

36 713

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde gemeenten in staat te stellen voor meer voorzieningen een eigen bijdrage van de cliënt te vragen die afhankelijk is van zijn financiële draagkracht (Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen deel	2
1. Inleiding	2
2. Huidige systematiek en aanleiding	7
2.1 Uitdagingen voor houdbaarheid Wmo 2015	7
2.2 Huidige systematiek: abonnementstarief	9
2.3 Start en pauzering eigen bijdrage	15
3. Doelen en inhoud wetsvoorstel	16
3.1 Doelen invoering inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb)	16
3.2 Beoogde vormgeving ivb maatwerkvoorzieningen	16
3.2.1 Uitgangspunten vormgeving	17
3.2.2 Afstemming eigen bijdrage op financiële draagkracht burger	17
3.2.3 Beperking toename stapeling eigen bijdragen	23
3.2.4 Onnodige complexiteit vermijden	24
3.2.5 Ruimte voor maatwerk en menselijke maat	27
3.3 Doelen en beoogde vormgeving eigen bijdrage algemene voorzieningen	29
3.4 Doelen en inhoud verheldering start en pauzering eigen bijdrage	32
3.5 Overwogen alternatieven	33
3.5.1 Overwogen alternatieven ivb maatwerkvoorzieningen	34
3.5.2 Overwogen alternatieven in relatie tot algemene voorzieningen	37
4. Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	39
5. Caribisch Nederland	41
6. Gevolgen voor burgers en uitvoering	41
6.1 Gevolgen voor burgers	42
6.2 Gevolgen voor aanbieders	47
6.3 Gevolgen voor gemeenten	48

6.4	Gevolgen voor het CAK	49
7.	Gevolgen voor de regeldruk	50
7.1	Effecten op regeldruk burgers	50
7.2	Effecten op regeldruk aanbieders	51
8.	Toezicht, handhaving en rechtsbescherming	51
8.1	Toezicht en handhaving	51
8.2	Rechtsbescherming	52
9.	Financiële gevolgen	53
9.1	Financiële effecten burgers	53
9.2	Financiële effecten aanbieders	53
9.3	Financiële effecten gemeenten	54
9.4	Financiële effecten CAK	57
9.5	Financiële effecten rechterlijke macht en rechtsbijstand	57
10.	Advies en consultatie	58
10.1	Internetconsultatie	58
10.2	Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)	61
10.3	CAK	63
10.4	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	65
10.5	Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden	68
10.6	College voor de Rechten van de Mens	73
10.7	Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	74
10.8	Raad voor de Rechtspraak	74
10.9	Raad voor Rechtsbijstand	75
11.	Monitoring en evaluatie	76
12.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	76
12.1	Overgangsrecht	76
12.2	Inwerkingtreding	77
II.	Artikelsgewijs	78

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De personele en financiële houdbaarheid van de zorg en ondersteuning in Nederland blijft in de komende jaren een belangrijk maatschappelijk vraagstuk. Demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen stellen ons voor de maatschappelijke uitdaging hoe die houdbaarheid te waarborgen.¹ De capaciteit die beschikbaar is om zorg en ondersteuning te kunnen leveren is schaars en de vraag naar zorg en ondersteuning neemt de komende jaren verder toe. Om collectief gefinancierde zorg en ondersteuning voor iedereen beschikbaar, betaalbaar en van goede kwaliteit te houden – vooral voor de meest kwetsbaren – is het essentieel dat mensen daar alleen een beroep op doen voor zover dat echt nodig is en dat mensen die er gebruik van maken ook naar (financiële) draagkracht zelf bijdragen. De regering ziet eigen bijdragen als een instrument om dat te (helpen) bereiken.

Vervanging abonnementstarief door inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage

Op dit moment is voor een groot aantal voorzieningen² in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) het zogenoemde abonnementstarief van toepassing als eigen bijdrage. Dit is een vaste bijdrage van € 21 per maand (peiljaar 2025) die in beginsel voor elke Wmo-cliënt hetzelfde is, ongeacht inkomen, vermogen of omvang

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Kiezen voor houdbare zorg*, Den Haag 2021.

² Zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

van de ondersteuning.³ Met de invoering van het abonnementstarief in 2019⁴ werd beoogd voor burgers de stapeling van eigen bijdragen te beperken en het systeem van eigen bijdragen transparanter en eenvoudiger te maken. Deze doelen zijn bereikt.⁵ De invoering van het abonnementstarief heeft echter ook gevolgen gehad die – vanwege de dubbele vergrijzing⁶ – de houdbaarheid van de Wmo 2015 in termen van de beschikbaarheid van voorzieningen voor burgers onder druk zetten, evenals de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015.

Het abonnementstarief is voor mensen met een laag inkomen en geen vermogen even hoog als voor burgers met een hoog inkomen en/of een groot vermogen. De mogelijkheden om burgers naar financiële draagkracht te laten bijdragen in de kosten van voorzieningen zijn daarmee op dit moment beperkt en daarmee ook de mogelijkheden om burgers via de eigen bijdrage (meer) bewust te maken van die kosten. Hierdoor zijn ook de mogelijkheden beperkt om burgers te stimuleren om – waar dat kan – op een andere manier te voorzien in hun ondersteuningsbehoefte (bijvoorbeeld door waar mogelijk een groter beroep te doen op het sociale netwerk en/of de ondersteuning particulier te regelen en te betalen).

Als gevolg hiervan is het beroep op de Wmo 2015 voor met name huishoudelijke hulp de afgelopen jaren sterk gestegen en in mindere mate ook het beroep op de Wmo 2015 voor bepaalde andere vormen van ondersteuning.⁷ Daarbij is de procentuele stijging onder mensen met een midden- of hoger inkomen het sterkst geweest. Deze stijging was deels voorzien, maar is achteraf groter gebleken dan vooraf was verwacht.⁸ Deze zogenoemde aanzuigende werking van het abonnementstarief heeft geleid tot hogere kosten voor gemeenten met lokale bezuinigingen binnen het sociaal domein tot gevolg en/of heeft op lokaal niveau geleid tot wachtlijsten.⁹ De toegankelijkheid en kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning komt daardoor onder druk te staan. Juist de burgers die het meest kwetsbaar zijn worden hierdoor het hardst geraakt: burgers die in financieel opzicht of door andere factoren niet zelf kunnen voorzien in de ondersteuning die zij nodig hebben, hiervoor ook geen beroep kunnen doen op naasten en hiervoor dus afhankelijk zijn van de Wmo 2015. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving schrijft in het rapport *Met de*

³ Een uitzondering hierop zijn cliënten die met een partner een meerpersoonshuishouden vormen waarbij ten minste één van beide partners niet pensioengerechtigd is. Voor hen bedraagt het abonnementstarief € 0 per maand.

⁴ Het abonnementstarief werd voor maatwerkvoorzieningen in 2019 ingevoerd (Stb. 2018, 444) en voor algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie in 2020 (Stb. 2019, 185 jo. Stb. 2019, 452). Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief was een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage van toepassing.

⁵ Vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

⁶ Onder «dubbele vergrijzing» wordt de ontwikkeling verstaan dat het aantal ouderen als percentage van de gehele bevolking toeneemt, terwijl zij gemiddeld langer leven.

⁷ Het gaat hier om maatwerkvoorzieningen in de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gedefinieerde categorie «Hulpmiddelen en diensten». Dit betreft maatwerkvoorzieningen met hulpmiddelen en/of met diensten of voorzieningen op het vlak van wonen en/of vervoer.

⁸ Dit wordt toegelicht in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

⁹ Derde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*, blz. 13, 43 en 45–47, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 331 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1013473.pdf>). Uit deze rapportage blijkt dat de urgentie om te bezuinigen is toegenomen bij gemeenten. De monitor meldt dat bij de onderzochte gemeenten een toename is waargenomen van het aantal gemeenten dat maatregelen heeft genomen om de uitgaven aan de Wmo 2015 te beperken. Deze gemeenten richten zich daarmee vooral op de toegang. Bijvoorbeeld door minder snel een beschikking af te geven of door bijvoorbeeld kortdurende beschikkingen af te geven of beschikkingen voor een minder groot aantal uren per week. Ook zijn er gemeenten die voorzieningen versoberen of cliënten ontmoedigen om een aanvraag te doen.

stroom mee dan ook dat door deze ontwikkelingen de solidariteit in de Wmo 2015 dreigt te worden ondergraven.¹⁰

Vanwege bovengeschetste ontwikkelingen wil de regering met ingang van 1 januari 2027 het inkomens- en vermogensafhankelijke karakter van de eigen bijdrage in de Wmo 2015 herstellen, wat neerkomt op het afschaffen van het huidige, vaste abonnementstarief en het herintroduceren van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo 2015¹¹ voor de maatwerkvoorzieningen waar nu het abonnementstarief voor geldt.¹² Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Ook vóór 2019 bestond er voor deze maatwerkvoorzieningen een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage.

Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief was de eigen bijdrage van burgers voor maatschappelijke ondersteuning complex vormgegeven. Dit was het gevolg van destijds gemaakte ontwerpkeuzes en leidde tot problemen in de uitvoering. Dat had stapel- en correctiefactoren voor burgers tot gevolg. De invoering van het abonnementstarief was destijds – vanwege de eenvoud en transparantie – mede een beleidsantwoord op die problematiek. Ook werd met de invoering gepoogd de financiële last voor burgers van de stapeling van eigen bijdragen te verminderen. De herintroductie van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo 2015 brengt het risico op herintroductie van de hiervoor genoemde uitvoeringsproblematiek met zich mee. Met het onderhavige voorstel zal de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage daarom op zo’n manier worden geherintroduceerd, dat deze problematiek zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook wordt de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage zo vormgegeven dat de toename van de stapeling van eigen bijdragen¹³ die daarmee samenhangt, waar mogelijk wordt beperkt. Ook wat dat betreft wordt niet geheel teruggekeerd naar de oude situatie. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt daar nader op in gegaan.

Het abonnementstarief is momenteel ook van toepassing op een deel van de algemene voorzieningen van gemeenten, namelijk de algemene voorzieningen waarbij sprake is van een zogenoemde duurzame hulpverleningsrelatie.¹⁴ Ook voor deze voorzieningen wordt het abonnementstarief afgeschaft. Gemeenten krijgen – net als voorheen – beleidsruimte om hiervoor binnen randvoorwaarden zelf een eigen bijdrage vast te

¹⁰ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Met de stroom mee*, Den Haag, 2023, p.38.

¹¹ Dit is overeenkomstig het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving in zijn rapport *Met de stroom mee*.

¹² Dit betreft alle maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo 2015, behoudens beschermd wonen, opvang en – als de gemeente dat bij verordening bepaald heeft – vervoer.

¹³ Onder de stapeling van eigen bijdragen wordt verstaan de totale hoogte van eigen bijdragen over eenzelfde termijn. Het gaat hier om de som van de betreffende eigen bijdragen. In de context van dit wetsvoorstel wordt onder stapeling niet verstaan het totale aantal eigen bijdragen dat over een bepaalde termijn verschuldigd is. De inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage in de Wmo 2015 kan stapelen met het eigen risico in de Zorgverzekeringswet (Zvw) en eigen bijdragen in de Zvw, zoals eigen bijdragen voor extramurale farmacie en hulpmiddelen. Vanwege anticumulatiebepalingen kan de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage in de Wmo 2015 niet stapelen met eigen bijdragen voor zorg in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz) of eigen bijdragen voor beschermd wonen of opvang in het kader van de Wmo 2015.

¹⁴ Dit betreft algemene voorzieningen waarbij een hulpverleningsrelatie wordt aangegaan die van persoonlijke en voortdurende aard is. Voorbeelden van voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie die (ook) als algemene voorziening kunnen worden aangeboden zijn huishoudelijke hulp en vormen van dagbesteding. Zie artikel 1.1.1 van dit wetsvoorstel en het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting. Zie ook: *Notitie toelichting duurzame hulpverleningsrelatie*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), bijlage ledenbrief 12 juni 2019, Lbr. 19/045. (https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/bijlage_6_handreiking_duurzame_hulpverleningsrelatie_-_def_s_b1901041_1_n.pdf).

stellen en te innen die past bij het laagdrempelige en voorliggende karakter van deze voorzieningen. Dat maakt lokaal maatwerk mogelijk.

Overige wijzigingen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarnaast een aantal andere zaken geregeld met betrekking tot de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en voor algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Ten eerste wordt met voorliggend wetsvoorstel een delegatiebepaling in de Wmo 2015 opgenomen, op grond waarvan onder meer het startmoment van deze eigen bijdragen zal worden vastgelegd. Daardoor wordt dit startmoment – gelijktijdig met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – landelijk geüniformeerd. Ook zullen regels kunnen worden gesteld over het pauzeren van de eigen bijdrage indien de levering van de voorziening tijdelijk wordt onderbroken. Daarnaast zullen enkele procedurele aspecten van het opleggen van de eigen bijdrage worden uitgewerkt. Niet in de laatste plaats zal de wijze van samenloop met andere bijdragen geregeld worden.

Ten tweede wordt een wijziging aangebracht in de bijdrageplicht voor cliënten jonger dan achttien jaar. Voor maatwerkvoorzieningen voor jongeren onder de achttien jaar zijn op dit moment geen eigen bijdragen verschuldigd, tenzij het gaat om een woningaanpassing en de gemeente bij verordening heeft bepaald dat de ouders de bijdrage verschuldigd zijn.¹⁵ De meeste gemeenten maken geen gebruik van deze uitzondering¹⁶ en de regels voor het opleggen van deze bijdrage zijn complex en moeilijk uitlegbaar. Door de uitzondering te laten vervallen en te bepalen dat geen eigen bijdrage is verschuldigd voor een maatwerkvoorziening voordat de cliënt de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, wordt de Wmo 2015 met het wetsvoorstel meer in lijn gebracht met andere wetten op het terrein van de zorg op grond waarvan voor personen onder de achttien jaar in beginsel ook geen eigen bijdragen betaald hoeven te worden.¹⁷

Ten derde wordt met voorliggend wetsvoorstel van de gelegenheid gebruik gemaakt om een inconsequentie in de Wmo 2015 te herstellen. Die inconsequentie betreft het feit dat het persoonsgebonden budget (hierna: pgb) soms als verstrekkingvorm van een maatwerkvoorziening wordt gepresenteerd (waarbij de andere verstrekkingvorm dan de verstrekking in natura is) en soms als een alternatief voor de maatwerkvoorziening. Het eerste is juist, en met voorliggend wetsvoorstel wordt daarom nu overal helder geregeld dat het pgb een verstrekkingvorm van een maatwerkvoorziening is. Daarbij wordt opgemerkt dat dit slechts een technische wijziging betreft, die geen gevolgen heeft voor de bevoegdheden en verplichtingen die ten aanzien van het pgb gelden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Ten vierde is bepaald dat instanties die betrokken zijn bij de vaststelling van eigen bijdragen in het kader van de Wmo 2015 elkaar informeren, bijvoorbeeld om samenloop van eigen bijdragen te voorkomen, en is

¹⁵ Artikel 3.8, derde lid, onderdeel e, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 juncto artikel 2.1.5 Wmo 2015.

¹⁶ VNG Realisatie, Uitvoeringstoets Inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage Wmo, Den Haag: februari 2024, blz. 6.

¹⁷ Voor jeugdzorg op grond van de Jeugdwet gelden geen eigen bijdragen, cliënten onder de achttien jaar zijn vrijgesteld van het betalen van een bijdrage voor langdurige zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg, en voor zorgverzekeringen als bedoeld in de Zorgverzekeringswet geldt voor verzekerden onder de achttien jaar geen nominale premie of eigen risico, terwijl voor hen bovendien een vrijstelling geldt van het betalen van zorggebonden eigen bijdragen voor mondzorg. Wel betalen ze, indien ze de desbetreffende zorg gebruiken, zorggebonden eigen bijdragen voor onder andere geneesmiddelen en hulpmiddelen.

daarnaast van de gelegenheid gebruik gemaakt een technische ommissie in de huidige Wmo 2015 te herstellen wat betreft de informatievoorziening door cliënten. Soms is informatie van de cliënt nodig om de eigen bijdrage vast te stellen of te herzien. Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 regelt op dit moment al dat de cliënt wijzigingen in zijn situatie aan het CAK meldt. Het wetsvoorstel voorziet in een duidelijke grondslag in de wet om in lagere regelgeving te bepalen welke informatie van de cliënt verlangd wordt. Hiermee wordt niet beoogd materieel te wijzigen welke informatie de cliënt in welke situatie moet verstrekken. Deze grondslag is gemodelleerd naar artikel 2.3.8 Wmo 2015 en is dus beperkt tot de gevallen waarin de bij de vaststelling van de eigen bijdrage betrokken instanties niet al langs andere weg op de hoogte kunnen zijn van een wijziging in de situatie van de cliënt.

Tot slot

Tot slot wordt in deze inleiding opgemerkt dat de Wmo 2015 ook op dit moment al inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragen kent voor de maatwerkvoorziening «beschermd wonen». De berekeningswijze van de eigen bijdragen voor beschermd wonen sluit aan bij de berekeningswijze van de eigen bijdragen voor langdurige zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz). Met voorliggend wetsvoorstel worden geen wijzigingen beoogd in de eigen bijdragen voor beschermd wonen.

Daarnaast mogen gemeenten de eigen bijdragen voor de maatwerkvoorziening «opvang» op dit moment zelf bepalen, mits de cliënten ten minste voldoende geld overhouden voor het kunnen betalen van de (nominale) premie voor een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) alsmede een bedrag ter hoogte van het zogenoemde zak- en kleedgeld in de Participatiewet. Dit impliceert dat de eigen bijdrage voor opvang afhankelijk kan zijn van het inkomen van de cliënt. Ook op dit punt beoogt het wetsvoorstel geen wijzigingen.

Wellicht ten overvloede wordt gewezen op de gelaagde structuur van de regelgeving voor de eigen bijdragen voor algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Het wetsvoorstel biedt de kaders op grond waarvan en waarbinnen de eigen bijdragen verder worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en in verordeningen van gemeenten. In deze memorie van toelichting worden deze kaders uiteengezet en wordt geschetst welke uitwerking de regering voornemens is te treffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Die uitwerking zal hoofdzakelijk worden vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en voor enkele details bij ministeriële regeling in de Uitvoeringsregeling Wmo 2015. Verder wordt in deze memorie van toelichting beschreven welke beleidsruimte gemeenten hebben om de eigen bijdrage bij verordeningen te regelen. Overigens kent de huidige Wmo 2015 al een dergelijke gelaagde structuur van regelgeving.

Waar in het vervolg van deze memorie van toelichting gesproken wordt van de «inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage» (hierna: ivb), wordt de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen bedoeld die in de plaats zal komen van het abonnementstarief. Daar waar ook de eigen bijdragen voor beschermd wonen of opvang worden bedoeld, zal dit worden aangegeven.

Leeswijzer

Deze memorie van toelichting kent de volgende opbouw. In het algemeen deel worden na deze inleiding (hoofdstuk 1) in hoofdstuk 2 de huidige eigenbijdragesystematiek en de aanleiding voor dit wetsvoorstel nader

uitgelegd. In hoofdstuk 3 worden de doelen en de inhoud van de hoofdelementen van dit wetsvoorstel geschetst. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verhouding tussen onderhavig wetsvoorstel en de Algemene verordening gegevensbescherming. In hoofdstuk 5 wordt de betekenis van onderhavig wetsvoorstel voor Caribisch Nederland weergegeven. Hoofdstuk 6 gaat in op de gevolgen (niet zijnde de regeldrukgevolgen of financiële gevolgen) van dit wetsvoorstel voor burgers en de uitvoering. Dit hoofdstuk gaat ook in op het beroep dat wordt gedaan op het zogenoemde doenvermogen van de burger. Hoofdstuk 7 gaat in op de effecten op de regeldruk. Hoofdstuk 8 gaat in op de onderwerpen toezicht, handhaving en rechtsbescherming. Hoofdstuk 9 gaat in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 10 komen de uitkomsten van de internetconsultatie en de verschillende ingewonnen toetsen en adviezen aan de orde, waarbij ook wordt uitgelegd wat met deze uitkomsten, toetsen en adviezen is gedaan. Hoofdstuk 11 gaat in op de monitoring van de effecten en de evaluatie van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 12 komen het overgangsrecht en de beoogde datum van inwerkingtreding van de bepalingen in dit wetsvoorstel aan bod. Tot slot worden in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting de artikelen van dit wetsvoorstel nader toegelicht.

2. Huidige systematiek en aanleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de huidige eigenbijdragesystematiek en de aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk kort toegelicht welke uitdagingen op het stelsel van maatschappelijke ondersteuning afkomen en waarom daardoor de personele en financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 – en daarmee de beschikbaarheid van voorzieningen voor burgers – naar verwachting meer onder druk zullen komen te staan. Vervolgens wordt nader toegelicht waarom en hoe het abonnementstarief in 2019 is ingevoerd, wat de ervaringen zijn met het abonnementstarief en waarom de regering – in het licht van deze uitdagingen – aanleiding ziet het abonnementstarief af te schaffen. Ten slotte wordt ingegaan op de achtergrond en aanleiding van de andere zaken die met dit wetsvoorstel worden geregeld.

2.1 Uitdagingen voor houdbaarheid Wmo 2015¹⁸

Vraag naar maatschappelijke ondersteuning neemt toe

Als gevolg van de naoorlogse geboortegolf in combinatie met een sterke daling van het geboortecijfer sinds begin jaren 70, neemt het aandeel ouderen in de bevolking sterk toe. Daarnaast neemt ook de levensverwachting nog altijd toe, waardoor de gemiddelde leeftijd stijgt. In 2020 zijn er 3,4 miljoen 65-plussers. Naar verwachting zijn dat er 4,8 miljoen in 2040, waarna het aandeel ouderen in de bevolking langzaam afneemt. Ook neemt het aantal 80-plussers in de komende periode toe. Er is dus sprake van een dubbele vergrijzing: het aantal ouderen als percentage van de gehele bevolking neemt toe en ouderen leven gemiddeld langer.

Het aantal alleenwonende ouderen verdubbelt tot 2050. Alleenwonenden kunnen vanzelfsprekend voor hun ondersteuning geen beroep doen op mensen in het eigen huishouden. Zij zijn voor de ondersteuning die zij nodig hebben afhankelijk van het eigen sociale netwerk en/of van professionele ondersteuning.

¹⁸ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Kiezen voor houdbare zorg*, Den Haag 2021.

Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de vraag naar (ambulante) ondersteuning die gericht is op zelfredzaamheid en participatie van ouderen fors toe, in ieder geval tot 2040, waarna de groei tot zeker 2060 in een trager tempo doorzet. Dit betreft zowel de vraag naar formele ondersteuning op grond van de Wmo 2015 als de vraag naar informele hulp en ondersteuning. De uitgaven van gemeenten in het kader van de Wmo 2015 zullen daardoor toenemen.

Deels samenhangend met de vergrijzing wordt er een toename verwacht van het aantal mensen met één of meer chronische aandoeningen en neemt ook het aantal mensen toe met meerdere aandoeningen. Ook is de verwachting dat psychische aandoeningen een hogere ziektelast zullen gaan veroorzaken en stressgerelateerde klachten (zeker onder jonge mensen) zullen toenemen.¹⁹

Daarnaast blijven de sociaaleconomische gezondheidsverschillen tussen bevolkingsgroepen een hardnekkig probleem. Deze verschillen kunnen door de vergrijzing worden uitvergroot. Groepen met een lagere sociaaleconomische positie kennen bovendien een relatief groot aandeel van mensen met een migratieachtergrond, die – zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) aangeeft – vaak een slechtere gezondheid en soms een andere zorgvraag hebben. Dit geldt met name voor de groep oudere migranten van de eerste generatie, die in omvang aanzienlijk gaat toenemen.²⁰ Bij groepen met een lagere sociaaleconomische positie is bovendien vaker sprake van een bredere ondersteuningsbehoefte: op het gebied van inkomen, wonen, maatschappelijke ondersteuning en participatie.

Bovengenoemde ontwikkelingen leiden tot een toename van de vraag naar maatschappelijke ondersteuning en van de gemiddelde complexiteit en zwaarte van de ondersteuningsbehoefte, en leiden in den brede tot een grotere druk op lokale voorzieningen.

Groei beroepsbevolking stagneert

De vergrijzing heeft ook gevolgen voor het professionele aanbod van zorg en ondersteuning. Tot circa 2040 zal naar verwachting de groei van de beroepsbevolking stagneren. Daardoor daalt het aantal werkenden als aandeel van de totale bevolking. Momenteel is al sprake van krapte op de arbeidsmarkt, ook op de arbeidsmarkt voor zorg en ondersteuning. Omdat, zoals toegelicht, naar verwachting de vraag naar zorg en ondersteuning intussen zal toenemen, neemt naar verwachting ook de werkdruk toe. De kwaliteit van de geboden dienstverlening kan daarmee onder druk komen te staan.

Met stagnatie van de groei van de beroepsbevolking wordt ook het relatieve (potentiële) aanbod van niet-gepensioneerde mantelzorgers kleiner, terwijl het beroep dat op hen wordt gedaan naar verwachting toeneemt. Tegelijkertijd zijn er in de komende jaren wel steeds meer (actieve) gepensioneerden die een bijdrage kunnen leveren aan de ondersteuning van kwetsbare burgers en die andere vormen van

¹⁹ Zie onder andere: Mentale gezondheid jongeren afgenomen | Jeugdmonitor (cbs.nl).

²⁰ Momenteel is 4,2 procent van de populatie 65-plussers van niet-westerse herkomst (niet-westerse herkomst volgens de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in het rapport *Bevolkingsprognose 2017–2060*). In 2060 zal dit 17,1 procent zijn. Het gaat dan landelijk gezien om 818.000 ouderen met een niet-westerse migratieachtergrond. In de grote steden ligt dit aandeel echter beduidend hoger. In Amsterdam, Den Haag en Rotterdam is momenteel al circa een kwart van alle 50-plussers van niet-westerse herkomst (circa 60–70 procent met een Surinaamse, Marokkaanse of Turkse herkomst). Zie WRR, *Kiezen voor houdbare zorg*, Den Haag 2021, blz. 43 en 56.

vrijwilligerswerk kunnen verrichten. Om dit potentieel goed te kunnen benutten, is op lokaal niveau een goede organisatie van vraag en aanbod nodig, evenals een goede samenwerking tussen formele en informele zorg.

Regionale verschillen

Bovenstaande ontwikkelingen kunnen wat betreft de kracht en/of de intensiteit waarmee zij zich voordoen verschillen tussen regio's. De vergrijzing heeft niet in elke regio even veel impact. In delen van Zeeland, Limburg, de Achterhoek, het noorden van Noord-Holland en de noordelijke provincies slaat de vergrijzing veel harder toe dan in de rest van Nederland, waardoor bovenstaande gevolgen daar sterker optreden en gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning daar dus – in vergelijking met de rest van Nederland – voor extra grote uitdagingen komen te staan bij de uitvoering van de Wmo 2015. Tegelijkertijd is er juist in de meer rurale gebieden veelal sprake van een sterkere sociale cohesie dan in de grote steden, met een grotere bereidheid om elkaar te helpen en te ondersteunen.

Daarnaast zijn er overal in Nederland wijken met concentraties van groepen met een lage sociaaleconomische positie (inclusief personen met een migratieachtergrond), maar vooral in het noordoosten, Zuid-Limburg en de grote steden is sprake van een clustering. Met name in gemeenten met een concentratie van inwoners met een lage sociaaleconomische positie, zal naar verwachting sprake zijn van schaarste van professionele krachten en (financiële) middelen.

Conclusie

Lokale voorzieningen staan in brede zin onder druk de komende jaren. Meer specifiek krijgt de maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 te maken met een toenemende personele schaarste, terwijl de vraag naar maatschappelijke ondersteuning de komende jaren fors toeneemt. Dit vraagt beleidskeuzes om de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Wmo 2015 de komende jaren te kunnen (blijven) waarborgen.

2.2 Huidige systematiek: abonnementstarief

Omschrijving

Voor maatwerkvoorzieningen (behoudens beschermd wonen, opvang en – als de gemeente dat bij verordening bepaald heeft – vervoer) en voor door de gemeente aangewezen algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie, zijn cliënten op grond van de huidige Wmo 2015 een eigen bijdrage verschuldigd die per maand niet meer bedraagt dan € 21 (peiljaar 2025): het abonnementstarief. Dit geldt ook voor cliënten die een pgb ontvangen waarmee zij zelf maatwerkvoorzieningen van derden betrekken. Het abonnementstarief is onafhankelijk van de hoeveelheid maatschappelijke ondersteuning die men ontvangt. Het is per 1 januari 2019 ingevoerd voor maatwerkvoorzieningen (behoudens de eerdergenoemde uitzonderingen) en per 1 januari 2020 is het abonnementstarief ook gaan gelden voor algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie.

Het abonnementstarief is destijds ingevoerd om de stapeling van eigen bijdragen voor met name middeninkomens te beperken²¹ en de uitvoering van de eigen bijdrage te vereenvoudigen. In de jaren voorafgaand aan het abonnementstarief was een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage van toepassing. De manier waarop deze inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage was vormgegeven, zorgde vanwege de complexiteit tot problemen in de uitvoering, met stapel- en correctiefactoren voor burgers tot gevolg.²² Het abonnementstarief moest een eind maken aan deze problematiek.²³

De invoering van het abonnementstarief betekende destijds voor veel mensen een (forse) verlaging van de eigen bijdrage die zij op grond van de Wmo 2015 verschuldigd waren. Gemeenten kregen bovendien de ruimte het abonnementstarief op een lager bedrag of op nihil vast te stellen voor bepaalde categorieën van cliënten. Op het abonnementstarief zijn op grond van de Wmo 2015 ook anticumulatiebepalingen²⁴ van toepassing.

Overigens zijn cliënten die met een partner een huishouden vormen nu géén abonnementstarief verschuldigd indien ten minste één van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. De achtergrond van deze uitzondering is gelegen in de periode van vóór de invoering van het abonnementstarief toen voor deze groep een ander, voor de cliënt financieel gunstiger eigenbijdrageregime van toepassing was. Toen hoefden deze cliënten geen eigen bijdrage te betalen als het gezamenlijke bijdrageplichtig inkomen van de cliënt en diens partner lager was dan circa € 35.000.²⁵ Bij de invoering van het abonnementstarief werd afgestapt van het inkomens- en vermogensafhankelijke karakter van de eigen bijdrage en is besloten deze groep geheel vrij te stellen van het betalen van eigen bijdrage.

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

Ervaringen met het abonnementstarief

Uit het meerjarig monitoronderzoek dat in de periode van 2019 tot en met 2022 is uitgevoerd, de zogenoemde *Monitor Abonnementstarief*,²⁶ komt naar voren dat cliënten in het algemeen positief zijn over de invoering van het abonnementstarief. Behalve over het financiële voordeel dat het

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 3. De belangrijkste aanleiding voor de invoering van het abonnementstarief was het beperken van de stapeling van eigen bijdragen «met name voor mensen die geen beroep kunnen doen op gemeentelijke minimaregelingen en gemeentelijke collectiviteiten voor sociale minima en minder profiteren van landelijke regelingen zoals de zorgtoeslag.»

²² De uitvoeringstoets van VNG Realisatie met als titel *Maatregelen ter voorkoming van stapelfacturen in de Wmo* (2019) geeft een beeld van de complexiteit van de uitvoering voorafgaande aan het abonnementstarief. Zie: <https://vng.nl/sites/default/files/2022-04/Uitvoeringstoets%20Stapelfacturen%20.pdf>.

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 3.

²⁴ Anticumulatie betekent hier dat het abonnementstarief niet verschuldigd is indien er binnen een huishouden al een eigen bijdrage wordt betaald voor zorg in het kader van de Wlz of voor beschermd wonen of opvang in het kader van de Wmo 2015.

²⁵ Dat afwijkende eigenbijdrageregime was per 2017 geïntroduceerd als financiële tegemoetkoming voor eenverdienershuishoudens waarbij één van de partners chronisch ziek is. Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XVI, nr. 10 en Stb. 2016, 527.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 309; Kamerstukken II 2020/21, 29 538, nr. 322; Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 331; Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

abbonementstarief cliënten heeft opgeleverd in vergelijking met de eigen bijdrage die vóór de invoering van toepassing was, zijn cliënten vooral positief over de eenvoud van het abonnementstarief ten opzichte van de eerdere inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragesystematiek. Al heel snel in het aanvraagproces is duidelijk wat de omvang van de bijdrage zal zijn en wat cliënten dus uiteindelijk zelf moeten betalen.

Daarnaast heeft de invoering van het abonnementstarief tot gevolg gehad dat er in de regel door de Belastingdienst voor cliënten die onder dit tarief vallen geen financiële gegevens van de cliënt meer hoeven te worden verstrekt aan het CAK, hetgeen gezien vanuit privacy-optiek voordelig is voor cliënten. Een nuancering hierbij is wel dat gemeenten de mogelijkheid hebben om een inkomensgrens te bepalen waar beneden cliënten geen abonnementstarief verschuldigd zijn, het zogenoemde minimabeleid. Voor de uitvoering hiervan zijn wel inkomensgegevens nodig.

De invoering van het abonnementstarief heeft echter ook ongewenste effecten gehad en daarom geleid tot maatschappelijke discussie. Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief werd er rekening mee gehouden dat door het relatief lage tarief van (toen nog) € 19 per maand het beroep op de Wmo-voorzieningen zou toenemen: de zogenoemde aanzuigende werking van het abonnementstarief. Zoals later in deze paragraaf nog zal worden toegelicht, is deze toename echter hoger gebleken dan vooraf werd verwacht, met name bij de voorziening huishoudelijke hulp. Volgens de vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*²⁷ zien cliëntorganisaties dat de (financiële) drempel om hulp of een voorziening aan te vragen, als gevolg van de invoering van het abonnementstarief laag is en dat ook mensen die zelf hulp kunnen regelen, en vooral ook zelf kunnen betalen, daardoor gebruik maken van de Wmo 2015. Volgens de monitor vrezen cliëntorganisaties dat de toename van het gebruik van ondersteuning uit hoofde van de Wmo 2015 in combinatie met onder andere het oplopende tekort aan personeel bij aanbieders, in de toekomst ten koste zal gaan van de ondersteuning van hen die deze hulp het hardste nodig hebben. Sommige cliënten vinden het abonnementstarief volgens de monitor dan ook onrechtvaardig.

Verder heeft het CAK ervaren dat de huidige vrijstelling voor cliënten die met een partner een huishouden vormen waarbij ten minste één van beide partners niet-AOW gerechtigd is, in de praktijk lastig is uit leggen. Deze uitzondering heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat een vermogend niet-pensioengerechtigd stel zonder kinderen geen eigen bijdrage verschuldigd is, terwijl een alleenstaande met een laag inkomen en kinderen het abonnementstarief wel moet betalen.

In tabel 1 is zichtbaar welke ontwikkeling er in het gebruik is geweest bij de verschillende typen maatwerkvoorzieningen voor de periode 2017–2021 (bron: vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*).

²⁷ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1054707.pdf>).

