en pauzebeleid dat gaat gelden voor het abonnementstarief en de huishoudelijke hulp, met uitzondering van de persoonsgebonden budgetten, opgenomen. Op grond van onderdeel b worden gemeenten verplicht in hun verordening beleid op te nemen ten aanzien van de start en pauzering van de eigen bijdrage. In de verordening dienen daartoe de in de wet

opgenomen minimumvoorwaarden te worden opgenomen. Het beleid kan ruimhartiger zijn. Deze minimumvoorwaarden zijn:

- De bijdrage gaat pas in op het moment dat de ondersteuning ook daadwerkelijk wordt geleverd en dat de bijdrage wordt gepauzeerd op het moment dat een onderbreking in de levering ten minste een volle kalendermaand duurt.
- De bijdrage is niet verschuldigd als de oorzaak van het niet leveren niet toerekenbaar is aan de cliënt. Als het dus de keuze is van de cliënt om te pauzeren of om de levering tijdens een vakantie te staken, dan blijft de bijdrage verschuldigd. Als het niet leveren echter het gevolg is van problemen bij de aanbieder of bij de gemeente, dan hoeft de cliënt geen bijdrage te betalen.
- Bij pauzering dient de cliënt (of de zorgaanbieder namens de cliënt) uiterlijk binnen zes weken na afloop van de pauze hier melding bij het college van te doen.

In de AMvB 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' wordt niet verder ingegaan op de uniformering van start of pauze.

Indexering van de eigen bijdrage

Artikel 2.1.4b vierde lid van het wetsvoorstel vermeldt dat het abonnementstarief 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 eigen bijdragen voor beschermd wonen en de eigen bijdragen voor langdurige zorg.

In de AMvB 'Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' vormt artikel 3.7 de grondslag voor de indexatie van de diverse bedragen genoemd het UB Wmo 2015. Aan de opsomming in het eerste lid worden de voor de huishoudelijke hulp relevante bedragen toegevoegd.

Het gaat dan om de maximale eigen bijdrage huishoudelijke hulp en om de bedragen die relevant zijn voor de vraag of peiljaarverlegging mogelijk is. Met deze toevoeging worden deze bedragen jaarlijks bij ministeriele regeling geïndexeerd aan de hand van de CPI, net zoals het geval is bij de overige gevallen waarin peiljaarverlegging mogelijk is alsmede voor de hoogte van de eigen bijdragen voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen.

2.4. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met het wetsvoorstel inkomensafhankelijke bijdrage huishoudelijke hulp en het uniformeren van start en pauze. In het navolgende is een korte uitwerking gemaakt van relevante ontwikkelingen, aanpalende regelgeving en overige initiatieven.

2.4.1. Relevante ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de invoering van de passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp raken.

Vergrijzing

Een voorbeeld daarvan is de vergrijzing. Het aandeel van de ouderen in de bevolking neemt steeds verder toe en de gemiddelde leeftijd stijgt daardoor. Zo maken 65-plussers in Nederland in 1990 zo'n dertien procent van de bevolking uit. De vergrijzing zet zich volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de komende decennia fors door.¹² Binnen de categorie ouderen stijgt het aandeel 80+. Gevolg van deze vergrijzing is dat er een steeds groter beroep op de Wmo zal worden gedaan en de vraag naar huishoudelijke hulp steeds meer zal toenemen. De vergrijzing zal (bij ongewijzigd beleid) zorgen voor hogere kosten voor de Wmo, een grotere vraag naar personeel in deze branche en meer druk op de uitvoering bij gemeenten en ketenpartners.

Ouderen blijven langer thuis wonen

Naast dat mensen ouder worden blijven mensen ook langer thuis wonen. Uit het onderzoek Belevingen¹³ van het CBS uit 2019 blijkt dat een ruime meerderheid van de zelfstandig wonende 55-plussers denkt dat hun woning op dit moment geschikt is om in te blijven wonen bij gezondheids- of ouderdomsklachten. Mocht de woning in de toekomst (toch) niet geschikt blijken, dan willen de meeste 55-plussers de woning liever aanpassen dan verhuizen. Het langer thuis laten wonen van ouderen is in de afgelopen jaren door de overheid gestimuleerd. In 2018 lanceerde de overheid bijvoorbeeld het programma 'Langer Thuis' met als doel om ouderen in hun eigen vertrouwde omgeving zelfstandig oud kunnen laten worden, met een goede kwaliteit van leven.¹⁴

¹² CBS, *Bevolkingspiramide*, geraadpleegd op 5 oktober 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingspiramide>

¹³ CBS, *55-plussers liefst zo lang mogelijk in eigen woning*, geraadpleegd op 5 oktober 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/14/55-plussers-liefst-zo-lang-mogelijk-in-eigen-woning>

¹⁴ Zie o.a. Kamerbrief van het Ministerie van VWS over Plan van Aanpak Programma Langer Thuis, 5 november 2018

Hoe meer ouderen thuis blijven wonen, vaker een beroep zal worden gedaan op Wmo-voorzieningen zoals hulp bij het huishouden.

Personeelstekort bij ook gemeenten

Uit de meest recente A&O personeelsmonitor blijkt dat door de huidige krapte op de arbeidsmarkt het gemeenten niet lukt om voldoende personeel te vinden om de druk het groeiende takenpakket van gemeenten op te lossen. Ook is één op de vijf vacatures moeilijk vervulbaar, dit zet de gemeentelijke dienstverlening verder onder druk.¹⁵ Dit is ook een signaal wat in diverse interviews benoemd werd. Door het personeelstekort is er soms onvoldoende capaciteit bij gemeenten om wijzigingen snel te kunnen implementeren. Naast dat beperkte capaciteit invloed heeft op de implementatieperiode van wijzigingen, vergt een beperkte capaciteit ook dat de uitvoering niet te bewerkelijk en complex kan worden omdat er te weinig personeel is om daar uitvoering aan te geven en deze momenteel ook niet goed kan worden geworven.

Komende aanpassingen in het sociaal domein

De voorgestelde aanpassing van de Wmo staat niet op zichzelf. In dezelfde periode zijn er meerdere andere veranderingen die bij gemeenten moeten worden doorgevoerd, zoals de invoering van PGB2.0, Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, de invoering van de energietoeslag, de opvang van ontheemde Oekraïners, etc. Al deze veranderingen moeten door dezelfde groep (IV-/beleid)medewerkers binnen de gemeente worden uitgevoerd.

Inflatie

Momenteel kent Nederland een zeer hoge inflatie. Jaarlijkse indexatie aan de hand van de consumentenprijsindex kan hij aanhoudende hoge inflatie tot een flinke verhoging van de eigen bijdrage leiden.

¹⁵ A&O Fonds Gemeenten, *Personeelsmonitor Gemeenten 2021*, Den Haag 2021

3. Ketenprocessen eigen bijdrage Wmo

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van het werkproces binnen de keten rond de eigen bijdrage in de Wmo de huidige en de toekomstige situatie na invoering van de wetswijziging.

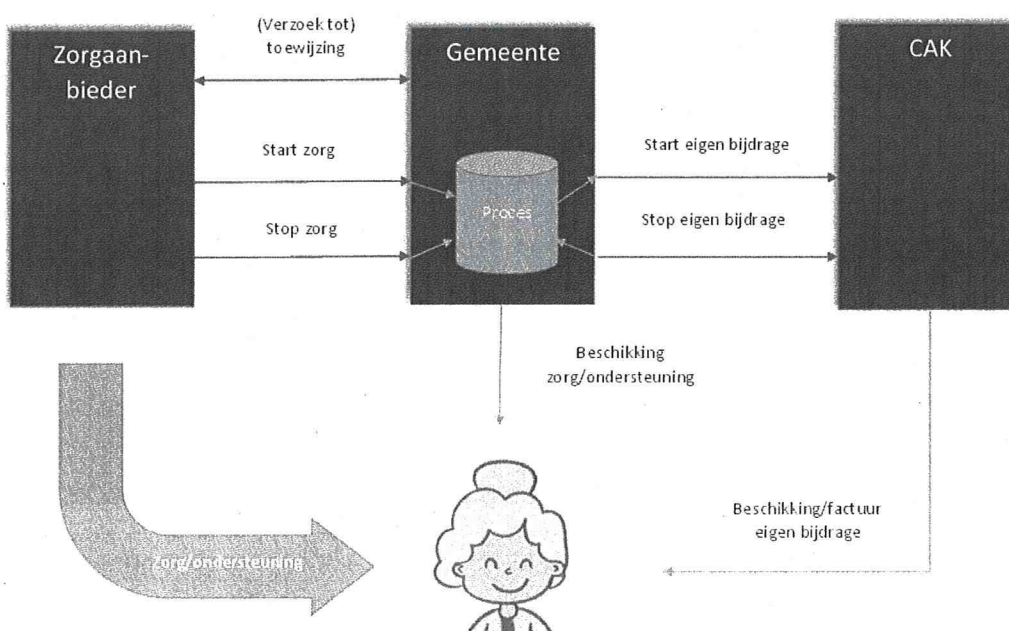
In dit hoofdstuk is allereerst een beschrijving van de huidige situatie (paragraaf 3.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) opgenomen samenhangend met de invoering van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor Wmo huishoudelijke hulp. Daarbij wordt ingegaan op het berichtenverkeer dat is afgesproken tussen de verschillende ketenpartners voor de uitwisseling van informatie. Vervolgens zoomen we in op de gemeentelijke software en werkprocessen rond de eigen bijdrage (paragraaf 3.3) en analyseren we welke stappen nodig zijn voor de benodigde aanpassingen in de keten en welke implementatietijd daarvoor nodig is (paragraaf 3.4).

