

Format - Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

1. Wat is de aanleiding?

In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' wordt geconstateerd dat de invoering van het abonnementstarief voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft geleid tot een beperking van stapeling van zorgkosten en dat het abonnementstarief transparant en eenvoudig is in de uitvoering. Tevens is 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 beschikbaarheid van voorzieningen onder de Wmo 2015 onder druk zet. Ook heeft dit een negatieve invloed op de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een eerlijkere eigen bijdrage uitgewerkt wordt met landelijke normen met oog voor betaalbaarheid van de eigen bijdrage voor de lage- en middeninkomensgroepen. Voorgesteld wordt in de Wmo 2015 een grondslag te creëren om voor de huishoudelijke hulp een aparte passende eigenbijdragesystematiek vast te stellen via een algemene maatregel van bestuur. Concreet door middel van een wijziging van de Wmo 2015 en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een grondslag geïntroduceerd om het start- en pauzebeleid bij verordening nader in te vullen omdat gemeenten hier op dit moment wisselend mee omgaan.

2. Wie zijn betrokken?

- Wmo-cliënten die gebruik maken of gaan maken van de huishoudelijke hulp. Voor een deel van de cliënten huishoudelijke hulp met een middeninkomen en voor cliënten met hoge inkomens geldt dat de nieuwe eigen bijdrage negatieve inkomenseffecten heeft. Een deel van deze cliënten zal overwegen om huishoudelijke hulp via de Wmo 2015 stop te zetten en ondersteuning in het eigen netwerk zoeken of bij een marktpartij.
- Voor gemeenten betekent deze maatregel dat het beroep op huishoudelijke hulp wordt afgeremd en dat hogere bijdragen zullen worden ontvangen voor het gebruik van deze voorziening. De uitgaven zullen beter beheersbaar zijn. Bij verordening kunnen zij ten gunste van cliënten afwijken van de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp. De VNG is gevraagd om een uitvoeringstoets.
- Het CAK zal verantwoordelijk worden voor de vaststelling en de inning van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp. Hiertoe dient het CAK haar systemen aan te passen en die van gemeenten hierop aan te sluiten. Het CAK is gevraagd om een uitvoeringstoets.
- Voor de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en CAK zal het ketenbureau zorgen voor ondersteuning van gemeenten. Met het Zorginstituut Nederland zal afstemming moeten komen over een aanpassing van de i-standaarden (indien nodig). Gemeentelijke softwarelevanciers dienen de aanpassingen voor gemeenten vervolgens te implementeren in de gemeentelijke software. Gemeenten worden voor de uitwisseling van persoonsgegevens ondersteund door het Inlichtingenbureau.
- Aanbieders van huishoudelijke hulp in de Wmo 2015 zullen naar verwachting een afname of minder grote stijging van Wmo-cliënten ervaren. Zij dienen hierop te worden voorbereid zodat zij hun organisatie op kunnen aanpassen.

3. Wat is het probleem?

Met de invoering van het abonnementstarief in 2019 is een vaste lage eigen bijdrage van €19 per maand geïntroduceerd voor Wmo-maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Hiermee is de stapeling van zorgkosten voor een deel van

de Wmo-cliënten beperkt. Daarnaast is de systematiek rondom eigen bijdragen in de Wmo 2015 sterk vereenvoudigd en is de transparantie voor cliënten toegenomen.

De invoering van dit abonnementstarief heeft, zoals ook bij vraag 1 is beschreven, een aanzuigende werking gehad op het beroep op met name de huishoudelijke hulp onder midden en hoge inkomens.

De daardoor gestegen uitgaven maken dat niet alleen de budgetten voor huishoudelijke hulp, maar daardoor ook de bredere beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen onder druk is komen te staan. Ook verslechteren de stijgende netto uitgaven aan huishoudelijke hulp de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015. In onderstaande tabel is zichtbaar welke ontwikkeling er in het gebruik is geweest bij de verschillende type Wmo-maatwerkvoorzieningen.