Tabel 1. Ontwikkeling aantal cliënten per type maatwerkvoorziening 2017–2021

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

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 vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief* blijkt dat een groot deel van de toename van het aantal cliënten die te zien is in de bovenstaande tabel niet verklaard kan worden uit demografische ontwikkeling, maar het gevolg is van de invoering van het abonnements-tarief. Het abonnementstarief heeft daarmee geleid tot een toename van het gebruik van en de uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning. Omdat de invoering van het abonnementstarief destijds, zoals aangegeven, voor veel mensen een (forse) verlaging van de eigen bijdrage betekende, heeft de invoering ook een daling van de inkomsten uit eigen bijdragen tot gevolg gehad. Het totale effect van het abonnementstarief op de (netto) uitgaven van gemeenten aan voorzieningen in 2021 is in de *Monitor Abonnementstarief* ingeschat op € 411 miljoen:

- Het gaat hier voor € 89 miljoen om een verlaging van de inkomsten uit eigen bijdragen en voor € 322 miljoen om een stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden en aan hulpmiddelen en diensten.²⁸
- Van die stijging van € 322 miljoen wordt € 301 miljoen veroorzaakt door een stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden en € 21 miljoen door een stijging van de uitgaven aan hulpmiddelen en diensten.

Het bovengenoemde effect van het abonnementstarief op de (netto) uitgaven van gemeenten (à € 411 miljoen) zijn circa € 80 miljoen²⁹ hoger dan bij de invoering was geraamd.³⁰ Op basis van de ontwikkeling van het aantal cliënten sinds de invoering van het abonnementstarief (gecorrigeerd voor de autonome, demografische ontwikkeling) is het structurele effect van de invoering van het abonnementstarief op de (netto) uitgaven van gemeenten, in het kader van het Integraal Zorgakkoord (hierna: IZA) door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) vastgesteld op € 440 miljoen (in prijspeil 2021). Dat is € 110 miljoen hoger dan waar bij de invoering van het abonnementstarief van werd uitgegaan.

In tabel 2 is zichtbaar dat de procentuele groei van het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening (de groei over de periode 2018–2021) oploopt per inkomenscategorie. Het gaat in de tabel om het aantal cliënten dat gedurende een deel van het jaar of gedurende een volledig jaar een maatwerkvoorziening heeft. Omdat de groei het grootst is bij maatwerkvoorzieningen met huishoudelijke hulp en bij maatwerkvoorzieningen met

²⁸ Onder diensten worden hier verstaan: woondiensten en -voorzieningen en vervoersdiensten en -voorzieningen.

²⁹ Uitgedrukt in prijspeil 2021.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

«hulpmiddelen en diensten»,³¹ is de groei bij die twee typen maatwerkvoorzieningen apart inzichtelijk gemaakt (deels gaat het bij deze twee categorieën om dezelfde cliënten³²). Overigens zijn niet alle cliënten in de tabel ook een eigen bijdrage verschuldigd: een deel is vanwege het minimabeleid van hun gemeente vrijgesteld van het betalen van eigen bijdrage, of is om een andere reden geen eigen bijdrage verschuldigd.

Tabel 2. Aantal cliënten met maatwerkvoorziening (exclusief verblijf en opvang) naar inkomenscategorie (2018–2021)¹

Inkomen (€) ²	2018	2021	Groei (aantal cliënten) ^{3, 4}	Groei (%) ^{3, 4}
Aantal cliënten met maatwerkvoorziening (totaal, exclusief verblijf en opvang)⁵				
0 – 10.000	25.585	24.245	– 1.340	– 5%
10.000 – 20.000	412.005	393.480	– 18.525	– 4%
20.000 – 30.000	290.280	330.155	39.875	14%
30.000 – 40.000	130.035	167.765	37.730	29%
40.000 – 50.000	70.855	94.350	23.495	33%
50.000 – 100.000	108.125	151.505	43.380	40%
> 100.000	19.975	33.345	13.370	67%
Totaal⁶	1.068.125	1.204.395	136.270	13%

¹ Bron: Vierde meting *Monitor Abonnementstarief*, tabel 3, blz. 17, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345; tussentotalen toegevoegd. Tabel gebaseerd op CBS-data.

² Het belastbaar inkomen, gesommeerd over alle leden van het huishouden, twee jaar voor het verslagjaar.

³ Het gaat hier om de totale groei van het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening. Deze groei wordt niet alleen verklaard door het abonnementstarief, maar in elk geval ook door demografische groei.

⁴ De ontwikkelingen per inkomenscategorie (2018–2021) zijn deels toe te schrijven aan veranderingen in het inkomen. Zo is het inkomen onder andere onderhevig aan invloeden van inflatie en beleid met betrekking tot de hoogte van bijvoorbeeld AOW- of bijstandsuitkering. Personen die het ene jaar nog in de laagste inkomenscategorie vallen, kunnen daardoor het jaar daarop nog steeds gebruik maken van een maatwerkvoorziening, maar in een hogere inkomenscategorie vallen. Bron: CBS, toelichting bij tabel «Wmo-clients; type maatwerkvoorziening, persoonskenmerken, regio».

⁵ Behalve cliënten met een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp en/of met een maatwerkvoorziening in de categorie «hulpmiddelen en diensten», vallen hieronder ook cliënten met een maatwerkvoorziening in de categorie «ondersteuning thuis». Ondersteuning thuis kan bijvoorbeeld begeleiding of dagbesteding betreffen.

⁶ Cliënten met een onbekend inkomen tellen mee in dit totaal, de som van de bovenstaande inkomenscategorieën telt daarom niet op tot het totaal.

Inkomen (€)	2018	2021	Groei (aantal cliënten)	Groei (%)
Aantal cliënten met maatwerkvoorziening met huishoudelijke hulp				
0 – 10.000	4.785	4.425	– 360	– 8%
10.000 – 20.000	198.000	189.590	– 8.410	– 4%
20.000 – 30.000	121.250	167.020	45.770	38%
30.000 – 40.000	36.045	70.955	34.910	97%
40.000 – 50.000	14.245	33.860	19.615	138%
50.000 – 100.000	13.785	37.855	24.070	175%
> 100.000	1.660	5.290	3.630	219%
Totaal⁶	390.950	510.300	119.350	31%

³¹ Dit betreft maatwerkvoorzieningen met hulpmiddelen en/of met diensten of voorzieningen op het vlak van wonen en/of vervoer.

³² Het gaat hier deels om dezelfde cliënten omdat sommige cliënten een maatwerkvoorziening met zowel huishoudelijke hulp als, bijvoorbeeld, hulpmiddelen ontvangen.

Inkomen (€)	2018	2021	Groei (aantal cliënten)	Groei (%)
Aantal cliënten met maatwerkvoorziening met hulpmiddelen en/of diensten				
0 – 10.000	11.055	9.685	– 1.370	– 12%
10.000 – 20.000	265.410	250.005	– 15.405	– 6%
20.000 – 30.000	205.820	219.155	13.335	6%
30.000 – 40.000	94.800	109.195	14.395	15%
40.000 – 50.000	51.440	59.360	7.920	15%
50.000 – 100.000	77.540	94.785	17.245	22%
> 100.000	14.210	21.315	7.105	50%
Totaal⁶	724.805	767.360	42.555	6%

Uit de derde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*³³ blijkt dat diverse gemeenten – in reactie op de toegenomen druk op de Wmo 2015 – maatregelen hebben genomen om de uitgaven aan de Wmo 2015 te beperken. Daarbij hebben zij zich vooral op de toegang gericht, bijvoorbeeld door minder snel een beschikking af te geven of door bijvoorbeeld kortdurende beschikkingen af te geven of beschikkingen voor een minder groot aantal uren per week. Ook zijn er gemeenten die voorzieningen versoberen of cliënten ontmoedigen om een aanvraag te doen. Dit heeft de genoemde stijging van kosten als gevolg van de aanzuigende werking van het abonnementstarief echter niet kunnen voorkomen.

Conclusie

Om maatschappelijke ondersteuning voor iedereen beschikbaar, betaalbaar en van goede kwaliteit te houden is het, gelet op de uitdagingen die op het Wmo-domein afkomen (zie paragraaf 2.1), essentieel dat mensen alleen een beroep doen op voorzieningen voor zover zij die echt nodig hebben – en zij dus niet zelf of met hun netwerk in hun ondersteuningsbehoefte kunnen voorzien – en dat zij naar (financiële) draagkracht bijdragen wanneer zij van voorzieningen gebruik maken.

De invoering van het abonnementstarief in 2019 betekende destijds voor veel mensen een (forse) verlaging van de eigen bijdrage die zij verschuldigd waren voor voorzieningen en een vereenvoudiging van het eigenbijdragesysteem, maar ook dat gemeenten beperkt werden in hun mogelijkheden om burgers naar financiële draagkracht te laten bijdragen in de kosten van die voorzieningen. Ook betekende het dat gemeenten beperkt werden in de mate waarin zij burgers konden stimuleren om waar mogelijk op een andere wijze te voorzien in hun ondersteuningsbehoefte. Uit de *Monitor Abonnementstarief* blijkt dat als gevolg daarvan het beroep op de Wmo 2015 voor met name huishoudelijke ondersteuning de afgelopen jaren sterk is gestegen en in mindere mate ook het beroep op de Wmo 2015 voor hulpmiddelen en diensten, waarbij de procentuele stijging onder mensen met een midden- of hoger inkomen het sterkst is geweest. Gezien de in paragraaf 2.1 beschreven ontwikkelingen, in het bijzonder de dubbele vergrijzing, komen hierdoor de beschikbaarheid van voorzieningen binnen de Wmo 2015 en de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 meer onder druk te staan.

Met het oog hierop wil de regering het inkomens- en vermogensafhankelijke karakter van de eigen bijdrage in de Wmo 2015 herstellen, wat neerkomt op het vervangen van het abonnementstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

³³ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 331 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1013473.pdf>), blz. 13, 43 en 45 tot en met 47.

2.3 Start en pauzering eigen bijdrage

Uit de Wmo 2015 volgt impliciet dat een eigen bijdrage alleen verschuldigd is wanneer een voorziening daadwerkelijk wordt geleverd of zo lang een pgb wordt verstrekt. Bij voorzieningen waarvoor het CAK de eigen bijdrage oplegt en int, dient de gemeente het CAK hiervan in kennis te stellen. Omdat de Wmo 2015 echter geen expliciete bepalingen bevat over het startmoment van de eigen bijdrage, gaan gemeenten hier in de praktijk verschillend mee om. 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 waarop daadwerkelijk ondersteuning wordt geleverd. In sommige gemeenten leidt dit tot situaties waarbij wel een eigen bijdrage wordt betaald terwijl (nog) geen ondersteuning wordt ontvangen.

Ook met het pauzeren van de eigen bijdrage gaan gemeenten verschillend om. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel waarmee het abonnementstarief indertijd in de Wmo 2015 werd opgenomen, is gedebatteerd over hoe zou moeten worden omgegaan met het innen van het abonnementstarief als de cliënt (tijdelijk) geen gebruik maakt van ondersteuning.³⁴

De toenmalig Minister van VWS heeft daarbij toegezegd te onderzoeken of er voor het start- en pauzemoment van de bijdrage meer uniforme definities gehanteerd kunnen gaan worden. Er is destijds besloten om dit niet tegelijkertijd met het abonnementstarief in te voeren, omdat dit te veel druk zou leggen op de implementatie van het abonnementstarief.

In november 2022 zijn de Tweede Kamer en gemeenten geïnformeerd over het voornemen om de start- en pauzemomenten nader te normeren in de wet- en regelgeving die toen werd voorbereid voor de invoering van een nieuwe eigenbijdragesystematiek voor huishoudelijke hulp.³⁵ Bij Voorjaarsnota 2023³⁶ is daarna door datzelfde kabinet besloten de ontworpen wet- en regelgeving terug te nemen en te vervangen door een wetsvoorstel voor de vervanging van het abonnementstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage, waar onderhavig wetsvoorstel de uitwerking van is.

In onderhavig wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving worden de normering van de start- en pauzemomenten geregeld. Dat er gemeenten zijn die de eigen bijdrage al laten heffen als de voorziening nog niet is geleverd, vindt de regering onwenselijk. Daarnaast wordt de communicatie vanuit het CAK naar de cliënt ingewikkelder en foutgevoeliger als gemeenten in de praktijk verschillend omgaan met het pauzeren van de eigen bijdrage. Ook dat wordt onwenselijk geacht. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een duidelijke basis opgenomen op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb)³⁷ de aanvangsdatum van een eigen bijdrage kan worden bepaald. Het voornemen is om – tegelijk met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – bij amvb te verhelderen dat het moment waarop de feitelijke levering van de ondersteuning start de aanleiding is voor het verschuldigd zijn van de eigen bijdrage.³⁸ Ook is het voornemen om – tegelijk met de inwerkingtreding van dit

³⁴ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 8, pp. 6–7.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 346.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1.

³⁷ Dit zal het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden.

³⁸ In deze toelichting wordt het stoppen van de bijdrage niet benoemd. Het stoppen van de bijdrage gaat gepaard met het beëindigen van de maatwerkvoorziening en het intrekken van de voorziening. Er zijn geen onduidelijkheden ten aanzien van dit moment zoals dat wel het geval is bij het startmoment.

wetsvoorstel – in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te regelen wanneer en hoe een eigen bijdrage gepauzeerd moet worden, zodat ook wat dat betreft meer uniformiteit tussen gemeenten tot stand wordt gebracht.

3. Doelen en inhoud wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de doelen en de inhoud van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel (paragraaf 3.1 tot en met paragraaf 3.4). Daarna wordt beschreven welke alternatieven zijn overwogen (paragraaf 3.5).

3.1 Doelen invoering inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb)

De strategische doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn:

- het vergroten van de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen voor burgers die daarop zijn aangewezen; en
- het versterken van de financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen op macroniveau en op lokaal niveau.

Het is essentieel om deze doelstellingen te realiseren op een manier die rekening houdt met de financiële draagkracht van burgers.

Om bovenstaande strategische doelen te behalen worden met dit wetsvoorstel de volgende resultaten nagestreefd (de zogenoemde outcome-doelstellingen van het wetsvoorstel):

- ten eerste om de «aanzuigende werking» die het abonnementstarief heeft gehad op de vraag naar Wmo-voorzieningen³⁹ weer grotendeels ongedaan te maken. Hierdoor kan de schaarse capaciteit die beschikbaar is voor Wmo-voorzieningen (meer) gericht worden ingezet voor burgers die om financiële of andere redenen niet zelf in hun ondersteuningsbehoefte kunnen voorzien;
- ten tweede om ten opzichte van ongewijzigd beleid de kosten van de betreffende Wmo-voorzieningen te verminderen en de opbrengsten van de daaraan verbonden eigen bijdrage te vergroten. Zodoende wordt een stevigere balans gecreëerd tussen de financiën waar gemeenten over kunnen beschikken en de taken waar zij voor staan.

Deze beoogde resultaten zijn gekwantificeerd in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting, in het bijzonder in paragraaf 9.3.

Dit wetsvoorstel beoogt deze resultaten mogelijk te maken door gemeenten het instrumentarium te geven waarmee zij:

- van burgers een financiële bijdrage kunnen vragen die past bij hun financiële draagkracht wanneer zij een beroep doen op Wmo-voorzieningen;
- burgers zodoende kunnen stimuleren om – indien zij dat kunnen – zelf in hun ondersteuningsbehoefte te voorzien (door indien mogelijk daarvoor een beroep te doen op hun sociale netwerk of deze ondersteuning particulier te betalen).

Dit zijn de zogenoemde output-doelstellingen van dit wetsvoorstel.

3.2 Beoogde vormgeving ivb maatwerkvoorziening

De inwerkingtreding van de ivb is voorzien per 1 januari 2027 (zie hoofdstuk 12 voor een uitgebreide toelichting). De systematiek van de ivb wordt op grond van dit wetsvoorstel verder uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

³⁹ Het gaat hier in het bijzonder om de vraag naar voorzieningen met hulp bij het huishouden en naar voorzieningen met hulpmiddelen en/of ondersteuning op het vlak van wonen en/of vervoer.

3.2.1 Uitgangspunten vormgeving

Het belangrijkste uitgangspunt van de regering bij het vormgeven van de systematiek van de ivb is dat die wordt afgestemd op de financiële draagkracht van burgers. Een ander uitgangspunt is dat de toename van de stapeling van eigen bijdragen, die een gevolg kan zijn van de invoering van de ivb, waar mogelijk wordt beperkt. De regering wil verder niet geheel terugkeren naar de situatie zoals die was voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief. Toen zorgde de complexiteit van de vormgeving tot problemen in de uitvoering, met stapel- en correctiefacturen voor burgers tot gevolg, en werd de stapeling van eigen bijdragen te hoog gevonden. Overeenkomstig de lessen uit het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁴⁰ en de kabinetsreactie daarop,⁴¹ laat de regering de uitvoerbaarheid een leidend principe zijn bij de uitwerking van de eigen bijdrage, wat betekent dat onnodige complexiteit wordt vermeden. Daarbij wil de regering – eveneens in lijn met het genoemde verslag en de kabinetsreactie daarop – dat het streven naar eenvoud van de maatregel niet ten koste gaat van mogelijkheden tot maatwerk en de menselijke maat bij de toepassing van de maatregel. Kortom: eenvoud is geen absoluut uitgangspunt. Het gaat om de balans tussen maatwerk en uitvoerbaarheid. Bij het waarborgen van de menselijke maat horen ook maatregelen die burgers beschermen tegen (de impact van) eventuele vertraging en/of fouten van de overheid in de uitvoering.

Samenvattend worden bij de verdere invulling en vormgeving van de eigen bijdrage de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de eigen bijdrage wordt afgestemd op de financiële draagkracht van de burger;
- de toename van de stapeling⁴² van eigen bijdragen voor de burger wordt waar mogelijk beperkt;
- onnodige complexiteit wordt vermeden om uitvoeringsproblematiek uit het verleden (met nadelige consequenties voor de burger) te voorkomen;
- er is ruimte voor maatwerk en de menselijke maat in de uitvoering en toepassing.

In de nu volgende paragrafen wordt achtereenvolgens toegelicht hoe aan deze uitgangspunten een concrete invulling wordt gegeven.

3.2.2 Afstemming eigen bijdrage op financiële draagkracht burger

In het nu volgende zal worden ingegaan op de vormgeving van de ivb in termen van de parameters op basis waarvan de eigen bijdrage wordt berekend. Deze parameters bepalen hoe rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van burgers. Voor alle bedragen die in deze paragraaf worden genoemd, geldt dat die zijn weergegeven in prijspeil 2025, tenzij anders vermeld. Het voornemen is om deze bedragen bij

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2, pp. 31–32.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4

⁴² Onder de stapeling van eigen bijdragen wordt verstaan de totale hoogte van eigen bijdragen over een zelfde termijn. Het gaat hier om de *som* van de betreffende eigen bijdragen. In de context van dit wetsvoorstel wordt onder «stapeling» niet verstaan het totale *aantal* eigen bijdragen dat over een bepaalde termijn verschuldigd is. De inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage in de Wmo 2015 kan stapelen met het eigen risico in de Zvw en eigen bijdragen in de Zvw, zoals eigen bijdragen voor extramurale farmacie en hulpmiddelen. Vanwege anticumulatiebepalingen kan de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage in de Wmo 2015 niet stapelen met eigen bijdragen voor de zorg in het kader van de Wlz of eigen bijdragen voor beschermd wonen of opvang in het kader van de Wmo 2015.

inwerkingtreding van het wetsvoorstel (per 2027) te indexeren naar het dan geldende prijspeil en vervolgens jaarlijks te indexeren.

Minimum-ivb en inkomensgrens

Voor cliënten met een bijdrageplichtig inkomen⁴³ tot 135% van het sociaal minimum (de zogenoemde inkomensgrens) geldt een eigen bijdrage van € 23,60 per maand. Het bijdrageplichtig inkomen wordt op jaarbasis bepaald en is – zoals later in deze paragraaf wordt toegelicht – een bruto inkomensbegrip. Daarbij aansluitend wordt in de context van dit wetsvoorstel met de term «sociaal minimum» bedoeld op de bruto normbedragen voor het recht op een toeslag op basis van de Toeslagenwet en op het bruto ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW).

De bovengenoemde eigen bijdrage van € 23,60 per maand is de minimum-ivb. Dit bedrag is gelijk aan het abonnementstarief zoals dat bij de invoering in 2019 luidde, namelijk € 19 per maand, opgehoogd met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex.⁴⁴

Met de keuze om de bovengenoemde inkomensgrens op het niveau van 135% van het sociaal minimum te leggen, kiest de regering voor een inkomensgrens die hoger ligt dan de grens van 120% van het sociaal minimum die gemeenten doorgaans⁴⁵ hanteren in het kader van hun minimabeleid. De reden hiervoor is dat een deel van de doelgroep van de Wmo 2015 te maken heeft met meerkosten als gevolg van hun beperking. Het Nibud heeft in 2024 onderzoek gedaan naar de meerkosten van het leven met een beperking.⁴⁶ Het Nibud concludeert daarin dat het risico dat mensen met een beperkt inkomen en een beperking maandelijks geld tekortkomen hoger is dan voor andere huishoudens als gevolg van die meerkosten. Het Nibud baseert zich hierbij op een analyse van meerdere voorbeeldbegrotingen voor mensen met een beperking. Bij alleenstaanden met een inkomen op het sociaal minimum wordt in deze voorbeeldbegrotingen – afhankelijk van het type beperking – een tekort zichtbaar.

Door te regelen dat cliënten met een inkomen tot 135% van het sociaal minimum nooit meer verschuldigd zullen zijn dan de minimum-ivb, blijven de financiële effecten van de invoering van de ivb voor mensen met een beperkt inkomen zo klein mogelijk. Er is niet gekozen voor een hogere grens dan 135% van het sociaal minimum omdat dat ten koste zou gaan van de realisatie van de doelen van dit wetsvoorstel op het vlak van het verbeteren van de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen en de financiële houdbaarheid. Om diezelfde reden is overigens ook niet gekozen voor een minimum-ivb die lager is dan € 23,60.

⁴³ Het bijdrageplichtig inkomen bestaat doorgaans uit het verzamelinkomen als bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001 plus een vermogensinkomensbijtelling (VIB) van 4% van de rendementsgrondslag boven de vermogensgrens zoals vastgesteld in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

⁴⁴ De minimum-ivb van € 23,60 (prijspeil 2025) is daarmee hoger dan het actuele abonnementstarief (€ 21; prijspeil 2025). Het verschil wordt verklaard door het feit dat het abonnementstarief sinds de invoering tot en met het jaar 2023 niet is geïndexeerd.

⁴⁵ Uit onderzoek dat de Commissie sociaal minimum heeft laten uitvoeren onder een aantal gemeenten, blijkt dat de meeste van de onderzochte gemeenten in het kader van minimabeleid een inkomensgrens voor lokale regelingen hanteren van 120% van het sociaal minimum. Zie: Commissie sociaal minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II*, 2023, blz. 140–141. Bijlage bij: Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XV, nr. 6.

⁴⁶ Nibud, *Meerkosten van het leven met een beperking. Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten*, Utrecht: juni 2024.

Met een niveau van € 23,60 per maand komt de minimum-ivb, zoals reeds benoemd, op het niveau te liggen dat het abonnementstarief zou hebben gehad, als dat sinds de invoering elk kalenderjaar zou zijn geïndexeerd. Daarmee wordt de minimum-ivb hoger dan het huidige abonnements-tarief van € 21 per maand.⁴⁷ De regering acht de impact hiervan op de betaalbaarheid van de eigen bijdrage voor de burger echter aanvaardbaar, omdat hiermee de facto – behoudens de genoemde indexatie – wordt aangesloten bij het niveau van het oorspronkelijke abonnementstarief, dat onder andere werd ingevoerd met oog op een betere betaalbaarheid voor de burger.

Marginaal tarief

Burgers met een bijdrageplichtig inkomen van meer dan de bovengenoemde inkomensgrens van 135% van het sociaal minimum zijn een eigen bijdrage verschuldigd die lineair oploopt met het bijdrageplichtig inkomen: zij zijn per maand, bovenop de minimum-ivb van € 23,60, een aanvullend marginaal tarief verschuldigd. Dit marginaal tarief bedraagt (per maand een twaalfde deel van) 10% van het gedeelte van het bijdrageplichtig inkomen dat uitkomt boven de inkomensgrens van 135% van het sociaal minimum. Dit betekent dat voor elke € 1.000 extra bijdrageplichtig inkomen per jaar boven de inkomensgrens, de maandelijkse bijdrage met € 8,33 stijgt (10% van € 1.000 extra bijdrageplichtig inkomen per jaar = € 100, wat op maandbasis neerkomt op € 100/12 = € 8,33) tot een maximum van € 328 per maand (de maximum-ivb).⁴⁸ De keuze voor dit maximum wordt later in deze paragraaf toegelicht.

Met een marginaal tarief van 10% wordt gekozen voor een marginaal tarief dat lager is dan in de periode vóór de invoering van het abonnementstarief: tot en met 2016 bedroeg het marginaal tarief namelijk 15% en in 2017 en 2018 12,5%. De keuze voor een marginaal tarief dat lager is dan voorheen is onder andere gemaakt omwille van een betere betaalbaarheid van de eigen bijdrage en voor het waar mogelijk beperken van de toename van de stapeling van eigen bijdragen die (deels onvermijdelijk) het gevolg is van de invoering van de ivb. Met een marginaal tarief van 10% wordt bovendien aangesloten bij het marginale tarief zoals dat nu ook van toepassing is bij de eigen bijdragen voor beschermd wonen in het kader van de Wmo 2015 en voor zorg in het kader van de Wlz. Dat draagt bij aan een meer eenduidige en daarmee beter uitlegbare vormgeving van eigenbijdrageregelingen.

Bijdrageplichtig inkomen

Het bijdrageplichtig inkomen, op basis waarvan de eigen bijdrage wordt vastgesteld, is gelijk aan het verzamelinkomen als bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001 plus een vermogensinkomensbijtelling (hierna: VIB).⁴⁹ Deze VIB bedraagt 4% van het vermogen (de rendementsgrondslag) boven een bepaalde vermogensgrens (de VIB-grens) waarvan de hoogte is vastgesteld in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Momenteel is ook een VIB van 4% van toepassing bij de bepaling van de eigen bijdragen voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015 en voor zorg in het kader

⁴⁷ Het verschil wordt verklaard door het feit dat het abonnementstarief sinds de invoering tot en met het jaar 2023 niet is geïndexeerd.

⁴⁸ Zoals aangegeven is het voornemen om dit bedrag bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel te indexeren naar het dan geldende prijspeil en vervolgens jaarlijks te indexeren.

⁴⁹ Indien de cliënt geen aanslag inkomstenbelasting ontvangt, wordt niet van het verzamelinkomen uitgegaan, maar van het belastbaar loon als bedoeld in artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964.

van de Wlz. Daar wordt bij aangesloten. Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief werd bij de eigen bijdragen in de Wmo 2015 en Wlz nog gerekend met een VIB van 8%. Op 31 december 2018 is de VIB voor beschermd wonen en Wlz-zorg verlaagd naar 4%, om de hoogte van de stapeling van eigen bijdragen te beperken.

Onderscheid naar huishoudenscategorieën

Net als voor de invoering van het abonnementstarief het geval was, wordt er in de nieuwe eigenbijdragesystematiek onderscheid gemaakt naar vier huishoudenscategorieën:

- éénpersoonshuishoudens die AOW-gerechtigd zijn;
- éénpersoonshuishoudens die niet AOW-gerechtigd zijn;
- meerpersoonshuishoudens waarvan beide partners AOW-gerechtigd zijn;
- meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste één van beide partners niet AOW-gerechtigd is.

De reden om dit onderscheid in de eigenbijdragesystematiek te blijven maken is dat het sociaal minimum voor elk van deze huishoudenscategorieën op een ander niveau ligt en daarmee ook de eerder genoemde inkomensgrens van 135% van het sociaal minimum. Door deze verschillen bij de bepaling van de hoogte van de ivb te betrekken, wordt beter rekening gehouden met de verschillen in de financiële draagkracht van burgers.

Uit het oogpunt van eenvoud en uitlegbaarheid en met het oog op de doelstellingen van dit wetsvoorstel, kiest de regering ervoor om op alle huishoudenscategorieën dezelfde regels van toepassing te laten zijn voor de berekening van de ivb. Hiermee wordt dus afgestapt van de huidige vrijstelling voor cliënten die samen met een partner een meerpersoonshuishouden vormen waarbij ten minste één van beide partners de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Deze groep cliënten is – zoals toegelicht in paragraaf 2.2 – nu geen abonnementstarief verschuldigd, maar zal straks wel de ivb verschuldigd zijn.

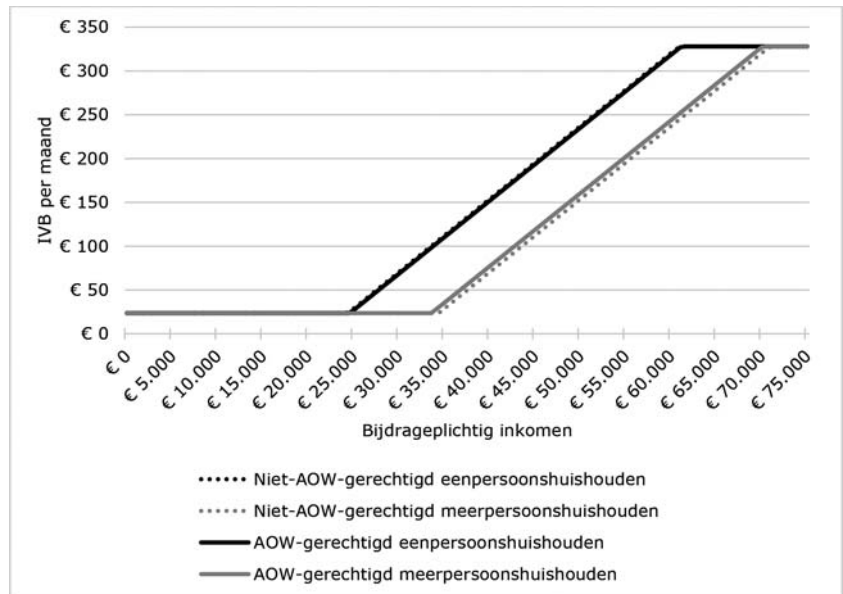
Maximum-ivb

Zoals al aangegeven, is het voornemen om de eigen bijdrage te maximeren op € 328 per maand. Dit bedrag is bij benadering gelijk aan de maandelijkse kosten⁵⁰ voor gemeenten van twee uur huishoudelijke hulp per week,⁵¹ uitgaande van 4¹/₃ weken per maand. Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief bestond er geen maximum eigen bijdrage, maar mocht de eigen bijdrage niet hoger zijn dan de kostprijs van de ontvangen maatschappelijke ondersteuning. Het maximeren van de eigen bijdrage draagt er aan bij dat die in redelijke verhouding blijft staan tot de kosten van de ontvangen voorziening, zonder dat daarvoor een ingewikkeld systeem van kostprijsbewaking op basis van het geleverde aantal uren ondersteuning nodig is. Op dit laatste punt wordt in paragraaf 3.2.4 van deze memorie van toelichting nader ingegaan. Het maximeren van de eigen bijdrage zorgt ook voor een beperking van de toename van de stapeling van eigen bijdragen die voor sommige burgers samenhangt met de invoering van de ivb (zie paragraaf 3.2.3).

⁵⁰ Op basis van onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar tarieven die gemeenten betalen voor diverse vormen van maatschappelijke ondersteuning, zie: <https://maatschappelijkeprijslijst.nl>.

⁵¹ Dit is bij benadering het aantal uur huishoudelijke hulp per week dat – volgens het door Bureau HHM ontwikkelde Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2019 – nodig is voor een schoon en leefbaar huis in de gemiddelde cliëntsituatie.

Figuur 1. Hoogte van de ivb per maand in prijspeil 2025 bij verschillende jaarinkomens en huishoudenstypen



In figuur 1 is voor verschillende huishoudenstypen de ontwikkeling van de eigen bijdrage met het bijdrageplichtig inkomen visueel weergegeven. Het gaat hierbij om het bijdrageplichtig inkomen in peiljaar «t-2». Omdat voor meerpersoonshuishoudens een hoger sociaal minimum van toepassing is dan voor alleenstaanden, ligt in figuur 1 voor meerpersoonshuishoudens het inkomensniveau van waaraf de bijdrage begint op te lopen (135% van het sociaal minimum), uitgedrukt in euro's, altijd hoger dan het betreffende inkomensniveau voor alleenstaanden, voor wie de betreffende inkomensgrens ook op 135% van het sociaal minimum is gesteld.

Peiljaar

De eigen bijdrage wordt in beginsel vastgesteld op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor een bijdrage wordt vastgesteld (jaar t-2).⁵² Impliciete veronderstelling hierbij is dat dit inkomen en vermogen van twee kalenderjaren geleden (t-2) een goede indicator is van de financiële draagkracht van de client in het lopende jaar (jaar t). Indien het inkomen en/of vermogen van de cliënt in de afgelopen twee jaar echter is gedaald, komt deze veronderstelling mogelijk niet overeen met de werkelijkheid. Cliënten kunnen het CAK in die situaties daarom verzoeken om de eigen bijdrage vast te stellen op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het lopende jaar. Dit wordt een peiljaarverlegging genoemd. Zonder peiljaarverlegging zou een cliënt een eigen bijdrage opgelegd kunnen krijgen die niet meer past bij zijn actuele financiële draagkracht. Deze mogelijkheid tot een peiljaarverlegging bestaat al bij de inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdrageregelingen voor beschermd wonen in het kader van de Wmo 2015 en voor zorg in het kader van de Wlz. Een peiljaarverlegging is mogelijk indien het bijdrageplichtig inkomen van de cliënt in het lopende jaar naar verwachting ten minste € 3.177,80 (peiljaar 2025) lager zal zijn dan het bijdrageplichtig inkomen van twee kalenderjaren eerder.⁵³

⁵² Zie de omschrijving van het begrip «peiljaar» in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, artikel 1.1.

⁵³ Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, artikel 3.9.

Een aangevraagde peiljaarverlegging wordt alleen door het CAK uitgevoerd als dit in het voordeel van de cliënt is. De cliënt hoeft dus niets door te geven als zijn inkomen en/of vermogen ten opzichte van twee jaar geleden is gestegen. En als de client bij een verzoek om een peiljaarverlegging een inkomen en vermogen doorgeeft dat hoger is dan dat van twee jaar geleden, voert het CAK de peiljaarverlegging niet uit. Dit ter bescherming van de burger.

Beleidsruimte gemeenten

Gemeenten behouden enige beleidsruimte wat betreft de vraag aan welke cliënten de ivb zal worden opgelegd. Deze beleidsruimte wordt als volgt afgebakend. In het wetsvoorstel worden minderjarigen vrijgesteld van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo 2015. Verder zal een gemeente, net als nu bij het abonnementstarief, voor maatwerkvoorzieningen straks alleen een eigen bijdrage kunnen vragen, indien de gemeente dit bij verordening heeft bepaald. Gemeenten kunnen er hierbij voor kiezen – zoals dat voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief ook het geval was – om voor het ene type maatwerkvoorziening wel en voor het andere geen eigen bijdrage te vragen. Voor rolstoelen zal – net als nu en voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief – bij amvb geregeld worden dat geen eigen bijdrage verschuldigd is.