3.1 Huidige situatie met het Wmo abonnementstarief

In onderstaande figuur is een vereenvoudigd schema van het ketenproces rondom de eigen bijdrage in de Wmo opgenomen:

- Het ketenproces start altijd met een ondersteuningsvraag van de inwoner. Voor het gebruik van maatwerkvoorzieningen wordt een beschikking afgegeven (door de gemeente).
- De gemeente doet daarvoor eerst een onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte en alternatieve passende oplossingen, de zelfredzaamheid en regie van de inwoner en de mogelijk ondersteuning vanuit het eigen netwerk.
- Nadat een beschikking is afgegeven zal de gemeente een toewijzing afgeven aan de betreffende aanbieder en deze kan starten met de te leveren ondersteuning.
- De gemeente heeft, binnen de wettelijke kaders, in haar beleid bepaald voor welke voorzieningen er het abonnementstarief geldt. Niet alle inwoners hoeven een eigen bijdrage te betalen, bijvoorbeeld in het kader van het minimabeleid van een gemeente, zorgmijders, als een ander lid van het huishouden al een eigen bijdrage betaald of als de betaalde eigen bijdrage de kostprijs heeft bereikt. Als een eigen bijdrage van toepassing is geeft de gemeente dit, middels een startbericht door aan het CAK.
- Vervolgens stuurt het CAK op haar beurt een beschikking en facturen voor de eigen bijdrage naar de cliënt.
- Zodra de ondersteuning stopt of de totale geïnde eigen bijdrage de kostprijs (bijvoorbeeld van een scooter) overschrijdt laat de gemeente aan het CAK weten dat de eigen bijdrage moet worden stopgezet.

- Het CAK informeert vervolgens de cliënt hierover en stopt met het versturen van de facturen per de eerste van de volgende maand, die volgt op de aangeleverde stopdatum.



Figuur 2 Vereenvoudigd schema van het ketenproces voor de eigen bijdrage in de Wmo

Berichtenverkeer

In de keten is afgesproken dat gebruik gemaakt wordt van het berichtenverkeer voor de uitwisseling van administratieve gegevens. Hiervoor is gekozen om de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders te verminderen. Het berichtenverkeer iWmo tussen gemeenten en zorgaanbieders kent onder andere de volgende berichten:

- Het toewijzingsbericht (301), dat de gemeente aan de aanbieder stuurt op het moment dat er een toewijzing voor Wmo-ondersteuning wordt afgegeven;
- Het declaratiebericht (323), dat de aanbieder aan de gemeente stuurt bij een declaratie of factuur;
- Het startbericht (305), dat de aanbieder aan de gemeente stuurt op het moment dat de ondersteuning of zorg gestart is;
- Het stopbericht (307), dat de aanbieder aan de gemeente stuurt op het moment dat de ondersteuning of zorg gestopt is.

Met ingang van release iWmo3.1 (april 2022) is de definitie van de regieberichten (start/stop zorg) afgestemd op het abonnementstarief Wmo. Het gebruik van de regieberichten is al langere tijd

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

verplicht in het Standaard Administratie Protocol (tussen gemeenten en aanbieders) en in het iWmo informatiemodel.

Het berichtenverkeer voor de inning eigen bijdrage (iEb) tussen gemeente en CAK kent de volgende berichten:

- Het 401-bericht dat de gemeente aan het CAK stuurt op het moment dat de inning eigen bijdrage gestart moet worden;
- Het 403-bericht dat de gemeente aan het CAK stuurt op het moment dat de inning eigen bijdrage gestopt moet worden.

Bovenstaande berichten worden in april 2023 (release iEb 3.0) vervangen door een nieuw 405-bericht, waarmee zowel een start als een stop eigen bijdrage kan worden gemeld. Daarnaast is er vanaf 1/10/2022 met de release iEb 2.0 een 407 (eveneens samengesteld) bericht voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor Beschermd Wonen.

Huidige knelpunten

Voor de eigen bijdrage is het proces van start- en stop regieberichten (iWmo) dus van belang. Te laat verstuurd start- en stopberichten door zorgaanbieders leiden tot te laat verstuurd 'start/stop eigen bijdrage' berichten (iEb) naar het CAK. Ook een gemeente kan door problemen in de werkprocessen voor te laat verstuurd berichten verantwoordelijk zijn. Dit veroorzaakt stapelfacturen voor de cliënt en kan leiden tot bezwaren tegen de eigen bijdrage. In de praktijk worden deze regieberichten door sommige zorgaanbieders niet altijd even consequent en tijdig verstuurd en zijn er gemeenten die regieberichten niet gebruiken voor de gemeentelijke administratie. Ook zijn er gemeenten die afwijkende afspraken met zorgaanbieders maken. Het naleven van de afspraken rond het iWmo berichtenverkeer is dus nog niet helemaal op orde en niet alle gemeenten sturen hier voldoende op.

Het CAK gebruikt een geautomatiseerde Wmo-systeem. Als er in individuele gevallen een zeer onwenselijke situatie optreedt bij een client, waar de gemeente direct de eigen bijdrage voor wil stoppen, dan is dat nu niet altijd mogelijk. Bij een verhuizing, bijvoorbeeld, kan het CAK op dit moment een bericht van de nieuwe gemeente alleen verwerken als er van de oude gemeente een stopbericht is ontvangen. Ook in incidentele gevallen bij cliënten in de schuldhulpverlening of bij zorgmijden kan er een dringende reden zijn om de eigen bijdrage direct te willen stoppen door een gemeente. Dat is nu niet mogelijk. Wel kan het CAK het versturen van herinneringen aan de client direct stoppen.

Een ander knelpunt kan aan gemeentekant optreden bij het aflopen van de beschikking/indicatie. De gemeentelijke software genereert dan vaak *automatisch* een 401 'stop-eigen bijdrage bericht' dat aan het CAK wordt verstuurd. Bij het CAK wordt hierdoor de eigen bijdrage inning stopgezet.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Als de zorgvraag van de cliënt echter nog wel bestaat en er een herindicatie volgt en een nieuwe beschikking, soms met terugwerkende kracht, dan wordt alsnog het 'stopbericht' door gemeente bij het CAK ingetrokken. Ook dit leidt tot stapelfacturen en onduidelijkheid bij de cliënt.

Een geheel ander punt, buiten het berichtenverkeer om, is dat de capaciteit bij aanbieders steeds meer een knelpunt wordt. Hierdoor komen mensen de in aanmerking voor ondersteuning als bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, op de wachtlijst en komt het ook vaker voor dat de ondersteuning tijdelijk niet kan worden geleverd.

3.2 Gemeentelijke software en werkprocessen

Gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden gebruiken meerdere systemen om de uitvoering van de Wmo en het bijbehorende berichtenverkeer te faciliteren.

Berichtenverkeer

De meeste gemeenten maken gebruik van één systeem voor het berichtenverkeer waarin er een koppeling tussen het berichtenverkeer met de aanbieder (iWmo) en het berichtenverkeer met het CAK (iEb) zit. Maar er zijn ook gemeenten die hier niet hetzelfde systeem voor gebruiken. Of zij zorgen zelf dat de juiste berichten naar het CAK gaan of er is geen relatie, omdat de eigen bijdrage niet gekoppeld is aan het leveren van de zorg, maar alleen aan de beschikking. De mate van automatisering verschilt ook tussen de systemen van de verschillende softwareleveranciers.

Ook als het berichtenverkeer gekoppeld is zijn er mogelijkheden om handmatig aanpassingen te doen. Voorbeelden die in de interviews genoemd zijn:

- Om pas een toewijzing (301) te sturen als er plek is bij de zorgaanbieder.
- Om stopberichten eerst te controleren, voordat een bericht naar het CAK gaat.
- Bij een tijdelijke stop (pauze) van de zorg/ondersteuning.

Wmo zaaksystemen

Deels gebruiken gemeenten één systeem voor zowel het berichtenverkeer als om de Wmo-dossiers te kunnen volgen (zaakstelsel). Deels maken zij gebruik van aparte systemen van verschillende leveranciers. Als inwoners een pauze van de ondersteuning doorgeven zal/wordt dit in het zaakstelsel geregistreerd. Bij gemeenten met aparte systemen is dus een apart werkproces nodig om een koppeling te leggen tussen de pauze in het Wmo-zaakstelsel en het iWmo en iEb berichtenverkeer.