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

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

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

Los van de impact van het abonnementstarief op de gemeentelijke financiën, bleek uit gevoerde gesprekken in het kader van de monitor abonnementstarief dat bij een deel van de Wmo-cliënten ook een gevoel van onrechtvaardigheid bestaat over het abonnementstarief. Zij geven aan dat het abonnementstarief vooral voordelen heeft voor mensen met hogere inkomens.¹ In het rapport 'Kiezen voor houdbare zorg' pleit de WRR voor actievere politieke keuzes in het belang van houdbaarheid van zorg. Daarbij wordt ook geconstateerd dat met de introductie van het abonnementstarief vooral midden- en hoge inkomens meer aanspraak hebben gemaakt op Wmo-voorzieningen. De WRR stelt dat de grenzen van collectieve verantwoordelijkheid voor lichtere zorgvormen ter discussie moeten blijven staan.

Daarnaast leveren gemeenten nu niet allemaal op consistente wijze het startbericht aan bij het CAK. Zo start in sommige gevallen de eigen bijdrage vanaf het afgeven van de beschikking, in andere gevallen vanaf de intake en in weer andere gevallen vanaf het moment dat daadwerkelijk ondersteuning wordt geleverd. Ook met het pauzeren van de eigen bijdrage gaan gemeenten verschillend om. In sommige gemeenten leidt dit tot situaties waarbij wel een eigen bijdrage wordt betaald terwijl (nog) geen ondersteuning wordt ontvangen. Dit wil het voorstel voorkomen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/13/kamerbrief-aanbieding-rapportage-vierde-meting-monitor-abonnementstarief-wmo>

4. Wat is het doel?

Het beoogde doel van de invoering van een aparte, passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp naast het abonnementstarief, is dat de groei in het gebruik van huishoudelijke hulp wordt afgeremd waarmee de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 wordt verbeterd. Met het beperken van de aanzuigende werking ten aanzien van de huishoudelijke hulp moet in totaal €95 miljoen door gemeenten worden bespaard (de optelsom van minder hoge uitgaven aan huishoudelijke hulp én hogere inkomsten uit eigen bijdragen voor huishoudelijke hulp). In de startnota van het kabinet² is opgenomen dat dit bedrag per 2025 structureel wordt uitgenomen uit het Gemeentefonds.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Indien niet wordt ingegrepen zal het gebruik van huishoudelijke hulp hoog blijven, waardoor de druk om de Wmo-budgetten onverminderd hoog zal blijven. Dit is onwenselijk omdat de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 hiermee in het geding komt. Door rekening te houden met inkomen en vermogen worden de beschikbare schaarse middelen ingezet voor een doelgroep die dat het meest nodig heeft. Het zorgdragen voor een eerlijk inkomensbeleid en verdeling van schaarse middelen betreft een publiek belang en is een taak van de overheid.

6. Wat is het beste instrument?

In hoofdlijnen komt de nieuwe passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp op het volgende neer:

- Allereerst wordt opgemerkt dat de in onderstaande toelichting genoemde hoogte van de eigen bijdrage huishoudelijke hulp nog kan wijzigen vanwege tussentijdse prijsontwikkelingen (met name in de CPI, grondslag van de indexatie).
- Beoogd wordt de eigenbijdragesystematiek zodanig vorm te geven dat voor cliënten met een bijdrageplichtig inkomen tot 185% van de normen die zijn gebaseerd op de Toeslagenwet en de AOW (hierna: sociaal minimum) de eigen bijdrage gelijk zal zijn aan het abonnementstarief van € 19 per maand (peiljaar 2021 en behoudens indexatie).
- Beoogd wordt dat cliënten met een bijdrageplichtig inkomen boven 185% van het sociaal minimum bij gebruik van huishoudelijke hulp een eigen bijdrage zullen gaan betalen die lineair oploopt met het bijdrageplichtig inkomen.
- Dit houdt in dat voor deze inkomens, bovenop de genoemde € 19 per maand, een aanvullend marginaal tarief van 8% van toepassing zal zijn, wat betekent dat voor elke € 1000 extra bijdrageplichtig inkomen per jaar, boven 185% van het sociaal minimum, de maandelijkse eigen bijdrage met circa € 6,70 stijgt.
- Daarbij geldt een maximum van € 255 per maand (op basis van prijzen peiljaar 2021), wat omgerekend neerkomt op de maandelijkse kosten voor gemeenten bij het gemiddeld gebruik van twee uur huishoudelijke hulp per week.
- Doordat de eigen bijdrage vanaf 185% van het sociaal minimum afhankelijk wordt van het inkomen en vermogen, wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de cliënt. Een grondslag wordt geïntroduceerd om het start- en pauzebeleid van gemeenten nader te regelen.