De regering benadrukt dat op basis van landelijk gestelde regels wordt bepaald op welke manier de ivb wordt berekend. Dit betreft alle parameters die voor de berekening van de ivb van belang zijn, inclusief de inkomensgrens vanaf waar de eigen bijdrage begint op te lopen. Deze keuze is gemaakt vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid voor het CAK en het vermijden van onnodige complexiteit. Gemeenten krijgen dus geen mogelijkheid om bij verordening andere regels vast te stellen voor de berekening van de ivb. Voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief in 2019 hadden gemeenten deze mogelijkheid nog wel. Op dit moment geeft de Wmo 2015 gemeenten de mogelijkheid om bij verordening een lagere eigen bijdrage te vragen dan het nu nog geldende abonnementstarief van € 21 per maand. Omdat de wetgever met dit wetsvoorstel deze bevoegdheid niet langer aan gemeenten geeft, wordt de beleidsruimte voor gemeenten op dat punt geringer.

Gemeenten houden wel – als zij bij verordening hebben bepaald dat een eigen bijdrage verschuldigd is – de mogelijkheid om zogenoemd minimabeleid te voeren in relatie tot de eigen bijdrage voor groepen burgers. Dit betekent dat gemeenten bij verordening kunnen bepalen dat een vrijstelling van het betalen van de eigen bijdrage geldt voor burgers van wie het bijdrageplichtig inkomen beneden een in diezelfde verordening te bepalen inkomensgrens ligt. Deze vrijstelling kan voor één of meer van de vier bovengenoemde huishoudenscategorieën worden ingesteld en de inkomensgrens mag verschillen per onderscheiden huishoudenscategorie. Dit is conform de huidige situatie. Het CAK voert dit uit. Met dergelijk minimabeleid kan worden voorkomen dat burgers een eigen bijdrage verschuldigd zijn die vervolgens weer vanuit de bijzondere bijstand vergoed zou moeten worden, wat zou neerkomen op het rondpompen van geld.

Naast de bovengenoemde mogelijkheid behouden gemeenten de mogelijkheid om – net als nu⁵⁴ – in bepaalde gevallen individuele cliënten ontheffing te verlenen van de eigen bijdrage. Hier wordt in paragraaf 3.2.5, over ruimte voor maatwerk en de menselijke maat, nader

⁵⁴ Zie artikel 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2018.

op ingegaan. Ook krijgen gemeenten de mogelijkheid om – in de uitzonderlijke situatie dat de maandelijkse kostprijs van de maatwerkvoorziening lager is dan ivb – een lagere eigen bijdrage te vragen van ten hoogste de kostprijs van de ondersteuning in plaats van de ivb. Dit wordt in paragraaf 3.2.4 nader toegelicht.

Verder is het de bedoeling gemeenten de ruimte te bieden om voor vervoer naar andere locaties dan waar de maatwerkvoorziening wordt geleverd, een uitzondering op de ivb maken. Dit sluit aan op de huidige praktijk waarin voor vervoer vaak een kilometervergoeding of ritprijs wordt gevraagd. De cliënt betaalt dan voor het vervoer (al dan niet naast de ivb, afhankelijk van of de maatwerkvoorziening van de client nog andere vormen van ondersteuning bevat) een bij verordening te bepalen eigen bijdrage die niet afhankelijk is van inkomen of vermogen en die ten hoogste de kostprijs bedraagt.

3.2.3 Beperking toename stapeling eigen bijdragen

De vervanging van het abonnementstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo 2015 heeft tot gevolg dat een deel van de cliënten een hogere eigen bijdrage voor hun maatwerkvoorziening zal gaan betalen dan het huidige abonnements-tarief. In vergelijking met de huidige situatie kan het voorstel er daarom toe leiden dat burgers voor hun zorg en ondersteuning in totaal meer aan eigen bijdragen verschuldigd zullen zijn. Dit is echter noodzakelijk om de doelen van het wetsvoorstel te bereiken. Zoals toegelicht, houdt het wetsvoorstel daarbij rekening met financiële draagkracht.

De regering vindt het wel van belang om de stapeling van de ivb met andere eigen bijdragen waar mogelijk te beperken. Daarom blijven de huidige anticumulatiebepalingen in relatie tot de eigen bijdrage voor beschermd wonen en de eigen bijdragen voor zorg in het kader van de Wlz van kracht, waarbij de eigen bijdragen voor beschermd wonen en zorg in het kader van de Wlz voorliggend zijn. Dit betekent dat als de cliënt een eigen bijdrage voor beschermd wonen of voor zorg in het kader van de Wlz verschuldigd is, deze geen ivb verschuldigd is. Daarnaast maakt het voor de hoogte van de ivb niet uit of iemand binnen zijn maatwerkvoorziening slechts één soort maatschappelijke ondersteuning ontvangt (bijvoorbeeld alleen huishoudelijke hulp) of meerdere soorten ondersteuning (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, begeleiding en een scooter). In beide gevallen is de maandelijks te betalen ivb even hoog.

Verder behouden de gemeenten de mogelijkheid om minimabeleid te voeren in relatie tot de eigen bijdrage (zie paragraaf 3.2.2). Ook de mogelijkheden voor gemeenten om aan individuele cliënten ontheffing te verlenen, zijn in deze context van belang (zie paragraaf 3.2.5).

De bovengenoemde anticumulatiebepalingen en de bovengenoemde mogelijkheden voor gemeenten laten onverlet dat een deel van de cliënten die nu het abonnementstarief verschuldigd zijn, straks, door invoering van de ivb, een hogere eigen bijdrage verschuldigd zal zijn. Deze hogere eigen bijdrage kan stapelen met het eigen risico voor de zorgverzekering en/of andere eigen bijdragen in het kader van de Zvw. Hiernaast kunnen cliënten uitgaven voor andere zorgkosten hebben, zoals voor een premie voor een aanvullende ziektekostenverzekering of kosten voor ongecontracteerde zorg of kunnen zij andere eventuele bijkomende uitgaven hebben die voortvloeien uit een zorg- en/of ondersteuningsbehoefte. Of en de mate waarin cliënten te maken hebben met dit soort extra kosten – bovenop het verplichte eigen risico van de zorgverzekering en

eigen bijdragen uit hoofde van de Wmo 2015 of Wlz – is situatie-afhankelijk.

In figuur 1 in paragraaf 3.2.2 is inzichtelijk gemaakt (in prijspeil 2025) hoeveel euro per maand de ivb voor verschillende huishoudenstypen en bij verschillende niveaus van het bijdrageplichtig jaarinkomen zal bedragen. Daarmee ontstaat een beeld van de mate waarin de ivb per maand hoger is dan het abonnementstarief van € 21. Met dit verschil kan in voorkomende gevallen de stapeling van eigen bijdragen voor een Wmo-cliënt per maand toenemen (uitgedrukt in prijspeil 2025). Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zijn cliënten die met een partner een huishouden vormen nu geen abonnementstarief verschuldigd indien ten minste één van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Dit zijn cliënten in de categorie niet-AOW gerechtigde meerpersoonshuishoudens. Voor deze cliënten kan de stapeling van maandelijks te betalen eigen bijdragen dus toenemen met een bedrag ter hoogte van de voor hen vastgestelde ivb per maand.

Kostprijsbewaking hulpmiddelen en woningaanpassingen

Ten slotte is in deze context nog van belang dat bij hulpmiddelen en woningaanpassingen bewaakt zal worden dat het totaal van de voor deze voorzieningen (over meerdere maanden) door de cliënt betaalde eigen bijdrage, de kostprijs van deze voorzieningen niet zal overschrijden. Deze kostprijsbewaking bestond al in de periode voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief en bestaat nog steeds. Op dit moment voert het CAK deze kostprijsbewaking uit voor een deel van de gemeenten en voert een ander deel van de gemeenten de kostprijsbewaking zelf uit. Met de invoering van de ivb zal het CAK deze kostprijsbewaking voor alle gemeenten gaan uitvoeren.

De gemeente geeft de kostprijs van een hulpmiddel of woningaanpassing door aan het CAK. Het CAK voert vervolgens de kostprijsbewaking uit en meldt een gemeente vooraf wanneer de kostprijs bereikt zal worden. De gemeente gebruikt dit signaal van het CAK om te controleren of de cliënt op het moment van het bereiken van de kostprijs nog andere bijdrageplichtige vormen van maatschappelijke ondersteuning heeft lopen. Geregeld zal worden dat een gemeente binnen een bepaalde termijn moet reageren op het signaal van het CAK en moet aangeven of de eigen bijdrage moet stoppen of niet. Als de cliënt geen andere bijdrageplichtige vormen van maatschappelijke ondersteuning heeft lopen, stopt de eigen bijdrage.

3.2.4 Onnodige complexiteit vermijden

Een aantal ontwerpkeuzes dat in het kader van de nieuwe eigenbijdrage-systematiek is gemaakt, zorgt ervoor dat de complexiteit zo beperkt mogelijk blijft. Zo is ten eerste de keuze gemaakt om de ivb onafhankelijk te maken van het aantal uren ondersteuning dat aan de cliënt wordt geleverd. Ten tweede is ervoor gekozen om de hoogte van de ivb uitsluitend te bepalen op basis van regels die landelijk uniform zijn. Hieronder worden deze keuzes toegelicht.

Ivb onafhankelijk van het aantal uren ondersteuning

Vóór invoering van het abonnementstarief bestond er een koppeling tussen de hoogte van de eigen bijdrage en het door de cliënt ontvangen aantal uren ondersteuning. Als een cliënt op basis van het inkomen en vermogen een bepaalde eigen bijdrage verschuldigd was, werd die door het CAK naar beneden bijgesteld als de kostprijs van het aantal uren

geleverde ondersteuning lager was. Dit zorgde ervoor dat urenregistraties moesten worden doorgegeven door de aanbieder aan de gemeente en door de gemeente aan het CAK en leverde voor de hele uitvoeringsketen een administratieve last op. Het proces om de eigen bijdrage vast te stellen werd hierdoor bovendien onnodig ingewikkeld en vatbaar voor fouten en vertragingen. Dat leidde tot correctie- en stapelfacturen voor cliënten. Wijzigingen in de ondersteuningsbehoefte van een cliënt konden leiden tot aanpassingen in de eigen bijdrage die met vertraging werden opgelegd. De uitvoeringsketen heeft dan ook aangegeven niet naar dit systeem te willen terugkeren.

Gelet op het bovenstaande heeft de regering op dit punt bewust gekozen voor eenvoud. Dit betekent dat er geen sprake zal zijn van een koppeling tussen de hoogte van de eigen bijdrage en de door de cliënt ontvangen hoeveelheid uren ondersteuning. Daarmee wordt de ivb in principe ook onafhankelijk van de kostprijs van de geleverde uren ondersteuning. Met de keuze voor een maximum-ivb (zie paragraaf 3.2.2) en het wél handhaven van kostprijbewaking voor hulpmiddelen en woningaanpassingen (zie paragraaf 3.2.3), wordt voor het overgrote deel van de cliënten toch gewaarborgd dat de hoogte van de ivb de waarde van de geleverde ondersteuning niet overstijgt.

De bovengenoemde keuze voor eenvoud betekent ook dat de regering accepteert dat de eigen bijdrage die een cliënt verschuldigd is, in uitzonderingssituaties (beperkt) hoger kan zijn dan de kostprijs van de ontvangen ondersteuning. Op basis van data van het CAK uit 2018 is geanalyseerd voor welk aandeel van de toenmalige cliëntpopulatie huishoudelijke hulp, dagbesteding en individuele begeleiding, de eigen bijdrage op basis van de nieuwe systematiek toen hoger zou zijn geweest dan de kostprijs. Dit betreft 1,6%, waarvan 1,0%-punt cliënten met uitsluitend huishoudelijke hulp en 0,6%-punt cliënten met ofwel uitsluitend dagbesteding ofwel uitsluitend individuele begeleiding.

Het gaat hier om een naar verhouding klein deel van de cliëntpopulatie, dat – gelet op het inkomen en vermogen – een relatief hoge eigen bijdrage verschuldigd is en een enkelvoudige lichte ondersteuningsvraag⁵⁵ heeft. Dat betekent dat zij slechts één, lichte vorm van ondersteuning in hun maatwerkvoorziening ontvangen (in de vorm van bijvoorbeeld minder dan circa 2 uur huishoudelijke hulp per week, minder dan circa 1 uur individuele begeleiding per week of minder dan circa 2 dagdelen dagbesteding per week). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om cliënten met een beginnende ondersteuningsvraag of bijvoorbeeld om ggz-clianten waarbij een gemeente een «waakvlamfunctie» met lichte begeleiding in de beschikking heeft opgenomen.

Omdat voor deze cliënten de kostprijs lager is dan de ivb, zouden zij in principe financieel in staat moeten zijn de betreffende ondersteuning zelf te bekostigen. Tijdens het zogenoemde keukentafelgesprek – waarin ook de bij benadering te verwachten hoogte van de eigen bijdrage aan de orde komt⁵⁶ – zouden gemeenten deze burgers dan ook in overweging kunnen geven de betreffende voorziening particulier te regelen,⁵⁷ al dan niet – indien door de gemeente aangeboden – met hulp van de gemeente.

⁵⁵ Het gaat hier om een ondersteuningsvraag niet zijnde ondersteuning in de vorm van hulpmiddelen en/of woningaanpassingen, want daarvoor zal de kostprijbewaking worden gehandhaafd.

⁵⁶ Zie artikel 2.3.2, vierde lid, onderdeel g, Wmo 2015 en CRvB 25-10-2017ECLI:NL:CRVB:2017:3358.

⁵⁷ Als er geen mogelijkheid is de ondersteuningsvraag met een (groter) beroep op het eigen netwerk op te vangen.

Bij dit laatste kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beschikbaar stellen van standaardcontracten⁵⁸ en het verstrekken van een overzicht van door de gemeente gecontracteerde aanbieders die ook openstaan voor contracten met particulieren.

Indien gemeenten het niet wenselijk vinden dat een ivb verschuldigd is die naar verwachting hoger zal zijn dan de kostprijs, kunnen zij er desgewenst voor kiezen om bij verordening te regelen dat:

- voor bepaalde maatwerkvoorzieningen geen eigen bijdrage verschuldigd is. Zo zou een gemeente er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om geen eigen bijdrage te vragen voor bepaalde lichte, enkelvoudige maatwerkvoorzieningen, zoals een maatwerkvoorziening die uitsluitend bestaat uit minder dan 1 uur individuele begeleiding per week;
- bij de betreffende cliënten niet de ivb in rekening wordt gebracht, maar een lagere eigen bijdrage van ten hoogste de kostprijs van de ondersteuning.⁵⁹

Deze (lagere) eigen bijdrage wordt dan vastgesteld en geïnd door de gemeente – al dan niet via de aanbieder – en niet door het CAK.⁶⁰

Indien een gemeente geen gebruik maakt van deze mogelijkheden en een burger de betreffende ondersteuning niet zelf kan of wil regelen, kan de burger er altijd voor kiezen om toch de maatwerkvoorziening aan te vragen en na toekenning daarvan de ivb te betalen die (enigszins) hoger is dan de kostprijs. Zeker indien, zoals bijvoorbeeld bij beginnende dementie, uitbreiding van de ondersteuning op afzienbare termijn te verwachten valt (zodat op termijn de ivb *onder* de kostprijs van de ondersteuning zou gaan vallen) kan dit bezien vanuit de cliënt een praktische oplossing zijn. Weliswaar is deze dan op korte termijn duurder uit, maar hij hoeft de ondersteuning dan niet particulier in te kopen en hij zal dan al bij de gemeente bekend zijn op het moment waarop uitbreiding noodzakelijk blijkt.

Hoogte ivb op basis van landelijke regels

Het uitgangspunt dat onnodige complexiteit in de uitvoering wordt vermeden, heeft de regering ook vertaald naar het principe dat de hoofdregels voor het bepalen van de hoogte van de ivb landelijk uniform zijn. Dat betekent dat voor gemeenten niet alle afwijkmogelijkheden die voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief van kracht waren, worden geïntroduceerd. Gemeenten krijgen niet opnieuw de mogelijkheid om bij verordening de minimumbijdrage en het marginale tarief te verlagen en de (inkomens)grenzen te verhogen waarboven het marginale tarief zou gelden. Wel houden gemeenten de mogelijkheid om in het kader van minimabeleid geen eigen bijdrage te vragen van groepen met een laag inkomen (zie paragraaf 3.2.2).

⁵⁸ Denkbaar is dat genoemde standaardcontracten landelijk worden ontwikkeld. Hierbij kan gedacht worden aan standaardcontracten zoals ook de SVB die beschikbaar stelt voor houders van een pgb (zorgovereenkomsten).

⁵⁹ Deze mogelijkheid zal bij amvb worden geboden voor maatwerkvoorzieningen zonder hulpmiddel of woningaanpassing en niet uitsluitend vervoer omvattend. Voor hulpmiddelen en woningaanpassingen wordt voorzien in kostprijsbewaking.

⁶⁰ Deze mogelijkheid kunnen gemeenten dan bijvoorbeeld gebruiken voor alle cliënten die dit betreft of alleen voor cliënten die een bepaalde maatwerkvoorziening nodig hebben (bijvoorbeeld alleen maatwerkvoorzieningen waarvoor de lokale en/of regionale particuliere markt volgens het college niet genoeg is ontwikkeld), of bijvoorbeeld voor alleen cliënten met onvoldoende doenvermogen om de hulp particulier in te kopen.

3.2.5 Ruimte voor maatwerk en menselijke maat

De regering vindt het van belang dat gemeenten de ruimte houden om bij de uitvoering van het beleid rond de ivb rekening te houden met de menselijke maat en ruimte houden voor maatwerk in hun beleid rond de ivb.

Daarom blijven gemeenten in elk geval de volgende mogelijkheden houden om op individuele basis af te wijken van het standaard eigenbijdrageregime. Deze mogelijkheden hebben zij ook in de huidige situatie:⁶¹

- gemeenten kunnen een ontheffing verlenen aan een cliënt die onvoldoende betalingscapaciteit heeft;
- gemeenten kunnen een ontheffing verlenen aan een cliënt van wie naar het oordeel van het college kan worden gevreesd dat hij zich aan de ondersteuning zal onttrekken indien hij er een eigen bijdrage voor moeten betalen en waarbij dat nadelige gevolgen zou hebben voor de doelstellingen van een integrale dienstverlening of de veiligheid en leefbaarheid van zijn omgeving;
- gemeenten kunnen een ontheffing verlenen aan een cliënt indien, na advies van een instelling voor maatschappelijk werk, de Raad voor de Kinderbescherming of Veilig Thuis, de gemeente van oordeel is dat de verschuldigdheid van de bijdrage kan leiden tot mishandeling, verwaarlozing of ernstige schade voor de opvoeding van een minderjarige door een ouder.

Verder houden gemeenten ruimte voor maatwerk in hun beleid rond de ivb. Hier is in paragraaf 3.2.2. op ingegaan. Zo houden gemeenten de ruimte om in het kader van minimabeleid cliënten met een bijdrageplichtig inkomen beneden een bepaalde grens vrij te stellen van het betalen van de eigen bijdrage. Ook krijgen gemeenten de mogelijkheid om – in de uitzonderlijke situatie dat de maandelijkse kostprijs van de maatwerkvoorziening lager is dan ivb – een lagere eigen bijdrage te vragen van ten hoogste de kostprijs van de ondersteuning in plaats van de ivb. Dit is in paragraaf 3.2.4 nader toegelicht.

Ondersteuning en bescherming cliënt

Er worden ook andere maatregelen genomen om de menselijke maat bij de uitvoering te waarborgen.

- Het gaat dan ten eerste om het ondersteunen van de cliënt bij het beroep dat wordt gedaan op diens zogenoemde «doenvermogen» (zie ook paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting). Onder het begrip «doenvermogen» wordt hier zowel begripsvermogen, handelingsvermogen als alertheid verstaan.
- Ten tweede gaat het dan om maatregelen om burgers beter te beschermen tegen (de impact van) eventuele vertraging en/of fouten van de overheid in de uitvoering.

Hieronder wordt op beide punten ingegaan.

Ondersteuning

Rond de invoering van de ivb zal geïnvesteerd worden in het informeren en ondersteunen van de burger voor zover een beroep wordt gedaan op diens doenvermogen. Dit is nodig omdat de nieuwe eigenbijdragesystematiek op onderdelen meer vraagt van het doenvermogen van burgers dan het abonnementstarief. Hoewel het uitgangspunt van inkomens- en vermogensafhankelijkheid op zichzelf een helder uitgangspunt is dat goed uitlegbaar is aan de burger, zal het voor de burger – afhankelijk van zijn situatie – bij de ivb bijvoorbeeld moeilijker zijn om vooraf een inschatting

⁶¹ Zie artikel 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Deze drie vrijstellingsmogelijkheden zijn ten tijde van het abonnementstarief geïntroduceerd en zullen blijven bestaan.

te maken van de hoogte van de eigen bijdrage, dan nu bij het abonnementstarief: voor de inschatting van de hoogte van de ivb is immers in principe een berekening nodig op basis van het inkomen en vermogen, terwijl het abonnementstarief in principe voor iedere bijdrageplichtige cliënt hetzelfde is. Om burgers te ondersteunen wordt er onder andere een rekentool op de website van het CAK geplaatst, waarmee burgers hun eigen bijdrage kunnen uitrekenen. Daarnaast hebben burgers op dit moment al recht op onafhankelijke cliëntondersteuning die hen kosteloos kan ondersteunen bij het gesprek met de gemeente of bij het verkrijgen van inzicht in de van toepassing zijnde eigen bijdrage. Meer in zijn algemeenheid zal gewaarborgd moeten worden dat burgers (vooraf) goed geïnformeerd worden – aansluitend bij hun informatiebehoeften – en voor hun vragen over de ivb terecht kunnen bij hun contactpersonen bij de gemeente en bij het CAK. In voorbereiding hierop worden onder andere zogenoemde klantreizen uitgevoerd met kleine groepen Wmo-clienten. Paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting gaat uitgebreider in op het onderwerp «doenvermogen» en hoe burgers hierbij ondersteund worden.

Bescherming

De regering heeft het voornemen om burgers beter te beschermen tegen (de impact van) eventuele vertraging en/of fouten van de overheid in de uitvoering. Om de kans op en impact van vertraging, fouten en stapel- en correctiefacturen voor de burger te verkleinen, heeft de regering het voornemen om de maximumtermijn waarmee een eigen bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd (zoals genoemd in artikel 3.5 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) tegelijk met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te verkorten van twaalf maanden naar drie maanden. Behalve dat dit de cliënt beschermt, vormt dit een (financiële) stimulans voor gemeenten om de gegevens die nodig zijn voor het opleggen en innen van de eigen bijdrage tijdig en correct aan het CAK te leveren. Er is een ketenbrede stuurgroep die de komende jaren de kwaliteit en tijdigheid van gegevensaanlevering door gemeenten monitort. Gelijktijdig zal ook worden geregeld dat bij een verhoging van de eigen bijdrage, de maximumtermijn voor terugwerkende kracht (zoals genoemd in artikel 3.6 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) door het CAK kan worden verkort naar drie maanden (waar dat nu nog twaalf maanden is).

Een andere voorgenomen maatregel die bijdraagt aan de bescherming van de cliënt is om tegelijk met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te regelen dat gemeenten binnen een bepaalde termijn moeten reageren op informatieverzoeken van het CAK, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bezwaar van een cliënt bij het CAK dat de start- of stopdatum van de eigen bijdrage niet overeenkomt met de start- of stopdatum van de levering van de voorziening. Een foutieve start- of stopdatum kan ertoe leiden dat de eigen bijdrage ten onrechte bij de cliënt in rekening wordt gebracht. Het CAK zal dan de bevoegdheid krijgen om na het verstrijken van deze termijn op basis van de informatie die door de cliënt is aangeleverd en eventuele overige beschikbare informatie, het bezwaar van de burger af te handelen, ook als de gemeente nog niet op het informatieverzoek van het CAK heeft gereageerd. Uit de huidige praktijk blijkt dat de burger in dit soort situaties meestal gelijk heeft. De situatie waarin de burger door een vertraagde reactie van een gemeente onnodig lang moet wachten op de correctie van een feitelijk foutieve start-

of stopdatum van de eigen bijdrage zal door deze maatregel kunnen worden voorkomen.⁶²

3.3 Doelen en beoogde vormgeving eigen bijdrage algemene voorzieningen

Wat betreft eigen bijdragen voor algemene voorzieningen blijft de huidige situatie voor een belangrijk deel ongewijzigd. Gemeenten behouden de ruimte om – binnen bepaalde randvoorwaarden – voor algemene voorzieningen al dan niet een eigen bijdrage te vragen, waarbij zij zelf verantwoordelijk zijn voor (de organisatie van) de inning. Als inwoners hiervoor iets moeten betalen, dan gaat het in de praktijk meestal om een lage onkostenvergoeding of deelnemersbijdrage, die wordt geïnd door de aanbieder. De ivb is niet van toepassing op algemene voorzieningen.

Een minderheid van de gemeenten⁶³ biedt algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie aan.⁶⁴ Op dit type algemene voorziening is nu nog het abonnementstarief van toepassing, dat geïnd wordt door het CAK. Met het afschaffen van het abonnementstarief, zoals wordt geregeld met dit wetsvoorstel, worden de regels rond eigen bijdragen voor de algemene voorzieningen ook weer van toepassing op algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Ook voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief was dat het geval.

Verder maakt het wetsvoorstel duidelijk binnen welke randvoorwaarden door gemeenten eventueel een eigen bijdrage voor algemene voorzieningen kan worden vastgesteld. Op dit moment is al bij wet bepaald dat die eigen bijdragen de kostprijs van de voorziening niet te boven mogen gaan. Met dit wetsvoorstel wordt daar aan toegevoegd dat eventuele eigen bijdragen voor algemene voorzieningen ook financieel passend moeten zijn voor de doelgroep van die voorziening. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Algemene voorzieningen en eventuele eigen bijdragen

Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat het gaat om in beginsel vrij toegankelijke diensten en activiteiten, gericht op met name zelfredzaamheid en participatie. Met vrij toegankelijk wordt bedoeld dat zij voor een ieder die tot de doelgroep behoort toegankelijk zijn zonder dat daarvoor nader onderzoek plaatsvindt naar de individuele ondersteuningsbehoefte, persoonskenmerken en individuele mogelijkheden van de gebruikers. Het gaat bij een algemene voorziening om een vaststaand aanbod dat is afgestemd op de kenmerken van de doelgroep van de

⁶² Als de gemeente – na het verstrijken van de termijn – eventueel toch nog aanvullende informatie aanlevert bij het CAK op basis waarvan blijkt dat de burger toch bijdrageplichtig was in de periode waarover het signaal van de burger ging, dan kan het CAK in die gevallen de eigen bijdrage naderhand alsnog opleggen. Echter, de termijn waarmee de eigen bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd is dan gemaximeerd op drie maanden.

⁶³ Zie de tabel van het CBS, waarnaar wordt gerefereerd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/34/aanvullende-informatie-over-wmo-maatwerkvoorzieningen-2022> met informatie over gemeentelijk beleid ten aanzien van algemene en maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo 2015. Deze tabel is op aanvraag verkrijgbaar via asd@cbs.nl met referentienummer PR305242. Zie binnen deze tabel: (sub)tabel 6b.

⁶⁴ Dit zijn algemene voorzieningen waarbij een hulpverleningsrelatie wordt aangegaan die van persoonlijke en voortdurende aard is. Voorbeelden van voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie die (ook) als algemene voorziening kunnen worden aangeboden zijn huishoudelijke hulp en vormen van dagbesteding. Zie artikel 1.1.1 van dit wetsvoorstel en het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting. Zie ook: Notitie toelichting duurzame hulpverleningsrelatie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), bijlage ledenbrief 12 juni 2019, Lbr. 19/045.

voorziening en niet, zoals bij een maatwerkvoorziening, om een aanbod dat wordt afgestemd op de individuele ondersteuningsbehoefte, voorkeuren en mogelijkheden van cliënten op basis van een onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 Wmo 2015. Een algemene voorziening is in de daarvoor geschikte situaties een voorliggend en volwaardig alternatief voor een maatwerkvoorziening. Met een algemene voorziening wordt beoogd de eigen kracht en/of de sociale basis van de burger te activeren en/of te ondersteunen. Hiermee kan de inzet van een maatwerkvoorziening en/of een andere zorgvraag mogelijk worden voorkomen of uitgesteld.

De regering beoogt de eigenbijdragesystematiek voor algemene voorzieningen zo vorm te geven, dat die het voorliggende en laagdrempelige karakter van de algemene voorziening blijft ondersteunen. Dat wil zeggen dat de gemeente niet verplicht wordt een eigen bijdrage op te leggen, en dat de systematiek zo wordt vormgegeven dat een eventuele eigen bijdrage voor een algemene voorziening niet te hoog is. Dit laatste zodat de voorziening toegankelijk blijft voor de doelgroep van de voorziening, en zodat burgers – als een eigen bijdrage wordt gevraagd – nog steeds baat hebben om geen beroep te doen op een (duurdere) maatwerkvoorziening, waar zij ook voldoende uit de voeten kunnen met (lichtere) ondersteuning vanuit de algemene voorziening. De regering wil gemeenten ook zo veel mogelijk ruimte geven voor innovatieve invulling van de algemene voorziening.

Het voorgaande betekent dat de regering met dit wetsvoorstel gemeentelijke beleidsruimte in stand laat om zelf te bepalen of al dan niet een eigen bijdrage voor een algemene voorziening wordt gevraagd en dat de regering met dit wetsvoorstel de randvoorwaarden verheldert waarbinnen dit mogelijk is. Voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie herstelt de regering die beleidsruimte. Aan de beleidsruimte om ook de hoogte van een eventuele eigen bijdrage te bepalen, is de verantwoordelijkheid gekoppeld voor de inning daarvan. Het is immers ondoenlijk voor het CAK om eigenbijdrageregelingen uit te voeren die van gemeente tot gemeente verschillen.

Randvoorwaarden

Zoals al aangegeven aan het begin van deze paragraaf, zijn er randvoorwaarden van toepassing bij het vragen van een eigen bijdrage voor een algemene voorziening. Op dit moment is al in de wet opgenomen dat de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen niet hoger mag zijn dan de kostprijs. Daar wordt nu aan toegevoegd dat die financieel passend moet zijn voor de cliëntgroepen die gebruik maken van de algemene voorziening. Gemeenten dienen hierbij zelf nader invulling te geven aan het begrip «financieel passend».

Op dit moment is het al zo dat als een gemeente voor een algemene voorziening een eigen bijdrage vraagt, de desbetreffende gemeente bij verordening kan bepalen dat op die eigen bijdrage een korting wordt gegeven aan personen die behoren tot groepen die in die verordening worden aangewezen. Dit kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan een kortingspas. Bepaalde gemeenten pasten voorheen kortings(staffels) toe voor bepaalde (inkomens)groepen. Deze mogelijkheid tot het geven van (een) korting(en) op de eigen bijdrage blijft bestaan, naast de mogelijkheid om vrijstellingen te geven aan categorieën cliënten en ontheffingen aan individuele cliënten.

Specifiek bij algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie zou het begrip «financieel passend» kunnen worden ingevuld conform het uitgangspunt dat de eigen bijdrage niet hoger is dan de ivb die voor de cliënt zou hebben gegolden indien hij een maatwerkvoorziening zou hebben gekregen. De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de eigen bijdrage lager is dan de minimum-ivb. Een andere mogelijke invulling zou kunnen zijn dat de gemeente inkomenscategorieën met daarbij behorende eigen bijdragen vaststelt. Deze eigen bijdragen zouden dan steeds zo kunnen worden vastgesteld, dat zij per definitie beneden de ivb liggen die de cliënten voor een maatwerkvoorziening zouden hebben moeten betalen. Daarbij zou de gemeente voor het inkomen van de cliënt kunnen uitgaan van het bedrag dat een cliënt naar eigen opgave in een maand aan loon of uitkering ontvangt en het vermogen van de cliënt – omwille van de eenvoud – buiten beschouwing kunnen laten.

Anders dan overige algemene voorzieningen zijn algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie van dien aard dat burgers er in beginsel voor langere duur met een stabiele frequentie en intensiteit gebruik van maken en er in beginsel geen sprake is van vrijblijvend, onregelmatig of incidenteel gebruik. Indien een gemeente hiervoor een eigen bijdrage vraagt, zal dat er dus naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat de cliënt maandelijks een nagenoeg stabiel bedrag aan eigen bijdrage verschuldigd is. Aldus ontstaat een maandelijks vaste last. Om stapeling hiervan met andere vaste, maandelijks eigen bijdragen te voorkomen, zal worden geregeld dat gemeenten er bij dit type voorzieningen voor moeten zorgen dat er geen samenloop kan plaatsvinden met een eigen bijdrage voor een andere algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie, noch met een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening en/of voor zorg in het kader van de Wlz. Of sprake is van mogelijke samenloop met een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening kan door de gemeente worden nagegaan op basis van een aanmelding van de cliënt bij het CAK. Of sprake is van mogelijke samenloop met een eigen bijdrage op grond van de Wlz kan door de gemeente worden nagegaan op basis van een indicatiebesluit van het CIZ. Hiervoor wordt met dit wetsvoorstel een wettelijke basis gecreëerd.

Aansluiting randvoorwaarden bij oorspronkelijke bedoeling Wmo 2015

De nu geformuleerde randvoorwaarden ten aanzien van eventueel te vragen eigen bijdragen voor algemene voorzieningen sluiten aan bij de bedoeling van de wetgever bij de introductie van de Wmo 2015. De regering heeft bij de parlementaire behandeling van de Wmo 2015 de verwachting uitgesproken dat gemeenten die veel algemene voorzieningen aanbieden, stapeling van bijdragen beperken om de toegankelijkheid te waarborgen. Hierbij werd aangegeven dat gemeenten er zelf belang bij hebben om de algemene voorzieningen (financieel) laagdrempelig te maken en te houden om de druk op de duurdere maatwerkvoorzieningen te beperken. Verder is uit de wetsgeschiedenis op te maken dat als maatschappelijke ondersteuning ter compensatie van beperkingen in de zelfredzaamheid noodzakelijk is, onderzocht dient te worden of een algemene voorziening, indien deze in de gemeente bestaat, voor de betrokkene ook financieel haalbaar is.⁶⁵

De hoogste eigen bijdragen voor algemene voorzieningen werden voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief gevraagd bij algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverle-

⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 44 en 137, nr. 34, p. 147 en nr. 64, p. 27 en 81. Zie ook CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

ningsrelatie. Dit type algemene voorzieningen zijn doorgaans ook duurder. Toch werd door gemeenten in de periode voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief in principe het uitgangspunt gehanteerd om de eigen bijdrage voor deze voorzieningen onder het niveau van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen te stellen en niet boven de kostprijs.⁶⁶

3.4 Doelen en inhoud verheldering start en pauzering eigen bijdrage

Dit wetsvoorstel bevat een delegatiebepaling op grond waarvan in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zal worden geregeld wanneer – voor een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie en een maatwerkvoorziening – de plicht tot het betalen van een eigen bijdrage aanvangt en in welke gevallen die plicht tijdelijk moet worden stopgezet, oftewel gepauzeerd. Het doel hiervan is ten eerste om te verhelderen dat de eigen bijdrage start vanaf het moment dat de ondersteuning feitelijk wordt geleverd. En ten tweede om op voornoemde punten meer eenduidigheid te creëren tussen gemeenten. Dit creëert meer zekerheid voor de cliënt en vereenvoudigt de communicatie met de cliënt vanuit gemeenten en het CAK. Deze communicatie wordt voor het CAK ingewikkelder en foutgevoeliger als gemeenten in de praktijk verschillend omgaan met het starten en pauzeren van de door het CAK vast te stellen en te innen eigen bijdragen.