3.3 Toekomstige situatie

Inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp

- Bij het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp verandert de intake met de cliënt. Deze moet vooraf worden geïnformeerd dat de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk is. De beschikking verandert verder niet.
- Er verandert ook niets aan de afspraken en de berichten tussen een gemeente en de aanbieder, tenzij gemeenten werken met arrangementen met daarin samengestelde Wmo producten waaronder huishoudelijke hulp. Die gemeenten zullen met de zorgaanbieders extra afspraken moeten maken om te weten in welke arrangementen de component huishoudelijke hulp en wanneer deze gestart is.
- Wel verandert het berichtenverkeer met het CAK: De gemeente moet onderscheid maken tussen start en stop van huishoudelijke hulp en van de andere voorzieningen waarvoor een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (abonnementstarief) geldt. Hier komen naar verwachting aparte berichten voor.
- Door de hogere eigen bijdrage voor een deel van de cliënten en de samenloop van huishoudelijke hulp met andere voorzieningen die onder het inkomensafhankelijke abonnementstarief vallen, verwachten gemeenten structureel meer vragen van cliënten. Deels zullen deze vragen door inwoners ook aan het CAK worden gesteld, maar die zullen deels ook naar de gemeente worden doorverwezen.

Uniformering van start van de eigen bijdrage

Gemeenten die de 'start van de zorg' (301 bericht) gebruiken als startmoment voor de inning van de eigen bijdrage verandert er niets in de werkprocessen. Bij andere gemeenten, waarbij de start van de eigen bijdrage is gekoppeld aan het afgeven van de beschikking of eerste declaratie, is wel een aanpassing van de werkprocessen en software noodzakelijk. Er is dan een (directe of indirecte) koppeling tussen het berichtenverkeer met het CAK en het berichtenverkeer met de zorgaanbieder nodig. Deze koppeling is er bij deze groep gemeenten momenteel nog niet. Voor deze wijziging is ook een aanpassing van de gemeentelijke verordening en in sommige gevallen ook de beschikking naar de cliënt nodig.

Uniformering van pauze van de eigen bijdrage

De eerste benodigde aanpassing van de werkprocessen voor het uniformeren van pauze is het inrichten van het proces voor het doorgeven van pauze door de cliënt. Als een gemeente wil onderzoeken of de pauze wel of niet aan de cliënt toerekenbaar is, dan is een complexere aanpassing van het werkproces nodig. Bovendien verwachten gemeenten lastige afwegingen die veel discussie op kunnen leveren. Een paar voorbeelden ook bij een eerdere analyse naar voren kwamen, zijn:

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

- Als een cliënt vanwege psychische problemen tijdelijk geen gebruik wil maken van de dagbesteding, is dit dan verwijtbaar aan de cliënt?
- Als de vaste huishoudelijke hulp op vakantie is en de cliënt geen vervangende hulp wil, is dit dan verwijtbaar aan de cliënt?
- Is zorgmijding verwijtbaar aan de cliënt?
- Als de cliënt wel ondersteuning aangeboden wordt, maar de dagen schikken de cliënt niet, is dit dan verwijtbaar aan de cliënt?

In veel gevallen zijn er nog geen afspraken met de aanbieders gemaakt over het doorgeven van een pauze. Het huidige berichtenverkeer maakt pauzering wel mogelijk, de aanbieder kan via een tijdelijke stop (307 bericht met code 20) een pauze in de levering van de zorg/ondersteuning doorgeven. Er is echter via het huidige berichtenverkeer geen mogelijkheid om informatie over de reden van de pauze in het bericht mee te geven.

Bij gemeenten die momenteel al werken met een pauze in de eigen bijdrage betaling is er veelal sprake van een handmatig ingrijpen in het proces van versturen van iEb berichten naar het CAK. Om dit voor alle gemeenten te uniformeren is standaardisering nodig. Bij de implementatie van een uniformering van een pauzering van de eigen bijdrage zijn minimaal twee scenario's mogelijk:

1. O.b.v. het huidige berichtenverkeer, waarbij de cliënt en/of de zorgaanbieder aan de gemeente een tijdelijke stop (pauze) kan doorgeven. De gemeente stopt de eigen bijdrage, door een bericht aan CAK en start deze weer met een startbericht na afloop van de pauze. De huidige regieberichten worden dan gebruikt om de inning eigen bijdrage op te baseren. Of de pauze aan de cliënt toerekenbaar is, is niet uit het berichtenverkeer af te leiden.
2. Door aanpassing van de standaarden en het berichtenverkeer. Daarbij wordt het berichtenverkeer tussen aanbieder en gemeente en mogelijk ook tussen gemeente en CAK aangepast om een pauze te kunnen doorgeven.

De gekozen implementatie bepaalt hoe de gemeentelijke softwareleveranciers de aanpassingen in de software moet maken, gebruikmakend van de afgesproken standaarden voor het berichtenverkeer en met de juiste koppeling tussen iVmo en iEb.

Afhankelijk van de gemaakte keuze weet het CAK of er sprake is van een pauze of alleen dat de eigen bijdrage stopt en later dat deze weer start. Het CAK weet in het laatste geval pas bij de (her)start dat het waarschijnlijk om een pauze gaat. Dit bepaalt ook de informatie die de cliënt van het CAK zal krijgen als de eigen bijdrage stopt en weer start.

3.4 Benodigde implementatietijd in de keten

Voor een goede implementatie zijn voor gemeenten dus de volgende stappen voorafgaand aan de invoering nodig:

1. Aanpassen van de gemeentelijke verordening.
2. Voorbereiding van het personeel op de aangepaste intake met de inwoner en op de verwachte toename van vragen van die inwoners.
3. Het maken van afspraken met de zorgaanbieders over het doorgeven van pauze van de ondersteuning o.b.v. de vastgestelde standaarden in het berichtenverkeer.
4. Het aanpassen van de werkprocessen en het door softwareleveranciers laten aanpassen van de systemen voor alle wijzigingen, waaronder het berichtenverkeer met het CAK en mogelijk ook het iWmo berichtenverkeer met de aanbieders (afhankelijk van het gekozen scenario).

De bovenste twee stappen kunnen gemeenten zelf uitvoeren. Hiervoor hebben gemeenten maximaal een jaar voorbereidingstijd nodig, voorafgaand aan de invoering.

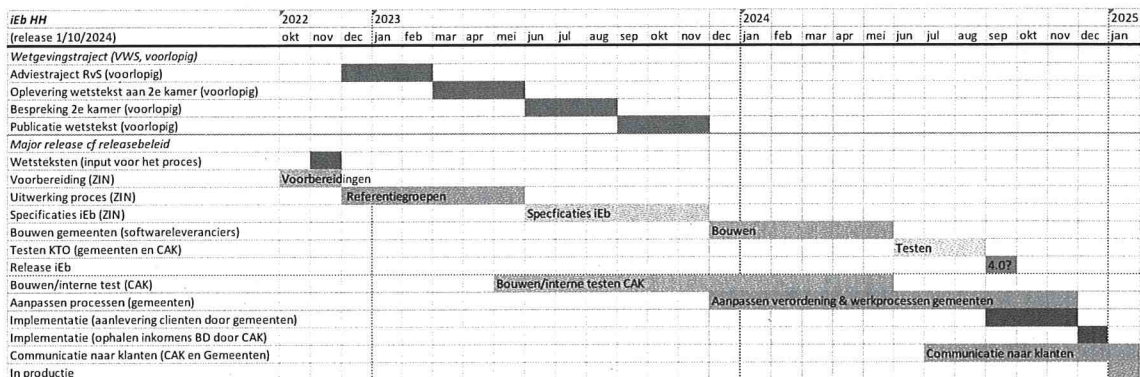
Voor de derde en de laatste, grootste stap zijn gemeenten zijn afhankelijk van (keten)partners (en andersom) om tot een goede implementatie van de wijzigingen te komen:

1. Allereerst voor de benodigde aanpassingen van het berichtenverkeer, inclusief het vaststellen van nieuwe standaarden door het Zorginstituut Nederland (in ieder geval voor het iEb berichtenverkeer voor de aparte eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp).
2. Vervolgens zijn ze afhankelijk van hun softwareleveranciers om te benodigde aanpassingen in de eigen automatisering te maken voor een doeltreffende uitvoering.

Implementatieplanning voor de aanpassing van het berichtenverkeer in de keten

Op initiatief van het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het CAK is een implementatieplanning voor de aanpassingen aan berichtenverkeer opgesteld gebaseerd op de informatie van de verschillende ketenpartners en het releasebeleid van het Zorginstituut.

Onderstaand is deze planning opgenomen voor het scenario dat er alleen een aanpassing van het iEb berichtenverkeer nodig is en geen aanpassing van het iWmo berichtenverkeer (scenario 1 bij pauze). Dit is het scenario met de kortste implementatietijd.



Figuur 3 Implementatieplanning voor het ketenproces bij aanpassing Wmo eigen bijdragen huishoudelijke hulp

Uitgangspunten bij de implementatieplanning zijn:

- Het betreft een major release met grote impact op de processen van het CAK en bij gemeenten.
- Specificaties kunnen pas gepubliceerd worden als de wetstekst definitief is. Pas dan is exact duidelijk hoe processen van ketenpartijen wijzigen en welke informatiebehoefte er is, die ondersteunt moet worden met de gewijzigde iStandaarden.
- Releasebeleid iStandaarden: afstemming in referentiegroepen duurt 6 maanden, het opstellen en toetsen van specificaties duurt 6 maanden, het bouwen duurt 6 maanden, het testen duurt 3 maanden.
- De initiële aanlevering van gegevens m.b.t. huishoudelijke hulp door alle gemeenten aan het CAK heeft 3 maanden doorlooptijd.
- Ophalen inkomensgegevens door het CAK bij de Belastingdienst na aanlevering gegevens door gemeenten (1 maand doorlooptijd).
- Bouw en interne testen bij het CAK duurt 12 maanden, dit zijn deels interne parallelle trajecten.

