

Retouradres: Postbus 12652, 2500 BC Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag

Indienen via www.internetconsultatie.nl

Ons kenmerk

OCW/10442850

Contactpersoon

Theo Bovenlander/Suzanne Beek

Dienst

Onderwijs, Cultuur en Welzijn

Afdeling

Stad en Bestuur OCW

Telefoonnummer

(070) 75 29 295

Datum

12 december 2022

Onderwerp

Internetconsultatie 'Wet passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp'

Inleiding

Met het wetsvoorstel voor de 'Wet passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp' wordt in de Wmo 2015 een grondslag gecreëerd om voor de huishoudelijke hulp een aparte passende eigenbijdragesystematiek vast te stellen via een algemene maatregel van bestuur. Daarnaast wordt in de wet het start- en pauzemoment voor de eigen bijdrage genormeerd.

De gemeente Den Haag waardeert het dat een reactie op het wetsvoorstel kan worden gegeven. In deze ambtelijke reactie gaan we allereerst in op enkele hoofdlijnen, waarbij we positieve indrukken en een aantal aandachtspunten onderscheiden. Vervolgens geven we een reactie op details/artikelen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseerde om in de toelichting inzicht te bieden in de (meer) generale alternatieven die kunnen worden overwogen om het beschikbaarheidsprobleem van alle Wmo-voorzieningen op te lossen, en de daarbij gemaakte afwegingen. We sluiten daarom af met een aantal mogelijke generieke alternatieven.

Positieve indrukken op hoofdlijnen

Het wetsvoorstel bevat verschillende hoofdlijnen die wij positief waarderen.

1. *Eerlijkere eigen bijdrage huishoudelijke hulp.* Positief is dat het Rijk gehoor geeft aan de langdurige noodkreten van de gemeenten en VNG om iets te doen aan de aanzuigende werking van het abonnementstarief.¹ Ook is het goed dat onderbouwd wordt waarom die wijziging wél betrekking heeft op huishoudelijke hulp, maar niet op hulpmiddelen en diensten.
2. *Uniform startmoment en indexering eigen bijdrage.* Ook waarderen we het positief dat het wetsvoorstel het exacte startmoment van Wmo-voorzieningen uniformeert. Een eigen bijdrage is verschuldigd vanaf het moment van daadwerkelijke levering van de ondersteuning. Verder is het positief dat het abonnementstarief jaarlijks door het Rijk wordt geïndexeerd en dat daarvoor een eenduidige indexatiesystematiek gaat gelden (gelijk aan o.a. Wlz).
3. *Pauzering eigen bijdrage (beschikbaarheid).* Als ervoor wordt gekozen om een pauzering van de eigen bijdrage mogelijk te maken bij een onderbreking van de ondersteuning van minimaal 1 maand, dán is het goed dat bij hulpmiddelen en woningaanpassingen de bijdrage niet wordt gepauzeerd zolang deze beschikbaar blijven voor de cliënt. Het alternatief van aansluiten bij het gestelde gebruik zou immers veel ruimte laten voor interpretatiegeschillen en discussie.

Aandachtspunten op hoofdlijnen

Verder zien wij in het wetsvoorstel nog wel aspecten die nadere aandacht en verduidelijking vragen.

1. *Pauzering eigen bijdrage (gemeentelijke bevoegdheid).* Wij vinden het problematisch dat de optie van tijdelijk opschorten van de eigen bijdrage in de wet wordt geregeld. Principieel behoort het tot