Startmoment

Het voornemen is om tegelijk met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te regelen dat de eigen bijdrage pas verschuldigd is als de levering in natura van een maatwerkvoorziening of een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie daadwerkelijk is gestart. Het intakegesprek of andere werkzaamheden gerelateerd aan de toegang tot de ondersteuning worden in deze context niet gezien als het leveren van ondersteuning.

Pauzering

Het voornemen is om tegelijk met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 op te nemen dat de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening in natura of voor een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie gepauzeerd moet worden als

de feitelijke levering van de ondersteuning ten minste eenendertig opeenvolgende dagen (of een volledige kalendermaand wanneer die korter duurt) tijdelijk wordt onderbroken. Indien er tijdens die periode wel gedeeltelijk ondersteuning wordt geboden, kan de eigen bijdrage niet worden gepauzeerd.

Er kunnen twee situaties zijn waarin een dergelijke onderbreking een reden is voor het pauzeren van de eigen bijdrage, namelijk:

- een opname van de cliënt in een instelling voor intramurale zorg;
- als de aanbieder de cliënt (indien geen sprake is van een opname) geen enkele vorm van feitelijke ondersteuning aanbiedt, bijvoorbeeld vanwege een overmachtssituatie.

⁶⁶ *Wmo 2015 in uitvoering – Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden*, 28 oktober 2016: https://vng.nl/sites/default/files/nieuws_attachments/2016/20161101-wmo-2015-in-uitvoering-passend-onderbouwd-hulp-huishouden.pdf, blz. 4, 8 en 11.

Het vereiste (in de als tweede genoemde situatie) dat geen aanbod is gedaan, is om twee redenen van belang. Ten eerste is het de bedoeling dat het college en de aanbieder ervoor zorgen dat de cliënt niet verstoken blijft van ondersteuning. Ten tweede is het niet de bedoeling dat de eigen bijdrage wordt gepauzeerd als de aanbieder een ondersteuningsaanbod heeft gedaan, maar de cliënt niet op het aanbod is ingegaan.

Wanneer zich één van beide bovengenoemde situaties voordoet en de onderbreking van de gehele maatwerkvoorziening in natura ten minste eenendertig opeenvolgende dagen of een volledige kalendermaand duurt, dan doet het college daarvan mededeling aan het CAK. De mededeling van het college zal niet inhoudelijk worden getoetst door het CAK alvorens tot pauzering van de eigen bijdrage wordt overgegaan. De pauzering van een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie zal door het college zelf uitgevoerd worden.

Bij het pauzeren van de eigen bijdrage loopt de beschikking waarmee de maatwerkvoorziening is toegekend, gewoon door. De beschikking wordt tijdens de pauzering van de eigen bijdrage niet opgeschort en bij het hervatten van de levering van de ondersteuning is geen nieuwe beschikking nodig.

Persoonsgebonden budget (pgb)

Een maatwerkvoorziening voor maatschappelijke ondersteuning kent twee verstrekkingvormen, namelijk het in natura verstrekken van maatschappelijke ondersteuning en het beschikbaar stellen van een pgb zodat een cliënt zelf die maatschappelijke ondersteuning kan betrekken (zie artikel 2.3.6 Wmo 2015). Ook voor een maatwerkvoorziening die in de vorm van een pgb wordt verstrekt, is een eigen bijdrage verschuldigd. Voor het pgb zal in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 geregeld worden dat de verschuldigdheid van de bijdrage start vanaf het moment waarop het pgb is verleend.

Cliënten met een pgb zijn zelf verantwoordelijk voor het inkopen van de maatschappelijke ondersteuning. Hiervoor wordt een budget aan de cliënt verstrekt, dat beschikbaar is bij de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB). De cliënt kan zelf bepalen welke hulpverlener hij wanneer contracteert, en in welke gevallen hij de hulpverlener doorbetaalt indien de ondersteuning enige tijd niet geleverd wordt. Het ligt daarom in de rede om de plicht tot het betalen van een eigen bijdrage in te laten gaan op het moment waarop het budget is verleend en om geen regels te stellen over de pauzering van de eigen bijdrage. De bijdrage voor het pgb stopt alleen op het moment waarop het recht op het pgb zelf wordt stopgezet of opgeschort middels een besluit van het college.

3.5 Overwogen alternatieven

De nu volgende paragrafen gaan in op alternatieven die de regering heeft overwogen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op overwogen alternatieven voor de ivb voor maatwerkvoorzieningen en overwogen alternatieven wat betreft de regels voor de eigen bijdragen voor algemene voorzieningen. Ten aanzien van de uniformering van het startmoment van de eigen bijdrage en het voornemen om nadere regels te stellen aan de pauzering van de eigen bijdrage ziet de regering geen alternatieven die de knelpunten adresseren waar deze maatregelen op zijn gericht (zie de paragrafen 2.3 en 3.4). Hierover is dan ook geen paragraaf opgenomen.

3.5.1 Overwogen alternatieven ivb maatwerkvoorzieningen

Hieronder worden de volgende overwogen alternatieven besproken:

- een ivb voor alleen maatwerkvoorzieningen met hulp bij het huishouden;
- een ivb met een uitzondering voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens;
- een getrapt oplopende ivb;
- een generieke verhoging van het abonnementstarief;
- een inkomensafhankelijke toegang tot maatwerkvoorzieningen.

Ivb voor alleen maatwerkvoorzieningen met hulp bij het huishouden

De regering heeft in een eerdere fase overwogen om niet voor alle maatwerkvoorzieningen die nu nog onder het abonnementstarief vallen een ivb in te voeren, maar alleen voor maatwerkvoorzieningen met hulp bij het huishouden.⁶⁷ Het voornemen daarbij was om aan cliënten met een bijdrageplichtig inkomen tot 185% van het sociaal minimum een eigen bijdrage te blijven vragen ter grootte van het abonnementstarief en de eigen bijdrage vanaf die inkomensgrens geleidelijk op te laten lopen met het inkomen en vermogen, tot aan een maximum.

Reden om dit alternatief destijds te overwegen was dat de doelstelling die toen werd nagestreefd beperkter was dan de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel en voornamelijk zag op het matigen van de aanzuigende werking van het abonnementstarief in plaats van het grotendeels ongedaan maken daarvan (zie hoofdstuk 2). Bovendien werd toen ook niet beoogd de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 in bredere zin te versterken en Wmo-cliënten voor alle maatwerkvoorzieningen naar financiële draagkracht te laten bijdragen. Bij die meer beperkte doelstelling paste een eigenbijdragemaatregel die uitsluitend zou aangrijpen op die voorzieningen en inkomenscategorieën, waar de aanzuigende werking van het abonnementstarief het grootste is geweest.

De regering heeft uiteindelijk niet voor dit alternatief gekozen, omdat dit niet afdoende werd geacht voor het realiseren van de bredere doelstelling van onderhavig wetsvoorstel.

Uitzondering voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens

In de versie van dit wetsvoorstel die ter consultatie heeft voorgelegen werd nog uitgegaan van een afwijkend ivb-regime voor meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste één van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, waardoor deze groep werd bevoordeeld ten opzichte van andere huishoudentypen. Concreet was het voorstel om te regelen dat deze groep tot een inkomen van 170% van het sociaal minimum geen ivb verschuldigd zou zijn en om de ivb voor deze groep pas vanaf die inkomensgrens te laten oplopen met het bijdrageplichtig inkomen (terwijl voor de andere huishoudenscategorieën de ivb – in die versie van het wetsvoorstel – vanaf een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum zou oplopen met het bijdrageplichtig inkomen). Argumentatie voor dit afwijkende regime voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens, was dat hiermee op deze punten zou worden teruggekeerd naar het regime voor deze groep zoals dat sinds 2017, vóór de invoering van het abonnementstarief van kracht was. Het werd toen geïntroduceerd omdat het aannemelijk werd geacht dat deze groep voornamelijk bestaat uit eenverdieners met een chronisch zieke

⁶⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 346.

partner en een financiële tegemoetkoming van deze eenverdienershuishoudens gewenst werd.⁶⁸

De regering heeft er echter uiteindelijk voor gekozen om niet terug te keren naar dit afwijkende regime voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens. In plaats daarvan kiest de regering ervoor om op deze groep dezelfde regels van toepassing te laten zijn als die voor de andere huishoudenscategorieën gelden. De regering maakt deze keuze om een aantal redenen.

- Een afwijkend ivb-regime voor deze groep (cf. de situatie van vóór de invoering van het abonnementstarief) zou voor cliënten leiden tot forse, plotse en moeilijk uitlegbare veranderingen van de ivb wanneer zij alleenstaand worden of de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Het feit dat deze plotse en forse veranderingen moeilijk uitlegbaar zijn, vergroot bovendien de kans dat cliënten er onvoldoende op anticiperen, wat in voorkomende situaties tot betalingsproblematiek zou kunnen leiden. Er zou wat de regering betreft daarmee een onnodig beroep op de alertheid en het doenvermogen van cliënten worden gedaan.
- Het afzien van dit afwijkende regime draagt bij aan het verminderen van de complexiteit van de systematiek van de ivb. Het verbetert de uitlegbaarheid voor de burger en de uitvoerbaarheid voor het CAK en daarmee ook de dienstverlening aan de burger.
- De regering vindt het beschreven afwijkende regime niet noodzakelijk voor de betaalbaarheid van de ivb voor meerpersoonshuishoudens. Het ontwerp van de ivb zorgt er namelijk reeds voor dat een meerpersoonshuishouden in diverse situaties een lagere ivb verschuldigd zal zijn dan een eenpersoonshuishouden met een zelfde inkomen en vermogen (zie paragraaf 3.2.2). Dat komt doordat het bijdrageplichtig inkomen tot waar een cliënt niet meer dan de minimum-ivb verschuldigd zal zijn, wordt gerelateerd aan een percentage van het sociaal minimum, dat voor meerpersoonshuishoudens op een hoger niveau ligt dan voor eenpersoonshuishoudens. Als gevolg van deze ontwerpkeuze wordt in de ogen van de regering bij het bepalen van de hoogte van de ivb voor een cliënt afdoende rekening gehouden met het feit dat de minimaal noodzakelijke uitgaven voor een meerpersoonshuishouden hoger zijn dan voor een eenpersoonshuishouden.
- Zonder afwijkend regime is de systematiek voor de ivb beter vergelijkbaar met de systematiek voor andere eigen bijdragen die afhankelijk zijn van inkomen en vermogen, zoals voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015 of langdurige zorg op grond van de Wlz.
- Niet in de laatste plaats vindt de regering het overwogen afwijkende ivb-regime voor deze groep niet duurzaam passen bij de doelstelling van de wet om de houdbaarheid van de Wmo 2015 te versterken in het licht van de (dubbele) vergrijzing die op ons afkomt. Voor een houdbare Wmo 2015 is het nodig dat alle cliënten naar draagkracht bijdragen. De regering vindt het redelijk dat voor het bepalen van die financiële draagkracht in termen van het sociaal minimum voor alle huishoudenscategorieën eenzelfde referentiepunt wordt gekozen (dat wil zeggen: gewerkt wordt met hetzelfde percentage van het sociaal minimum).

⁶⁸ Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XVI, nr. 10 en Stb. 2016, 527. Overigens werd hierbij ook geconstateerd dat uit verschillende onderzoeken bleek dat veel mensen met een chronische aandoening betaalde arbeid verrichten (tussen de 25% en 70%) en dat een deel van de eenverdieners met een chronisch zieke partner dan ook waarschijnlijk niet noodgedwongen een eenverdienershuishouden is.

Op dit moment zijn cliënten die tot een meerpersoonshuishouden behoren waarvan ten minste één van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, overigens geen abonnementstarief verschuldigd, ongeacht het inkomen of vermogen. Dit in afwijking van alle andere cliënten. Om de redenen als hiervoor uiteengezet is ervoor gekozen deze vrijstelling te laten vervallen.

Getrapt oplopende ivb

Ook is overwogen om de ivb anders vorm te geven. De ivb zou dan niet – zoals nu wordt voorgesteld – geleidelijk (lineair) stijgen met het inkomen, maar in sprongen (getrapt). Daarbij zou de eigen bijdrage alleen bij bepaalde inkomensgrenzen op een hoger niveau komen te liggen en binnen die grenzen vervolgens constant blijven met de (verdere) stijging van het inkomen. In zo'n getrapt eigenbijdragesysteem zou als het ware sprake zijn van meerdere abonnementstarieven, waarbij de hoogte van het abonnementstarief die een cliënt zou moeten betalen afhankelijk zou zijn van de inkomenscategorie waartoe hij behoort. Reden om dit te overwegen was dat dit op het eerste oog een eenvoudiger systeem lijkt te zijn, waarbij het voor de burger vooraf voorspelbaarder kan zijn welke eigen bijdrage verschuldigd is.

Voor dit alternatief is echter niet gekozen omdat het voor bepaalde groepen cliënten tot moeilijk uitlegbare, onverwachte en forse schommelingen in de hoogte van de eigen bijdrage kan leiden en het complexer is in de uitvoering. Voor cliënten die met hun bijdrageplichtig inkomen tegen de «grenzen van de traptreden» aan zitten, kan een kleine verhoging van het bijdrageplichtig inkomen bij een getrapt eigenbijdragesysteem tot een grote aanpassing van de maandelijkse eigen bijdrage leiden. Behalve dat dit moeilijk uitlegbaar is aan cliënten, kan dit bij hen tot betalingsproblemen leiden. Daarmee verwacht het CAK bij een getrapte eigenbijdrage-variant meer vragen, klachten, bezwaren en meer verzoeken van cliënten om peiljaarverleggingen dan bij de lineaire variant. Ook in de ICT-systemen van het CAK zorgt een getrapt vormgegeven eigen bijdrage voor extra complexiteit, omdat er bij een getrapte ivb in de ICT meer stappen nodig zijn om de eigen bijdrage vast te kunnen stellen dan bij een lineair vormgegeven ivb.⁶⁹

Generieke verhoging abonnementstarief

Een ander overwogen alternatief is een generieke verhoging van het abonnementstarief. Ook voor dit alternatief heeft de regering echter niet gekozen. Een algehele verhoging van het abonnementstarief draagt naar verwachting onvoldoende bij aan het verminderen van de aanzuigende werking van het abonnementstarief onder burgers met een midden- of hoger inkomen, tenzij het tarief sterk verhoogd zou worden. Dat zou echter financiële effecten hebben voor de lagere (midden)inkomens die de regering niet aanvaardbaar acht, omdat voor deze groep daarmee de toegankelijkheid van voorzieningen in het geding zou zijn.

⁶⁹ Op blz. 41 van haar uitvoeringstoets bij dit wetsvoorstel onderstreept het CAK het belang van de keuze voor een eigen bijdrage die lineair in plaats van getrapt toeneemt met het bijdrageplichtig inkomen. Daarbij verwijst het CAK naar ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage Thuiszorg (AWBZ), die gebaseerd was op inkomenscategorieën. Het CAK benoemt in dit kader «de mentale en administratieve lasten die een systematiek van inkomenscategorieën met zich meebracht» voor burgers.

Ten slotte is als alternatief overwogen om geen ivb in te voeren maar in plaats daarvan alleen burgers onder een bepaalde inkomensgrens toegang te verlenen tot de betreffende maatwerkvoorzieningen. Met deze optie zouden de eenvoud en de transparantie van het abonnementstarief behouden kunnen blijven, terwijl het beroep op maatwerkvoorzieningen met meer zekerheid zou afnemen en de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 zou worden versterkt. Toch is uiteindelijk ook niet gekozen voor dit alternatief.

- Ten eerste omdat een groep burgers die vanwege andere dan financiële redenen (denk hierbij aan een beperkt doenvermogen) niet in staat zijn om de betreffende ondersteuning zelf te organiseren, hierdoor voor die ondersteuning geen beroep meer zou kunnen doen op de Wmo 2015. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat maatschappelijke ondersteuning beschikbaar is voor degenen die daarop zijn aangewezen, ongeacht de hoogte van het inkomen of vermogen. Bij de totstandkoming van de Wmo 2015 is bewust niet gekozen voor het hanteren van een inkomens- dan wel vermogensgrens of -toets die bepaalt of iemand in aanmerking komt voor ondersteuning op grond van de Wmo 2015.⁷⁰ Simulatie-onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2019 maakt bovendien inzichtelijk dat deze burgers dan naar verwachting (deels) zullen uitstromen naar duurdere vormen van zorg, zoals zorg in het kader van de Wlz.⁷¹
- Ten tweede omdat dit alternatief waarschijnlijk zou impliceren dat – gegeven de beoogde financiële effecten van de maatregel zoals beschreven in paragraaf 9.3 van deze memorie van toelichting – naast cliënten met een hoog inkomen, ook een deel van de middeninkomens geen toegang meer zou hebben tot de betreffende Wmo-maatwerkvoorzieningen.
- Ten derde kan het toepassen van een harde inkomensgrens bij de toegang tot Wmo-maatwerkvoorzieningen tot grensvlakproblematiek leiden bij burgers met een fluctuerend inkomen en/of vermogen rond de betreffende inkomens- en/of vermogensgrens, waarbij burgers dan weer wel en dan weer geen toegang hebben tot Wmo-maatwerkvoorzieningen.

3.5.2 Overwogen alternatieven in relatie tot algemene voorzieningen

Ook ten aanzien van de regels voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen zijn alternatieven overwogen. Hieronder worden achtereenvolgens de volgende alternatieven besproken:

- een ivb voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie;
- het handhaven van het abonnementstarief voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie.

Ivb voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie

Een overwogen alternatief is om de ivb niet alleen voor maatwerkvoorzieningen in te voeren, maar ook voor een deel van de algemene voorzieningen, namelijk voor algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Een reden om dit te overwegen, is dat dit tot landelijke uniformiteit zou leiden, wat meer duidelijkheid geeft aan

⁷⁰ Zie ook: ECLI:NL:CRVB:2024:417.

⁷¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Wat als zorg wegvalt. Een simulatie van alternatieven voor zorg en ondersteuning voor mensen met een gezondheidsbeperking*, Den Haag, november 2019, zie de paragrafen 4.3 en 4.6.

burgers. Bovendien zou de inning daarvan bij het CAK kunnen worden belegd,⁷² wat de uitvoering voor gemeenten eenvoudiger maakt.⁷³

Voor dit alternatief is echter niet gekozen. Algemene voorzieningen – ook algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie – zijn in beginsel een vorm van ondersteuning waarmee de inzet van een duurdere maatwerkvoorziening kan worden voorkomen. Ze zijn daarmee voorliggend aan een maatwerkvoorziening. Het is daarom logisch dat als gemeenten een eigen bijdrage vragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, die eigen bijdrage in principe op een lager niveau komt te liggen dan de ivb voor maatwerkvoorzieningen. Bovendien worden burgers op die manier gestimuleerd om geen beroep te doen op een (duurdere) maatwerkvoorziening, waar zij ook voldoende uit de voeten kunnen met (lichtere) ondersteuning vanuit de algemene voorziening.

Een ander alternatief dat in het verlengde hiervan is overwogen, is het verbieden van de mogelijkheid om vormen van maatschappelijke ondersteuning die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie als algemene voorziening aan te bieden. Deze vormen van maatschappelijke ondersteuning zouden zodoende alleen nog als maatwerkvoorziening kunnen worden aangeboden, waar de ivb op van toepassing is. Reden om dit te overwegen is wederom dat dit landelijke uniformiteit en duidelijkheid zou creëren voor cliënten. Ook hier is echter niet voor gekozen. Dit zou naar de opvatting van de regering een te grote inperking van de beleidsruimte van gemeenten impliceren. Van deze beleidsruimte heeft een aantal gemeenten in de afgelopen jaren, maar ook in de jaren voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief, in de praktijk gebruik gemaakt. Het beschikbaar stellen van laagdrempelige ondersteuning om zwaardere ondersteuning op basis van een maatwerkvoorziening uit te stellen kan een zinvol onderdeel zijn van een lokaal voorzieningenarrangement om de financiële en personele houdbaarheid van de Wmo 2015 op lokaal niveau te versterken. Zoals hiervoor reeds toegelicht, is het daarbij logisch dat de eigen bijdrage in beginsel lager is dan de ivb.

Abonnementstarief handhaven voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie

Ook is overwogen om het abonnementstarief in stand te laten voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, waarbij het CAK die voor gemeenten zou blijven innen. Redenen om dit alternatief te overwegen waren ook hier dat dit landelijke uniformiteit en duidelijkheid zou bieden aan cliënten en dat de uitvoering voor gemeenten eenvoudiger zou worden als de inning van deze eigen bijdrage bij het CAK zou worden belegd. Verder past het abonnementstarief in beginsel bij het laagdrempelige en voorliggende karakter van een algemene voorziening.

⁷² Zie: CAK, *Uitvoeringstoets Inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage Wmo*, Den Haag, 23 februari 2024, blz. 32. Dit is voor het CAK goed uitvoerbaar. Wel zou dit mogelijk kunnen leiden tot hogere uitvoeringskosten bij het CAK dan waar nu in het kader van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 9.4 van deze memorie van toelichting) in wordt voorzien.

⁷³ VNG Realisatie (zie paragraaf 10.5 van deze memorie van toelichting) geeft hierbij aan dat het zelf innen van een eigen bijdrage voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie bij de meeste gemeenten om de inrichting van een nieuw administratief proces vraagt. Een aantal van de gemeenten die in de huidige situatie algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie aanbieden en hier (via het CAK) een eigen bijdrage voor vragen, geeft aan dat de kans groot is dat zij hiermee zullen stoppen als zij de eigen bijdrage zelf moeten gaan innen.

Toch is om een aantal redenen ook niet voor dit alternatief gekozen. Met het afschaffen van het huidige abonnementstarief voor maatwerkvoorzieningen en de introductie van de ivb, zou een keuze voor het handhaven van het abonnementstarief voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, in voorkomende gevallen een prikkel voor gemeenten kunnen introduceren om deze algemene voorzieningen niet meer aan te bieden (of minder aan te bieden). Dit alternatief zou daarmee in de praktijk op lokaal niveau een beperkend effect kunnen hebben op (de inrichting van) het aanbod van algemene voorzieningen en innovatie in de weg kunnen staan. Dat ziet de regering als een ongewenst effect. Naar de opvatting van de regering zouden de regels rond eigen bijdragen gemeenten niet moeten belemmeren, maar ruimte moeten geven bij de inrichting van hun algemene voorzieningen en tegelijkertijd het laagdrempelige en voorliggende karakter van die voorzieningen moeten ondersteunen. Dat vergroot de kans dat algemene voorzieningen op lokaal niveau kunnen bijdragen aan het versterken van de financiële en personele houdbaarheid van de Wmo 2015. Daarbij passen regels voor de eigen bijdrage die meer ruimte laten, zoals verwoord in paragraaf 3.3. van deze memorie van toelichting.

Een aanvullende overweging om niet voor dit alternatief te kiezen is dat dit alternatief – hoewel eenvoudiger in de uitvoering voor gemeenten – voor het CAK complexer is om uit te voeren. Het zou betekenen dat het CAK in plaats van alleen de ivb, twee eigenbijdragensystemen naast elkaar zou moeten uitvoeren: een vaste eigen bijdrage voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie en de ivb voor maatwerkvoorzieningen, waarbij het CAK zou moeten voorkomen dat er een samenloop tussen beide plaatsvindt. Hoewel dat niet per definitie onmogelijk is, maakt dat het werk voor het CAK, zoals gezegd, wel complexer.

4. Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Het CAK voert de ivb uit. Om de ivb voor een maatwerkvoorziening te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk dat het CAK nagaat tot welk huishoudenstype een cliënt behoort en een toets uitvoert op het inkomen en vermogen van de cliënt en zijn eventuele partner. De daartoe benodigde gegevens ter identificatie van de cliënt en zijn inkomens- en vermogensgegevens worden hiertoe door verschillende organisaties verstrekt aan het CAK. Omdat het CAK ook de eigen bijdragen voor de Wlz vaststelt, kan het CAK op basis van die data de anticumulatie van de eigen bijdragen vanuit de Wmo 2015 en Wlz bewaken. De volgende gegevens zullen door het CAK worden uitgevraagd ter uitvoering van de taak ingevolge dit wetsvoorstel om de ivb te kunnen vaststellen voor maatwerkvoorzieningen met uitzondering van beschermd wonen, opvang en eventueel door de gemeente bij verordening aangewezen andere maatwerkvoorzieningen.

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

- burgerservicenummer (hierna: BSN) (nodig om gegevens van de BRP, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV), de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling en inning van de bijdrage);
- naam, adres, woonplaats (hierna: NAW) (nodig voor de communicatie met de cliënt inzake de vaststelling en inning van de bijdrage);
- geboortedatum (nodig om vast te stellen of een cliënt ouder is dan 18 jaar dan wel of een cliënt de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt heeft);

- datum overlijden (indien van toepassing) (nodig om te bepalen wanneer de verschuldigdheid van een bijdrage en de inning hiervan stopt);
- burgerlijke staat, inclusief begin- en einddatum (de hoogte van de bijdrage en de inkomensgrenzen verschillen per huishoudentype en deze gegevens zijn nodig om het huishoudentype te bepalen);
- indien van toepassing ook de volgende gegevens van de partner van de cliënt: BSN, NAW, geboortedatum, datum overlijden (nodig omdat de eigen bijdrage afhankelijk is van het huishoudentype).

Vanuit het UWV ontvangt het CAK in het kader van het innen van de ivb inkomensgegevens van het UWV.

Vanuit de SVB ontvangt het CAK de volgende gegevens in verband met de status Duurzaam Gescheiden Leven (hierna: DGL). Een cliënt woont dan formeel niet meer met zijn partner samen, maar is ook niet formeel gescheiden; men blijft dan wel elkaars fiscaal partner:

- BSN (nodig om gegevens van het BRP, het UWV, de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling en inning van de eigen bijdrage);
- soort recht: alleenstaanden-AOW of gehuwden-AOW. De SVB registreert de status DGL niet als zodanig, terwijl dit wel relevant is voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage. Daardoor moet het CAK uit de combinatie van gegevens uit de BRP (burgerlijke staat) en SVB (alleenstaanden-AOW) concluderen dat sprake is van DGL. Het CAK vraagt enkel gegevens op van cliënten die in het BRP geregistreerd zijn met een partner.

Vanuit de Belastingdienst ontvangt het CAK de volgende gegevens:

- BSN (nodig om gegevens van het BRP, het UWV, de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling en inning van de eigen bijdrage);
- verzamelinkomen (nodig om de hoogte van de eigen bijdrage vast te kunnen stellen al dan niet na een peiljaarverlegging en/of minimabeleid toe te passen);
- indien er geen verzamelinkomen is: belastbaar loon (nodig om de hoogte van de eigen bijdrage vast te kunnen stellen);
- grondslag vermogenstoets (nodig om hoogte van de eigen bijdrage vast te kunnen stellen).

Vanuit het college ontvangt het CAK per cliënt startberichten, wijzigingsberichten en stopberichten ten behoeve van vaststelling en inning van de eigen bijdrage. Daarbij is het BSN nodig om gegevens van het BRP, het UWV, de SVB en Belastingdienst te kunnen koppelen ten behoeve van de vaststelling en inning van de eigen bijdrage. Dat geldt, indien van toepassing, ook voor de kostprijs van aan de cliënt verstrekte hulpmiddelen of woningaanpassingen.

Het verstrekken van alle bovenstaande gegevens in het kader van de ivb zal via reeds bestaande koppelingen in de ICT-systemen verlopen. Dit is het elektronisch gegevensverkeer via het Berichtenverkeer Eigen Bijdrage (iEb).⁷⁴ De grondslagen voor de uitwisseling van persoonsgegevens zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wmo 2015. In dat hoofdstuk worden enkele zaken verduidelijkt en geëxpliciteerd rondom de eigen bijdrage, maar deze hebben geen weerslag op de bestaande werkwijze met betrekking tot persoonsgegevens.

⁷⁴ Zie artikel 2.6.7a Wmo 2015.

Er zijn ook persoonsgegevens die niet worden uitgewisseld, maar bij het college blijven. Het gaat hierbij over de gegevens die nodig zijn om een eigen bijdrage vast te stellen en te innen voor een algemene voorziening, voor opvang en voor andere maatwerkvoorzieningen waarvoor geen ivb geldt. Het wetsvoorstel verduidelijkt welke instanties een eigen bijdrage voor het college mogen vaststellen en innen.

Deze gegevensverwerkingen betreffen een gerechtvaardigd doel in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG nu de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de op grond van de wettelijk aan het CAK, het college en de instanties toegekende taak tot het vaststellen en innen van eigen bijdragen voor voorzieningen. Waar het gaat om gegevens betreffende de gezondheid wordt de verstrekking gerechtvaardigd door artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG. Het gaat hier om het beheren (in stand houden) van sociale diensten.

5. Caribisch Nederland

In 2010 is de keuze gemaakt om de voorloper van de Wmo 2015 niet van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Ook de Wmo 2015 is niet van toepassing in Caribisch Nederland en daarmee dit wetsvoorstel evenmin. De maatschappelijke ondersteuning is voor Caribisch Nederland uitgewerkt in het Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES, dat per 1 januari 2025 in werking is getreden.

De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: IBES) biedt geen grondslag voor het vragen van een eigen bijdrage voor het gebruik van algemene voorzieningen. Dit wijkt af van de Wmo 2015 in Europees Nederland. De IBES biedt wel een grondslag voor het vragen van een eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen. In het Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES is opgenomen dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat een cliënt een bijdrage in de kosten van de maatwerkvoorziening betaalt en dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de hoogte van die bijdrage. Deze regels kunnen betrekking hebben op de wijze waarop het inkomen bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage worden betrokken. Hiermee ontstaat de nodige flexibiliteit. Dit is van belang in verband met de introductie van een nieuw stelsel voor maatschappelijke ondersteuning waarbij de mogelijkheid en wenselijkheid van de invoering van een eigen bijdrage nog nader moet worden verkend. In de Regeling maatschappelijke ondersteuning BES die op 1 januari 2025 in werking treedt, zijn daarom geen bepalingen opgenomen over eigen bijdragen.⁷⁵

6. Gevolgen voor burgers en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor burgers en de betrokken uitvoerende partijen (gemeenten, aanbieders en het CAK), met uitzondering van de gevolgen voor de regeldruk en de financiële gevolgen. Die komen in de hoofdstukken 7 en 9 aan de orde. In hoofdstuk 9 over de financiële gevolgen voor aanbieders, wordt ook ingegaan op de doorwerking hiervan naar de arbeidsmarkt (paragraaf 9.2). De gevolgen voor burgers (buiten de regeldrukgevolgen en financiële gevolgen) zullen in de nu volgende paragraaf worden beschreven. Het CAK heeft in zijn uitvoeringstoets een zogenoemde doenvermogenstoets uitgevoerd, waarvan de uitkomsten in die paragraaf zijn verwerkt.

⁷⁵ Stcrt. 2024, 37917.

6.1 Gevolgen voor burgers

De regering vindt het van belang dat het beroep dat gedaan wordt op het zogenoemde doenvermogen van de burger zo beperkt mogelijk blijft. In deze paragraaf wordt toegelicht welke maatregelen daartoe worden genomen. Onder doenvermogen worden zowel begripsvermogen, handelingsvermogen als alertheid en assertiviteit verstaan. Ter verduidelijking: in deze betekenis van het woord wordt dus met een mentale belasting van de burger ook een beroep gedaan op diens doenvermogen.

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

Tegen die achtergrond wordt in deze paragraaf achtereenvolgens ingegaan op:

- ontwerpkeuzes die zijn gemaakt om de complexiteit van de ivb te beperken;
- het beroep dat in de nieuwe eigenbijdragesystematiek wordt gedaan op het begripsvermogen van de cliënt en hoe die daarbij wordt ondersteund;
- het beroep dat in de nieuwe eigenbijdragesystematiek wordt gedaan op het handelingsvermogen en de alertheid van de cliënt en hoe die daarbij wordt ondersteund;
- overige maatregelen die worden genomen om de mentale belasting van de cliënt binnen de nieuwe eigenbijdragesystematiek te beperken.

Beperking complexiteit ivb

De regering heeft er met een aantal ontwerpkeuzes naar gestreefd de complexiteit van de nieuwe eigenbijdragesystematiek zo veel mogelijk te beperken:

Ten eerste is er bewust voor gekozen om in het wetsvoorstel geen koppeling te maken tussen de hoogte van de eigen bijdrage en het aantal uren ondersteuning dat de cliënt ontvangt (zie paragraaf 3.2.4 van deze memorie van toelichting). In de periode voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief was nog wel sprake van zo'n koppeling, wat leidde tot vertraging en fouten bij het opleggen van de eigen bijdrage en tot stapel- en correctiefacturen voor burgers. Het CAK geeft aan dat dit invloed had op de mentale belasting van de burger. Er is daarom nu bewust voor gekozen om die koppeling niet te maken.

Ten tweede is ervoor gekozen om de hoogte van de ivb uitsluitend te bepalen op basis van regels die landelijk uniform zijn. In dat kader draagt ook de voorgestelde uniformering van het startmoment van de eigen bijdrage bij aan minder complexiteit en meer duidelijkheid voor de burger (zie paragraaf 3.4). De eigen bijdrage zal voor elke cliënt starten vanaf het

moment dat die de ondersteuning in natura daadwerkelijk ontvangt. Om helderheid te krijgen over het startmoment van de eigen bijdrage hoeft de burger in de nieuwe situatie dus niet meer uit te zoeken wat hierover in zijn gemeente is geregeld en/of wat op dit punt in zijn gemeente de staande praktijk is. Wat dit betreft wordt dus een minder groot beroep gedaan op het doenvermogen van de burger.

Desondanks maakt een aantal factoren dat met de nieuwe eigenbijdrage-systematiek – in vergelijking met de huidige situatie – per saldo een groter beroep wordt gedaan op het doenvermogen. Dit wordt in de volgende paragrafen toegelicht, waarbij ook wordt ingegaan op de maatregelen die worden genomen om de burger hierbij te ondersteunen of die anderszins helpen diens mentale belasting te beperken.

Beroep op begripsvermogen en ondersteuning daarbij

Het uitgangspunt dat de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk is van het inkomen en vermogen van de burger, is een uitgangspunt dat op zichzelf naar verwachting door veel burgers als eerlijk en begrijpelijk zal worden ervaren.⁷⁶ Dit neemt niet weg dat het – afhankelijk van hun situatie – voor cliënten die een eigen bijdrage verschuldigd zijn in vergelijking met nu ingewikkelder zal worden en meer tijd zal kosten om vooraf de hoogte van de eigen bijdrage in te schatten. Dit geldt ook voor bestaande cliënten die op de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel⁷⁷ al ondersteuning ontvangen en voor wie de bijdrage opnieuw bepaald zal worden op basis van de nieuwe wet- en regelgeving (de zogenoemde overgangsccliënten). Immers, bij de ivb is in principe een berekening nodig aan de hand van inkomens- en vermogensgegevens, om inzicht te krijgen in de hoogte van de eigen bijdrage, terwijl het abonnementstarief nu in principe voor iedereen hetzelfde is, ongeacht inkomen en vermogen.