Gemeenten hebben in deze implementatieplanning een rol in de volgende onderdelen:

- Een aantal (representatieve) gemeenten zullen moeten worden betrokken bij de uitwerking van het proces door het ZIN voor de aanpassingen. De referentiegroepen dienen gevuld te worden met veel verschillende klantreizen met toekomstige voorkomende situaties. Dit moet goed worden doordacht met alle ketenpartners. Doorlooptijd voor dit onderdeel is 6 maanden.
- Als de nieuwe specificaties voor het berichtenverkeer gereed zijn, zullen alle gemeenten hun softwareleverancier opdracht moeten geven voor het aanpassen van de gemeentelijke software. De benodigde tijd die deze softwareleveranciers nodig hebben is minimaal zes maanden.
- Aansluitend zijn er drie maanden nodig voor het testen van het aangepaste berichtenverkeer tussen de gemeenten en het CAK en/of de aanbieders.

- Voor een goede overgang dient de gemeentelijke software *minimaal* drie maanden voor de start klaar, getest en beschikbaar te zijn.

Totale doorlooptijd en benodigde afspraken voor goede en tijdige invoering

De totale doorlooptijd is in het eenvoudigste scenario twee jaar en wordt langer bij een complexere aanpassing van het berichtenverkeer, met name in het scenario met aanpassing van het iWmo berichtenverkeer i.v.m. pauze. Normaal gesproken kan het ZIN pas aan de slag als de wet definitief is vastgesteld. Bij vaststellen eind 2023 zou dan implementatie op zijn vroegst per 2026 zijn. Alleen als het ZIN ermee akkoord gaat om met een concept wettelijk kader te gaan werken is én er niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB en er eind 2022 wordt gestart is invoering per 2025 mogelijk. Als er bij behandeling in het parlement toch nog wijzigingen optreden zal de planning moeten worden aangepast en is invoering per januari 2025 niet meer haalbaar.

De andere belangrijkste afspraken die nodig zijn om de planning te halen zijn:

- Gezamenlijke, in de keten vastgestelde go / no go momenten om een verantwoorde en uitvoerbare implementatie te krijgen.
- Tijdige beschikbaarheid van de uitgewerkte wetgeving (wetsvoorstel en AMvB).
- Sturing op de gehele keten tijdens het implementatieproces door een stuurgroep, onder voorzitterschap van VWS. Met vertegenwoordiging van in ieder geval Zorginstituut Nederland Ketenbureau i-Sociaal Domein, VNG en CAK.
- Goede en tijdige inrichten van het referentieproces voor de aanpassing van de standaarden en de software voor het berichtenverkeer.

4. Impact van aanpassing eigen bijdrage Wmo

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van het wetsvoorstel voor het invoeren van een passende eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp voor gemeenten. De impact van de wetswijziging is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH-elementen.¹⁶

Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven ketenprocessen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL) met de focus op de verandering en de impact voor gemeenten binnen de keten. De volgende paragrafen behandelen de verschillende onderdelen uit het wetsvoorstel.

4.1. Inkomensafhankelijke eigen bijdrage huishoudelijke hulp

Administratieve organisatie en Informatievoorziening: aanpassing iEb berichtenverkeer

Het berichtenverkeer met de aanbieder (iWmo) hoeft voor dit onderdeel van het wetsvoorstel niet te worden aangepast. Wel verandert het iEb berichtenverkeer met het CAK om de aparte eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp door te geven. Hier komen naar verwachting aparte berichten voor en is aanpassing van de gemeentelijke software en bijbehorende werkprocessen nodig. De benodigde tijd en kosten hangen dan ook samen met de aanpassing van het berichtenverkeer met het CAK.

De meeste impact van het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp zit bij gemeenten tijdens en direct na de implementatie. Een project moet worden ingericht om de werkprocessen zo aan te passen dat de juiste informatie aan het CAK worden geleverd. De gemeente weet welke Wmo-voorziening de inwoners hebben en dus wie gebruik maakt van Wmo huishoudelijke hulp. Zij zullen dit moeten doorgeven aan het CAK.

De aanpassing van de gemeentelijke software zal door de softwareleveranciers worden uitgevoerd. Onduidelijk is op dit moment of softwareleveranciers wijzigingen moeten doorvoeren die zij doorberekenen aan gemeenten. De gemeenten zullen tijdig tijd moeten reserveren en vrijmaken voor het testen van die software, het maken en aanleveren van de juiste cliënten via het

¹⁶ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

berichtenverkeer aan het CAK. Ook de communicatie naar de betrokken inwoners vergt tijd en inzet vanuit de gemeente. Ook hiervoor bleek nog geen raming te maken.

Personeel: instructie voor medewerkers in de toegang, wijkteams etc.

Door het invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp verandert het proces bij de toegang van de gemeenten voor de inwoner. Dit vergt een andere werkwijze voor de Wmo-consultanten, front-office medewerkers en de werkers in de wijken¹⁷. Deze medewerkers zullen tijdens de implementatieperiode moeten worden getraind om de inwoners te informeren over de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp en hun te kunnen wijzen op de manier waarop die inwoners zelf de verwachte hoogte van de eigen bijdrage kunnen ramen.

Het aantal medewerkers waar dit op betrekking heeft, verschilt per gemeenten. Vooral de grootte van de gemeente en de inrichting van de toegang bepalen het aantal te trainen medewerkers. Hierdoor is er een behoorlijke bandbreedte in de aantallen medewerkers. Deze bandbreedte neemt ook toe met de grootte van de gemeente.

Tabel 4.1: Aantal medewerkers dat moet worden getraind door inkomensafhankelijke eigen bijdrage

Omvang gemeente	Aantal te trainen medewerkers*
Kleine gemeente (< 50.000 inwoners)	10 – 40
Middelgrote gemeente (50.000 – 100.000)	40 – 80
Grote gemeente (> 100.000)	50 – 180
G4 gemeente	100 - 900

* Het aantal medewerkers hangt sterk af van de organisatie van de toegang in de uitvoering.

Bron: informatie aangeleverd door de geïnterviewde gemeenten

Als we deze cijfers ophogen naar alle Nederlandse gemeenten dan moeten 6600 tot 18.000 medewerkers worden geïnstrueerd. De geïnterviewde gemeenten is ook gevraagd welke tijdsinvestering de training vergt. Naast de organisatie en voorbereiding en het geven van de

¹⁷ Een aantal gemeenten werken met de 'taakgerichte uitvoeringsvariant' waarbij de toegang verlegd is naar de aanbieder. Bij die gemeenten zullen dus ook medewerkers van aanbieders training en instructie moeten krijgen.

training, is de verwachte tijdsinvestering per persoon anderhalf á twee uur. De kosten hiervoor bedragen daarmee voor alle Nederlandse gemeenten eenmalig € 0,6 á € 2,4 miljoen¹⁸.

Na implementatie maakt de training deel uit van het reguliere inwerkproces van nieuwe medewerkers en leidt dit naar verwachting niet tot extra tijdsinspanning.

Inkoop: alleen andere afspraken met zorgaanbieders bij arrangementen

De geïnterviewde gemeenten hebben allemaal een aparte productcode voor huishoudelijke hulp, zodat dit product afzonderlijk in beeld is en duidelijk is dat een andere eigen bijdrage moet worden geheven. Er zijn landelijk minimaal drie gemeenten waar huishoudelijke hulp onderdeel is van een arrangement. Bij arrangementen kan ook een mogelijk punt van discussie zijn over wanneer de huishoudelijke hulp gestart is. Deze gemeenten zullen met de zorgaanbieders afspraken moeten maken over het doorgeven wanneer huishoudelijke hulp als onderdeel binnen een arrangement wordt gestart en weer gestopt. Dit zal via het berichtenverkeer moeten verlopen. De tijd en moeite die dit kosten hangt onder andere af van de huidige afspraken met en het aantal gecontracteerde aanbieders. Deze aanpassingen geldt voor een beperkt aantal gemeenten, maar zal voor die gemeenten veel impact hebben.

Juridisch: aanpassen verordening

Het invoeren van deze aparte eigen bijdrage vergt een aanpassing van de gemeentelijke verordening en beleidsregels. Dit is grotendeels afhankelijk van wat gemeenten wel of niet in hun beleid hebben opgenomen over de inning eigen bijdrage. De impact hiervan is beperkt.

Communicatie: informeren van inwoners en structureel meer vragen aan de gemeente

Zowel bij de aankondiging als structureel verwachten de gemeenten meer vragen van inwoners met Wmo huishoudelijke hulp. De gemeente weet welke inwoners Wmo huishoudelijke hulp hebben en hen moeten informeren over aankomende inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

De regeling wordt complexer zeker als inwoners met meerdere voorzieningen zowel een inkomensafhankelijke als een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage gaan betalen. De extra benodigde capaciteit voor met name Klant Contact Centrum (KCC) medewerkers, maar wijkteams en hulpverleners in de wijken is op dit moment niet goed te ramen. Deels hangt deze af van de informatie en communicatie die de klant gaat ontvangen vanuit het CAK. Het CAK, gemeenten en

¹⁸ Gebaseerd op medewerkers in overheidsschaal 8 of 9 en het bijbehorende uurtarief o.b.v. Handleiding Overheidstarieven 2022.