Doeltreffendheid/effectiviteit

Op basis van inzichten uit de monitor abonnementstarief is duidelijk geworden wat de aanzuigende werking is geweest van het abonnementstarief. Met die inzichten kan ook het gedragseffect worden ingeschat van deze maatregel, die een tegengesteld gedragseffect beoogt. Als een hogere eigen bijdrage kan worden gevraagd nemen per definitie de opbrengsten uit eigen bijdragen voor gemeenten toe. Daarnaast is een remeffect te verwachten waardoor vooral hogere inkomens huishoudelijke hulp niet meer via de Wmo 2015 organiseren maar op andere wijze (bijv. via de particuliere markt).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1

Doelmatigheid/efficiëntie

De maatregel is doelmatig aangezien op basis van de monitor abonnementstarief blijkt dat de aanzuigende werking zich met name voordoet bij de huishoudelijke hulp. Een specifieke maatregel op dit onderdeel is daarom gepast en zal naar verwachting ook leiden tot een afname van het aantal Wmo-cliënten met huishoudelijke hulp onder midden en hoge inkomens.

Uitvoerbaarheid

In theorie kan de uitvoering voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage worden belegd bij het CAK of bij gemeenten. Het ligt voor de hand om deze taak bij het CAK te beleggen. Allereerst omdat CAK nu ook reeds de eigen bijdrage vaststelling en inning van het abonnementstarief uitvoert. Daarnaast is uitvoering door het CAK doelmatiger dan bij 345 gemeenten.

Tot slot kan het CAK in deze rol de anticumulatie goed volgen tussen eigen bijdrage Wmo 2015 en Wlz: wettelijk is geregeld dat in geval een huishouden zowel gebruik maakt van Wmo als Wlz geen dubbele eigen bijdrage is verschuldigd (maar enkel de Wlz-bijdrage). Nu ook binnen de Wmo 2015 de samenloop tussen de eigen bijdrage huishoudelijke hulp en het abonnementstarief voor overige voorzieningen moet worden bewaakt, ligt het helemaal voor de hand om deze taak bij het CAK te beleggen.

Fraude

De kans op fraude is klein. De eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp wordt bepaald op basis van huishoudtype en inkomens en vermogensgegevens die via een koppeling met de Belastingdienst bij het CAK terecht komen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen burgers

In globale lijnen zal de nieuwe eigen bijdragesystematiek voor huishoudens (behalve niet-AOW gerechtigde meerpersoonshuishoudens, die uitgezonderd blijven voor het betalen van een eigen bijdrage) die gebruik maken van huishoudelijke hulp de volgende gevolgen hebben. Voor huishoudens met een bijdrageplichtig inkomen onder 185% van het sociaal minimum heeft invoering van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp geen gevolgen. De bijdrage blijft voor hen gelijk aan het abonnementstarief. Voor burgers met een bijdrageplichtig inkomen boven 185% van het sociaal minimum heeft de invoering van de passende eigen bijdrage negatieve inkomenseffecten. De exacte inkomenseffecten zullen worden toegelicht in de nota van toelichting van de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel.