Bij personen met een inkomen (ruim) onder 135% van het sociaal minimum geldt dat een minder groot extra beroep wordt gedaan op het doenvermogen, of – afhankelijk van hun situatie – (nagenoeg) geen extra beroep op hun doenvermogen. Tenzij hun bijdrageplichtig inkomen zodanig stijgt dat dit boven 135% van het sociaal minimum uitkomt, blijft de eigen bijdrage voor hen immers gelijk aan de minimum-ivb.⁷⁸

Bestaande cliënten worden tijdig op de hoogte gesteld van de nieuwe eigenbijdrageregeling, ruim voordat de eerste inning van de nieuwe bijdrage zal plaatsvinden. Om (nieuwe en bestaande) cliënten te ondersteunen bij het vooraf inschatten van hun eigen bijdrage, zal een rekentool op de website van het CAK worden geplaatst, waarmee zij hun eigen bijdrage kunnen uitrekenen. Daarnaast hebben cliënten op grond van artikel 2.2.4 Wmo 2015 recht op onafhankelijke cliëntondersteuning.⁷⁹ Deze cliëntondersteuning is in ieder geval op verzoek aanwezig bij het

⁷⁶ Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting vinden sommige mensen het abonnementstarief onrechtvaardig omdat burgers met een hoog inkomen en vermogen met het abonnementstarief even veel eigen bijdrage verschuldigd zijn als burgers met een laag inkomen en zonder vermogen.

⁷⁷ De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2027.

⁷⁸ Voor burgers met een zodanig bijdrageplichtig inkomen dat zij (evident) de maximum-ivb verschuldigd zijn, geldt ook dat zij – behoudens indexatie van de ivb en eventueel behoudens een terugval in bijdrageplichtig inkomen – een «vast» tarief gaan betalen. Met de invoering van de ivb neemt voor hen de eigen bijdrage echter wel (fors) toe, wat zeker bij overgangsccliënten in deze groep een mentale belasting vormt en alertheid vraagt. Zo zal in het bijzonder bij deze groep de afweging relevant zijn of men al dan niet particulier ondersteuning wil gaan organiseren.

⁷⁹ Voor cliëntondersteuning geldt geen eigen bijdrage, en dat blijft krachtens voorliggend wetsvoorstel zo.

onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2 Wmo 2015 (het zogenoemde keukentafelgesprek), waarbij ook wordt onderzocht en besproken welke eigen bijdrage ongeveer verschuldigd zal zijn (zie derde en vierde lid van het laatstgenoemde artikel). Samen met gemeenten wordt gekeken welk communicatiemateriaal hierbij behulpzaam kan zijn. Daarnaast zal het CAK in het bijzonder rond de invoering van de ivb investeren in een goede communicatie en bereikbaarheid, om zoveel mogelijk vragen van burgers vooraf te beantwoorden en ervoor te zorgen dat burgers die zich bij het CAK melden snel van een goed antwoord worden voorzien. In voorbereiding op de communicatie met burgers worden onder andere zogenoemde klantreizen uitgevoerd met kleine groepen Wmo-cliënten. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij het verder in beeld brengen van de informatiebehoefte van burgers, de voorbereiding van de communicatie naar burgers en de ontwikkeling van tools ter ondersteuning van hun doenvermogen (zoals bovengenoemde rekentool). Daarnaast is er ook contact met de cliëntorganisatie van het CAK en met gemeenten en zorgaanbieders om goed inzicht te krijgen in hoe burgers qua doenvermogen kunnen worden ondersteund.

Cliënten die vanwege een hogere eigen bijdrage de hulp niet meer via de gemeente wensen te ontvangen, maar deze bijvoorbeeld particulier willen organiseren (door middel van een beroep op hun sociale netwerk en/of via het inschakelen van particuliere hulp), zullen tijdig gelegenheid krijgen om deze afweging te maken en de maatschappelijke ondersteuning die zij vanuit de gemeente ontvangen op tijd stop te zetten.

Beroep op handelingsvermogen en alertheid en ondersteuning daarbij

Wat betreft het beroep dat wordt gedaan op het handelingsvermogen en de alertheid van burgers, merkt de regering het volgende op.

Een aantal burgers zal – door de invoering van de ivb – meer eigen bijdrage gaan betalen wanneer zij een beroep doen op ondersteuning op grond van de Wmo 2015. Voor een deel van hen zal de afweging relevant zijn of zij in verband daarmee al dan niet particulier hulp willen en/of kunnen organiseren (door een groter beroep te doen op hun sociale netwerk en/of door particulier hulp te gaan bekostigen). Dit doet een beroep op het handelingsvermogen en de alertheid van deze burgers. In aanloop naar de implementatie van de ivb wordt samen met aanbieders onderzocht hoe cliënten die uitstromen eventueel zouden kunnen worden ondersteund bij het zelf organiseren van huishoudelijke hulp.

Verder zijn voor het beroep op het handelingsvermogen en alertheid van de burger de volgende zaken nog relevant.

Voor het berekenen en opleggen van eigen bijdragen dient het CAK zich te baseren op de basisregistraties waarin de gegevens worden opgeslagen die daarvoor relevant zijn. Dit betreft persoonsgegevens zoals NAW en gegevens over het inkomen en vermogen. Deze gegevens ontvangt het CAK van respectievelijk de BRP en de Belastingdienst. De berekening van de eigen bijdrage wordt in de beschikking toegelicht. Daarbij worden de gegevens over inkomens en vermogen gebruikt. Die zijn meestal correct. Toch is het raadzaam voor de burger om de juistheid van de gebruikte gegevens te controleren. Het is immers ook in zijn belang dat er niet te veel of te weinig betaald wordt en de eigen bijdrage later niet herzien hoeft te worden. De toelichting die het CAK in de beschikking geeft, helpt de burger bij de controle van de gegevens.

Verder blijven er – net als nu onder het abonnementstarief – situaties waarbij ook van de burger zelf informatie nodig is. Het CAK attendeert burgers actief om daar alert op te zijn. Dit is conform de huidige praktijk bij inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdrageregelingen op grond van de Wlz en voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over wijzigingen in de huishoudenssamenstelling, in het bijzonder bij samenwonen zonder huwelijk of zonder geregistreerd partnerschap, omdat het CAK die informatie niet uit de BRP kan halen. Bij de zogenoemde startbrief en bij de (jaarlijkse) beschikkingen wijst het CAK de burger er actief op om dergelijke wijzigingen – waar ze aan de orde zijn – bij het CAK te melden. Als een burger overigens een ongeregistreerd partnerschap eenmaal bij het CAK heeft gemeld, legt het CAK een koppeling aan met de gegevens van de betreffende partner, waardoor het CAK vanuit het BRP een melding krijgt wanneer de betreffende partner eventueel naar een ander adres verhuist en het samenwonen eindigt of de betreffende partner bijvoorbeeld komt te overlijden.

Ook burgers die een zogenoemde peiljaarverlegging aanvragen (zie paragraaf 3.2.2) geven daarbij zelf informatie over het inkomen door aan het CAK. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.2 wordt de ivb in beginsel vastgesteld op basis van het bijdrageplichtig inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor de ivb wordt vastgesteld (t-2). Als er sindsdien een inkomensval heeft plaatsgevonden kan de cliënt dat bij het CAK melden met het verzoek om een zogenoemde peiljaarverlegging, waarbij de eigen bijdrage vervolgens op basis van het lagere inkomen in het lopende kalenderjaar (t) kan worden vastgesteld. Het kan voor de cliënt overigens ook nu al van belang zijn om bij een teruggang in inkomen een peiljaarverlegging aan te vragen bij het CAK, namelijk om zo in aanmerking te kunnen komen voor toepassing van het eventuele minimabeleid van diens gemeente. De mogelijkheid van een peiljaarverlegging bestaat nu dus ook al, maar wanneer de eigen bijdrage varieert met het inkomen kan het voor cliënten urgenter worden om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Daarom wordt het belangrijker dat de burger hier voldoende alert op is. Het CAK attendeert burgers bij de beschikking actief op de mogelijkheid om een peiljaarverlegging aan te vragen. Meer in den brede zullen ketenpartijen, waaronder in elk geval het CAK en gemeenten, inventariseren waar zij burgers alert op moeten maken in aanloop naar de invoering van de ivb (en ook structureel in de periode daarna) en gezamenlijk afspraken maken over de uitvoering daarvan.

Het is in deze context ook relevant dat als het inkomen van een cliënt, na een peiljaarverlegging, in het lopende jaar weer hoger wordt dan aanvankelijk door de cliënt was doorgegeven, het CAK dat pas achteraf kan zien. De cliënt kan deze inkomensstijging dan zelf doorgeven aan het CAK, om te voorkomen dat hij door die inkomensstijging na afloop van het jaar met een correctiefactuur te maken krijgt. Ook op het belang hiervan wordt de burger door het CAK actief geattendeerd. Dat gebeurt bij het bevestigen van de (initieel aangevraagde) peiljaarverlegging.

Als de cliënt in de voornoemde situaties niet alert genoeg is, kan dat tot gevolg hebben dat de eigen bijdrage achteraf met terugwerkende kracht wordt herzien. Dit risico kan niet worden weggenomen maar kan wel worden beheerst door cliënten actief te attenderen op het belang van het tijdig doorgeven van de hiervoor genoemde informatie. Zoals aangegeven zullen hiervoor voorbereidingen worden getroffen. Daarnaast geeft het CAK aan dat als een burger met een naheffing te maken krijgt, het CAK rekening houdt met de omstandigheden en de betalingscapaciteit van de

burger. Het CAK heeft de bevoegdheid om in voorkomende gevallen in verband daarmee een betalingsregeling te treffen en/of (een deel van) de naheffing kwijt te schelden.

Mede gelet op het voorgaande zal er geïnvesteerd worden in een goede communicatie en voorlichting naar cliënten en een goede bereikbaarheid van het CAK, zodat cliënten eenvoudig kunnen nagaan wat zij moeten doen indien sprake is van een inkomensval of van een wijziging in de omstandigheden. Ook meer in zijn algemeenheid is de communicatie naar de burger één van de speerpunten van ketenpartijen in de voorbereiding op de invoering van de ivb. De regering vindt het van belang dat de communicatie in samenspraak met cliënten(vertegenwoordigers) en praktijkprofessionals wordt voorbereid.

Een systematiek die in grote lijnen vergelijkbaar is met de hierboven beschreven (reeds bestaande) systematiek van peiljaarverlegging voor eigen bijdragen, is overigens ook onderzocht als beleidsoptie voor de huurtoeslag in het kader van onderzoek naar de toekomst van het toeslagenstelsel.⁸⁰ Een uitkomst daarvan was onder andere dat sommige burgers zich afvragen of zij goed kunnen bepalen of hun bijdrageplichtig inkomen in het lopende jaar is gedaald ten opzichte van twee jaar geleden. In reactie daarop geeft de regering aan dat een aangevraagde peiljaarverlegging in het kader van de ivb alleen door het CAK wordt uitgevoerd als dit in het voordeel van de cliënt is. Als de client bij een verzoek om een peiljaarverlegging een inkomen en vermogen doorgeeft dat hoger is dan dat van twee jaar geleden, voert het CAK de peiljaarverlegging niet uit.

Voor algemene voorzieningen bepalen gemeenten zelf of een eigen bijdrage wordt gevraagd. Dat is nu al zo voor «gewone» algemene voorzieningen. Met dit voorstel gaat dat ook (opnieuw) gelden voor algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Gemeenten moeten er zorg voor dragen dat die eigen bijdrage financieel passend is. Afhankelijk van hoe de gemeente dit invult, kan het zijn dat cliënten hierbij inkomensgegevens aan de gemeente moeten verstrekken, zodat die de financieel passende eigen bijdrage kan vaststellen. Als dit aan de orde is, wordt ook daarmee een beroep op het doenvermogen van de burger gedaan.

Overige maatregelen om mentale belasting te beperken

De regering heeft het voornemen om via de aanpassing van lagere regelgeving de impact voor de burger van eventuele vertraging en/of eventuele fouten in de uitvoering van de nieuwe eigenbijdragesystematiek (verder) te verkleinen. Zo is het voornemen om tegelijk met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 genoemde maximumtermijn van twaalf maanden, waarmee een eigen bijdrage op dit moment nog met terugwerkende kracht kan worden opgelegd (artikel 3.5 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) te verkorten naar drie maanden (zie paragraaf 3.2.5). Dit zorgt ook voor een extra stimulans voor gemeenten om gegevens tijdig aan te leveren aan het CAK. Gelijktijdig zal

⁸⁰ Zie *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel*, Den Haag, februari 2024, bijlage bij: Kamerstukken II, 2023/24, 31 066, nr. 1340 en *Rapportage Toeslagen en Doenvermogen. Alternatieven voor het toeslagstelsel getoetst vanuit burgerperspectief*, Nijmegen, november 2020, bijlage bij: Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 760.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de doelgroep van de huurtoeslag niet gelijk is aan de populatie die de ivb verschuldigd zal zijn (de populatie waar het CAK vanuit is gegaan in zijn doenvermogenstoets). Ook is de getoetste optie voor de huurtoeslag niet geheel gelijk is aan de (bestaande) systematiek van peiljaarverlegging bij eigen bijdragen in het kader van de Wmo 2015 en Wlz.

ook worden geregeld dat bij een verhoging van de eigen bijdrage, de maximumtermijn voor terugwerkende kracht (zoals genoemd in artikel 3.6 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) door het CAK kan worden verkort naar drie maanden, waar dat nu nog twaalf maanden is.

Zoals ook aangegeven in paragraaf 3.2.5 is de regering voornemens tegelijk met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook de positie van burgers te versterken wanneer zij bij het CAK melden dat de start- of stopdatum van de eigen bijdrage niet overeenkomt met de start- of stopdatum van de feitelijke levering van de ondersteuning. Het voornemen is te regelen dat gemeenten binnen een bepaalde termijn moeten reageren op informatieverzoeken van het CAK die verband houden met een dergelijk bezwaar. Het CAK zal de bevoegdheid krijgen om na het verstrijken van deze termijn op basis van de informatie die door de cliënt is aangeleverd en eventuele overige beschikbare informatie, het bezwaar van de burger af te handelen, ook als de gemeente nog niet op het informatieverzoek van het CAK heeft gereageerd. Uit de huidige praktijk blijkt dat de burger in dit soort situaties meestal gelijk heeft. De situatie waarin de burger door een vertraagde reactie van een gemeente onnodig lang moet wachten op de correctie van een feitelijk foutieve start- of stopdatum van de eigen bijdrage zal door deze maatregel kunnen worden voorkomen.⁸¹

Conclusie

Concluderend, zal de nieuwe eigenbijdragesystematiek die met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, meer vragen van het doenvermogen van burgers dan het abonnementstarief. Daarom wordt een aantal maatregelen genomen om de cliënt te ondersteunen bij het beroep dat wordt gedaan op zijn begripsvermogen en in voorkomende situaties, handlingsvermogen en alertheid. Ook wordt een aantal maatregelen genomen om burgers beter te beschermen tegen (de impact van) eventuele vertraging en/of fouten van de overheid in de uitvoering. Daarnaast zal geïnvesteerd worden in een goede communicatie en bereikbaarheid voor de burger. Deze maatregelen in acht genomen acht de regering – alles overwegende – de druk op het doenvermogen die samenhangt met dit wetsvoorstel in totaliteit aanvaardbaar.

6.2 Gevolgen voor aanbieders

Dit wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Ten eerste kunnen onderdelen van dit wetsvoorstel gevolgen hebben voor de contracten van aanbieders met gemeenten. Zo zullen gemeenten die dat nu nog niet doen, duidelijke contractafspraken moeten maken met aanbieders over het tijdig aanleveren van gegevens over wanneer de ondersteuning start, stopt en wordt gepauzeerd. Daarnaast zullen sommige gemeenten mogelijk ook afspraken willen maken over een eventuele rol van aanbieders bij de inning van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie (waarvoor gemeenten weer zelf verantwoordelijk worden, zie paragraaf 3.3). Ook zou het kunnen dat er gemeenten zijn die bij de beperkte groep cliënten waarbij wordt ingeschat dat de ivb hoger zal zijn dan de kostprijs, door de aanbieder een lagere eigen bijdrage willen laten innen (als gemeenten dit regelen hoeven die

⁸¹ Als de gemeente – na het verstrijken van de termijn – eventueel toch nog aanvullende informatie aanlevert bij het CAK op basis waarvan blijkt dat de burger toch bijdrageplichtig was in de periode waarover het signaal van de burger ging, dan kan het CAK in die gevallen de eigen bijdrage naderhand alsnog opleggen. Echter, de termijn waarmee de eigen bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd is dan gemaximeerd op drie maanden.

cliënten geen ivb te betalen; zie paragraaf 3.2.4). Ook daarover zal een gemeente dan afspraken willen maken met de aanbieder.

Verder is het denkbaar dat aanbieders van ondersteuning met een kritischer houding te maken krijgen van cliënten, wanneer die – in vergelijking met de huidige situatie – meer eigen bijdrage moeten betalen voor een voorziening. Daarentegen kan de (voorgenomen) verduidelijking van het startmoment voor de verschuldigdheid van de eigen bijdrage voor aanbieders juist tot gevolg hebben dat aanbieders hier minder vragen over ontvangen van cliënten.

Dit wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de vraag naar maatschappelijke ondersteuning, met name huishoudelijke hulp. Die vraag zal naar verwachting afnemen. Dit komt aan de orde in paragraaf 9.2, waarbij ook wordt ingegaan op de doorwerking hiervan naar de arbeidsmarkt.

6.3 Gevolgen voor gemeenten

Het wetsvoorstel heeft voor gemeenten verschillende gevolgen. In de eerste plaats zullen gemeenten – in het licht van de nieuwe eigenbijdrage-systematiek – hun lokale beleid opnieuw moeten bekijken en waar nodig aanpassen. Het kan daarbij dan bijvoorbeeld gaan om een aanpassing van minimabeleid of van het beleid rond algemene voorzieningen.

Verder is er een aantal gevolgen voor het personeel van gemeenten. In de basis verandert de invoering van de ivb niet veel aan het werkproces bij gemeenten: gemeenten moeten voor de inning van de eigen bijdrage – net als nu onder het abonnementstarief – aan het CAK doorgeven wanneer een maatwerkvoorziening start dan wel stopt. Wel hebben de voorgenomen regels rond kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen (zie paragraaf 3.2.3 van deze memorie van toelichting) impact op de werkprocessen van gemeenten. De herintroductie van een inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage zorgt ervoor dat gemeenten weer kostprijzen van hulpmiddelen en woningaanpassingen moeten doorgeven aan het CAK. Dat was voorheen ook zo. Op dit moment mogen gemeenten de kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen zelf uitvoeren of de uitvoering aan het CAK overlaten.

Een aantal gemeenten heeft aangegeven op dit moment geen actieve vorm van kostprijsbewaking uit te voeren of te laten uitvoeren door het CAK, omdat de maandelijkse kosten van het hulpmiddel altijd lager zijn dan het abonnementstarief. Deze gemeenten moeten door invoering van de ivb alsnog (opnieuw) de kostprijzen gaan registreren en laten bewaken door het CAK. Alle gemeenten zullen een methodiek moeten vaststellen voor het bepalen van de kostprijzen van de hulpmiddelen en woningaanpassingen, het aanleveren hiervan bij het CAK en voor het verwerken van het signaal van het CAK dat de kostprijs wordt bereikt. Inmiddels is een handreiking ontwikkeld voor gemeenten voor de vaststelling van kostprijzen die nog verder aangevuld kan worden. Bij de implementatie zullen betrokken medewerkers geïnstrueerd moeten worden over de nieuwe werkwijze.

Het wetsvoorstel heeft daarnaast effect op de standaard die gebruikt wordt voor de digitale gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het CAK (de iEb-standaard). Ook het hierboven genoemde proces van kostprijsbewaking leidt tot aanpassingen in die standaard. Dit betekent dat ook de gemeentelijke software aangepast moet worden. Tijdens de voorbereiding van de implementatie is er nauw overleg met gemeentelijke softwareleveranciers. Softwareleveranciers zijn betrokken in het

referentieproces dat wordt doorlopen voor de nieuwe release van de standaard.

Gemeenten verwachten dat de invoering van de ivb tot veel vragen van cliënten zal leiden. Daarnaast houden gemeenten er rekening mee dat de invoering van de ivb, al dan niet tijdelijk, kan leiden tot meer bezwaren van burgers. Gemeenten zullen hun medewerkers moeten instrueren en moeten voorbereiden op meer complexe vragen. Deze zaken kunnen (tijdelijk) om extra capaciteit vragen.

Op communicatiegebied is er een nauwe samenwerking binnen de uitvoeringsketen. Er worden communicatiemiddelen ontwikkeld waarmee gemeenten hun eigen inwoners kunnen informeren en vragen van hun inwoners kunnen beantwoorden. Op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) wordt een dossier bijgehouden waarop gemeenten onder andere handreikingen, FAQ's en formats kunnen vinden.

Gemeenten zijn op dit moment al wettelijk verplicht om bij het zogenoemde keukentafelgesprek te onderzoeken en met de burger te bespreken welke eigen bijdragen de burger ongeveer verschuldigd zal zijn (artikel 2.3.2, vierde lid, onderdeel g, Wmo 2015). Toegangsmedewerkers zullen getraind en/of ondersteund moeten worden om bovengenoemd deel van het keukentafelgesprek goed te kunnen blijven voeren. Er worden tools ontwikkeld om de toegangsmedewerkers hierbij te ondersteunen, zoals de rekentool die het CAK gaat ontwikkelen (zie paragraaf 6.1).

Onderdelen van het wetsvoorstel kunnen verder gevolgen hebben voor de contracten tussen gemeenten en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Zo zullen gemeenten die dat nu nog niet doen, duidelijke contractafspraken moeten maken met aanbieders over het tijdig aanleveren van gegevens over wanneer de ondersteuning start, stopt en wordt gepauzeerd.

Tot slot: afhankelijk van de manier waarop gemeenten invulling geven aan de beleidsruimte die zij binnen dit wetsvoorstel hebben, kan de impact van het wetsvoorstel voor gemeenten (inclusief het personeel) variëren:

- zo wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten gecreëerd om – in de uitzonderlijke situatie dat wordt ingeschat dat de ivb van de cliënt hoger is dan de kostprijs van de maatwerkvoorziening – de cliënt niet aan te melden bij het CAK voor inning van de ivb, maar die cliënt zelf een lagere eigen bijdrage van ten hoogste de kostprijs in rekening te brengen (zie paragraaf 3.2.4). Als gemeenten hiervoor kiezen, is het nodig dat zij de inning van die lagere eigen bijdrage zelf organiseren en daarvoor een proces inrichten;
- ook als gemeenten ervoor kiezen om algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie aan te bieden en daarvoor een eigen bijdrage in rekening te brengen, zullen zij de inning daarvan zelf moeten organiseren (zie paragraaf 3.3). Op dit moment geldt voor dit type algemene voorzieningen nog het abonnementstarief, dat geïnd wordt door het CAK. Gemeenten kunnen op dit moment ook voor andere algemene voorzieningen een eigen bijdrage vragen, waarbij zij de inning zelf moeten organiseren. Dit blijft zo.

6.4 Gevolgen voor het CAK

Het CAK zal de nieuwe eigenbijdragesystematiek moeten inregelen in de eigen organisatie. Onderdeel daarvan is dat het CAK voor alle gemeenten de kostprijsbewaking bij voorzieningen met hulpmiddelen en/of

woningaanpassingen gaat uitvoeren. Dit vergt een grote aanpassing in de processen en daarmee de ICT van het CAK. Daarnaast zal het CAK voor cliënten die een maatwerkvoorziening ontvangen en daarvoor een eigen bijdrage moeten betalen een toets op inkomen en vermogen moeten uitvoeren via een koppeling met de Belastingdienst. Deze koppeling bestaat in het kader van de Wmo 2015 nu ook al voor cliënten waarop het zogenoemde minimabeleid voor eigen bijdragen van toepassing is (cliënten met een bijdrageplichtig inkomen dat lager is dan een door de gemeente bepaalde grens betalen dan geen bijdrage) en voor beschermd wonen. Het CAK verwacht ook een toename van het contact met cliënten, met een piek bij de invoering van de nieuwe eigen bijdrage, vanwege de vragen die de veranderingen naar verwachting bij cliënten zullen oproepen. Ook verwacht het CAK dan veel bezwaren en verzoeken om aanpassing van de eigen bijdrage. Hiervoor moeten het CAK extra personeel werven en opleiden.

De voorgestelde verduidelijking van het startmoment van de eigen bijdrage zal er naar verwachting toe leiden dat het CAK hier op termijn structureel minder vragen over ontvangt en vragen beter zal kunnen beantwoorden (over het startmoment voor de verschuldigdheid van de bijdrage ontvangt het CAK nu regelmatig vragen en bezwaren). Kort na de invoering van het wetsvoorstel zal het CAK hier mogelijk eenmalig meer vragen over ontvangen. Het voorgaande geldt ook in relatie tot de voorgestelde uniformering van de regels rond pauzering van de eigen bijdrage.

7. Gevolgen voor de regeldruk

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

7.1 Effecten op regeldruk burgers

De regeldruk bij gebruik van maatschappelijke ondersteuning neemt door de voorgestelde wijziging van de eigenbijdragesystematiek toe. De berekening van de bijdrage wordt complexer omdat deze afhankelijk wordt van het inkomen en vermogen. Hierdoor is de factuur minder eenvoudig en gaat er naar verwachting meer tijd naar bezwaar- en beroepsprocedures.

De structurele toename van de regeldruk hiervan wordt geraamd op circa € 1.477.683 [786.670 cliënten⁸² over een jaar x 5 minuten voor het lezen van de factuur (€ 1.114.450) + 78.700 meer telefoontjes naar het CAK x 10 minuten per telefoontje (€ 222.983) + 5.500 extra bezwaarschriften x 90 minuten (€ 140.250)]⁸³. Daarbij wordt verwacht dat 124.000 cliënten⁸⁴ een particulier alternatief voor de voorziening gaan zoeken. Het bovenstaande

⁸² Zie tabel 2, hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting. In totaal waren er in 2021 binnen de Wmo 1.204.395 cliënten. Bij personen met een inkomen (ruim) onder 135% van het sociaal minimum geldt dat de structurele toename van de regeldruk minder groot is of dat (nagenoeg) geen sprake is van extra structurele regeldruk. In tabel 2 gaat het hierbij bij benadering om een deel van de cliënten in de inkomenscategorieën tot € 30.000 (dit betreft categorieën in termen van inkomen op huishoudensniveau). De omvang van deze groep is echter niet exact uit de tabel af te leiden. In het kader van de berekening van de effecten op de regeldruk, is met het voorgaande rekening gehouden door de categorieën met een inkomen tot € 20.000 niet mee te tellen in het totaal van cliënten waarbij een structurele toename van regeldruk wordt verwacht, en de categorieën met een inkomen vanaf € 20.000 wel mee te tellen.

⁸³ In paragraaf 7.1 is bij alle rekensommen voor regeldruk uitgegaan van een gemiddeld uurloon van € 17 zoals voorgeschreven in het *Handboek Meting Regeldrukkosten 2023*, versie 2.0.

⁸⁴ Zie paragraaf 9.2 van deze memorie van toelichting.

bedrag van € 1.477.683 wordt daarvoor met € 232.922 gecorrigeerd.⁸⁵ Dat levert een totaal op aan structurele regeldruk van naar verwachting circa € 1.244.761.

Ten slotte moeten cliënten ook eenmalig kennisnemen van de nieuwe regeling. Dit leidt naar verwachting eenmalig tot een toename van de regeldruk met circa € 1.706.226 (1.204.395 cliënten die eenmalig 5 minuten tijd nemen voor het kennisnemen van de regeling). De verwachte 124.000 cliënten die stoppen met hun voorziening zullen wellicht meer tijd nodig hebben om de ondersteuning te beëindigen. Dit zorgt aanvullend eenmalig voor circa € 1.054.000 aan regeldruk (124.000 cliënten x 30 minuten). De verwachte totale eenmalige regeldruk komt daarmee uit op circa € 2.760.226.

7.2 Effecten op regeldruk aanbieders

Aanbieders worden eenmalig belast met het kennisnemen van deze regeling. Dit leidt eenmalig tot een toename van de regeldruk met circa € 25.000 (10 min x € 45 loonkosten per uur van een specialist x 3.250 aanbieders). Met het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bestaande systematiek van start-stop zorg berichten in het berichtenverkeer Wmo, waardoor hier in principe geen verzwaring van regeldruk wordt voorzien.

8. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

8.1 Toezicht en handhaving

De controle op een juiste uitvoering door het college van burgemeester en wethouders van de regels die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd voor de eigen bijdragen en het vaststellen van het beleid en de verordening daaromtrent ligt primair bij de gemeenteraad. Daar waar gemeenten duidelijk de wettelijke kaders omtrent de eigen bijdragen overschrijden, kan de Minister van VWS optreden als interbestuurlijk toezichthouder. De Minister van VWS zal hierbij vervolgens de stappen van de interventieladder interbestuurlijk toezicht doorlopen.

Het toezicht op de uitvoering van wettelijke regelingen door het CAK is op basis van artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg belegd bij de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa). De NZa publiceert jaarlijks en indien hiertoe aanleiding bestaat op basis van onderzoek een toezichtoordeel over de uitvoering van wettelijke regelingen door het CAK. Op basis van dit oordeel voert het Ministerie van VWS, als opdrachtgever van het CAK, het gesprek met het CAK over de uitvoering van de wettelijke regelingen.

Het college is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wmo 2015 – en van de daarop gebaseerde (gemeentelijke) regels – door aanbieders van maatschappelijke ondersteuning (zie artikel 6.1 van de Wmo 2015). Daarnaast sluiten colleges contracten met aanbieders. Voor zover het om eigen bijdragen gaat die niet via het CAK worden geïnd, kunnen gemeenten daarbij eventueel ook afspraken maken over de inning van eigen bijdragen, bijvoorbeeld in het kader van vervoer. Materiële controles op de levering van maatschappelijke ondersteuning door gecontracteerde aanbieders, en op de betaling van die ondersteuning, dragen daarom eveneens bij aan de handhaving van een correcte

⁸⁵ Uitgaande van het berekende bedrag aan regeldrukverzwaring van € 1.477.683 voor 786.670 cliënten, komen de gemiddelde meerkosten aan regeldruk uit op € 1,88 per cliënt. Voor 124.000 cliënten die uitstromen wordt de regeldruk daarom met € 232.922 gecorrigeerd.

uitvoering van de regels die gesteld zijn bij of krachtens de Wmo 2015, waaronder wettelijke bepalingen omtrent eigen bijdragen.

Toezicht en handhaving jegens burgers als gevolg van dit wetsvoorstel zijn niet aan de orde. Weliswaar legt het wetsvoorstel de cliënt de verplichting op om, indien verschuldigd, een eigen bijdrage te betalen, maar de Wmo 2015 en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 voorzien – ook na respectievelijk de voorgestelde en voorgenomen wijzigingen – in een systeem waarmee de eigen bijdrage, indien verschuldigd, wordt geheven zonder dat de cliënt zelf daarvoor iets hoeft te ondernemen. Ook de inning van deze bestuursrechtelijke geldschuld is een proces dat wordt uitgevoerd door het CAK, de colleges en eventuele andere instanties die de eigen bijdragen vaststellen. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat in een relatief beperkt aantal gevallen informatie van de cliënt nodig is om de eigen bijdrage correct vast te stellen. Het betreft informatie die niet reeds blijkt uit de diverse registraties die voor het CAK, het college en eventueel de andere bovengenoemde instanties toegankelijk zijn, bijvoorbeeld sommige wijzigingen in de samenstelling van een gezamenlijke huishouding (zie ook paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting). Dergelijke wijzigingen kunnen niet alleen ten nadele van de cliënt zijn, namelijk indien de eigen bijdrage daardoor hoger wordt, maar ook ten voordele van de cliënt zijn, namelijk indien de eigen bijdrage daardoor lager wordt. Het CAK zal daarom cliënten actief attenderen om er alert op te zijn dergelijke wijzigingen te melden. Dit verkleint het risico dat de burger niet de juiste informatie verstrekt in het relatief beperkt aantal gevallen dat die informatie nodig is. Ook het risico op fraude bij de ivb wordt aanmerkelijk beperkt doordat de toets op inkomen en vermogen door het CAK plaatsvindt op basis van gegevens van de Belastingdienst en doordat de mogelijkheid bestaat om de eigen bijdrage te herzien.

8.2 Rechtsbescherming

Het vaststellen van de eigen bijdrage is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat geldt ook voor een herziene vaststelling van de eigen bijdrage. Verder is de eigen bijdrage een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Awb. Bij de afhandeling van een bestuursrechtelijke geldschuld kunnen besluiten worden genomen, bijvoorbeeld over eventueel uitstel van betaling. Tegen besluiten over de eigen bijdrage staat op grond van de Awb bezwaar en beroep open. Als een cliënt het niet eens is met een besluit van het CAK, het college of een andere instantie over de eigen bijdrage kan daartegen bezwaar worden gemaakt bij het CAK, dat college of die instantie. Bij een spoedeisend belang kan een voorlopige voorziening gevraagd worden. De cliënt kan in beroep gaan bij de rechtbank. Een hoger beroep wordt behandeld door de Centrale Raad van Beroep. Als gevolg van dit wetsvoorstel worden ongeveer 5.500 extra bezwaarzaken verwacht in het eerste jaar en circa 2.000 per jaar in de jaren daarna. Uitgaande van ervaringscijfers raamt de Raad voor de Rechtspraak het aantal beroepen dan op ongeveer 70 in het eerste jaar en circa 25 per jaar in de jaren daarna en het aantal hoger beroepen op respectievelijk 25 en 9 per jaar.

Behalve bezwaar en (hoger) beroep tegen besluiten, biedt de Awb de cliënt ook de mogelijkheid een klacht in te dienen over de wijze waarop het CAK, het college of een andere instantie zich met betrekking tot het opleggen van een eigen bijdrage jegens hem of een ander heeft gedragen.

9. Financiële gevolgen

Hieronder worden – in afzonderlijke paragrafen – de financiële gevolgen van de onderhavige voorstellen voor achtereenvolgens burgers, aanbieders, gemeenten, het CAK, alsmede de rechterlijke macht en rechtsbijstand op hoofdlijnen uiteen gezet. In de paragraaf over de financiële gevolgen voor aanbieders wordt ook ingegaan op de doorwerking hiervan naar de arbeidsmarkt.

9.1 Financiële effecten burgers

Voor burgers die een eigen bijdrage moeten betalen, heeft de invoering van de ivb negatieve financiële effecten. In figuur 1 in paragraaf 3.2.2 van deze memorie van toelichting is (in prijspeil 2025) inzichtelijk gemaakt hoeveel euro per maand de ivb voor verschillende huishoudenstypen en bij verschillende niveaus van het bijdrageplichtig jaarinkomen zal bedragen. Daarmee ontstaat een beeld van de mate waarin de ivb per maand hoger is dan het abonnementstarief van € 21. Met dit verschil kan in voorkomende gevallen de stapeling van eigen bijdragen voor een cliënt per maand toenemen (uitgedrukt in prijspeil 2025). Zoals benoemd in paragraaf 2.2 zijn cliënten die met een partner een huishouden vormen nu geen abonnementstarief verschuldigd indien ten minste één van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Dit zijn cliënten in de categorie niet-AOW gerechtigde meerpersoonshuishoudens. Voor deze cliënten kan de stapeling van maandelijks te betalen eigen bijdragen in voorkomende gevallen dus toenemen met een bedrag ter hoogte van de voor hen vastgestelde ivb per maand. De te verwachten inkomenseffecten per categorie zullen nader worden toegelicht in de nota van toelichting bij de amvb die op basis van dit wetsvoorstel wordt uitgewerkt.