VWS zullen een gemeenschappelijk inspanning moeten doen met als doel de client zo goed mogelijk te informeren. Ook hangt het aantal vragen af van het aantal inwoners met huishoudelijke hulp en een andere voorzieningen onder het abonnementstarief. Belangrijk is dat VNG en gemeenten met het CAK de communicatie naar bestaande cliënten afstemmen, zodat helder is welke informatie cliënten krijgen van wie en vragen beter kunnen worden beantwoord door gemeente en/of het CAK.

Financiën: hogere eigen bijdrage, nauwelijks uitstroom en op termijn minder instroom

De impact op de uitvoeringskosten van gemeenten zijn in bovenstaande punten aan bod gekomen. Daarnaast zijn er ook effecten op de uitgaven aan Wmo-voorzieningen en de inkomsten uit eigen bijdragen.

Voor de inwoners met een laag- of middeninkomen blijft de eigen bijdrage even hoog als die van het abonnementstarief. De inwoners met een hoger inkomen gaan meer eigen bijdrage betalen aan de gemeente. De verwachting van de geïnterviewde gemeenten is dat de uitstroom onder de huidige cliënten met een hoger inkomen beperkt zal zijn. De vertrouwde hulp wordt niet zo snel opgezegd en de hoge tarieven en beperkte capaciteit op de private markt zullen de uitstroom ook beperken. Gemeenten verwachten dat de aanzuigende werking van de huidige regeling wel wat zal afnemen, afhankelijk van het aantal uren huishoudelijke hulp die iemand nodig heeft en van de hoogte van de eigen bijdrage en de inkomensgrens vanaf waar deze geldt.

Gemeenten verwachten dat de door het rijk geraamde uitstroom niet in die mate en tempo zal optreden en dat de uitgaven voor de huishoudelijke dus hoog zullen blijven. Uitgaven die door het rijk niet voldoende worden gecompenseerd in het gemeentefonds. Hierdoor blijven er voor gemeenten minder middelen beschikbaar dan nodig zijn voor de uitvoering van de Wmo.

Risico's: tijd en afstemming in de keten essentieel, net als voldoende middelen

De grootste risico's zijn:

1. onvoldoende tijd voor en goede implementatie (zie 3.4),
2. de benodigde afstemming binnen de keten voor implementatie
3. tijdige en goede communicatie naar de cliënten.

Daarnaast lopen gemeenten het een financieel risico doordat zij verwachten dat uitstroom door de inkomensafhankelijke bijdrage de eerste jaren en mogelijk structureel lager zal zijn dan geraamd door het ministerie. In dat geval blijven er voor gemeenten minder middelen beschikbaar dan nodig zijn voor de uitvoering van de Wmo. Aanvullend gedragsonderzoek kan helpen om dit effect te ramen.

Randvoorwaarde: goede afspraken in de keten, tijdige communicatie en voldoende middelen

1. De belangrijkste randvoorwaarde voor succesvolle implementatie is dus voldoende tijd en goede afspraken in de keten om de wijzigingen in techniek, processen en organisatie en mogelijk inkoop door te kunnen voeren.
2. Voor een goede overgang dient de gemeentelijke software minimaal drie maanden voor de invoering klaar, getest en beschikbaar te zijn.
3. Voorafgaand hebben gemeentelijke softwareleveranciers een implementatietijd van minimaal zes maanden nodig.
4. De voorafgaande benodigde tijd om de standaarden in het berichtenverkeer (iWmo en iEb) aan te passen is een jaar doorlooptijd. Belangrijk daarin is het referentieproces voor de aanpassingen, dat met veel verschillende klantreizen met voorkomende situaties dient te worden doordacht met de ketenpartners.
5. De totale doorlooptijd is voor het invoeren van een aparte eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp twee jaar. Hierdoor lijkt invoering per 1 januari 2025 niet haalbaar. Invoering per 2025 is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken.
6. Om onduidelijkheden en vragen bij de cliënten te voorkomen is tijdige en goede communicatie naar de cliënten nodig. Hiervoor zullen gemeenten en het CAK met hulp van VWS samen moeten werken.
7. Ook afspraken met het Ministerie over voldoende financiële dekking zijn een belangrijke randvoorwaarde om de wetswijziging uitvoerbaar te maken. Het financiële risico moet niet bij gemeenten liggen als het invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp tot minder besparing leidt dan nu wordt voorzien en de uitvoeringskosten toenemen door de extra complexiteit.

Samenvattend zijn de 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 over voldoende financiële dekking.

4.2. Uniformeren van start van de eigen bijdrage

Voor de uniformering van de start van de eigen bijdrage geldt dat meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten dit al doet op het moment van de start van de zorg. Deze gemeenten hoeven daardoor niets aan te passen.

Administratieve organisatie en Informatievoorziening

Het uniformeren van start van de eigen bijdrage zorgt voor wijzigingen bij dat deel van de gemeente waar de eigen bijdrage *niet* start op het moment dat de ondersteuning ook start, maar o.b.v. moment afgeven van de beschikking of eerste declaratie. Deze gemeenten zullen de werkprocessen en de trigger voor de startberichten in het iEb berichtenverkeer moeten aanpassen. Het regiebericht (startbericht 301) van de aanbieder dat de ondersteuning is gestart, wordt dan de trigger voor het starten van de eigen bijdrage door het CAK. Het is belangrijk dat deze regieberichten tijdig aan de gemeente worden verstuurd. De impact zit vooral bij de implementatie, de geïnterviewde gemeenten hebben hier geen raming voor kunnen maken. Daarna is de impact beperkt of vervalt de handmatige aanpassing bij wachttijden, die nu soms wordt toegepast bij langere wachttijden.

Inkoop: alleen andere afspraken met zorgaanbieders bij arrangementen

Hiervoor is het belangrijk dat de regieberichten van de zorgaanbieders goed en tijdig worden verstuurd. Om het berichtenverkeer goed op orde te hebben zijn extra afspraken met de zorgaanbieder en monitoren van en sturen op de regieberichten door de gemeenten nodig.

Juridisch: aanpassen verordening

Het aanpassen van het starten van de eigen bijdrage vergt een aanpassing van de gemeentelijke verordening en beleidsregels. Hiervoor hebben gemeenten een aantal maanden nodig. Een modelverordening kan hierbij helpen.

Conclusie: voor 40% á 50% van de gemeenten heeft het uniformeren van start van de eigen bijdrage impact omdat in die gemeenten de eigen bijdrage niet gekoppeld is aan het 'start zorg' bericht van de aanbieder. Deze impact is tijdens en in de periode na de implementatie. Zodra het berichtenverkeer op orde is, zal de impact beperkt zijn.

4.3. Uniformeren van pauze

De wijziging in de werkwijze door het uniformeren van pauze hangt mede af van de gekozen implementatiewijze. Omdat er slechts beperkte ervaring is met pauze van eigen bijdrage en dit vaak nog niet goed is uitgewerkt, treden de volgende wijzigingen bij nagenoeg iedere gemeente op:

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Juridisch: aanpassen verordening, beleid en beleidsregels

Het uniformeren van pauze maakt dat alle gemeenten het beleid voor pauzering moeten uitwerken en laten vaststellen. Daarnaast is het nodig de verordening en de beleidsregels aan te passen. Hiervoor hebben gemeenten een aantal maanden nodig. Een modelverordening kan hierbij helpen.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het onderscheid dat in het huidige voorstel gemaakt wordt tussen pauzering van ondersteuning die al dan niet verwijtbaar is aan de cliënt. Als gemeenten dit onderscheid willen hanteren, dan kan dit leiden tot bezwaren van cliënten als de pauzering van de eigen bijdrage wordt afgewezen.

Inkoop: afspraken met zorgaanbieders over regieberichten bij pauze

Vervolgens is het belangrijk dat de aanbieders een pauze in de levering goed doorgeven via de regieberichten. Om te zorgen dat het berichtenverkeer goed op orde komt en blijft zijn afspraken met de zorgaanbieders en het monitoren van en sturen op de regieberichten nodig. Extra inzet op contractmanagement kan leiden tot extra kosten voor gemeenten. Er blijkt een groot verschil te zijn in het aantal aanbieders per gemeente, variërend van 3 tot en met meer dan 30. Hierdoor loopt de impact op dit onderdeel flink uit elkaar voor de verschillende gemeenten.

Indien van de aanbieder wordt gevraagd om aan te geven of de pauze 'verwijtbaar' is aan de client, dan zal de aanbieder hiervoor aanpassingen aan hun systemen moeten doen (registratie en berichten versturen). Dit kan consequenties hebben voor lopende inkoopafspraken. Hier is echter geen onderzoek naar gedaan in het kader van deze analyse. Het Ketenbureau verwacht echter dat de administratieve lasten voor de aanbieder hoger worden en dat dit effect zal hebben op het tarief.