¹ Zie bijv. [Abonnementstarief onvoldoende gecompenseerd: grens bereikt | VNG](#)

de gemeentelijke bevoegdheid om te bepalen of zo'n beleidsoptie nodig is. Bij de principiële doordenking dienen de lokale omstandigheden, de visie op overheid en samenleving, en de politieke 'couleur locale' meegewogen kunnen worden. Sommige gemeenten zullen zich iets kunnen voorstellen bij de wens om bij een tijdelijke onderbreking van de ondersteuning ook de eigen bijdrage op te schorten. Andere gemeenten zullen erop wijzen dat er nu eenmaal kosten zijn die altijd doorlopen. Huurtermijn, verzekeringen en abonnementen lopen ook door ongeacht de mate van gebruik. In een klein dorp kan voor elkaar zorgen een breed gedeelde overtuiging blijken, terwijl in een grote stad het idee van een kleinere rol voor de overheid niet breed hoeft te worden gedragen door de inwoners. Ook kunnen wij ons voorstellen dat de beleidsoptie van een pauzering van de eigen bijdrage vooral de individuele nutmaximalisatie stimuleert. Daarmee komt de solidariteit en het maatschappelijke draagvlak onder druk. Daarom beschouwen wij het invoeren van de mogelijkheid van pauzering van de eigen bijdrage als een politieke keuze. Bij een gedecentraliseerde wet is het wenselijk dat iedere gemeente daar afzonderlijk voor kan kiezen.

2. *Achtereenvolgende wetswijzigingen veroorzaken weeffout.* De wetgever bepaalde oorspronkelijk dat maatschappelijke ondersteuning voor een ieder toegankelijk moet zijn, ongeacht de hoogte van het inkomen en/of vermogen.² Daarbij werd overwogen dat het van belang is dat ook financieel draagkrachtige cliënten een beroep op maatschappelijke ondersteuning kunnen doen. Bijv. als zij niet in staat zijn dat te (doen) organiseren, maar dat wel kunnen betalen. De gemeente kon de financiële mogelijkheden van een cliënt op grond van de wet wel betrekken door een eigen bijdrage te vragen. Ook beloofde de wetgever dat de mogelijkheden voor gemeenten tot het opleggen van hogere eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen zouden worden verruimd.³ Het gebouw van de Wmo-verstrekkingen rustte daarmee op twee pijlers: 1) de pijler van de toegang (De Wmo is voor iedereen toegankelijk ongeacht draagkracht in inkomen en vermogen) en 2) de pijler van de eigen bijdrage (Iedere Wmo-gebruiker moet dan wel zelf in redelijkheid meebetalen). Inmiddels is die juridische werkelijkheid ingrijpend gewijzigd. De wetgever heeft het door het invoeren van het abonnementstarief per 1 januari 2019 voor gemeenten onmogelijk gemaakt om nog langer een inkomensafhankelijke eigen bijdrage door te berekenen. Dit gaat allereerst in tegen de toezegging aan gemeenten dat de mogelijkheden van het opleggen van hogere eigen bijdragen juist zou worden verruimd. Bovendien werd met de invoering van het abonnementstarief pijler 2 weggeslagen en zo het fundament onder het gebouw van de Wmo-verstrekkingen weggetrokken. De toelichting bevestigt dit. Aangegeven wordt dat cliëntorganisaties constateren dat door het abonnementstarief de drempel om een Wmo-voorziening aan te vragen erg laag is. Zij vrezen dat mensen die zelf hulp kunnen regelen en vooral ook zelf kunnen betalen, méér gebruik maken van de Wmo. Dit kan ten koste gaan van de cliënten die deze hulp het hardste nodig hebben. Sommige cliënten zien het abonnementstarief daarom als onrechtvaardig. Wij delen de overtuiging dat het abonnementstarief onrechtvaardig is, maar wel op grond van een iets andere redenering. Door de invoering van het abonnementstarief is pijler 2 onder het Wmo-gebouw weggetrokken. Het voorliggende wetsvoorstel corrigeert dit hoogstens ten dele. Het verdient daarom aanbeveling de consistentie van de wet op dit punt te (laten) toetsen en daarop nader in te gaan in de toelichting.
3. *Beleidsvrijheid gemeenten bij gedecentraliseerde wetgeving.* Meer algemeen wijzen wij erop dat de Wmo een gedecentraliseerde wet is. Daar hoort bij dat gemeenten voldoende lokale beleidsvrijheid krijgen en behouden. Al langer bestaat het beeld dat het Rijk aan de ene kant de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo wel aan gemeente delegeert, maar hen vervolgens onvoldoende middelen geeft en steeds minder beleidsruimte.⁴ Ook in dit wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om landelijke normen aan de wet toe te voegen. Het verdient daarom aanbeveling in de toelichting een heldere visie te schetsen. Waar ligt volgens het Rijk de bodem aan beleidsvrijheid voor gemeenten die noodzakelijk is om de wet nog goed te kunnen uitvoeren?⁵

² Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3, pag. 24.