Een aantal cliënten zal als gevolg van de ivb mogelijk afzien van het gebruik van ondersteuning op grond van de Wmo 2015. Dit effect wordt in het bijzonder bij huishoudelijke hulp en in mindere mate bij hulpmiddelen en woningaanpassingen verwacht. Deze cliënten zullen deze ondersteuning naar verwachting buiten de Wmo 2015 om organiseren, door zelf professionele hulp in te schakelen en/of een (groter) beroep te doen op het sociale netwerk.

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

9.2 Financiële effecten aanbieders

In globale lijnen zal de nieuwe eigenbijdragesystematiek vooral voor aanbieders van huishoudelijke hulp een drukkend effect tot gevolg hebben op de vraag naar hun dienstverlening op basis van de Wmo 2015. Verwacht wordt dat circa 124.000⁸⁶ van de huidige cliënten als gevolg van de aanpassing van het abonnementstarief naar een ivb, geen beroep meer zullen doen op de Wmo 2015. Dit betreft naar verwachting circa 100.000 cliënten huishoudelijke hulp en circa 40.000 cliënten hulpmiddelen en diensten. Omdat sommige cliënten tot beide groepen behoren (en dus zowel huishoudelijke hulp als hulpmiddelen en/of diensten ontvangen)

⁸⁶ Aantallen op basis van jaar 2022.

gaat het in totaal om circa 124.000 cliënten. Anderzijds zal er de komende jaren sprake zijn van een toenemende vraag naar maatschappelijke ondersteuning als gevolg van de vergrijzing van de bevolking.

In de arbeidsmarktprognose 2023 in het kader van het Arbeidsmarktprogramma Zorg en Welzijn (hierna: AZW) was in het scenario Nieuw Beleid de vervanging van het abonnementstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdragesystematiek meegenomen.⁸⁷ Inmiddels is er een nieuwe arbeidsmarktprognose beschikbaar (arbeidsmarktprognose 2024). Daarin is alleen geen scenario opgenomen waarin nieuw beleid (waaronder de vervanging van het abonnementstarief door de ivb) is meegenomen. De eerdere doorrekening in de arbeidsmarktprognose 2023 geeft echter nog steeds een goede indicatie van de verwachte arbeidsmarkteffecten van de invoering van de ivb.⁸⁸

De uitkomsten van de prognose uit 2023 laten zien dat de vraag naar zorg hulpen (de beroepsgroep waar ook huishoudelijke hulpen onder vallen) binnen de thuiszorg in het ingangsjaar met circa 3% zou afnemen. Binnen enkele jaren daarna zou de vraag al weer boven het niveau van voor de invoering van de nieuwe eigenbijdragesystematiek liggen. De verwachting is daarom vooralsnog dat het scenario van incidentele vraaguitletval binnen de Wmo 2015 als gevolg van de omzetting van het abonnementstarief naar een inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdragesystematiek niet op grote schaal tot ontslagen gaat leiden. Uiteraard zal de vraaguitletval per individuele aanbieder verschillen en kan deze voor individuele aanbieders groter uitvallen dan het landelijk gemiddelde. De verwachting is echter dat ook in dat geval de vraaguitletval grotendeels opgevangen kan worden via het natuurlijk verloop onder huishoudelijke hulpen.

9.3 Financiële effecten gemeenten

Zoals eerder in deze memorie van toelichting al is aangegeven (zie paragraaf 3.1), is een doel van dit wetsvoorstel om het instrumentarium van gemeenten te vergroten waarmee zij:

- burgers kunnen stimuleren om waar mogelijk zelf in hun ondersteuningsbehoefte te voorzien; en
- waarmee zij van burgers die een beroep doen op voorzieningen op grond van de Wmo 2015, een financiële bijdrage kunnen vragen die past bij hun financiële draagkracht.

De ivb draagt zodoende bij aan een stevigere balans tussen de financiën waar gemeenten over kunnen beschikken en de taken waar zij voor staan. Dit wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

Effect op kosten en eigenbijdrage-opbrengsten gemeenten en uitname uit Gemeentefonds

Met de invoering van de ivb zullen de kosten voor gemeenten die het gevolg zijn geweest van de invoering van het abonnementstarief, naar verwachting grotendeels komen te vervallen. Al zal dat niet volledig zo zijn, omdat niet geheel wordt teruggekeerd naar de eigen bijdrage zoals die was vóór de invoering van het abonnementstarief.

- De structurele kosten voor gemeenten die het gevolg zijn van de invoering van het abonnementstarief zijn geraamd op 440 mil-

⁸⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29 282, nr. 554.

⁸⁸ Behoudens dat in die prognose nog werd uitgegaan van invoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage per 1 januari 2026. De beoogde invoeringsdatum is nu 1 januari 2027.

joen euro.⁸⁹ Zie ook paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting. Dit betreft (blijkend uit de *Monitor Abonnementstarief*):⁹⁰

- o voor circa 80% kosten die verband houden met een toename van het gebruik van Wmo-voorzieningen (het gedragseffect of de zogenoemde aanzuigende werking van het abonnementstarief);
 - o voor circa 20% een verlaging van de eigenbijdrageopbrengsten (het financieringseffect van het abonnementstarief).
- De verwachting is dat met de vervanging van het abonnementstarief door de ivb, deze structurele kosten – op 50 miljoen euro na – zullen wegvallen. Dat betekent dat een structurele (netto) kostendaling bij gemeenten wordt verwacht van 390 miljoen euro.
- o De verwachting is dat ook deze daling voor circa 80% een gedragseffect zal betreffen (een daling van de kosten als gevolg van een minder groot beroep op Wmo-voorzieningen) en voor circa 20% een financieringseffect (meer eigenbijdrageopbrengsten).

De bovengenoemde structurele (netto) kostendaling van 390 miljoen euro wordt gedeeltelijk uitgenomen uit het Gemeentefonds. De structurele uitname betreft 225 miljoen euro per jaar met ingang van 2027. Het gaat hierbij om een uitname van alle middelen die het Rijk in het verleden aan het Gemeentefonds heeft toegevoegd in verband met de invoering van het abonnementstarief en van de extra middelen die het Rijk hiervoor per 2025 heeft toegevoegd (zoals toegezegd in het IZA)⁹¹ op de hiervoor genoemde 50 miljoen euro⁹² na.⁹³

Vanuit gemeenten zijn twijfels geuit of de geraamde kostendaling bij gemeenten (á 390 miljoen euro) ook daadwerkelijk zal optreden. In reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel hebben sommige gemeenten aangegeven te verwachten dat de maximum-ivb die daarin was opgenomen niet hoog genoeg is om mensen met een hoog inkomen ertoe te bewegen geen beroep meer te doen op de Wmo 2015. (Sindsdien is het voorgenomen niveau van de maximum-ivb verhoogd, zie paragraaf 10.5.) Daarnaast hebben sommige gemeenten aangegeven te verwachten dat cliënten de ondersteuning die zij nu ontvangen niet snel zullen stopzetten als gevolg van de verhoging van de eigen bijdrage, wanneer zij tevreden zijn over de lopende ondersteuning. Ook verwachten sommige gemeenten dat cliënten die dat willen, moeilijk een particuliere hulp zullen kunnen vinden, gelet op de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

In verband met de bovengenoemde punten is het redelijk te verwachten dat de geraamde structurele netto besparing bij gemeenten (van 390 miljoen euro) niet in het eerste jaar al volledig gerealiseerd zal worden, maar dat – net als bij het abonnementstarief – het structurele effect geleidelijk bereikt zal worden, waarbij wel de verwachting is dat in het jaar van invoering meer dan 225 miljoen euro kostendaling bij gemeenten zal worden gerealiseerd.

⁸⁹ Deze raming is ook het uitgangspunt geweest voor de 110 miljoen euro die in het kader van het IZA per 2025 aan gemeenten wordt toegekend. Zie: *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 765, nr. 655.

⁹⁰ Vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

⁹¹ *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 765, nr. 655.

⁹² Deze 50 miljoen euro betreft het deel van de kostenstijging die zich bij gemeenten heeft voorgedaan als gevolg van de invoering van het abonnementstarief, dat niet ongedaan wordt gemaakt met de vervanging van het abonnementstarief door de ivb.

⁹³ Voor de overige 165 miljoen euro is bij de invoering van het abonnementstarief in het kader van het Interbestuurlijke Programma (IBP) afgesproken dat dit gefinancierd zou worden uit het accres van het Gemeentefonds. Zie Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 329.

De hierboven beschreven inbreng van gemeenten geeft geen aanleiding om de raming van het structurele effect van 390 miljoen euro bij te stellen. Deze raming wordt om de volgende reden voldoende solide geacht. De invoering van de ivb is een maatregel met een financieringseffect dat op macroniveau vergelijkbaar is met het financieringseffect van de invoering van het abonnementstarief destijds.⁹⁴ Het is daarom redelijk te veronderstellen dat er op macroniveau ook een naar verhouding vergelijkbaar structureel gedragseffect te verwachten is. Het geraamde structurele financieringseffect en gedragseffect van het abonnementstarief hebben een solide empirische basis in de *Monitor Abonnementstarief*.⁹⁵

Daarnaast heeft de regering de volgende overweging. Hoewel sommige gemeenten aangeven dat er op dit moment nauwelijks aanbod is van particuliere hulpen, is het redelijk te veronderstellen dat dit in elk geval ook deels het gevolg is van de invoering van het abonnementstarief in 2019, waardoor een substantieel deel van de vraag naar particuliere hulpen kwam te vervallen en is verschoven naar de collectief gefinancierde hulp op basis van de Wmo 2015. Het is daarom redelijk te veronderstellen dat met de vervanging van het abonnementstarief door de ivb, de vraag naar particuliere hulpen weer (geleidelijk) zal toenemen, waardoor het voor mensen ook (geleidelijk) weer interessanter wordt om zich als particuliere hulp bij het huishouden aan te bieden op de arbeidsmarkt.

Het voorgaande laat onverlet dat de financiële effecten van de ivb voor gemeenten grotendeels afhankelijk zijn van een gedragseffect bij cliënten. En dat de raming van dat gedragseffect onvermijdelijk met een mate van onzekerheid omgeven is. Mede met het oog hierop zullen de beleidseffecten van het wetsvoorstel (waaronder genoemd gedragseffect) gemonitord en geëvalueerd worden. Hoofdstuk 11 gaat hier nader op in.

Uitvoeringskosten

VNG Realisatie heeft in haar uitvoeringstoets (zie paragraaf 10.5) geen raming gegeven van de structurele uitvoeringskosten voor gemeenten, maar wel een aantal zaken geschetst die daar van invloed op (kunnen) zijn. Ten eerste constateert VNG Realisatie dat bij de invoering van de ivb veel onderdelen van het werkproces bij gemeenten hetzelfde blijven, waardoor de invoering van de ivb *in de basis* geen grote personele impact heeft voor gemeenten (zie ook paragraaf 6.3). De ivb leidt volgens VNG Realisatie mogelijk wel tot meer vragen en bezwaren van burgers, wat een beroep doet op personele capaciteit. Daarnaast noemt VNG Realisatie nog een aantal andere (potentiële) factoren die tot een toename van de (structurele) uitvoeringskosten kunnen leiden. Om die deels weg te nemen heeft de regering een aantal aanbevelingen van VNG Realisatie overgenomen (zie paragraaf 10.5).

In hoeverre gemeenten voor het overige nog met hogere structurele uitvoeringskosten te maken (kunnen) krijgen is afhankelijk van beleids- en inrichtingskeuzes van individuele gemeenten. Zo biedt een aantal gemeenten momenteel – vanuit lokale beleidsoverwegingen – algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie aan, waarvoor het CAK nu nog het abonnementstarief int (zie paragraaf 3.3). Gemeenten krijgen meer beleidsruimte om hier een (voor de doelgroep) financieel passende eigen bijdrage voor te vragen, en moeten die – net als voorheen – zelf innen, zoals bij overige algemene voorzieningen waar

⁹⁴ De omvang van het financieringseffect is vergelijkbaar, de richting van het effect is tegengesteld.

⁹⁵ Vierde rapportage van de *Monitor Abonnementstarief*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

gemeenten een eigen bijdrage voor vragen nu ook het geval is. Als gemeenten hiervoor kiezen brengt dit structurele uitvoeringskosten met zich mee.

De regering constateert ook dat de ivb een structureel dempend effect heeft op het aantal burgers dat een beroep doet op de Wmo 2015 wat uitvoeringskosten kan besparen. Alles afwegende ziet de regering geen aanleiding om per saldo een structurele toename van de uitvoeringskosten van gemeenten te verwachten.

Ook van de incidentele implementatiekosten heeft VNG Realisatie in haar uitvoeringstoets (zie paragraaf 10.5) geen raming gegeven. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat gemeenten hun ICT moeten aanpassen (zie paragraaf 6.3) en dat medewerkers moeten worden geïnstrueerd. Gemeenten moeten hun software in het kader van nieuwe releases van de berichtenstandaard (voor de communicatie met aanbieders en het CAK) reeds regelmatig aanpassen waardoor de regering hier vooralsnog geen meerkosten verwacht. Over de (eenmalige) kosten en werkzaamheden die door VNG Realisatie en/of het Ketenbureau i-Sociaal Domein worden ingezet om gemeenten te helpen bij een soepele implementatie, wordt nog gesproken met deze partijen.

9.4 Financiële effecten CAK

Het CAK heeft een uitvoeringstoets verricht. Deze uitvoeringstoets wordt in paragraaf 10.3 van deze memorie van toelichting besproken. Op basis van deze toets is in paragraaf 6.4 van deze memorie van toelichting beknopt ingegaan op de effecten van dit voorstel voor het CAK. Het CAK heeft in haar uitvoeringstoets de (bijbehorende) incidentele implementatiekosten en structurele beheerskosten⁹⁶ voor het CAK als volgt geraamd (bedragen in miljoenen euro's, afgerond op 1 decimaal, prijzen 2024):⁹⁷

Tabel 4. Implementatiekosten en structurele beheerskosten CAK

	2024	2025	2026	2027	2028	2029 (struct)
Implementatiekosten in € (incidenteel)	1,8	5,0	10,4	2,1	–	–
Beheerskosten in €	–	–	–	8,6	7,8	7,6
Totaal per jaar in €	1,8	5,0	10,4	10,6	7,8	7,6

De verwachte kosten voor het CAK worden gedekt uit de financiële middelen die voor de implementatie en uitvoering van de ivb gereserveerd zijn op de begroting van het Ministerie van VWS.

9.5 Financiële effecten rechterlijke macht en rechtsbijstand

De Raad voor de Rechtspraak verwacht een toename van de werklast voor de gerechtshoven (zie paragraaf 10.8). De kosten hiervan bedragen € 400.000 in het eerste jaar en jaarlijks (structureel) € 150.000 in de jaren daarna. Het wetsvoorstel zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand (zie paragraaf 10.9). De Raad voor Rechtsbijstand verwacht dat de structurele totale kosten

⁹⁶ De structurele beheerskosten zijn inclusief de kosten van jaarlijkse indexatie van de ivb.
⁹⁷ Hiernaast heeft het CAK in 2023 en 2024 – in afwachting van nadere besluitvorming over de ivb – ook gewerkt aan een aantal zogenoemde «no regret»-maatregelen. Dit betreft werkzaamheden voor maatregelen die hoe dan ook een verbetering zouden betekenen voor de dienstverlening van het CAK aan de burger (eventueel ook zonder invoering van de ivb) en die bovendien noodzakelijk zijn voor invoering van de ivb. De begrote kosten hiervoor bedragen € 1,5 miljoen in 2023 en € 1,3 miljoen in 2024. Deze kosten maken geen deel uit van de implementatiekosten die zijn opgenomen in tabel 4.

hiervan circa € 220.000 bedragen (prijspeil 2024). De verwachte kosten-toename bij de rechtspraak en de rechtsbijstand wordt gedekt uit de financiële middelen die voor de implementatie en uitvoering van de ivb gereserveerd zijn op de begroting van het Ministerie van VWS.

10. Advies en consultatie

10.1 Internetconsultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is van 19 december 2023 tot en met 7 februari 2024 opengesteld voor internetconsultatie. Tevens zijn verschillende partijen schriftelijk uitgenodigd om te reageren op het wetsvoorstel.

In het kader van de internetconsultatie zijn in totaal 83 reacties ontvangen. De ontvangen reacties zijn voornamelijk afkomstig van individuele burgers en cliënten, koepelorganisaties van gemeenten en cliënten, afzonderlijke gemeenten, aanbieders en werknemers. Op de reactie die de VNG in het kader van de internetconsultatie heeft ingebracht, wordt separaat ingegaan in paragraaf 10.5 van deze memorie van toelichting. De reacties van individuele gemeenten sluiten in grote lijnen aan bij de ontvangen reactie van de VNG.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de reacties van individuele burgers, cliënten en cliëntorganisaties;
- de reacties van (koepels van) aanbieders, professionals en werknemers.

Burgers, cliënten en cliëntorganisaties

Individuele burgers, cliënten en cliëntorganisaties zijn overwegend negatief over de invoering van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage. Zij vragen aandacht voor de impact van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage op de financiële situatie en bestaanszekerheid van cliënten en maken zich zorgen over zorgmijding. Er wordt een aantal keer voorgesteld om bij de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage niet uit te gaan van het verzamelinkomen, maar van het netto besteedbaar inkomen. De eigen bijdrage zou hierdoor, volgens de reacties, beter aansluiten bij de financiële omstandigheden van cliënten. In de inbreng van individuele burgers, cliënten en cliëntorganisaties wordt er verder in zijn algemeenheid voor gepleit om de stapeling van zorgkosten in ogenschouw te blijven nemen. Verder wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de groep cliënten met een levenslange en levensbrede beperking.

Mede naar aanleiding van deze inbreng heeft de regering besloten om de groep die een ivb ter hoogte van niet meer dan de minimum-ivb verschuldigd is, uit te breiden van cliënten met een bijdrageplichtig inkomen tot 120% van het sociaal minimum (zoals was opgenomen in de versie van het wetsvoorstel dat ter consultatie heeft voorgelegen) naar cliënten met een inkomen tot 135% van het sociaal minimum. Dit verbetert de betaalbaarheid van de ivb. Ook is naar aanleiding van de inbreng van burgers, cliënten en cliëntorganisaties een aparte paragraaf over de stapeling van eigen bijdragen in deze memorie van toelichting opgenomen (paragraaf 3.2.3).

In relatie tot de oproep om bij het berekenen van de eigen bijdrage uit te gaan van het besteedbaar inkomen merkt de regering het volgende op: zoals toegelicht in paragraaf 3.2.5 van deze memorie van toelichting, hebben colleges op grond van artikel 3.8 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 de

mogelijkheid om in een individueel geval de cliënt te ontheffen van de verplichting de eigen bijdrage te betalen als er onvoldoende betalingscapaciteit aanwezig is bij de cliënt. Hiervan is sprake als iemand niet beschikt over voldoende vrij besteedbaar inkomen om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De gemeente heeft er in dat geval belang bij om schulden te voorkomen. De hier genoemde bevoegdheid is nadrukkelijk bedoeld voor het ontbreken van betalingscapaciteit en niet het ontbreken van inkomen en vermogen. Gemeenten krijgen de ruimte om invulling te geven aan de wijze waarop zij de betalingscapaciteit beoordelen.

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

Gelet op deze overwegingen is het onderhavige wetsvoorstel op dit punt niet bijgesteld.

Zoals hiervoor al aangegeven wordt vanuit cliënten verder bijzondere aandacht gevraagd voor de gevolgen van de ivb voor mensen met een levenslange en levensbrede beperking. Hierbij wordt soms gepleit voor het uitzonderen van deze groep van de nieuwe systematiek. De betreffende cliënten geven aan dat de ivb voor deze groep niet bijdraagt aan het beoogde doel: het afremmen van de groei in het gebruik van de Wmo-voorzieningen. Deze groep kan zich zonder voorzieningen niet redden en vanwege de structureel grote hoeveelheid ondersteuning waarop deze groep is aangewezen, is het zelf inkopen van deze ondersteuning op de particuliere markt voor hen vaak geen optie. De betreffende cliënten concluderen daarom dat de ivb voor deze groep geen remmiddel is, maar een boete op hun beperking, een beperking waarvoor zij zelf niet hebben gekozen.

Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van onderhavig wetsvoorstel. Door cliënten met een levenslange en levensbrede beperking vrij te stellen van het betalen van een eigen bijdrage zou een onderscheid ontstaan tussen cliënten die wel en niet levenslang en levensbrede beperkingen ervaren. De constatering dat mensen met een levenslange en levensbrede beperking hier niet zelf voor hebben gekozen, wordt door de regering onderschreven. Dit geldt echter voor alle mensen met een beperking of in bredere zin: voor alle mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben. De totale kosten van zorg en ondersteuning voor mensen met een levenslange en levensbrede beperking liggen doorgaans hoger dan voor mensen die slechts een deel van hun leven te maken krijgen met een beperking. Het wordt vanuit dat perspectief logisch geacht dat mensen met een levenslange en levensbrede beperking ook in de optelsom gedurende hun leven een hogere bijdrage betalen voor de ontvangen zorg en ondersteuning. Mensen die, al dan niet vanwege een levenslange en levensbrede beperking, een laag (midden)inkomen

hebben⁹⁸, zullen in de voorstellen van de regering, door het inkomens- en vermogensafhankelijk karakter, een eigen bijdrage naar financiële draagkracht betalen. Mensen met een inkomen tot 135% van het sociaal minimum betalen de minimum-ivb, die gelijk is aan het abonnements-tarief dat in 2019 van toepassing was, geïndexeerd naar het huidige prijspeil. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om minima en burgers die geen betalingscapaciteit hebben vrij te stellen van de ivb.

In reactie op dit punt is het verder relevant dat de ivb zo wordt vormgegeven dat mensen die meer ondersteuning nodig hebben en gebruiken, een minder hoge eigen bijdrage betalen naar verhouding tot hun feitelijke gebruik dan mensen die weinig ondersteuning nodig hebben en gebruiken. Dit komt door de ontwerpkeuze de ivb onafhankelijk te maken van het feitelijk aantal uren ondersteuning die de cliënt ontvangt. Mensen die relatief veel uren nodig hebben betalen daardoor naar verhouding minder eigen bijdrage voor de ondersteuning die zij ontvangen.

In reactie op het argument dat de ivb voor deze groep geen remmend effect heeft, stelt de regering dat het doel van de voorstellen niet alleen is om het gebruik van hulp en ondersteuning af te remmen, maar ook om de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 in bredere zin te versterken. Dit wordt bereikt door alle cliënten naar financiële draagkracht bij te laten dragen in de kosten van maatwerkvoorzieningen.

Aanbieders, professionals en werknemers

Organisaties van aanbieders en professionals hebben over het algemeen begrip voor de doelen van het wetsvoorstel, maar vragen ook aandacht voor een aantal zaken.

Een grote koepel van aanbieders van maatschappelijke ondersteuning verwacht dat de te verwachten structurele daling van de vraag naar huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo 2015, leidt tot een daling van de werkgelegenheid voor huishoudelijke hulpen met 13.000 personen. Deze koepel stelt dat dit niet kan worden opgevangen met een natuurlijk verloop van personeel en waarschuwt daarom voor de mogelijkheid dat gedwongen ontslagen kunnen plaatsvinden. Deze koepel pleit daarom onder andere voor een geleidelijke verhoging van de eigen bijdrage, in plaats van een eigen bijdrage die meteen bij de invoering zijn structurele niveau bereikt.

In reactie hierop geeft de regering aan dat het structurele gedragseffect bij cliënten zich naar verwachting niet in een keer zal voordoen – waar deze koepel vanuit gaat – maar geleidelijk (zie ook paragraaf 9.3). Hierdoor is het beter mogelijk om het effect op de werkgelegenheid via natuurlijk verloop van personeel op te vangen. Verder zal er de komende jaren ook sprake zijn van een toenemende vraag naar maatschappelijke ondersteuning als gevolg van de vergrijzende bevolking. In paragraaf 9.2 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de verwachte arbeidsmarkteffecten van dit wetsvoorstel.

Vanuit een aantal (koepels van) aanbieders en professionals worden – naast begrip voor de doelen van het wetsvoorstel – ook zorgen geuit over mogelijke ongewenste zorgmijding als gevolg van het wetsvoorstel. Die worden met name geuit in relatie tot cliënten die dagbesteding en/of begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld in relatie tot ggz-problematiek. In reactie daarop onderstreept de regering dat de hoogte van de ivb aansluit

⁹⁸ Bedoeld wordt hier het bijdrageplichtig inkomen; zie paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

bij de financiële draagkracht van burgers. Cliënten die – bijvoorbeeld vanwege hun ggz-problematiek – een laag inkomen hebben (tot 135% van het sociaal minimum), zullen hierdoor niet meer dan de minimum-ivb verschuldigd zijn. Verder zullen gemeenten – naast de mogelijkheid tot het voeren van minimabeleid (paragraaf 3.2.2) – mogelijkheden krijgen om in bepaalde omstandigheden aan individuele burgers ontheffing van de ivb te verlenen (zie paragraaf 3.2.5 van deze memorie van toelichting).

In reacties vanuit aanbieders wordt de uniformering van het startmoment van de ivb gezien als een goed uitgangspunt. Mede naar aanleiding van de inbreng van aanbieders zijn de beleidsvoornemens rond het pauzeren van de eigen bijdrage aangepast. Waar het wetsvoorstel eerder nog ruimte liet aan gemeenten om zelf bij verordening aanvullende omstandigheden vast te leggen waarbij sprake zou kunnen zijn van het pauzeren van de eigen bijdrage, zijn de regels rond het pauzeren van de eigen bijdrage in het onderhavige wetsvoorstel geüniformeerd. Vertegenwoordigers van aanbieders hebben aangegeven op basis daarvan ook graag landelijk uniforme afspraken te willen maken over het gebruik van het digitale berichtenverkeer bij een tijdelijke onderbreking in de ondersteuning. Regionaal en landelijk werkende aanbieders hebben op dit moment last van een diversiteit aan eisen vanuit gemeenten op dit vlak. Uniforme afspraken leiden tot een verlaging van administratieve lasten voor aanbieders. Partijen die betrokken zijn bij de (door)ontwikkeling van het digitale berichtenverkeer voeren hierover nu overleg.⁹⁹

Een vakbond pleit ervoor dat voor inkomens tot 150% van het sociaal minimum een eigen bijdrage gaat gelden van nul euro. Dit voorstel neemt de regering niet over. Het is in beginsel redelijk dat ook de laagste inkomens een eigen bijdrage betalen, waarbij rekening wordt gehouden met financiële draagkracht. Daarbij blijft de mogelijkheid voor gemeenten bestaan om cliënten vrij te stellen van het betalen van een eigen bijdrage.

10.2 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Dit wetsvoorstel is op 18 december 2023 voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft op 18 januari 2024 advies uitgebracht. Het ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen. Het college schrijft hiermee tot uitdrukking te brengen dat het de onderbouwing van de met het wetsvoorstel te treffen maatregelen onvoldoende acht. Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om het beroep op Wmo-voorzieningen te beperken. Het ATR heeft de volgende zes aanbevelingen gedaan:

In relatie tot de onderbouwing van het nut en de noodzaak van de maatregelen, adviseert het ATR:

1. een eenduidig, concreet toetsbaar en voor alle betrokkenen begrijpelijk doel in de wet op te nemen;
2. samenhang aan te brengen tussen de doelstelling in hoofdstuk 3 van de toelichting en de beoogde ontwikkelingen die in het financiële hoofdstuk 9 zijn beschreven;
3. inzicht te geven in hoeverre de maatregelen helpen de genoemde uitdagingen het hoofd te bieden.

In relatie tot de door de regering overwogen alternatieven adviseert het ATR:

⁹⁹ Partijen die betrokken zijn bij de (door)ontwikkeling van het digitale berichtenverkeer zijn Zorginstituut Nederland, het CAK, het Ketenbureau i-Sociaal Domein, het Ministerie van VWS en vertegenwoordigers van aanbieders, gemeenten en softwareleveranciers.

4. om de minder belastende alternatieven opnieuw te bezien en deze aan te vullen met door het college vermelde alternatieven.

In relatie tot de werkbaarheid van de maatregelen adviseert het ATR:

5. om bij de vormgeving en inrichting van een eigenbijdrageregeling de aanbevelingen uit de Toeslagenaffaire over het doenvermogen van burgers bij financiële ondersteuningsregelingen op te volgen dan wel uiteen te zetten waarom bij dit wetsvoorstel van deze aanbevelingen moet worden afgeweken;
6. om in het kader van de doenvermogenstoets een praktijkproef of praktijksimulatie uit te voeren.

Het ATR heeft geen opmerkingen over de in de memorie van toelichting gegeven beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk.

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

De eerste drie aanbevelingen van het ATR zijn opgevolgd door in paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting de tekst over de doelstelling van het wetsvoorstel aan te scherpen en in die tekst duidelijker onderscheid te maken tussen strategische doelen en concreet beoogde resultaten in termen van «outcome» en «output». Daarbij is ook het verband gelegd met de beoogde ontwikkelingen die in hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting (het hoofdstuk over de financiële gevolgen) zijn beschreven.

Aan de vierde aanbeveling is invulling gegeven door in deze memorie van toelichting de paragraaf over overwogen alternatieven (paragraaf 3.5) uit te breiden met een bespreking van de door het college genoemde alternatieven, die eerder in het proces overwogen zijn.

Aan de vijfde aanbeveling is invulling gegeven door in de inleiding van paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting te beschrijven hoe de lessen uit het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag¹⁰⁰ en de kabinetsreactie daarop¹⁰¹ mede vormend zijn geweest voor de uitgangspunten van het beleid.

Aan de zesde aanbeveling van het ATR is invulling gegeven door het uitvoeren van een aantal zogenoemde klantreizen met kleine groepen Wmo-cliënten. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij het verder in beeld brengen van de informatiebehoefte van burgers, de voorbereiding van de communicatie naar burgers en de ontwikkeling van tools ter ondersteuning van hun doenvermogen. Groepen waar hierbij speciale aandacht aan is besteed, zijn burgers die in de komende periode een beslissing moeten nemen over een nieuwe voorziening, burgers met een laag inkomen die wellicht niet beseffen dat zij vrijgesteld zijn van de ivb of alleen de minimum-ivb verschuldigd zullen zijn, burgers met een hoog inkomen en een laag doenvermogen (bijvoorbeeld digibeten) en burgers met een modaal inkomen die sterk afhankelijk zijn van voorzieningen en mogelijk te maken krijgen met een stapeling van zorgkosten. Deze klantreizen zullen tijdens de voorbereiding van de invoering van de ivb nog een aantal keren worden herhaald met als doel de behoeften van burgers goed bij de voorbereiding van de invoering van de ivb te blijven betrekken. Overigens is er ook contact met de cliëntorganisatie van het CAK en met gemeenten en zorgaanbieders om goed inzicht te krijgen in hoe burgers qua doenvermogen kunnen worden ondersteund.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2, pp. 31–32.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

10.3 CAK

Het CAK is – samen met de andere ketenpartijen VNG, Ketenbureau i-Sociaal domein en Zorginstituut Nederland – nauw betrokken in de ontwerpfase van dit wetsvoorstel. In de *Stand van de Uitvoering 2023* noemt het CAK deze wijze van samenwerking «een mooi voorbeeld van de manier waarop goed uitvoerbare wet- en regelgeving tot stand kan komen.»¹⁰² Het wetsvoorstel is op 21 december 2023 aan het CAK voorgelegd voor een uitvoeringstoets. Het CAK heeft zijn uitvoeringstoets op 23 februari 2024 opgeleverd.

Doelen van het beleidsvoornemen en planning

Het CAK onderschrijft de doelen van het beleidsvoornemen. In de versie van het wetsvoorstel waarbij het CAK haar uitvoeringstoets heeft opgeleverd werd nog uitgegaan van een invoeringsdatum van 1 januari 2026. Inmiddels is de beoogde invoeringsdatum opgeschoven naar 1 januari 2027. Het CAK geeft aan invoering van de ivb per 1 januari 2027 haalbaar te vinden onder de randvoorwaarden die in haar uitvoeringstoets van 23 februari 2024 zijn opgenomen.¹⁰³

Voor het halen van de planning moet elke betrokken partij in de keten de voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn, tijdig uitvoeren. De onderlinge afhankelijkheden hierbij gaan wel gepaard met risico's voor de planning. Binnen de ketenbrede governancestructuur¹⁰⁴ waarbinnen de invoering van de ivb wordt voorbereid zal hier continue aandacht voor zijn en wordt bekeken hoe deze risico's adequaat kunnen worden beheerst.

Randvoorwaarden

De door het CAK genoemde randvoorwaarden hebben betrekking op verschillende onderwerpen:

In de eerste plaats betreft dit een tijdige opdrachtverstrekking om de voorbereidingen ter hand te nemen en een voldoende capaciteit bij het CAK. Wat betreft dit laatste, geeft het CAK aan dat het CAK naast het werk aan de invoering van de ivb, geen andere opdrachten meer zal kunnen oppakken met dusdanig significante impact. De regering zal mede daarom nadrukkelijk terughoudend zijn met nieuwe taakwijzigingen voor het CAK. Dit is ook eerder al aan de Tweede Kamer gemeld.¹⁰⁵

Een aantal van de randvoorwaarden die het CAK noemt, heeft betrekking op de samenwerking tussen de ketenpartijen en met het Ministerie van VWS. Deze hebben betrekking op:

¹⁰² Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 329.

¹⁰³ Één van de randvoorwaarden die in de uitvoeringstoets van het CAK d.d. 23 februari 2024 wordt genoemd is niet meer actueel en komt te vervallen. Dit betreft «randvoorwaarde 12» met betrekking tot de digitale berichtenstandaard. Verder benadrukt het CAK aanvullend dat het van groot belang is dat in het jaar voorafgaand aan invoering van de ivb, het testen van alle systemen met de uitvoeringsketen tijdig is afgerond, zodat er aan het eind van dat jaar een voldoende ruime periode is, waarin de volledige focus van het CAK kan liggen bij het tijdig opstarten van de (nieuwe) processen voor de ivb. Dit wordt meegenomen in de ketenbrede overleggen over de planning.

¹⁰⁴ Dit is een structuur met diverse werkgroepen en een landelijke stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van VWS waarin in elk geval CAK, VNG, Ketenbureau i-Sociaal Domein en Zorginstituut Nederland vertegenwoordigd zijn en waarin de implementatie van de ivb gezamenlijk wordt voorbereid en ter hand wordt genomen. In de stuurgroep worden ook go/no-go momenten vastgesteld aan de hand waarvan bewaakt wordt of de voorwaarden voor een verantwoorde implementatie tijdig worden vervuld.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2023/24, 34 104, nr. 396.