Administratieve organisatie en Informatievoorziening

Het huidige berichtenverkeer maakt pauzering al mogelijk, maar bij pauzering is er nu veelal sprake van handmatig ingrijpen in het proces van het iEb berichtenverkeer. Pauze komt momenteel niet veel voor, maar is wel tijdsintensief. Als in de keten wordt afgesproken dat een aanpassing van het iWmo en mogelijk ook het iEb berichtenverkeer nodig is, dan dienen alle betrokken ketenpartners, waaronder gemeenten, die software en werkprocessen aan te passen. Voor gemeentelijke softwareleveranciers heeft het uniformeren van pauze in de eigen bijdrage de grootste impact. Zij hebben meer inzicht nodig in de gewenste aanpassing van de werkprocessen van gemeenten en de mogelijke aanpassing van het berichtenverkeer om deze impact te kunnen ramen.

Voor het melden van pauze door de cliënt en de wijze waarop dit wordt gecheckt met de regieberichten van de zorgaanbieder is een nieuw administratief werkproces nodig bij gemeenten. Dit proces moet worden uitgedacht en geïmplementeerd binnen de gemeente en geïntegreerd in de

gemeentelijke software. Die software moet bovendien worden aangepast om deze pauzering en de herstart van de eigen bijdrage te kunnen verwerken en aan het CAK door te geven.

Het aanvragen / doorgeven van een pauze in de eigen bijdrage is een nieuw werkproces binnen de gemeente en zorgt voor extra complexiteit. Zeker als een gemeente kiest om te onderzoeken of de pauze wel of niet aan de cliënt toerekenbaar is. Dit onderscheid zal in de praktijk veel discussie en bezwaren opleveren, waardoor veel gemeenten aangeven dat dit onderscheid voor hen onuitvoerbaar is. De verwachting is dat dit tot verschillen tussen gemeenten gaat leiden.

Indien bij het uniformeren van pauze in de eigen bijdrage de zorgaanbieder om informatie over de 'verwijtbaarheid' wordt gevraagd heeft dit ook impact op de zorgaanbieder. Op dit moment kan de zorgaanbieder de ondersteuning of zorg pauzeren en dit doorgeven aan de gemeente via het berichtenverkeer. Hierbij worden echter geen redenen van pauzering doorgegeven aan de gemeente. Indien door de zorgaanbieder extra informatie moet worden geregistreerd en doorgegeven aan de gemeente is de verwachting dat de administratieve lasten voor de zorgaanbieder toenemen. In het kader van deze uitvoeringstoets is echter geen onderzoek gedaan bij zorgaanbieders.

Gemeenten en hun softwareleveranciers hebben meer inzicht nodig in de wijze waarop 'pauze' wordt gestandaardiseerd en de mogelijke aanpassing van het berichtenverkeer in de keten. Daarna kunnen zij de benodigde aanpassing van de werkprocessen van gemeenten uitdenken om de impact te kunnen ramen.

Personeel: extra capaciteit nodig voor doorgeven en controle op pauze

De toepassing van pauze vraagt om extra inzet van personeel. Ten eerste moet er een aanspreekpunt zijn voor cliënten die zich willen beroepen op een pauze. Vervolgens moet de gemeente bij een aanvraag van pauze door de cliënt bij controleren of de aanvraag klopt (capaciteit backoffice gemeenten). Bovendien moet de gemeente op cliëntniveau controleren of er sprake is van samenloop (backoffice of door automatiseren) en of de aanvraag dus ook daadwerkelijk leidt tot een pauzering van de eigen bijdrage. Omdat nog onduidelijk is hoe de toepassing van pauze daadwerkelijk gaat verlopen en hoe vaak deze situaties zich zullen voordoen, is de exacte personele impact op dit moment niet te bepalen.

Communicatie: informeren van inwoners en structureel meer vragen aan de gemeente

Deze wijziging maakt het nodig dat de gemeente de cliënten informeert over het recht op pauze van de eigen bijdrage, de voorwaarden waaronder dit mogelijk is en de wijze van melden. Om de mogelijke vragen die rond pauzering vanuit de inwoners gaan komen goed te kunnen beantwoorden is instructie en extra capaciteit van medewerkers nodig.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Risico's: tijd en afstemming in de keten essentieel

De grootste risico's vormen onvoldoende tijd en afstemming binnen de keten voor implementatie en tijdige en goede communicatie naar de cliënten. Met name de toepassing van pauze leidt tot een verhoogd risico op stapelfacturen voor cliënten. Het onderscheid tussen het al dan niet verwijtbaar zijn van een pauze, leidt tot veel onduidelijkheid en discussie en mogelijk tot extra bezwaren van cliënten. In de eerder opgestelde uitvoeringstoets over uniformering¹⁹ wees VNG al eerder op veel van deze risico's en randvoorwaarden voor uniformering van start, stop en pauze.

Randvoorwaarde: goede afspraken in de keten en berichtenverkeer op orde

De belangrijkste randvoorwaarde voor succesvolle implementatie is voldoende tijd en goede afspraken in de keten om de wijzigingen door te voeren. De totale doorlooptijd is voor het invoeren van een uniforme pauze van de eigen bijdrage is minimaal twee jaar. Hierdoor lijkt invoering per 1 januari 2025 niet haalbaar. Invoering per 2025 is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor pauzering is dat het berichtenverkeer tussen zorgaanbieders en gemeenten op orde is en vooral dat berichten tijdig worden doorgegeven. Gemeenten zullen dit moeten monitoren en op sturen. Dit vergt extra capaciteit.

Conclusie: de impact van het uniformeren van de pauze zal niet alleen groot zijn bij implementatie, maar naar verwachting ook structureel tot substantieel extra werk leiden. De impact van het uniformeren van de pauze is groot, maar zonder nadere uitwerking nog niet goed te ramen. Deze uniformering raakt alle gemeenten.

Het onderscheid of een pauze verwijtbaar is aan de cliënt is voor veel gemeenten niet uitvoerbaar. Helemaal voor deze wijziging is minimaal twee jaar implementatietijd en afstemming in de keten essentieel.

¹⁹ VNG, Maatregelen ter uniformering van start, stop en pauze voor de inning eigen bijdrage Wmo (abonnementsstarief), Uitvoeringstoets naar de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten, 6 april 2020

4.4. Jaarlijks indexatie van de eigen bijdragen

Een aantal gemeenten geven aan dat de jaarlijks indexatie van de eigen bijdragen waarschijnlijk een wijziging van de verordening nodig maakt, omdat de hoogte van de eigen bijdrage hierin is opgenomen. Verder zijn hiervoor geen wijzigingen voorzien. De doorlooptijd hiervoor is meestal negen maanden binnen de gemeente.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle en tijdige implementatie van de aanpassingen van de Wmo om een eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp te introduceren.

5.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse. In de beantwoording maken we onderscheid in de drie onderdelen van de wetswijziging:

- Invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp.
- Uniformeren van start en pauze van de eigen bijdrage, zowel de nieuwe eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp en de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrage (abonnementstarief).
- Jaarlijks indexatie van beide eigen bijdragen.

5.1.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Door het invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp verandert de communicatie bij de toegang van gemeenten met de inwoner. Dit vergt een andere werkwijze voor onder andere de Wmo-consultanten, front-office medewerkers en de werkers in de wijken. Ook KCC-medewerkers kunnen andere en meer vragen van inwoners verwachten. Het berichtenverkeer met de zorgverlener (iWmo) hoeft niet te worden aangepast. Wel verandert het iEb berichtenverkeer met het CAK. De gemeente moet onderscheid maken tussen start en stop van huishoudelijke hulp en van de andere voorzieningen waarvoor een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (abonnementstarief) geldt. Hiervoor is aanpassing van de gemeentelijke software en bijbehorende werkprocessen nodig.

Het uniformeren van de start van de inning van de eigen bijdrage zorgt voor wijzigingen bij dat deel van de gemeenten waar de eigen bijdrage niet start op het moment dat de ondersteuning ook start, maar o.b.v. de beschikking of de eerste declaratie. Die gemeenten zullen de verordening, de werkprocessen en triggers voor het iEb berichtenverkeer moeten aanpassen, zodat het regiebericht van de zorgaanbieder dat de levering van de ondersteuning is gestart de trigger wordt voor het starten van de inning eigen bijdrage door het CAK.

Bij implementatie van een uniformering van een pauzering van de eigen bijdrage zijn minimaal twee scenario's mogelijk:

1. O.b.v. het huidige berichtenverkeer, waarbij de cliënt zelf en/of de aanbieder aan de gemeente een tijdelijke stop (pauze) kan doorgeven. De gemeente stopt de eigen bijdrage, door een bericht aan CAK en start deze weer met een startbericht na afloop van de pauze. De huidige 'regieberichten' worden dan gebruikt om de inning eigen bijdrage te starten of te stoppen. Of de pauze aan de cliënt toerekenbaar is, is niet uit het berichtenverkeer af te leiden.
2. Door aanpassing van de standaarden en het berichtenverkeer. Daarbij wordt het berichtenverkeer tussen zorgaanbieder en gemeente en mogelijk ook tussen gemeente en CAK aangepast om een pauze te kunnen doorgeven.