De administratieve lasten voor burgers die gebruik maken van de huishoudelijke hulp via de Wmo 2015 zullen gelijk blijven. Zij ontvangen net als in de huidige situatie een beschikking bij de start of een mutatie en vervolgens maandelijks een factuur. De vaststelling en inning vindt net als nu plaats via het CAK. Voor het vaststellen van de eigen bijdrage maakt het CAK gebruik van een bericht van de gemeente en een koppeling met de Belastingdienst voor de toets op inkomen en vermogen. Er is ten opzichte van de huidige werkwijze geen aanvullende handeling van de cliënt zelf nodig. Wel zullen bestaande cliënten met huishoudelijke hulp bij de introductie van de nieuwe eigen bijdrage eenmalig opnieuw goedkeuring moeten geven voor de automatisch incasso van de eigen bijdrage door het CAK. De complexiteit van de eigenbijdragesystematiek van de Wmo 2015 zal toenemen doordat naast het normale abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen (niet zijnde huishoudelijke hulp) nu een andere systematiek gaat gelden voor de eigen bijdrage van de huishoudelijke hulp. Het zal voor cliënten die voor de eerste keer huishoudelijke hulp ontvangen lastiger worden (ten opzichte van de huidige situatie) om vooraf de hoogte van de eigen bijdrage in te schatten. Dit komt met name doordat inkomensgegevens nodig zijn en een berekening om de hoogte van de bijdrage te bepalen. Er kan sprake zijn van een inkomensval waardoor actief bij het CAK aan de bel getrokken moet worden (zgn. peiljaarverlegging) of bij het college bij minimabeleid of andere bijzondere gevallen. Dit brengt wel een extra privacy-impact met zich mee omdat inkomensgegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering in tegenstelling tot het abonnementstarief. Tot slot kan de passende eigen bijdrage

ertoe leiden dat cliënten afzien van het gebruik van huishoudelijke hulp vanuit de Wmo 2015. Deze cliënten zullen naar verwachting deels zelf een huishoudelijke hulp buiten de Wmo 2015 om organiseren.

Gevolgen aanbieders

Aanbieders van huishoudelijke hulp in de Wmo 2015 zullen naar verwachting een afname of minder grote stijging van Wmo-cliënten ervaren. Zij kunnen zich hierop voorbereiden, bijvoorbeeld door hun organisatie aan te passen. Naar verwachting zullen zij ook te maken krijgen met aanpassingen in het I-Wmo berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders.

Gevolgen gemeenten

Als gevolg van deze maatregel zal er naar verwachting een minder groot beroep worden gedaan op de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp. Daarnaast zullen gemeenten naar verwachting hogere inkomsten uit eigen bijdragen genereren vanwege de invoering van de passende bijdrage voor de huishoudelijke hulp (omdat een deel van de huishoudens een hogere bijdrage gaat betalen). In het coalitieakkoord is

Naar verwachting zal er een nieuw bericht in het berichtenverkeer moeten worden ontwikkeld ten behoeve van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en CAK. Gemeenten zullen daarin, anders dan in de huidige situatie, onderscheid moeten maken tussen huishoudelijke hulp en overige Wmo 2015 voorzieningen. De nieuwe systematiek zal aanpassing van de gemeentelijk software vergen. Voor de aanpassing van de gegevensuitwisseling zal in de transitieperiode een project moeten worden ingericht met VNG, CAK, Ketebureau i-sociaal domein, ZIN en VWS. Tevens zullen gemeenten, net als aanbieders, te maken krijgen met aanpassingen in het I-wmo berichtenverkeer met aanbieders.

Gemeenten behouden de mogelijkheid om minimabeleid toe te passen. Daarnaast heeft de nieuwe bijdragesystematiek ook geen gevolgen voor de mogelijkheid van gemeenten om huishoudelijke hulp te combineren met andere voorzieningen zoals begeleiding in één voorziening. De component huishoudelijke hulp is voorliggend voor de vaststelling van de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp. Het los aanbieden van de voorzieningen zou voor de cliënt geen verschil maken in de hoogte van de bijdrage, omdat in dat geval alsnog enkel de bijdrage voor huishoudelijke hulp zou verschuldigd zijn.

Gevolgen CAK

Het CAK zal de nieuwe eigen bijdragesystematiek moeten inregelen in de eigen organisatie. Naar verwachting zal er een nieuw bericht in het berichtenverkeer moeten worden ontwikkeld ten behoeve van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het CAK. Daarnaast zal het CAK voor alle cliënten die huishoudelijke hulp ontvangen een toets op inkomen en vermogen moeten uitvoeren via een koppeling met de Belastingdienst. Deze koppeling bestaat nu ook al voor cliënten waarop het zogenoemde 'minimabeleid voor eigen bijdragen' van toepassing is (cliënten tot een door de gemeente bepaald bijdrageplichtig inkomen betalen dan geen eigen bijdrage) en voor beschermd wonen. Vanwege de nieuwe bijdrage voor de huishoudelijke hulp zullen de uitvoeringskosten van het CAK naar verwachting stijgen.