- de governancestructuur waarbinnen de invoering wordt voorbereid, de planning wordt uitgewerkt en «go/no-go» momenten worden geformuleerd;
- bestuurlijk commitment van alle ketenpartners op de planning en ketenafspraken over naleving van de geldende termijnen voor een adequate gegevensaanlevering;
- afspraken tussen ketenpartijen over adequate communicatie naar de burger.

De regering onderschrijft deze randvoorwaarden. Deze worden ter hand genomen binnen de ketenbrede governancestructuur waarbinnen de invoering van de ivb wordt voorbereid.

Verder steunt het CAK de maatregelen die – op basis van overleg van met de ketenpartijen – in dit wetsvoorstel worden voorgesteld met het oog op de menselijke maat, uitvoerbaarheid en beperking van administratieve lasten voor zowel burger als overheid. Het CAK noemt het randvoorwaardelijk voor de invoering van de ivb dat deze maatregelen blijven staan. Het CAK noemt hierbij onder andere de maatregel om de maximum termijn waarmee een eigen bijdrage – bij vertraging in de keten – met terugwerkende kracht kan worden opgelegd te verkorten van 12 naar 3 maanden (zie paragraaf 3.2.5 van deze memorie van toelichting). Ook noemt het CAK hier bijvoorbeeld de voorgestelde taakverdeling tussen het CAK en gemeenten rond de kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen (zie paragraaf 3.2.3 van deze memorie van toelichting).

Ook het borgen van een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling in het kader van schuldenpreventie ziet het CAK als een randvoorwaarde. Met betrekking tot gegevensuitwisseling in het kader van schuldenpreventie loopt vanaf april 2024 een pilot vroegsignalering van het CAK met een aantal gemeenten in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs). In de Wgs is de wettelijke grondslag vastgelegd voor het college om, voor zover noodzakelijk, gegevens die zijn verkregen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein, waaronder de Wmo 2015, ook te gebruiken voor de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Een andere randvoorwaarde die het CAK nog noemt betreft de uitvoeringsconsequenties van eventuele moties over en amendementen op het wetsvoorstel. Het CAK zou de impact van moties en amendementen willen toetsen op uitvoerbaarheid voordat die in stemming worden gebracht. Dit sluit aan bij het voornemen dat genoemd is in de kabinetsreactie¹⁰⁶ op het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, om met het presidium van de Tweede Kamer te onderzoeken hoe de impact op de uitvoering nog meer kan worden meegenomen bij moties en amendementen.

Het CAK stelt ook als randvoorwaarde dat er geen wijzigingen in het wetsvoorstel meer plaatsvinden die leiden tot nieuwe digitale berichten-uitwisseling met gemeenten of aanpassingen van de berichtenstandaard die nu nog niet worden voorzien.

Aanbevelingen

Naast randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie, formuleert het CAK ook een aantal aanbevelingen.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

Zo geeft het CAK aan dat het CAK nu – bij burgers die voor het eerst inkomen hebben – knelpunten ervaart bij de uitvoering van de eigen bijdragen voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015 en voor zorg in het kader van de Wlz.¹⁰⁷ In de praktijk gaat het hier om knelpunten bij de uitvoering voor jongeren in de leeftijd van 18 tot en met 20 jaar. Bij de bepaling van de eigen bijdrage voor zorg in het kader van de Wlz of voor beschermd wonen wordt voor deze groep nu uitgegaan van het inkomen in het lopende jaar of dat van een jaar geleden. Omdat het bij deze groep regelmatig voorkomt dat het inkomen gedurende het jaar (of het jaar erna) wijzigt, leidt dit relatief vaak tot herberekening van de eigen bijdrage en correctie- en/of stapelfacturen, wat tot financiële onzekerheid en stress bij de betreffende cliënten kan leiden en een extra uitvoeringslast voor het CAK tot gevolg heeft. Om deze knelpunten bij de uitvoering van de ivb te voorkomen, heeft het CAK in haar uitvoeringstoets d.d. 23 februari 2024 aanbevolen om de uitkomsten van overleg hierover tussen het CAK en het Ministerie van VWS mee te nemen bij de invulling van de nadere regelgeving. Naar aanleiding van dit overleg is de regering voornemens om ook voor burgers die voor het eerst inkomen genieten de eigen bijdragen te baseren op het inkomen en vermogen in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarin zij een maatwerkvoorziening of langdurige zorg ontvangen, conform de hoofdregel voor andere burgers.

Het CAK stelt ook een aanpassing van de regelgeving voor om de positie van burgers te versterken wanneer zij melden dat de start- of stopdatum van de eigen bijdrage niet overeenkomt met de werkelijke levering van de ondersteuning in natura. Zoals reeds deels toegelicht in de paragrafen 3.2.5 en 6.1 is de regering voornemens deze aanbeveling over te nemen en te betrekken bij de wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 die eerder in deze memorie van toelichting is aangekondigd.

Ook beveelt het CAK aan om de ivb per 1 januari in te voeren en niet halverwege een boekjaar. Deze aanbeveling sluit reeds aan bij de beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (1 januari 2027). Een andere aanbeveling betreft het digitale berichtenverkeer tussen gemeenten en CAK over het onderwerp kostprijsbewaking (zie paragraaf 3.2.3 van deze memorie van toelichting). Dit onderwerp is besproken met de partijen in de uitvoeringsketen en wordt opgevolgd.

10.4 Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

Dit wetsvoorstel is op 20 december 2023 voorgelegd aan de NZa voor een toezichts- en handhaafbaarheidstoets. De NZa heeft haar toezichts- en handhaafbaarheidstoets op 15 februari 2024 aangeboden.

De NZa heeft, op basis van artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg (hierna: Wmg), de wettelijke taak om toezicht te houden op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van wettelijke taken door het CAK. Hieronder valt het vaststellen en het innen van de eigen bijdrage op grond van de Wmo 2015 door het CAK.¹⁰⁸ Naast deze wettelijke taak monitort de NZa ook de veranderopgave van het CAK om «geborgd in control»¹⁰⁹ te komen. De NZa heeft de elementen in het conceptwetsvoorstel die deze

¹⁰⁷ *Stand van de Uitvoering CAK 2024*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 360. Zie knelpunt 8: «Jongeren in beschermd wonensituaties worden opgezadeld met schulden»

¹⁰⁸ Artikel 16, onderdeel f, Wmg.

¹⁰⁹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34 104, nr. 396, blz. 6: Hiermee doelt de NZa op «een situatie waarin de bedrijfsvoering op zo'n manier is ingericht dat risico's met het oog op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken structureel, op een effectieve en efficiënte wijze, tijdig worden geïdentificeerd, gemitigeerd en gecorrigeerd, in belangrijke mate gebruikmakend van het geautomatiseerde gegevensverwerkende systeem.»

veranderopgave raken, meegenomen in haar toezichts- en handhaafbaarheidstoets.¹¹⁰

Hoewel de toezichtstaak van de NZa ten aanzien van het CAK niet wijzigt, waarschuwt de NZa voor een aantal neveneffecten van het wetsvoorstel op de rechtmatige en doelmatige taakuitvoering door het CAK. Het wetsvoorstel maakt het vaststellen en innen van de eigen bijdrage op grond van de Wmo 2015 complexer voor het CAK. Ook vergt het grote aanpassingen van de interne processen bij het CAK. De NZa ziet hierin het risico dat het CAK deze taak niet direct adequaat kan uitvoeren.

Met het oog hierop beveelt de NZa aan om een aantal zaken in het wetsvoorstel te verduidelijken of aan te passen en een aantal maatregelen te treffen. Het gaat hier om de aanpak van knelpunten en risico's die een rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK kunnen verhinderen en die – in het verlengde daarvan – bij de NZa tot grote zorgen leiden in relatie tot de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel.

De NZa doet de volgende aanbevelingen met betrekking tot de wet- en regelgeving:

1. In relatie tot het onderwerp kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen (zie paragraaf 3.2.3) adviseert de NZa om duidelijke normen en termijnen op te nemen in wet- en regelgeving.
2. De NZa adviseert om het CAK de eigen bijdrage vast te laten stellen op basis van wettelijke regels en landelijk beleid, zodat het CAK hierbij voor alle cliënten dezelfde methodiek toepast. Eventuele verschillen tussen gemeenten kunnen blijven bestaan, voor zover deze de uitvoering van het vaststellen en innen van de eigen bijdrage door het CAK niet raken.
3. De NZa adviseert de definities voor het start- en pauzemoment van de eigen bijdrage voorafgaand aan of gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel vast te stellen.
4. De NZa adviseert het verkorten van de aan- en afmeldtermijn in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 gelijktijdig te realiseren met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De regering neemt deze aanbevelingen van de NZa over. In lijn hiermee is de memorie van toelichting op een aantal plaatsen aangepast en/of verhelderd, te weten in de paragrafen 3.2.3 tot en met 3.2.5, 3.4 en 6.1.

Wat betreft het (bewaken van) de planning doet de NZa de volgende aanbeveling:

5. De NZa pleit voor een zorgvuldig en realistisch invoertraject, dat voldoende tijd en ruimte biedt, ondersteund door een gedegen ketenbrede planning, met expliciete «go/no-go» momenten. De NZa adviseert de Chief Information Officer (hierna: CIO) van het CAK en de CIO van het Ministerie van VWS een actieve rol te geven bij het beoordelen van de plannen en het testen van de kritische randvoorwaarden voor zorgvuldige implementatie.

Deze aanbeveling wordt door de regering onderschreven. Deze aanbeveling is conform de aanpak die het CAK in zijn uitvoeringstoets voorstelt en wordt ter hand genomen (paragraaf 10.3).

¹¹⁰ De realisatie van dit veranderprogramma acht NZa cruciaal voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van het CAK en de dienstverlening aan de burger, daarom heeft de NZa in haar toets ook aandacht besteed aan de gevolgen die zij voor deze veranderopgave ziet.

Wat betreft de samenloop met de veranderopgave van het CAK beveelt de NZa het volgende aan:

6. De NZa adviseert om een heldere en prioritaire focus te houden op het veranderprogramma van het CAK. Voorkomen moet worden dat de daarin opgenomen vereenvoudiging van de ICT vertraging oploopt.

De regering deelt het standpunt dat vertraging van de veranderopgave van het CAK ongewenst is en houdt hier een heldere en prioritaire focus op. Dit wordt continu gemonitord en indien nodig worden er maatregelen genomen. Om te voorkomen dat de veranderopgave vertraagt, onder andere als gevolg van de invoering van de ivb, is op 5 december 2023 door het Ministerie van VWS akkoord gegaan met het verzoek van het CAK om de volgorde van de werkzaamheden die onderdeel zijn van het meerjarig ICT-programma aan te passen.¹¹¹

Eind 2024 is de beoogde invoeringsdatum van de ivb opgeschoven van 1 januari 2026 (de invoeringsdatum die tot dan toe werd nagestreefd) naar 1 januari 2027.¹¹² Door het CAK zijn er scenario's uitgewerkt om na te gaan wat de impact van de samenloop en deze laatstgenoemde invoeringsdatum is op de veranderopgave. Hierin zijn de eerdere adviezen van partijen zoals de NZa en het Adviescollege ICT-toetsing meegenomen. Deze scenario's en het hieruit voortkomend advies zijn beoordeeld door de CIO van het CAK en de CIO van het Ministerie van VWS. Aan de hand van de uitkomst van dit traject is in februari 2025 een besluit genomen over de te treffen maatregelen.

Wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners doet de NZa de volgende aanbevelingen:

7. De NZa adviseert om concrete maatregelen te implementeren om de kwaliteit van gegevensuitwisseling tussen ketenpartners te verbeteren. Met hierbij specifieke aandacht voor het voorkomen van stapel- en correctiefacturen. Verder benadrukt de NZa de noodzaak van een effectieve ketensamenwerking en het nauwlettend monitoren van de kwaliteit van gegevensuitwisseling.
8. In relatie tot de kwaliteit van de gegevensaanlevering adviseert de NZa aan de Minister om in overleg met de VNG te streven naar bindende afspraken die gelden voor alle gemeenten, waardoor het CAK beter in staat is om problemen op totaalniveau aan te pakken.

De regering neemt concrete maatregelen om de kwaliteit en tijdigheid van de gegevensuitwisseling te verhogen. Er is een ketenbrede stuurgroep die de komende jaren de kwaliteit en tijdigheid van de gegevensaanlevering door gemeenten gaat monitoren.

Diverse gemeenten hebben hun gegevensaanlevering op orde, maar andere blijven achter. De stimulans voor achterblijvende gemeenten om tijdig de juiste gegevens aan te leveren bij het CAK wordt vergroot door te regelen dat de termijn waarmee een eigen bijdrage – bij vertraging in de keten – met terugwerkende kracht kan worden opgelegd te verkorten van maximaal 12 naar maximaal 3 maanden (zie paragraaf 3.2.5). Daarnaast is de regering voornemens om op grond van dit wetsvoorstel te regelen dat gemeenten binnen een bepaalde termijn moeten reageren op meldingen

¹¹¹ Dit besluit is genomen met instemming van de CIO's van het CAK en het Ministerie van VWS en in lijn met het eerdere advies van het Adviescollege ICT-toetsing (Kamerstukken II 2022/23, 27 529, nr. 299).

¹¹² Kamerstukken II 2024/25, 29 538, nr. 365. Het werd noodzakelijk geacht de beoogde invoeringsdatum te verschuiven omdat er voldoende tijd moet zitten tussen de publicatie van het wetsvoorstel en het moment van inwerkingtreding en om zo aan zowel burgers, aanbieders van ondersteuning, als aan uitvoerende partijen – zoals het CAK en gemeenten – de gelegenheid te bieden zich goed voor te bereiden op de invoering van dit wetsvoorstel.

van het CAK dat de kostprijs van een hulpmiddel of woningaanpassing is bereikt (zie paragraaf 3.2.3) en op informatieverzoeken van het CAK in verband met bijvoorbeeld bezwaren van burgers bij het CAK dat de start- of stopdatum van de eigen bijdrage niet overeenkomt met de start- of stopdatum van de ondersteuning (zie paragraaf 3.2.5).

De verheldering van de norm dat de eigen bijdrage start op het moment van levering van de voorziening in natura zal naar verwachting ook bijdragen aan een meer uniforme en kwalitatief betere gegevensaanlevering (omdat gemeenten nu in de praktijk ook andere startmomenten voor de eigen bijdrage voor ondersteuning in natura hanteren, zoals de startdatum van de beschikking).

10.5 Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

In het kader van dit wetsvoorstel is ook een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (hierna: UDO) uitgevoerd.¹¹³ De UDO is meer dan een toets op uitvoerbaarheid. Het is een proces waarbij medeoverheden vroegtijdig worden betrokken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens. Reeds voor de zomer van 2023, heeft het Ministerie van VWS diverse gesprekken over de beleidsvoornemens gevoerd met de VNG, VNG Realisatie en het Ministerie van BZK. Toen de beleidsvoornemens concreter werden, heeft het Ministerie van VWS de uitgewerkte contouren van (onderdelen van) het wetsvoorstel breder voorgelegd aan een aantal gemeenten en aanbieders en aan een werkgroep met daarin alle relevante partijen uit de Wmo-keten. Als sluitstuk van de UDO heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets uitgevoerd en heeft de VNG een bestuurlijke weging gegeven bij het wetsvoorstel alsmede gereageerd op de internetconsultatie.

De VNG geeft in haar bestuurlijke reactie aan het bijzonder te waarderen hoe in het kader van de UDO de VNG en een aantal gemeenten betrokken is geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. De VNG noemt het zeer wenselijk en goed dat er opnieuw een ivb wordt ingevoerd in de Wmo 2015. Hiermee komen de middelen voor maatschappelijke ondersteuning weer terecht bij die mensen die zelf niet in staat zijn ondersteuning te bekostigen en/of te organiseren. Daarnaast zal dit volgens de VNG helpen de Wmo 2015 financieel houdbaar te laten zijn. Wel geeft de VNG een aantal aandachtspunten mee.

Te verwachten effecten en monitoring

Ten eerste is de VNG tegen de uitname uit het Gemeentefonds van 225 miljoen euro in het jaar van invoering van de ivb. De VNG noemt het onzeker of deze besparing reëel is en wil graag nader onafhankelijk onderzoek naar de te verwachten financiële en gedragseffecten van de ivb. Ook pleit de VNG voor meerjarige jaarlijkse monitoring van de effecten van het wetsvoorstel.

In reactie hierop gaat de regering in paragraaf 9.3 van deze memorie van toelichting nader in op de door de VNG benoemde onzekerheid in relatie tot de financiële en gedragseffecten van dit wetsvoorstel, hoe deze onzekerheid door de regering wordt gewogen en waarom de regering de uitname uit het Gemeentefonds van 225 miljoen euro met ingang van het invoeringsjaar van de ivb – ook gegeven de onzekerheid – adequaat onderbouwd vindt. De door de regering op macroniveau geraamde financiële en gedragseffecten kennen reeds een basis in onafhankelijk meerjarig onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de *Monitor*

¹¹³ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25

Abonnementstarief, waardoor de regering niet verwacht dat nieuw onderzoek leidt tot een beter onderbouwde raming van de financiële en gedragseffecten op macroniveau. Wel onderschrijft de regering het belang van adequate monitoring van de bredere effecten van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van de inbreng van gemeenten is de tekst uitgebreid die in deze memorie van toelichting over monitoring is opgenomen (zie hoofdstuk 11).

Vormgeving ivb

In de versie van het wetsvoorstel die ter consultatie was voorgelegd, was de hoogte van de maximum-ivb bepaald op € 298 per maand (prijsspeil 2024) met als toelichting dat de maximum-ivb bij benadering is gebaseerd op de maandelijkse kosten voor gemeenten van twee uur huishoudelijke hulp per week. In de consultatie heeft de VNG aangegeven dat dit maximum was berekend op basis van onjuiste aannames over de tarieven voor huishoudelijke hulp en dat de maandelijkse kosten voor gemeenten van twee uur huishoudelijke hulp per week circa € 320 per maand bedragen (prijsspeil 2024).

De regering heeft naar aanleiding hiervan de hoogte van de maximum-ivb opnieuw bezien en aangepast. Op basis van onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar tarieven die gemeenten betalen voor diverse vormen van maatschappelijke ondersteuning,¹¹⁴ is de maximum-ivb bepaald op € 320,60 per maand in prijspeil 2024. In prijspeil 2025 komt dit neer op een bedrag van € 328 per maand. Het voornemen is om de maximum-ivb bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te indexeren naar het dan geldende prijspeil.

Een ander punt waar de VNG aandacht voor heeft gevraagd, is het feit dat in de consultatieversie van dit wetsvoorstel een afwijkend eigenbijdrage-regime was opgenomen voor meerpersoonshuishoudens waarbij ten minste een van beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. De VNG heeft aangegeven dit afwijkende regime niet goed uitlegbaar te vinden naar burgers en heeft verzocht om een eigenbijdrage-regeling op te stellen die voor alle huishoudenscategorieën gelijk is.

De regering heeft op dit punt het wetsvoorstel aangepast en er voor gekozen om op alle huishoudenscategorieën dezelfde regels van toepassing te laten zijn. In paragraaf 3.5.1 van deze memorie van toelichting is een tekst opgenomen waarin deze keuze wordt toegelicht.

Uitvoering

Uit de uitvoeringstoets van VNG Realisatie blijkt dat de ivb op hoofdlijnen uitvoerbaar is voor gemeenten. Met de invoering van de ivb blijven veel onderdelen van de werkwijze van gemeenten hetzelfde. Gemeenten geven wel aan dat enkele specifieke onderdelen uit de versie van het voorstel dat aan gemeenten is voorgelegd – afhankelijk van de nadere uitwerking – voor complexe situaties of risico's voor gemeenten kunnen zorgen in relatie tot de ivb. Dit betreft in het bijzonder de onderwerpen kostprijsbepaling voor hulpmiddelen en woningaanpassingen en pauzebeleid (zie de paragrafen 3.2.3 en 3.4). VNG Realisatie heeft met het oog hierop een aantal aanbevelingen geformuleerd. Ook benoemen gemeenten aandachtspunten in relatie tot de voorgestelde wet- en regelgeving voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie (zie paragraaf 3.3).

¹¹⁴ <https://maatschappelijkeprijslijst.nl>

Wat betreft de kostprijsbewaking voor hulpmiddelen en woningaanpassingen beveelt VNG Realisatie onder andere aan om het bericht van het CAK naar gemeenten dat de kostprijs van een hulpmiddel of woningaanpassing (bijna) bereikt is – anders dan nu gebeurt – via het reguliere digitale berichtenverkeer te laten plaatsvinden. Deze aanbeveling wordt overgenomen. VNG Realisatie heeft ook een alternatief ter overweging gegeven om in het kader van de kostprijsbewaking taken van het college naar het CAK te verschuiven. Dit alternatief vraagt echter om een omvangrijke aanpassing van het berichtenverkeer, heeft grote impact op de uitvoeringsketen en kan niet op draagvlak rekenen bij andere uitvoerende partijen zoals vertegenwoordigd in de werkgroep Uitvoeringsaspecten Wmo 2015. Het wordt niet overgenomen omdat een minder impactvolle uitvoeringsvariant beschikbaar is.

Wat betreft de kostprijsbewaking doet VNG Realisatie ook de aanbeveling om te onderzoeken of bij eigen bijdragen voor hulpmiddelen die op basis van een huurconstructie in bruikleen worden gegeven aan cliënten, kan worden afgezien van kostprijsbewaking. Reden voor deze aanbeveling is dat – hoewel de voorgestelde systematiek van kostprijsbewaking ook uitvoerbaar is bij huurconstructies – de systematiek er bij huurconstructies volgens VNG Realisatie bijvoorbeeld toe kan leiden dat het moment waarop de gemeente een nieuwe kostprijs aan het CAK doorgeeft, niet altijd goed aansluit bij het moment waarop bij een cliënt een oud hulpmiddel wordt vervangen door een nieuwe. Dat kan verwarrend zijn voor de cliënt.

In de ogen van de regering zijn de knelpunten die gemeenten hier voorzien door gemeenten zelf te voorkomen via goede afspraken met de leveranciers van de betreffende hulpmiddelen en goed contractmanagement. Het Ketenbureau i-Sociaal Domein gaat in overleg met de hulpmiddelenbranche hoe dit ondersteund kan worden. Ten principale vindt de regering dat de regels die van toepassing zijn op de eigen bijdrage die een cliënt (in totaal) verschuldigd is, niet afhankelijk zouden mogen zijn van de keuze van een gemeente om een hulpmiddel te kopen of te huren. Daarom vindt de regering het niet passend om de regels rond kostprijsbewaking wel van toepassing te laten zijn op hulpmiddelen die een gemeente koopt en niet van toepassing te laten zijn op hulpmiddelen die een gemeente huurt. De regering heeft deze aanbeveling van VNG Realisatie dan ook niet overgenomen en het wetsvoorstel op dit punt niet aangepast.

VNG Realisatie heeft ook de aanbeveling gedaan om het pauzebeleid (zie paragraaf 3.4) door het CAK te laten uitvoeren. Deze aanbeveling heeft de regering overgenomen. In de versie van de voorstellen die aan VNG Realisatie waren voorgelegd, was nog sprake van een uitvoeringsvariant waarbij gemeenten verantwoordelijk zouden worden voor restitutie van eigen bijdragen bij een onderbreking van de levering van betreffende voorzieningen. Hier is echter – vanwege complexiteiten in de uitvoering – noch bij gemeenten, noch bij het CAK draagvlak voor. De regering heeft de voorstellen op dit punt daarom aangepast.

VNG Realisatie formuleert ook aandachtspunten en aanbevelingen in relatie tot algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Momenteel biedt een minderheid van de gemeenten dit type voorzieningen aan. Daarvoor geldt nu nog het abonnementstarief, dat geïnd wordt door het CAK. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting stelt de regering voor om – met het afschaffen van het abonnementstarief – weer (opnieuw) grotendeels dezelfde regels te laten gelden voor de eigen bijdragen voor deze voorzieningen als voor de overige algemene voorzieningen, waarbij gemeenten (ook weer) zelf

verantwoordelijk worden voor de inning. VNG Realisatie merkt hierbij op dat het zelf innen van een eigen bijdrage voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie bij de meeste gemeenten om de inrichting van een nieuw administratief proces vraagt. Een aantal van de gemeenten die in de huidige situatie algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie aanbieden en hier (via het CAK) een eigen bijdrage voor vragen, geeft aan dat de kans groot is dat zij hiermee zullen stoppen als zij de eigen bijdrage zelf moeten gaan innen. De VNG bepleit daarom om gemeenten die dat willen de mogelijkheid te geven om ook bij algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie de eigen bijdrage te laten innen door het CAK, waarbij gemeenten het logisch vinden dat het CAK daarbij dan de ivb int die ook op maatwerkvoorzieningen van toepassing is.

In reactie daarop stelt de regering dat met het wetsvoorstel – wat betreft de regels voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie – grotendeels wordt teruggekeerd naar de situatie zoals die voorafgaand aan het abonnementstarief was. Toen golden rond de inning van die eigen bijdragen vergelijkbare regels en stonden die regels niet in de weg dat sommige gemeenten algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie aanboden.¹¹⁵ Doordat gemeenten met dit wetsvoorstel – binnen randvoorwaarden – (opnieuw) beleidsruimte krijgen om de eigen bijdrage die zij voor deze voorzieningen willen vragen zelf vorm te geven, kunnen zij er met hun vormgevingskeuzes bovendien zelf aan bijdragen dat de complexiteit van de uitvoering beperkt blijft. Het creëren van de mogelijkheid om de ivb voor maatwerkvoorzieningen ook voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie te laten innen door het CAK, zoals VNG Realisatie in overweging geeft, vindt de regering onwenselijk. De ivb voor maatwerkvoorzieningen past in de ogen van de regering niet bij het laagdrempelige en voorliggende karakter van een algemene voorziening. Dit is in paragraaf 3.5.2 van deze memorie van toelichting nader toegelicht.

Een nieuw element in de regelgeving voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen is dat – anders dan voorafgaand aan het abonnementstarief het geval was – gemeenten verplicht worden om bij het opleggen van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie mogelijke samenloop te voorkomen met andere eigen bijdragen uit hoofde van de Wmo 2015 of Wlz (zie paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting). In het voorstel dat aan VNG Realisatie was voorgelegd, was er nog sprake van dat informatie van de cliënt zelf hierbij een rol zou moeten spelen. VNG Realisatie geeft aan dat niet wenselijk te vinden. De regering is het daarmee eens. Daarom is daar in dit wetsvoorstel geen sprake meer van. Daarnaast was in het voorstel dat aan VNG Realisatie ter toetsing was voorgelegd, nog geen wettelijke basis opgenomen voor gemeenten om na te kunnen gaan of sprake zou kunnen zijn van samenloop met andere eigen bijdragen in het kader van de Wmo 2015 of Wlz. Met dit wetsvoorstel wordt in die wettelijke basis voorzien.

¹¹⁵ Uit de vierde rapportage van de Monitor Abonnementstarief (blz. 32, figuur 11) blijkt bijvoorbeeld dat ook in 2017 – dus voorafgaand aan het abonnementstarief – grofweg een kwart van de gemeenten huishoudelijke hulp deels als algemene voorziening aanbood. Zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1054707.pdf>).

De VNG bepleit ook om de regels voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie zo open mogelijk te houden en gemeenten hier genoeg beleidsruimte te geven. De VNG raadt een eventueel alternatief af waarbij de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie nooit hoger zou kunnen zijn dan de minimum eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen (zie paragraaf 3.5.2, waar een variant van dit alternatief beschreven staat). De VNG verwacht namelijk dat daarmee de prikkel voor gemeenten zou verdwijnen om bepaalde ondersteuning als algemene voorziening met duurzame hulpverleningsrelatie te organiseren. De VNG is ook geen voorstander van de anticumulatiebepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen voor eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie.

Overeenkomstig de aanbeveling van de VNG, kiest de regering er niet voor om de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie te maximeren op het niveau van de minimum-ivb voor maatwerkvoorzieningen. De regering vindt het van belang dat gemeenten ruimte hebben voor innovatieve invulling van algemene voorzieningen. Daarbij past dat gemeenten (opnieuw) beleidsruimte krijgen om al dan niet een eigen bijdrage te vragen voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie, mits die eigen bijdrage niet hoger is dan de kostprijs van de voorziening en mits die eigen bijdrage financieel passend is voor de doelgroep van de voorziening. De regering houdt echter, anders dan de VNG bepleit, wel vast aan de anticumulatiebepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Die zijn nodig om stapeling van eigen bijdragen zo veel mogelijk te voorkomen. Hier wordt in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting nader op ingegaan.

De VNG heeft ook aangegeven de mogelijkheid voor gemeenten te willen behouden om bij woningaanpassingen voor jongeren onder de achttien de ouder(s) een eigen bijdrage te vragen. De VNG schrijft dat deze mogelijkheid relevant is bij de (duurdere) woningaanpassingen en waar er een relatie is met de waardebepaling en/of -vermeerdering van het huis. De regering heeft naar aanleiding hiervan het alternatief ontwikkeld om bij woningaanpassingen die redelijkerwijs niet ongedaan kunnen worden gemaakt gemeenten de mogelijkheid te geven om (indien de cliënt de eigenaar van de woning is of behoort tot het huishouden van de eigenaar) van een woningeigenaar een vergoeding te vragen ter hoogte van maximaal de waardevermeerdering van de woning als gevolg van de woningaanpassing (of tot maximaal de kostprijs van die woningaanpassing indien die lager is dan genoemde waardevermeerdering), wanneer het eigendom van de woning in andere handen overgaat. In reactie daarop heeft de VNG echter te kennen gegeven dit alternatief praktisch niet uitvoerbaar te achten.¹¹⁶ Vervolgens is bij de heroverweging ervan, mede in het licht van het regeerprogramma, een zwaarwegend belang toegekend aan een gelijkwaardige toegang tot zorg, ook in financieel opzicht,¹¹⁷ en aan het voorkomen van stapeling van eigen betalingen. Dit heeft ertoe geleid dat het alternatief is komen te vervallen in het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend.

¹¹⁶ Reactie VNG op concept Besluit bij Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo; 15 juli 2024; blz. 3.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, blz. 67.

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft, als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag Handicap), aan de hand van een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving een advies uitgebracht in het kader van de internetconsultatie. In haar advies gaat het College in op een «grondbeginselencheck», een «rechten- en verplichtingencheck» en een «coördinatiecheck».

In het kader van de grondbeginselencheck beveelt het College aan om in de toelichting van het wetsvoorstel in te gaan op de voorziene gevolgen van de voorgestelde maatregelen op de autonomie en participatie van mensen met een beperking. Bij de rechten- en verplichtingencheck gaat het College onder andere in op de constatering dat het wetsvoorstel een stapeling van zorgkosten tot gevolg lijkt te kunnen hebben. Het college benadrukt dat het wetsvoorstel kan leiden tot een verslechtering van de (financiële) positie van mensen met een beperking. Daarnaast beveelt het College in dat kader aan om nader te benoemen op welke wijze mensen met een beperking en hun vertegenwoordigers zijn betrokken bij (de voorbereiding van) het wetsvoorstel.

In reactie op deze punten geeft de regering ten eerste aan, dat vroeg in het beleidsvormingsproces – toen nog de invoering van een ivb voor alleen huishoudelijke hulp werd overwogen – alsmede kort na het besluit van de regering om dit wetsvoorstel voor een brede ivb voor te bereiden, gesprekken hebben plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Ieder(in) en Anbo. Deze organisaties zijn eveneens uitgenodigd om in het kader van de internetconsultatie op dit wetsvoorstel te reageren. Dit heeft geleid tot een gezamenlijke reactie van Ieder(in), SeniorenCoalitie, Patiëntenfederatie Nederland, Mantelzorg NL, MIND, Alzheimer Nederland, Wij staan op! en Stichting Mobility. Daarnaast zijn in het kader van de internetconsultatie reacties ontvangen van individuele cliënten en van de Coalitie voor Inclusie. Ook bij de voorbereiding op de implementatie van de ivb worden cliënten betrokken, bijvoorbeeld door het uitvoeren van de reeds genoemde klantreizen met kleine groepen Wmo-clieënten.

Aanvullend stelt de regering dat de effecten van het wetsvoorstel voor mensen met een beperking in de kern niet afwijken van de effecten die worden voorzien voor andere burgers die voor ondersteuning een (langdurig) beroep doen op de Wmo 2015. Wel ziet de regering dat burgers in deze groep doorgaans vaker te maken hebben met een laag inkomen en een beroep op meerdere zorgwetten. Daardoor zijn de maatregelen die beschreven zijn in dit wetsvoorstel om de toename van de stapeling van eigen bijdragen zo veel mogelijk te beperken (zie paragraaf 3.2.3) voor deze groep in het bijzonder relevant, evenals de ruimte die wordt geboden en de maatregelen die worden genomen voor maatwerk en het kunnen toepassen van de menselijke maat (zie paragraaf 3.2.5). Verder is de ivb in zijn algemeenheid zo ingericht dat rekening wordt gehouden met financiële draagkracht.

Verder verwacht de regering dat de invoering van het wetsvoorstel in zijn algemeenheid de zogenoemde aanzuigende werking van het abonnementstarief grotendeels ongedaan maakt. Dit zal naar verwachting helpen om de beschikbaarheid van voorzieningen te verbeteren, ook voor mensen met een beperking die voor maatschappelijke ondersteuning zijn aangewezen op de Wmo 2015.

Als laatste adviseert het College in het kader van de zogenoemde coördinatiecheck om in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nationale strategie VN-verdrag Handicap en de bijbehorende werkagenda. De regering ontwikkelt de werkagenda bij de nationale strategie VN-verdrag Handicap samen met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties. De werkagenda gaat concrete maatregelen bevatten om toe te werken naar de doelstellingen in 2040. Onderdeel van de ontwikkeling van de werkagenda is integraal kijken naar hoe bestaande wet- en regelgeving uitwerkt in het leven van mensen met een beperking. De werkagenda heeft een looptijd van 5 jaar, en zal dan herijkt worden op basis van bereikte resultaten en nieuwe inzichten.

10.7 Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

Op 21 december 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) op grond van artikel 36, vierde lid, van de AVG, geraadpleegd over het wetsvoorstel. Op 20 februari 2024 is het advies ontvangen. Het ontwerp geeft de AP aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen. Het wetsvoorstel geeft het CAK en een aanbieder een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van de cliënt en zijn echtgenoot, waaronder gegevens over gezondheid. De AP verzoekt nader toe te lichten welke grondslag uit de AVG hiervoor geldt en om wettelijk vast te leggen om welke gegevens het gaat.

De regering merkt op dat het feit dat iemand een voorziening onder de Wmo 2015 ontvangt, niet altijd een persoonsgegeven over de gezondheid is. Bij de levering van een maatwerkvoorziening zoals een hulpmiddel of woningaanpassing is dat veelal wel het geval, omdat het direct verband houdt met een lichamelijke beperking. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals gegevens over gezondheid, is op grond van de AVG in beginsel niet toegestaan, tenzij hiervoor een wettelijke uitzondering is geregeld. Dit volgt uit de artikel 9 AVG. Voor zover het gaat om de verwerking van gegevens over gezondheid, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel h, AVG een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod van het eerste lid van datzelfde artikel. Het gaat hier om het beheren (in stand houden) van sociale diensten. Om een beroep op deze uitzondering te kunnen doen, bevat de Wmo 2015 conform artikel 9, tweede lid, onderdeel h, AVG reeds wettelijke grondslagen, die met dit wetsvoorstel waar nodig worden aangevuld. Op basis van de daarbij gestelde wettelijke voorwaarde dat de gegevens noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering van het opleggen van de eigen bijdrage, inclusief de uitwerking daarvan bij of krachtens amvb, is het voldoende duidelijk om welke gegevens het gaat. Dit is in lijn met hoe het reeds in de Wmo 2015 is geregeld.