³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, pag. 45.

⁴ Naast de invoering van het abonnementstarief is o.a. te denken aan het begrip algemeen gebruikelijk. Die werd juridisch ingeperkt door toevoeging van het criterium dat deze "financieel gedragen moet kunnen worden met een inkomen op minimumniveau." Ook als iemand een hoog inkomen heeft. Denk verder aan de wettelijke mogelijkheid van resultaatgericht indiceren (voetnoot 25 in de MvT). Die zou in de praktijk behouden blijven, met tegelijk voldoende oog voor de rechtszekerheid van de cliënt. Hoewel in de Kamerbrief van 12 april 2019 werd toegezegd dat er zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel komt, is dit nog steeds niet geregeld.

⁵ Zie ook de reactie van de Regio H5 (Gemeenten Delft, Rijswijk, Westland, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp)

4. *Uitvoerbaarheid.* In het wetsvoorstel wordt ingegaan op de gevolgen van de invoering van de passende eigen bijdrage en de indexatie. De complexiteit van de eigen bijdragesystematiek van de Wmo 2015 neemt met dit wetsvoorstel toe. Erkend wordt dat deze complexiteit het risico op fouten in het eigen bijdrage-proces verhoogt, waardoor ook het risico groter wordt dat cliënten foutieve beschikkingen en/of facturen ontvangen. Dat is onwenselijk. Verder herkennen we de in de Uitvoeringstoets⁶ geschetste impact op de uitvoering (medewerkers en werkprocessen), de communicatie en informatie-uitwisseling met de cliënten, met de Wmo-aanbieders, het CAK en de softwareleveranciers. De voorbereiding, implementatie en uitvoering zal naar cliënten en Wmo-aanbieders, in het berichtenverkeer met het CAK en intern bij gemeenten investeringen vragen.
5. *Herkenning andere reacties.* Tenslotte herkennen wij veel in de reacties van anderen in deze internetconsultatie. Bijvoorbeeld dat een onderbouwing ontbreekt waarom de vrijstelling voor niet AOW-gerechtigde meerpersoonshuishouden in stand blijft (Apeldoorn en Amsterdam). En in de berekening van het gedragseffect wordt geen rekening gehouden met de huidige en verwachte krapte op de arbeidsmarkt (Amsterdam). Ook werd erop gewezen dat de personele gevolgen voor huishoudelijke hulpen niet is meegenomen in de gevolgen (Actiz). En, tot slot, ontbreekt de relatie met het resultaatgericht beschikken in het wetsvoorstel (Regio H5).