Als in de keten wordt afgesproken dat een aanpassing van het iWmo en mogelijk ook het iEb berichtenverkeer nodig is, dan dienen alle betrokken ketenpartners, waaronder gemeenten, die software en werkprocessen aan te passen. Dit hangt dus af van de wijze waarop het recht op pauze het beste in de hele keten kan worden geïmplementeerd.

Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft op dit moment ervaring met pauzering van de eigen bijdrage. Het beleid wanneer en hoe lang de eigen bijdrage wordt gepauzeerd is vaak nog niet uitgewerkt. Het huidige berichtenverkeer maakt pauzering al wel mogelijk, maar bij pauzering is er veelal sprake van handmatige aanpassing van het iEb berichtenverkeer. Pauze komt momenteel niet veel voor, maar is wel tijdsintensief.

Het kunnen aanvragen / doorgeven van een pauze in de eigen bijdrage vergt een nieuw werkproces binnen gemeente en zorgt dit voor extra complexiteit. Zeker als een gemeente wil onderzoeken of de pauze wel of niet aan de cliënt toerekenbaar is. Dit onderscheid zal in de praktijk veel discussie en bezwaren opleveren, waardoor veel gemeenten aangeven dat dit onderscheid voor hen onuitvoerbaar is. De verwachting is dat dit tot verschillen tussen gemeenten gaat leiden.

Waarschijnlijk zal de jaarlijks indexatie van de eigen bijdragen voor een aantal gemeenten tot een wijziging van de verordening leiden. Verder zijn hiervoor geen wijzigingen voorzien.

5.1.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

De meeste impact van het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp zit bij gemeenten tijdens en direct na de implementatie. De meeste tijd en kosten hangen samen met de aanpassing van het berichtenverkeer met het CAK en de instructie van de medewerkers (met name Wmo-consultanten, front-office Wmo en Klant Contact Centrum). Een project moet worden ingericht om de werkprocessen zo aan te passen dat de juiste informatie aan het CAK worden geleverd. De aanpassing van de gemeentelijke software zal door de

softwareleveranciers worden uitgevoerd. De gemeenten zullen tijd moeten vrijmaken voor het testen van die software, het maken en aanleveren van de juiste cliënten via het berichtenverkeer aan het CAK. Ook goede communicatie naar de betrokken inwoners vergt werk vanuit de gemeente.

Door de hogere eigen bijdrage voor een deel van de cliënten en de samenloop van huishoudelijke hulp met andere voorzieningen die onder het inkomensonafhankelijke abonnementstarief vallen, verwachten gemeenten structureel meer vragen van cliënten. Hierdoor komt er extra druk op de capaciteit in de uitvoering, vooral bij het KCC en in de backoffice.

Voor de uniformering van de start van de inning eigen bijdrage geldt dat meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten dit al doet op het moment van de start van de zorg. Deze gemeenten hoeven daardoor niets aan te passen. Bij de andere gemeenten start de eigen bijdrage vanaf de beschikking, maar een deel corrigeert dit alsnog als er sprake is van grote wachttijden bij zorgleveranciers. Bij uniformering van start/stop is er dus bij een deel van de gemeenten aanpassing van systemen en werkprocessen nodig. De impact zit vooral deze bij implementatie, daarna is de impact beperkt of vervalt de handmatige aanpassing bij wachttijden.

De wijziging in de werkwijze door het uniformeren van pauze hangt mede af van de gekozen implementatiewijze. In ieder geval treden de volgende wijzigingen op:

1. Het uitwerken en laten vaststellen van het beleid voor pauzering, het aanpassen van de verordening en de beleidsregels.
2. Informeren van de cliënten over het recht op pauze van de eigen bijdrage, de voorwaarden waaronder dit mogelijk is en de wijze van melden.
3. Afspraken maken de zorgaanbieders over de wijze van doorgeven van pauze via regieberichten en dit monitoren en waar nodig bijsturen. Mogelijk heeft dit ook effect op prijsafspraken.
4. Inrichten door gemeenten van het administratieve werkproces voor het melden van pauze en de wijze waarop dit wordt gecheckt met de regieberichten van de zorgaanbieder.
5. Het aanpassen van de gemeentelijke software om deze pauzering en de herstart van de eigen bijdrage te kunnen verwerken en aan het CAK door te geven.
6. Om de mogelijke vragen die rond pauzering vanuit de inwoners gaan komen kunnen goed te kunnen beantwoorden is instructie en extra capaciteit van medewerkers nodig.

De impact zal niet alleen groot zijn bij implementatie, maar naar verwachting ook structureel tot substantieel extra werk leiden. Kortom, de impact van uniformering van pauze is groot, maar zonder nadere uitwerking nog niet goed te ramen.

Ook voor gemeentelijke softwareleveranciers heeft het uniformeren van pauze in de eigen bijdrage de grootste impact. Zij hebben meer inzicht nodig in de gewenste aanpassing van de werkprocessen van gemeenten en de mogelijke aanpassing van het berichtenverkeer om deze impact te kunnen ramen.

5.1.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten zijn afhankelijk van (keten)partners om tot een goede implementatie van de wijzigingen te komen. Allereerst voor de benodigde aanpassingen van het berichtenverkeer. Vervolgens zijn ze afhankelijk van hun softwareleveranciers om te benodigde aanpassingen in de eigen automatisering te maken voor een doeltreffende uitvoering.

Om de implementatie binnen de gemeente mogelijk te maken is extra capaciteit nodig, vooral van applicatiebeheerders en voor projectmanagers voor het aanpassen en invoeren van de nieuwe werkprocessen. Deze mensen zijn al zwaar belast door de andere wijzigingen in het sociaal domein en deze capaciteit is lastig te vinden. Gemeenten hebben voldoende middelen en tijd nodig om deze capaciteit te organiseren. Ook voor om de structurele toename van vragen van cliënten aan te kunnen zijn extra capaciteit en middelen noodzakelijk.

5.1.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Voor het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp bleek het alleen mogelijk een raming van de kosten voor eenmalige training en instructie van de medewerkers te maken. De meeste tijd en kosten bij de implementatie hangen samen met de aanpassing van het berichtenverkeer met het CAK, maar bleken op dit moment niet te ramen. Na invoering hangen mogelijke besparingen in de uitvoering vooral af van het verwachte effect op de nieuwe instroom van cliënten.

Door de afhankelijkheden in de keten en de nog onduidelijke uitwerking van pauzering van de eigen bijdrage zijn de extra kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering nog niet goed te ramen. Ook onduidelijk zijn de kosten tijdens implementatie voor de gemeenten en de kosten die softwareleveranciers mogelijk doorberekenen. Vooral de uitvoering van de aanvraag en de verwerking van een pauze zal administratieve lasten opleveren, vooral bij de gemeenten en bij de aanbieders. Die laatste zullen dit in de prijzen verrekenen. Het invoeren en standaardiseren van een pauze in de inning van de eigen bijdrage leidt tot minder opbrengsten uit eigen bijdragen.

De impact op de uitvoeringskosten van gemeenten zijn in bovenstaande punten aan bod gekomen. Daarnaast zijn er ook effecten op de uitgaven aan Wmo-voorzieningen en de inkomsten uit eigen bijdragen. In de huidige opzet lopen gemeenten een financieel risico doordat zij verwachten dat de door het ministerie voorziene uitname uit het gemeentefonds zeker de eerste jaren en mogelijk structureel hoger zal zijn dan de besparingen door minder beroep op Wmo huishoudelijke hulp en de hogere inkomsten vanuit de eigen bijdragen. Voor implementatie zijn afspraken tussen VNG en VWS nodig over de voorziene uitname uit het gemeentefonds, de compensatie voor gemeenten in de structurele situatie en het monitoren van deze afspraken om financiële risico's voor gemeenten te voorkomen.

5.1.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Er wordt geen effect verwacht op de vraag naar hulp bij het huishouden vanuit de lage en (lage)middeninkomens. Zij gaan immers geen hogere eigen bijdrage betalen. De verwachting van gemeenten is dat er maar een beperkte uitstroom van huidige cliënten met middeninkomens en hogere inkomens zal plaatsvinden; cliënten zijn gewend aan hun hulpverlener/aanbieder en zullen voor een beperkte financiële prikkel geen overstap maken naar een andere aanbieder. De vraag is ook of een eventuele/mogelijke uitstroom ook direct per 2025 gaat plaatsvinden. De capaciteitstekorten en hoge tarieven op de private markt maken die kans kleiner. Gemeenten verwachten wel op een beperkend effect bij de midden -en hogere inkomens op de nieuwe instroom.

5.1.6. Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De grootste risico's tijdens de implementatie vormen onvoldoende tijd en onvoldoende afstemming binnen de keten voor implementatie en tijdige en goede communicatie naar de cliënten.

Na de implementatie leidt met name de toepassing van pauze tot een verhoogd risico op problemen in de uitvoering en daarmee op stapelfacturen en creditnota's voor cliënten. Het onderscheid tussen het al dan niet verwijtbaar zijn van een pauze, leidt tot veel onduidelijkheid en discussie en mogelijk tot extra bezwaren van cliënten. Dit onderscheid maken is voor veel gemeenten daarom niet uitvoerbaar.