Aandachtspunten in details en artikelsgewijs

1. *Start- en pauzemoment.* Het wetsvoorstel heeft enerzijds het voornemen het start- en pauzemoment nader te normeren. Het moment van daadwerkelijke levering wordt gekozen. Anderzijds worden gemeenten verplicht het start- en pauzemoment in hun verordeningen te verankeren. Dit lijkt tegenstrijdig. Graag in de toelichting verduidelijken wat de juridische noodzaak (en ruimte) is om in een gemeentelijke verordening op te nemen wat al in de wet is bepaald.
2. *Pauzering (terugwerkende kracht en samenloop).* Cliënten waarderen in het abonnementstarief o.a. de transparantie en eenvoud. Met terugwerkende kracht pauzeren, de samenloop bij het tijdelijk omzetten van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage naar het abonnementstarief (bij meerdere voorzieningen) en weer terug, het herstellen van de ondersteuning, dat allemaal maakt de eigen bijdragesystematiek complexer en lastiger uitlegbaar. Het is voorstelbaar dat veel cliënten het gevoel krijgen van het CAK-kastje-naar-de-gemeente-muur te worden gestuurd, en weer terug. Ook lijken de administratieve lasten van CAK, Wmo-aanbieders en gemeenten toe te nemen (zie ook het punt hierna).
3. *Pauzering (administratieve lasten en regeldruk).* Het wetsvoorstel beschrijft hoe een beoordeling kan plaatsvinden bij een onderbreking van de ondersteuning met minimaal 1 maand. Niet wordt aangegeven hoe wordt voorkomen dat nuts optimalisatie van de ene partij (cliënt) leidt tot suboptimale resultaten voor anderen (Wmo-aanbieders en gemeenten). Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat iemand uit kostenoverweging twee maanden ondersteuning wil, daarna twee maanden niet, vervolgens weer twee maanden wel etc. Dit maakt extra afstemming en berichtenverkeer nodig tussen Wmo-aanbieders en gemeenten. En leidt dus tot extra apparaatslasten, toename van doorlooptijden etc. Bovendien is voorzienbaar dat Wmo-aanbieders (nog meer) problemen krijgen met het invullen van hun roosters doordat de ondersteuning minder planbaar wordt. In een situatie waarin resultaatgericht werken door Wmo-aanbieders niet wettelijk geborgd is, leidt dit bij hen tot onoverkomelijke problemen. Daarnaast bestaat ook inhoudelijk de mogelijkheid dat door die tijdelijke pauzeringen bij het herstellen van de ondersteuning een zwaardere indicatie moet worden afgegeven door de gemeente. Bijvoorbeeld om de opgelopen achterstanden bij het schoonhouden van het huis in te lopen. Het verdient daarom aanbeveling in het wetsvoorstel te beschrijven hoe de redelijkheid van een opschortingsverzoek zich verhoudt tot de afweging dat het weigeren van opschorting het goedkoopst compenserend kan zijn. Ook moet worden verduidelijkt in hoeverre “voorzienbaarheid” gebruikt kan worden als afweging om indicaties op de oorspronkelijke (of lagere) intensiteit te houden. Tenslotte ligt bij zulke vraagstukken van tijdelijk af- en opschalen ook een relatie met resultaatgericht indiceren. Wij vragen daarom dat hier in de toelichting nadrukkelijk op wordt ingegaan.

⁶ Bückmann, E. & L. van Beek (2022). *Uitvoeringstoets passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp. Eindrapport.* Den Haag: VNG Realisatie.