In de huidige opzet lopen gemeenten een financieel risico doordat zij verwachten dat de door het ministerie voorziene uitname uit het gemeentefonds zeker de eerste jaren en mogelijk structureel hoger zal zijn dan de besparingen door minder beroep op Wmo huishoudelijke hulp en de hogere inkomsten vanuit de eigen bijdragen.

Bovenstaande risico's leiden tot de volgende randvoorwaarden voor implementatie en doeltreffende uitvoering.

De belangrijkste randvoorwaarde voor succesvolle implementatie is voldoende tijd en goede afspraken in de keten om benodigde wijzigingen in techniek, processen, organisatie en mogelijk inkoop te maken. Op initiatief van het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het CAK is een implementatieplanning opgesteld gebaseerd op de informatie van ketenpartners. Vastgestelde en nader uitgewerkte regelgeving en afspraken binnen de keten zijn nodig voordat de benodigde aanpassing van berichtenverkeer en software mogelijk zijn. De totale doorlooptijd is in het eenvoudigste scenario twee jaar en wordt langer bij een complexere aanpassing van het berichtenverkeer. Hierdoor lijkt invoering per 1 januari 2025 niet haalbaar. Invoering per 2025 is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken.

Tijdens de implementatie is ook de beperkte beschikbare capaciteit van gemeenten m.b.t. ICT-personeel om wijzigingen in software en werkprocessen op tijd te kunnen implementeren een zorgpunt. Ook om dit tijdig en goed te kunnen organiseren is een heldere en ruime planning een belangrijke randvoorwaarde.

Voor een doeltreffende uitvoering, na de implementatie, zijn er nog drie randvoorwaarden. Goede communicatie naar de doelgroep over de wijzigingen met betrekking tot de eigen bijdrage is belangrijk om veel vragen te voorkomen, net als afstemming van VNG en gemeenten met het CAK zodat helder is welke informatie cliënten krijgen van wie. Zo kunnen de vragen die nog komen beter worden beantwoord door gemeente en/of het CAK.

Het naleven van de afspraken rond het iWmo berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten moet op orde zijn en dan vooral het tijdig doorgegeven door de aanbieder aan de gemeente.

Ook afspraken met het Ministerie over voldoende financiële dekking zijn een belangrijke randvoorwaarde om de wetwijziging uitvoerbaar te maken. Het financiële risico moet niet bij gemeenten liggen als het invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp tot minder besparing leidt dan nu wordt voorzien en de uitvoeringskosten toenemen door de extra complexiteit.

De conclusie is dat de voorgestelde wijzigingen alleen uitvoerbaar zijn, als aan de belangrijke randvoorwaarden over communicatie, planning met go/no go momenten en ketenbrede afstemming voorbereiding wordt voldaan en het berichtenverkeer op orde is. Ook goede afspraken met het Ministerie over voldoende financiële dekking voor de uitvoeringskosten en goede afspraken over de

uitname uit het gemeentefonds zijn een belangrijke randvoorwaarde om de wetswijziging uitvoerbaar te maken.

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wijziging van de wet volgens de gemeenten.

Op basis van deze uitvoeringstoets worden enkele aanbevelingen gedaan voor de implementatie van de invoering van een passende eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. Door de afhankelijkheden in de keten, is het verstandig de voorbereiding goed in de keten voor te bereiden en ervoor te zorgen dat de uitvoerbaarheid in de hele keten centraal staat. De aanbeveling onderscheiden we voor de verschillende fasen.

Voorafgaand aan het vaststellen

- De implementatie van de wijzigingen in de hele keten vergt in principe minimaal twee jaar. Invoering per 2025 haalbaar is alleen haalbaar wanneer niets meer wijzigt aan het wetsvoorstel en de AMvB én het Zorginstituut ermee akkoord gaat om op basis van een concept wettelijk kader te gaan werken. Als dit beide niet haalbaar is, dan dient de voorziene implementatieperiode in het wetsvoorstel te worden aangepast, rekening houdend met de benodigde implementatietijd in en voor de hele keten.
- Werk eerst in de keten de verschillende scenario's voor pauzering van de eigen bijdrage uit, en breng daarbij ketenbreed (zorgaanbieders, gemeenten, Zorginstituut en CAK) de impact en uitvoeringsconsequenties in beeld.
- Maak met alle ketenpartners een planning voor implementatie in de hele keten, met scherpe deadlines, minimumeisen per stap en go/no go momenten en eventuele terugvalopties. Bij no go of vertraging moet de invoering worden uitgesteld.
- Neem op basis van deze planning een besluit over de vormgeving van pauzering, de datum van ingang en maak goede afspraken om deze planning te halen, helderheid te krijgen over de go/no go momenten en risico's te beperken of te mitigeren.
- Maak gebruik van de geleerde lessen uit de invoering van het abonnementstarief over het gezamenlijk uitvoeren van wijzigingen in de keten, door ketenregie met een stuurgroep met mandaat om besluiten te nemen.
- Het financiële risico moet niet bij gemeenten liggen als het invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage voor huishoudelijke hulp tot minder besparing leidt dan nu wordt

voorzien en de uitvoeringskosten toenemen door de extra complexiteit. Maak daarom goede afspraken tussen VNG en VWS over de toekomstige uitname uit het gemeentefonds.

Vorbereidingsfase (tussen besluit en implementatie)

- Breng de verschillende klantreizen met voorkomende situaties in beeld en gebruik die in het referentieproces voor de aanpassingen in processen, het berichtenverkeer en softwaresystemen. Daarbij is samenloop met andere voorzieningen een belangrijk aandachtspunt, net als pauzes en stop van de ondersteuning die mogelijk niet gelijklopen doordat het gaat om meerdere aanbieders. Het doorlopen van de hele keten en centraal zetten van de cliënt, helpt om uitvoerbare afspraken te maken.
- Stel als CAK een tool ter beschikking waarmee de hoogte van de eigen bijdrage kan worden geraamd door de cliënten.
- Het Ministerie van VWS zal moeten zorgen voor landelijke communicatiemiddelen om de doelgroep te kunnen informeren over de wijzigingen met betrekking tot de eigen bijdrage. Gemeenten en CAK kunnen vervolgens hiermee de juiste doelgroep benaderen.
- Stem als VNG en gemeenten met het CAK de communicatie naar bestaande cliënten af, zodat helder is welke informatie cliënten krijgen van wie en vragen beter kunnen worden beantwoord door gemeente en/of het CAK.
- Richt een 'noodstop' in voor gemeenten bij het vaststellen en opleggen van de eigen bijdrage voor individuele gevallen, zodat voor gemeenten via het CAK direct kunnen ingrijpen in het systeem als er zaken misgaan. Zo kan in die incidentele urgente situaties worden voorkomen dat inwoners de dupe worden van systeemfouten, nu het systeem complexer wordt.
- Pas als gemeente de systemen en werkprocessen aan en instrueer medewerkers over de nieuwe werkwijze.

Eerste fase na implementatie van de wijzigingen

- Maak afspraken met ketenpartners over het monitoren van gebruik van het berichtenverkeer en organiseer een 'feedback-loop' om eventuele problemen of onvoorziene situaties op te kunnen lossen.
- Maak heldere en effectieve afspraken tussen gemeenten en CAK over de afhandeling van vragen en klachten.

Structurele fase

- Maak afspraken tussen VNG en VWS over de uitname uit het gemeentefonds, de compensatie voor gemeenten in de structurele situatie en het monitoren van deze afspraken om financiële risico's voor gemeenten te voorkomen.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	Medewerker
Amsterdam	
Apeldoorn	
Ede	
Gouda	
Meierijstad	
Krimpen a/d IJssel	
Noordenveld	
Utrecht	
Drechtsteden (7 gemeenten)	

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Organisatie	Naam
Almelo	
Hoogenveen / De Wolden	
Heerde	
Middelburg	
Steenwijkerland	
Softwareleverancier	
Blingt	
Centric	
Pink Roccade	
Stipter	
Zorgned	
LostLemon	

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van VWS	
VNG	
VNG Realisatie	
CAK	
Ketenbureau	

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

A&O Fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2021, Den Haag 2021

CBS, *55-plussers liefst zo lang mogelijk in eigen woning*, geraadpleegd op 5 oktober 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/14/55-plussers-liefst-zo-lang-mogelijk-in-eigen-woning>

CBS, *Bevolkingspiramide*, geraadpleegd op 5 oktober 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingspiramide>

Ministerie van VWS, Kamerbrief over Plan van Aanpak Programma Langer Thuis, 5 november 2018

Ministerie van VWS, Memorie van Toelichting 'Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening', Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 093, nr. 3

Ministerie van VWS, Voorstel wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp- versie 8 juli 2022.

Ministerie van VWS, Voorstel wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 in verband met het vaststellen van regels omtrent onder meer de hoogte en wijze van berekening van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp- versie 8 juli 2022.

Ministerie van VWS, Vierde monitor abonnementstarief Wmo, Den Haag, 30 september 2022

VNG, Invoering abonnementstarief in de Wmo per 2020, Uitvoeringstoets naar de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten, 9 november 2018

VNG, Maatregelen ter uniformering van start, stop en pauze voor de inning eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief), Uitvoeringstoets naar de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten, 6 april 2020

WRR, rapport nr. 104, Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak, september 2021