4. *Verduidelijken vermogensgrens.* Het wetsvoorstel spreekt de ene keer alleen over draagkracht in inkomen, de andere keer ook over vermogen. Het wetsvoorstel noemt wel een bijdrageplichtige inkomensgrens (185% van het WSM), maar een vermogensgrens ontbreekt. Wij vinden dat het aanbeveling verdient om een berekening en hoogte van de vermogensgrens toe te voegen.
5. *Tijdelijke opschorting.* Het wetsvoorstel beschrijft het proces van tijdelijke opschorting van de eigen bijdrage (= pauzering). Onduidelijk is in hoeverre er sprake is van een rechtsgevolg. In dat geval zal de gemeente ook moeten beschikken, en daar staan bezwaar- en beroepsprocedures tegen open. Als het opschorten daarentegen wordt gezien als een feitelijke handeling, dan moet een cliënt in bezwaar gaan tegen de fictieve weigering van de gemeente om uitvoering te geven aan een eerdere beschikking. De ervaring leert dat die route voor cliënten behoorlijk complex is. Wij adviseren om in de toelichting te verduidelijken hoe de rechtszekerheid wordt gewaarborgd bij tijdelijke opschorting van de eigen bijdrage en bij herstel.
6. *Onderbouwing dempende werking ontbreekt.* De verwachting wordt uitgesproken dat de nieuwe eigen bijdragesystematiek voor gemeenten tot gevolg zal hebben dat er minder beroep wordt gedaan op de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp door cliënten met hogere inkomens én dat er een hoger bedrag aan opbrengsten zal worden ontvangen. Een cijfermatig onderbouwing ontbreekt echter in de toelichting. Wij vragen die onderbouwing zo concreet mogelijk te maken, zodat tijdens en na invoeren van de nieuwe eigen bijdrage, monitoring en sturing kan plaatsvinden om te verifiëren in hoeverre de verwachtingen (met betrekking tot het totale gebruik, overgangsrecht, nieuwe instroom etc.) in de praktijk uitkomen. Vervolgens kan daarmee ook worden beoordeeld of de beoogde uitname van het Gemeentefonds de juiste omvang heeft gezien de besparing die dat daadwerkelijk oplevert bij gemeenten.
7. *Artikel 1.1.1 lid 1.* Huishoudelijke hulp wordt kort gezegd gedefinieerd als “een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget.” Het persoonsgebonden budget is echter een verstrekkingvorm (net als zorg in natura). En is dus geen voorziening. Het hoort daarom ook niet thuis in deze opsomming.
8. *Eigen bijdrage hoger dan kostprijs?* De concept-nota van inlichtingen bij het besluit meldt dat alleen bij huishoudens met een laag gebruik (tussen één en twee uur per week) en waarvoor de eigen bijdrage op grond van het bijdrageplichtig inkomen tussen de € 125 en € 255 per maand ligt, het kan voorkomen dat de eigen bijdrage hoger is dan de kostprijs van de gemeente. Dit raakt naar verwachting een relatief kleine groep. Wij lezen echter in artikel 2.1.4a lid 6 van de huidige wet een absoluut verbod op het vaststellen van een eigen bijdrage die hoger is dan de kostprijs van de Wmo-maatwerkvoorziening. Graag een verduidelijking.

Alternatieven

De toelichting op het wetsvoorstel beschrijft een aantal overwogen alternatieven. Wij adviseren in de toelichting op het wetsvoorstel nader in te gaan op de volgende alternatieven.

1. *Alternatief 1:* Eén van de meest geopperde alternatieven ontbreekt. Vanuit het idee dat eigen kracht bevorderd moet worden, redeneert de VNG dat van huishoudelijke hulp een algemene voorziening kan worden gemaakt.⁷ Juist ook nu de toelichting stelt dat het een voorziening is die relatief eenvoudig op de markt beschikbaar is. De Commissie Bos gebruikt hier een zeer principiële redenering. Zij wijst erop dat de kosten van wonen, maaltijden en huishouden, inclusief huishoudelijke hulp, niet horen in een collectieve verzekering. Aan de middelen (geld en menskracht) die ermee gemoeid zijn bestaat in de zorg een dringender behoefte. [...] Wat de huishoudelijke hulp betreft kan het wellicht de moeite waard zijn overheveling naar de bijzondere bijstand te overwegen, zodat deze voorziening voor de financieel meest kwetsbaren beschikbaar blijft.⁸ En wanneer de redenering van huishoudelijk hulp als algemene voorziening wordt doorgetrokken, dan kan die voorziening voor ernstig zieken en beperkten worden ondergebracht bij Zvw of Wlz.

⁷ VNG, ledenbrief “Maatregelen beheersing kosten abonnementstarief,” 23 november 2020.

⁸ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, “Oud en zelfstandig in 2030” (pag. 30), juni 2020.

2. *Alternatief 2* (pijler 1): De toelichting gaat slechts summier in op het alternatief van enkel onder een bepaalde inkomensgrens toegang verlenen tot huishoudelijke hulp. Wij wijzen er met klem op dat de kern van het WRR-rapport “Kiezen voor houdbare zorg” is dat er een drievoudige houdbaarheidsopgave is in de zorg. De zorgvraag groeit sneller dan de beschikbare middelen (financiële houdbaarheid), en mensen (personele houdbaarheid) toelaten, en dat de verwachtingen van de samenleving zich onvoldoende aan die situatie van schaarste hebben aangepast (maatschappelijke houdbaarheid). Het is de vraag of het uitgangspunt dat maatschappelijke ondersteuning voor iedereen toegankelijk moet zijn, nog past bij de noodzaak om scherpere keuzes te kunnen maken. Het is daarom voorstelbaar dat de huidige tijd erom vraagt dat gemeenten meer grip krijgen op de toegang. Bijvoorbeeld door draagkracht in inkomen en/of vermogen te gebruiken als toelatingscriterium, net zoals bij de Participatiewet. Of op andere manieren.
3. *Alternatief 3* (pijler 2): Het maatschappelijk draagvlak voor de huidige eigen bijdrage-systematiek lijkt beperkt. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat sommige cliënten het abonnementstarief onrechtvaardig vinden. Een oplossing kan zijn dat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor alle Wmo-voorzieningen weer terugkomt. Zie ook het tweede aandachtspunt op hoofdlijnen.
4. *Alternatief 4*: Met de decentralisatie van de Wmo koos het Rijk ervoor om het financiële risico voor de uitvoering van de wet neer te leggen bij gemeenten. Dat ging gepaard met een forse budgettaire korting. Uit onderzoek van de SCP (“Sociaal domein op koers?”) blijkt dat de veronderstellingen en verwachtingen van de decentralisaties slechts beperkt zijn gehaald. Door de verantwoordelijkheid bij gemeenten neer te leggen, zou het beter mogelijk zijn om vroegtijdige (lichte) hulp te bieden, zodat voorkomen kan worden dat zwaardere en duurdere hulp nodig is. Het SCP constateert echter dat het ongewis is of de beoogde besparingen (door de gehoopte verschuiving van zware naar lichte voorzieningen) op de kosten uiteindelijk worden gerealiseerd. Bovendien was de gedachte dat gemeenten dichter bij de burger staan. Daarbij zouden gemeenten eerst de eigen kracht en het sociaal netwerk van mensen dienen aan te spreken. Het SCP constateert echter dat voor elkaar zorgen een samenlevingsvraagstuk dat niet eenvoudig door de overheid af te dwingen is. Zeker niet wanneer het idee van een kleinere rol van de overheid bij het verlenen van zorg niet breed gedragen wordt door de bevolking. Het is daarom zeer de vraag in hoeverre een open einde-regeling nog passend is.

Conclusie

De gemeente Den Haag heeft positieve waardering voor het beoogde doel, namelijk het (her)introduceren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. We vinden dit wetsvoorstel een eerste stap in de goede richting. Het ontbreekt nog aan een generieke visie om het beschikbaarheidsprobleem van alle Wmo-voorzieningen op te lossen.

Wij beschouwen het invoeren van de mogelijkheid van pauzering van de eigen bijdrage als een politieke keuze waarvoor iedere gemeente afzonderlijk moet kunnen kiezen (of niet). Daarnaast verdient het aanbeveling de innerlijke consistentie van de wet te (laten) toetsen: op het punt van de beloofde ruimere gemeentelijke mogelijkheden om hogere eigen bijdragen op te leggen en op het punt van de rechtvaardiging dat maatschappelijke ondersteuning voor iedereen toegankelijk is, mits iedereen dan wel zelf in redelijkheid meebetaalt. Ook verdient het aanbeveling een heldere visie te schetsen welke mate van beleidsvrijheid gemeenten nodig hebben om de wet goed te kunnen uitvoeren. Tenslotte herkennen wij veel in de reacties van anderen in deze internetconsultatie.

We wensen u veel wijsheid toe bij de verdere doordinking van het wetsvoorstel en bij de verwerking van de verschillende reacties van deze internetconsultatie.

Met vriendelijke groet,
Theo Bovenlander en Suzanne Beek
Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn/Wmo