10.8 Raad voor de Rechtspraak

Bij brief van 21 december 2023 is de Raad voor de rechtspraak advies gevraagd over het wetsvoorstel. Op 28 februari 2024 heeft de Raad advies uitgebracht. De Raad wil zijn waardering uitgespreken voor het feit dat, uitgaande van de politieke wens om de bijdrage van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning weer afhankelijk te maken van de financiële draagkracht, wordt gezocht naar een vorm die mede tegemoet komt aan de behoefte van burgers aan eenvoud en helderheid en die uitvoeringsproblemen ten opzichte van het verleden reduceert. Ook het feit dat is gekozen voor maximering van de eigen bijdrage bij maatwerkvoorzieningen op een vast bedrag, en de inzet om stapelfacturen te beperken verdient om die reden waardering. Daarnaast ondersteunt de

Raad het voornemen om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 duidelijke regels op te nemen over de vraag vanaf wanneer de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen en bepaalde algemene voorzieningen verschuldigd is en wanneer deze wordt gepauzeerd. De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar heeft wel een aantal inhoudelijke opmerkingen.

Zo vraagt de Raad zich af waarom niet wordt gekozen voor overgangsrecht als het gaat om woningaanpassingen, omdat dit type voorziening niet zomaar is terug te draaien, zoals wel andere dienstverlening kan worden beëindigd als het aantrekkelijker is deze zelf te regelen vanwege de hogere eigen bijdrage. In paragraaf 12.1 van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Ook geeft de Raad aan niet uit te sluiten dat bij invoering van het onderhavige voorstel geschillen en daarmee beroepszaken zullen ontstaan over stapel- en correctiefacturen of over de stapeling van eigen bijdragen. In reactie daarop merkt de regering op dat rekening wordt gehouden met extra bezwaarzaken als gevolg van het feit dat de eigen bijdrage inkomens- en vermogensafhankelijk wordt (zie paragraaf 9.5). Als het gaat om de stapeling van het *aantal* eigen bijdragen is er in principe geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Een cliënt betaalt één eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening – ook als er sprake is van een maatwerkvoorziening met meerdere vormen van ondersteuning – waarbij, net als nu, een uitzondering mogelijk blijft voor vervoer, waarvoor de gemeente onder randvoorwaarden aanvullend een vergoeding kan vragen. Verder zijn er anticumulatiebepalingen van kracht (zie paragraaf 3.2.3 van deze memorie van toelichting). Dat is ongewijzigd ten opzichte van de werkwijze met het abonnementstarief.

Verder adviseert de Raad om het onderscheid bij pauze tussen pgb en maatwerkvoorzieningen in natura beter te onderbouwen. Naar aanleiding daarvan wijst de regering op het uitgangspunt bij een pgb dat iemand het budget beschikbaar heeft bij de SVB. De cliënt of diens vertegenwoordiger gaat zelf over het contracteren van hulpverleners, waar en wanneer deze hulpverleners worden ingezet, het zoeken van vervanging bij ziekte en het declareren van de hulp bij de SVB. Vanwege die verantwoordelijkheidsverdeling ligt het niet in de rede om pauze toe te passen bij de eigen bijdrage voor het pgb. Het budget is beschikbaar gesteld aan de cliënt en daarvoor geldt de eigen bijdrage.

Tot slot verwacht de Raad een toename van de werklast voor de gerechten (zie ook paragraaf 9.5). Met de vervanging van het abonnementstarief door de ivb worden extra bezwaarzaken, beroepszaken eerste aanleg en hoger beroepszaken verwacht. De kosten hiervan worden door de Raad geraamd op € 400.000 in het eerste jaar en € 150.000 per jaar in de daarop volgende jaren.

10.9 Raad voor Rechtsbijstand

Dit wetsvoorstel is op 21 december 2023 voor advies voorgelegd aan de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad heeft op 19 februari 2024 advies uitgebracht. De Raad verwacht dat de werklast voor de rechtsbijstand gaat toenemen en dat de structurele kosten hiervan € 221.250 per jaar zullen bedragen (prijspeil 2024).

11. Monitoring en evaluatie

Om inzichtelijk te krijgen of de verwachtingen over de effecten van dit wetsvoorstel uitkomen en zicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering en de impact daarvan op de burger, worden de effecten met ingang van het invoeringsmoment jaarlijks gemonitord, voor een periode van – naar de huidige verwachting – vijf jaar, waarbij afhankelijk van de jaarlijkse uitkomsten, de monitor eventueel ook eerder of later gestopt kan worden. Om de effecten van het wetsvoorstel te kunnen bepalen is het nodig de situatie voor en na invoering van het wetsvoorstel te kunnen vergelijken. Om die reden zal in het kader van de monitor ook een zogenoemde nulmeting worden uitgevoerd. Behalve aan de gedrags- en financiële effecten en de kwaliteit van de uitvoering, zal de monitor in ieder geval ook aandacht besteden aan de mate waarin en de manier waarop gemeenten gebruik maken van de beleidsruimte die hun op onderdelen wordt geboden en wat dat betekent voor de gemeentelijke uitvoering. De ambitie is om de monitor door (een) onafhankelijke partij(en) te laten uitvoeren. Het ontwerp van de monitor wordt in overleg met gemeenten vastgesteld. De monitor zal ook gebruikt worden voor een bredere evaluatie van de werking van de wet (na uiterlijk vijf jaar), alsmede voor een evaluatie van het proces van implementatie.

Rapportages van deze monitor zullen ook onderwerp zijn van jaarlijkse bestuurlijke overleggen tussen Rijk en gemeenten. Indien gezamenlijk wordt geconstateerd dat de (financiële) effecten bij gemeenten zich niet goed verhouden tot de uitname uit het Gemeentefonds, wordt gekeken naar de oorzaken daarvan en worden, aansluitend bij die oorzaken, eventueel te nemen maatregelen geïnventariseerd. Indien vervolgens wordt besloten om een van de geïnventariseerde maatregelen daadwerkelijk te implementeren moet bij de besluitvorming daarover rekening worden gehouden met alle effecten, zoals de effecten op uitvoerbaarheid, de effecten op de kwaliteit waarmee gemeenten invulling kunnen geven aan hun taken en effecten op de beheersbaarheid. Het gaat om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht.

Daarnaast kunnen vanzelfsprekend ook andere effecten die met de jaarlijkse monitor en/of uit de wetsevaluatie zichtbaar worden aanleiding geven tot het nemen van maatregelen. Dit zal te zijner tijd eveneens gewogen dienen te worden.

Verder nog het volgende: sinds vorig jaar is er een monitor stapeling eigen bijdragen ingericht.¹¹⁸ Die monitor wordt jaarlijks van een update voorzien. De ivb zal na invoering meegenomen worden in deze monitor. De resultaten van deze monitor en de weging daarvan kunnen te zijner tijd worden betrokken bij de evaluatie van dit wetsvoorstel.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

12.1 Overgangsrecht

Voorgesteld wordt om het wetsvoorstel onmiddellijke werking te geven. Dat wil zeggen om de nieuwe eigenbijdragesystematiek op de datum waarop deze in werking treedt niet alleen toe te passen voor cliënten die vanaf dat moment voor het eerst maatschappelijke ondersteuning genieten, maar ook voor cliënten die op dat moment al maatschappelijke ondersteuning ontvangen en tot dan toe het abonnementstarief betaalden. De reden hiervoor is dat er anders een te grote mate van verschil in behandeling tussen cliënten zou ontstaan. Zo zouden cliënten

¹¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 29 689, nr. 1226.

die voor de inwerkingtreding van de nieuwe eigenbijdragesystematiek al een maatwerkvoorziening genoten € 21 (prijspeil 2025) per maand blijven betalen totdat zij deze niet meer nodig zouden hebben, terwijl cliënten die na de inwerkingtredingsdatum voor het eerst een maatwerkvoorziening nodig zouden hebben de ivb van maximaal € 328 (prijspeil 2025) per maand zouden moeten betalen totdat zij de voorziening niet meer nodig zouden hebben. Dit grote verschil over een mogelijk lange periode acht de regering ongewenst. Daarnaast zou een dergelijk verschil ertoe leiden dat het langer zou duren voordat de beoogde effecten van onderhavig wetsvoorstel zouden worden gerealiseerd.

Overwogen is een ruimer overgangsrecht van toepassing te laten zijn voor burgers die uitsluitend vanwege een woningaanpassing een eigen bijdrage in het kader van de Wmo 2015 betalen en zodoende voor deze burgers af te wijken van het voornoemde regime. Burgers die hun woningaanpassing reeds voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hebben ontvangen (en geen andere vorm van Wmo-ondersteuning krijgen) zouden dan nog tijdelijk een eigen bijdrage blijven betalen ter grootte van het abonnementstarief (inclusief indexatie). Een overweging die hiervoor kan pleiten is dat de betreffende burgers destijds voor een woningaanpassing hebben gekozen, in de veronderstelling dat van hen een maandelijks eigen bijdrage ter grootte van het abonnementstarief zou worden gevraagd. Omdat woningaanpassingen bovendien in de praktijk doorgaans niet eenvoudig ongedaan kunnen worden gemaakt, is er voor de betreffende cliënten geen of weinig praktische mogelijkheid om alsnog af te zien van de woningaanpassing bij de invoering van de ivb, terwijl die invoering wel financiële gevolgen heeft voor hun maandelijks vaste lasten. Voor zover zij hun woningaanpassing wel ongedaan zouden kunnen maken, kan dat alleen tegen aanvullende kosten (denk aan de kosten van het verwijderen van een traplift), waardoor dat door de betreffende gemeente onwenselijk kan worden geacht.

De regering heeft echter niet voor een separaat overgangsrecht voor woningaanpassingen gekozen. Omdat zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie bewaakt zal worden dat het totaal van de door de burger betaalde maandelijks eigen bijdragen de kostprijs van de woningaanpassing niet te boven zal gaan, is het bedrag aan eigen bijdragen dat de cliënt in totaal maximaal verschuldigd is in verband met de woningaanpassing, voor en na de invoering van de ivb, even hoog. Daarnaast geldt ook voor burgers die vanwege een andere Wmo-voorziening dan een woningaanpassing na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de ivb moeten betalen (terwijl zij daarvoor alleen het abonnementstarief verschuldigd waren) dat zij in de praktijk mogelijk moeilijk afstand kunnen doen van hun Wmo-voorziening, bijvoorbeeld vanwege hun persoonlijke omstandigheden. De regering vindt het onwenselijk om beide groepen wat betreft overgangsrecht verschillend te behandelen.

12.2 Inwerkingtreding

Het streven is om onderhavig wetsvoorstel uiterlijk 1 april 2026 te publiceren in het Staatsblad. De bepaling omtrent het schrappen van de artikelen 8.3 tot en met 8.6 Wmo 2015 kan kort daarna in werking treden. Voor de verdere onderdelen van onderhavig wetsvoorstel wordt een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027 beoogd. De implementatetermijn is nodig voor het CAK om de nieuwe eigenbijdragesystematiek tijdig te kunnen inrichten en voor gemeenten om bijvoorbeeld de benodigde data ten behoeve van de inwerkingtreding van de nieuwe bijdrage per 1 januari 2027 tijdig bij het CAK te kunnen aanleveren. De

implementatietermijn is ook nodig om bestaande cliënten die gebruik maken van de betreffende Wmo-ondersteuning tijdig te kunnen informeren over de nieuwe eigenbijdragesystematiek en hen in de gelegenheid te stellen op basis hiervan een afweging te maken of zij ook met de nieuwe eigen bijdrage maatschappelijke ondersteuning willen blijven afnemen of de ondersteuning toch particulier willen regelen. De bedoeling is dat alle cliënten die een maatwerkvoorziening ontvangen en daarvoor het abonnementstarief betalen, per 1 januari 2027 de ivb zullen betalen. In zijn algemeenheid wordt het wenselijk geacht dat cliënten tijdig worden geïnformeerd over alle voor hen relevante gevolgen van dit wetsvoorstel. Hier zal bij de implementatie van de wetgeving expliciete aandacht aan worden besteed.

Wat betreft de voorgestelde verduidelijking van het startmoment van de eigen bijdrage wordt ook een implementatietermijn tot 1 januari 2027 wenselijk geacht. Gemeenten die nu nog een ander startmoment hanteren, zullen de uitvoering van het startbeleid moeten aanpassen. Dit kan zowel een nieuwe werkwijze als wijzigingen in ICT-systemen behelzen.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A, eerste subonderdeel, B, F, G, H, artikelen II tot en met VII, en artikelen IX, X en XI

Maatwerkvoorzieningen kunnen worden verstrekt in natura of in de vorm van een pgb waarmee de cliënt de benodigde ondersteuning zelf kan inkopen. Het pgb is derhalve te zien als een verstrekkingvorm van de maatwerkvoorziening, waarvoor de cliënt overigens slechts in aanmerking komt indien hij niet alleen aan de voorwaarden voor een maatwerkvoorziening voldoet (artikel 2.3.5 Wmo 2015), maar bovendien aan de voorwaarden voor verstrekking van die maatwerkvoorziening in de vorm van een pgb (artikel 2.3.6 Wmo 2015). In een aantal artikelen van de Wmo 2015 wordt het pgb niet als verstrekkingvorm van de maatwerkvoorziening gepresenteerd, maar als een afzonderlijk instrument naast de maatwerkvoorziening. Er wordt dan gesproken van een maatwerkvoorziening «dan wel» of «of» een pgb. Dit kan verwarring wekken over de vraag of een artikel waarin alleen de maatwerkvoorziening wordt genoemd, ook geldt voor gevallen waarin de cliënt een pgb heeft, of niet. Het eerste is de bedoeling. Zo dient bijvoorbeeld ook een cliënt die een pgb wenst, het college desgevraagd een identificatiedocument ter inzage te verstrekken (artikel 2.3.4, tweede lid, Wmo 2015). Om deze verwarring te voorkomen, wordt met dit wetsvoorstel overal helder geregeld dat het pgb geen alternatief voor een maatwerkvoorziening is, maar een verstrekkingvorm ervan. Dit brengt onder meer met zich dat in nogal wat artikelen die nu zowel iets voor de maatwerkvoorziening, als voor het pgb regelen, de verwijzingen naar het pgb geschrapt worden.

Opgemerkt wordt dat hiermee dus geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd. Zo wordt in artikel I, onderdeel F, voorgesteld om de verwijzingen naar het pgb uit artikel 2.3.10, eerste lid, onderdelen b, c, d en e, Wmo 2015 te schrappen. Dat laat echter onverlet dat een pgb ook na inwerking-treding van voorliggend wetsvoorstel zal kunnen worden herzien of ingetrokken als de cliënt daar niet langer op is aangewezen, het pgb niet meer toereikend is te achten, de cliënt niet voldoet aan de aan het pgb verbonden voorwaarden of de cliënt het pgb niet of voor een ander doel gebruikt dan waarvoor het is verstrekt. Immers, in artikel 2.3.10, eerste lid, aanhef, Wmo 2015 blijft staan dat de maatwerkvoorziening in deze gevallen kan worden ingetrokken of herzien, en het pgb is een verstrek-

kingsvorm van de maatwerkvoorziening. Overigens impliceert intrekking of herziening van het pgb automatisch herziening van de maatwerkvoorziening, maar intrekking van het pgb brengt niet per se intrekking van de maatwerkvoorziening met zich. Het is immers mogelijk dat het pgb wegens toepasselijkheid van artikel 2.3.10, eerste lid, onderdeel b, c, d, of e, Wmo 2015 geen geschikte verstrekkingvorm voor de cliënt meer blijkt te zijn, terwijl hij nog wel op de maatwerkvoorziening is aangewezen. In dat geval zal hem de maatwerkvoorziening in natura moeten worden verstrekt, hetgeen een herziening van de maatwerkvoorziening is.

Het voorgaande brengt niet alleen wijzigingen in de Wmo 2015 met zich, maar ook wijzigingen in andere socialezekerheidswetten (artikelen II tot en met VII en artikelen IX, X en XI). De te wijzigen artikelleden in de desbetreffende wetten regelen dat van een uitkering voor iemand die een maatwerkvoorziening of een pgb voor beschermd wonen heeft, een bedrag ter hoogte van de eigen bijdrage voor dat beschermd wonen direct aan het CAK mag worden overgemaakt. Anders dan voor de meeste wijzigingen in de Wmo 2015 wordt in de wijzigingen van deze artikelleden niet voorgesteld om de verwijzingen naar het pgb te schrappen, maar om te expliciteren dat het pgb een verstrekkingvorm van de maatwerkvoorziening is. De reden hiervoor is dat het pas sinds 1 januari 2020 mogelijk is om een deel van de uitkering aan het CAK over te maken indien de cliënt een pgb voor beschermd wonen heeft.¹¹⁹ Voordien kon dit alleen indien de cliënt een maatwerkvoorziening beschermd wonen in natura had.¹²⁰ Gelet op de relatief recente toevoeging van het pgb aan bedoelde artikelleden, zou het voor de uitkeringsinstanties verwarrend kunnen zijn om het pgb nu weer uit die artikelleden te schrappen. Om die reden is besloten om in de desbetreffende artikelleden naar het pgb te blijven verwijzen, maar dan als verstrekkingvorm van de maatwerkvoorziening.

Onderdeel A, tweede subonderdeel

Voorgesteld wordt aan artikel 1.1.1, eerste lid, Wmo 2015 drie begripsomschrijvingen toe te voegen.

Een algemene voorziening is het aanbod van diensten of activiteiten dat zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning. Er zijn algemene voorzieningen in het kader waarvan sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Of daarvan sprake is, wordt bepaald door de aard van de algemene voorziening. Het gaat dan om algemene voorzieningen die in de kern bestaan uit een hulpverleningsrelatie die persoonlijk en voortdurend is. De inzet van de hulpverlener is de essentie van een duurzame hulpverleningsrelatie. Arbeid is dan ook de dominante kostenpost van een dergelijke voorziening. Het voortdurende karakter ervan betekent dat het gaat om een algemene voorziening waarop de cliënt structureel is aangewezen, die niet tijdelijk is, zoals opvang, en die niet is ingericht op vrijblijvend, onregelmatig of incidenteel gebruik, zoals een buurthuis. Het betekent dat het gaat om een algemene voorziening waar burgers in beginsel met een stabiele frequentie en intensiteit gebruik van maken. Deze kenmerken van de duurzame dienstverleningsrelatie brengen ook mee dat de hulp niet steeds door een andere persoon wordt geboden. Bijvoorbeeld bij huishoudelijke hulp en dagbesteding die bij wijze van algemene voorziening worden aangeboden, kan sprake zijn van een duurzame hulpverleningsrelatie.

¹¹⁹ Stb. 2019, 185 jo. Stb. 2019, 452.

¹²⁰ Zie voor de reden voor de toevoeging van het pgb aan de mogelijkheid tot broninhouding op de uitkering Kamerstukken II 2018/19, 35 093, nr. 7, p. 6 en 7.

Dat er sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie betekent in deze context niet dat het aanbod zelf (bijvoorbeeld het aantal uren hulp waarvan de cliënt maximaal gebruik kan maken binnen de voorziening) is afgestemd op de individuele behoeften van de cliënt. Dat sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie maakt het nog geen maatwerkvoorziening. Een maatwerkvoorziening is immers een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Bovendien vindt voorafgaand aan de levering van een maatwerkvoorziening een onderzoek plaats in de zin van artikel 2.3.2 Wmo 2015 waarmee het aanbod op de individuele behoeften wordt ingericht.

Ook het begrip eigen bijdrage wordt gedefinieerd. De artikelen 2.1.4, eerste lid, en 2.1.4a, eerste lid, Wmo 2015 spreken op dit moment van «een bijdrage in de kosten die de cliënt verschuldigd is». In andere artikelen wordt dan verwezen naar «een bijdrage als bedoeld in artikel 2.1.4, derde en vierde lid, en 2.1.4a» of naar «de in artikel 2.1.4a, eerste lid, bedoelde bijdrage». Voorgesteld wordt om voortaan het kortere «eigen bijdrage» te gebruiken. Omdat voor sommige voorzieningen onder uitzonderlijke omstandigheden de eigen bijdrage hoger kan zijn dan de kosten, is deze omschreven als een financiële bijdrage van de cliënt voor een voorziening. Het begrip «voorziening» omvat algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

In artikel 2.6.2, eerste lid, Wmo 2015 wordt voor de Sociale verzekeringsbank verwezen naar artikel 3 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Deze verwijzing wordt verplaatst naar artikel 1.1.1, eerste lid.

Onderdeel C

In onderdeel C wordt voorgesteld om de bestaande artikelen in de Wmo 2015 over de eigen bijdragen te vervangen door drie nieuwe artikelen. Artikel 2.1.4 zal daarbij gaan over eigen bijdragen voor algemene voorzieningen, artikel 2.1.4a over eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen met inbegrip van het pgb als verstrekkingvorm en artikel 2.1.4b over het vaststellen en innen van de eigen bijdragen.

Artikel 2.1.4

Eerste lid

Een algemene voorziening, al dan niet gepaard gaande met een duurzame hulpverleningsrelatie, is – anders dan een maatwerkvoorziening – zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers toegankelijk. Het eerste lid handhaaft het uitgangspunt dat voor het gebruik van een algemene voorziening slechts een eigen bijdrage verschuldigd is indien de gemeenteraad dat bij verordening heeft bepaald. Net zoals nu geldt, mag echter geen eigen bijdrage worden gevraagd voor cliëntondersteuning.

Tweede lid

Als bij verordening wordt bepaald dat een eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening verschuldigd is, schrijft het tweede lid voor wat er verder bij verordening geregeld dient te worden. Gemeenten hebben een ruime beleidsvrijheid bij de invulling hiervan. Het betreft de volgende onderwerpen, die nu ook al voortvloeien uit het huidige artikel 2.1.4 Wmo 2015.

Ten eerste voor welke diensten of activiteiten die als algemene voorziening worden aangeboden, een eigen bijdrage verschuldigd is (onderdeel a).

Ten tweede hoe hoog de eigen bijdrage is (onderdeel b). Die mag per soort voorziening verschillen. Voor algemene voorzieningen zal, indien een eigen bijdrage wordt gevraagd, vaak met de aanbieder afgesproken worden dat deze een kleine, nominale bijdrage vraagt of mag vragen voor iedere keer dat de cliënt de voorziening gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan een bijdrage voor deelname aan een activiteit in het buurthuis. Het gaat te ver om de gemeente al dergelijke bijdragen bij verordening te laten bepalen. Om die reden is aan onderdeel b toegevoegd dat ook kan worden volstaan met het in de verordening vastleggen van de wijze waarop de hoogte van de bijdrage wordt bepaald. Een combinatie van het regelen van de hoogte en de wijze waarop de hoogte wordt bepaald is ook mogelijk. Zo kan de gemeente in de verordening bepalen dat de hoogte van een eigen bijdrage voor een algemene voorziening door de aanbieder wordt bepaald, maar niet hoger mag zijn dan een bepaald maximumbedrag.

Ten derde het regelen van eventuele vrijstellingen of kortingen voor bepaalde categorieën cliënten (onderdeel c). De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om bij verordening te regelen dat bepaalde groepen cliënten voor in de verordening aangewezen soorten algemene voorzieningen worden vrijgesteld van de plicht om een eigen bijdrage te betalen of dat zij voor aangewezen voorzieningen een korting kunnen krijgen, en hoe hoog die korting is of op welke wijze de hoogte van de korting wordt bepaald. Daarbij mag de korting per soort voorziening verschillen. Deze mogelijkheid, die al sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 bestaat, stelt de gemeenteraad bijvoorbeeld in de gelegenheid om kortingen te regelen voor cliënten met een laag inkomen.

Ten vierde heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om in de verordening omstandigheden te beschrijven waarin het college individuele cliënten ontheffing kan verlenen van de verplichting om een eigen bijdrage voor een algemene voorziening te betalen (onderdeel d). Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 biedt het college al een aantal gronden om individuen te kunnen ontheffen van de eigen bijdrage voor een algemene voorziening. Het gaat hierbij onder meer om cliënten met onvoldoende betalingscapaciteit en om situaties waarin gevreesd kan worden dat vanwege het moeten betalen van de eigen bijdrage de opvoeding of ontwikkeling van een minderjarige in het gedrang kan komen of een cliënt zich aan de ondersteuning zal onttrekken. Deze gronden blijven behouden. Daarnaast krijgen gemeenten de mogelijkheid om in de verordening ook andere omstandigheden te omschrijven waarin het college een cliënt kan ontheffen van een eigen bijdrage voor een algemene voorziening. In die zin krijgt de gemeente hier dus meer mogelijkheden dan voorheen. Dit past bij de beleidsruimte van gemeenten ten aanzien van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen.

Derde lid

De gemeenten zijn in principe vrij om te bepalen hoe hoog de eigen bijdrage voor een algemene voorziening is. Het derde lid stelt daar echter wel twee randvoorwaarden aan. Allereerst, conform hetgeen op dit moment ook al geldt, dat de eigen bijdrage voor een algemene

voorziening niet hoger mag zijn dan de kostprijs ervan.¹²¹ Dit past bij de vrije toegankelijkheid van algemene voorzieningen, die voorliggend zijn aan maatwerkvoorzieningen. Bij verordening dient te worden bepaald hoe de kostprijs wordt berekend. Dat zou op verschillende manieren kunnen, bijvoorbeeld op basis van de werkelijke kosten of aan de hand van gestandaardiseerde bedragen.

Daarnaast moet de eigen bijdrage financieel passend zijn voor de groep cliënten die gebruik maken van een algemene voorziening. Dat is geen individuele beoordeling per cliënt, maar een globale inschatting op basis van algemene kenmerken van de cliënten waarop de voorziening is gericht. Bij verordening van de gemeenteraad of in beleidsregels van degene die de eigen bijdrage vaststelt, wordt dit nader uitgewerkt. De achtergrond van dit nieuwe vereiste is als volgt. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, zijn algemene voorzieningen laagdrempelige vormen van ondersteuning die bovendien voorliggend zijn aan maatwerkvoorzieningen. Ze zijn zonder onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken of mogelijkheden van de cliënt toegankelijk, en gebruik van een of meer algemene voorzieningen kan ertoe leiden dat een maatwerkvoorziening of zorg als bedoeld in de Zvw of Wlz niet of pas later nodig is. Dit laagdrempelige karakter en deze preventieve werking zouden doorkruist worden indien de gemeente eigen bijdragen voor algemene voorzieningen zouden vragen die hoger liggen dan de ivb die een cliënt verschuldigd zou zijn indien hem een maatwerkvoorziening zou worden verstrekt. Bovendien zou de bescherming die de minimum-ivb voor mensen met lagere inkomens biedt dan kunnen worden ondergraven. Gemeenten zouden in dat geval immers kunnen besluiten om maatschappelijke ondersteuning die zij eerder als maatwerkvoorziening aanboden – het zal hierbij vooral gaan om voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie en een laag aantal uren per week – als algemene voorziening aan te gaan bieden en er een hogere eigen bijdrage voor te vragen dan de minimum-ivb.

Gelet op het voorgaande zou het logisch zijn om wettelijk te regelen dat de eigen bijdrage voor een algemene voorziening altijd lager is dan de ivb. Daar kleven echter grote bezwaren aan. De hoogte van de ivb wordt gebaseerd op het bijdrageplichtig inkomen, dat op zijn beurt afhankelijk is van het inkomen en vermogen van de cliënt en, indien deze een partner heeft, van dat van zijn partner. Gemeenten zijn daarom niet in staat de ivb te berekenen. Het CAK kan dat wel, maar het op verzoek van de gemeente berekenen van de ivb van burgers die slechts een algemene voorziening gebruiken en de informatie-uitwisseling die daarvoor nodig is, zou een forse toename van het werk van het CAK betekenen. Hetzelfde zou gelden indien de wetgever het vaststellen en innen van eigen bijdragen voor algemene voorzieningen aan het CAK zou opdragen. Daar zou dan nog bij komen dat het CAK alle hoogten van alle algemene voorzieningen van alle gemeenten zou moeten kennen, alsmede het aantal malen dat een bepaalde cliënt van een bepaalde algemene voorziening per maand gebruik heeft gemaakt, om de hierboven genoemde vergelijking te kunnen maken. Indien tevens in aanmerking wordt genomen dat beide opties gepaard zouden gaan met een forse toename van verstrekking van persoonsgegevens tussen gemeenten en CAK en dat voor het gebruik van veel algemene voorzieningen op dit moment slechts een kleine, nominale bijdrage wordt gevraagd (bijvoorbeeld een bijdrage van een aantal euro's voor deelname aan een activiteit in het buurthuis), kan worden geconclu-

¹²¹ Zie artikel 2.1.4, zesde lid, Wmo 2015. Voor voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie volgt dit overigens ook automatisch al uit het op dit moment geldende abonnementstarief van – in 2024 – € 20,60 per maand (in 2023: € 19 per maand). Dit tarief zal altijd lager zijn dan de kostprijs.

deerd dat een plicht om de eigen bijdrage voor een algemene voorziening altijd lager te laten zijn dan de ivb een onwerkbare en onevenredige oplossing is.

Om de gemeenten enerzijds toch beleidsruimte te geven bij het vaststellen van de eigen bijdragen voor het gebruik van algemene voorzieningen en anderzijds ervoor te zorgen dat deze niet te hoog worden, is besloten om in het derde lid te regelen dat de bijdragen «financieel passend» dienen te zijn. De gemeenten dienen in hun verordening of in beleidsregels (of in beide) te bepalen hoe dit begrip wordt ingevuld.

Algemene voorzieningen kunnen worden onderverdeeld in voorzieningen die niet gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie en algemene voorzieningen die daar wel mee gepaard gaan. Bij eerstbedoelde voorzieningen kan gedacht worden aan vele diensten of activiteiten, zoals de verbetering van toegankelijkheid van gebouwen en van informatie, een klussendienst, een was- en strijkservice, sociaal vervoer, een maaltijdvoorziening en deelname aan activiteiten die in een buurthuis worden aangeboden. Als een gemeente voor dit soort voorzieningen een eigen bijdrage wil vragen, zal dit doorgaans een laag, nominaal bedrag zijn dat de cliënt voor iedere keer dat hij van de voorziening gebruikmaakt, aan de aanbieder betaalt. Dit soort eigen bijdragen zal daarmee in beginsel financieel passend zijn. In de regel is het de bedoeling dat dergelijke voorzieningen ook voor minima financieel toegankelijk zijn.

Voor algemene voorzieningen die wel gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie zou de gemeente bij verordening de eigen bijdrage financieel passend kunnen maken door de hoogte ervan bijvoorbeeld te koppelen aan bepaalde inkomenscategorieën. De eigen bijdragen voor deze staffels zouden dan steeds zo kunnen worden bepaald, dat zij altijd beneden de ivb liggen die de cliënten voor een maatwerkvoorziening zou hebben moeten betalen.¹²² Daarbij zou de gemeente voor het inkomen van de cliënt kunnen uitgaan van het bedrag dat een cliënt naar eigen opgave in een maand aan loon of uitkering ontvangt en het vermogen van de cliënt buiten beschouwing kunnen laten. Een andere mogelijke invulling zou zijn om bij verordening te bepalen dat de eigen bijdragen altijd lager is dan de minimum-ivb. Om de gemeenten de mogelijkheid te geven het begrip «financieel passend» in te vullen op een wijze die zich misschien minder goed leent voor het opnemen van regels in een verordening – bijvoorbeeld indien de gemeente enige ruimte zou willen laten aan de uitvoeringspraktijk – kan een en ander worden uitgewerkt in beleidsregels van degene die de eigen bijdrage vaststelt in plaats van in een verordening. Uiteraard is het ook mogelijk om de belangrijkste regels in een verordening op te nemen en de uitwerking in beleidsregels.

Opgemerkt wordt dat de gekozen oplossing aansluit bij wat voor de invoering van het abonnementstarief gold. Ook toen was niet wettelijk bepaald dat de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening beneden de toen geldende inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage voor een maatwerkvoorziening moest liggen. Maar het advies was aan de gemeenten was wel, om daar zelf voor te zorgen.¹²³

¹²² Dit is bijvoorbeeld het geval als de gemeente de eigen bijdrage voor iedere categorie vaststelt op een bedrag dat lager is dan de ivb behorende bij het laagste inkomen in die categorie en het vermogen van cliënten buiten beschouwing laat.

¹²³ Dit wordt voor hulp bij de huishouding geadviseerd in «Wmo 2015 in uitvoering – Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden» uit oktober 2016 (een gezamenlijke publicatie van o.a. het Netwerk Directeuren Sociaal Domein, VNG en het Ministerie van VWS). Logischerwijze geldt dit dan ook voor andere voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie.

Vierde lid

Het vierde lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie.

Onderdeel a

In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zal, net als voor maatwerkvoorzieningen, de periode worden afgebakend waarover de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie verschuldigd is. Bepaald zal worden wanneer die periode aanvangt en eindigt. Daarnaast opent onderdeel a de mogelijkheid om regels te stellen over de pauzering van deze eigen bijdrage.

Onderdeel b

Het is de bedoeling in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te regelen dat de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie niet kan samenlopen met een andere eigen bijdrage voor zo'n voorziening, met een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening of met een bijdrage op grond van de Wlz. In het eerste geval wijst het college één voorziening aan, wat bijvoorbeeld de voorziening met de hoogste eigen bijdrage kan zijn, in het tweede geval de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening en in het derde geval de Wlz-bijdrage. In de laatste twee gevallen hoeft niet vastgesteld te worden dat de bijdragen daadwerkelijk verschuldigd zijn. Dan is het immers de bedoeling om samenloop te voorkomen. Of sprake is van mogelijke samenloop met een Wlz-bijdrage zal door de gemeente worden getoetst op basis van een indicatiebesluit van het CIZ. Dit kan door middel van een zogenoemde Wlz-Registertoets en/of door middel van zogenoemde Wlz-Signalen door de gemeente worden nagegaan. Om hiervoor een wettelijke basis te creëren wordt voorgesteld artikel 5.2.5, derde lid, Wmo 2015 aan te passen (zie onderdeel R van dit wetsvoorstel). Of sprake is van mogelijke samenloop met een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening zal door de gemeente worden getoetst op basis van een aanmelding van de cliënt bij het CAK.

Eigen bijdragen voor algemene voorzieningen die niet gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie kunnen wél met elkaar, met eigen bijdragen voor andere voorzieningen en met andere eigen bijdragen cumuleren. Veelal betreft het lage nominale bedragen voor incidenteel gebruik. En omdat deze eigen bijdragen bij ieder gebruik van een algemene voorziening aan de aanbieder worden betaald, is anticumulatie in de praktijk niet uitvoerbaar. Een cliënt kan immers in een maand gebruik maken van de diensten van meerdere aanbieders. Naar de mening van de regering is anticumulatie hier bovendien niet aangewezen, omdat de cliënt bij gebruik van dit soort voorzieningen veelal kosten bespaart die hij anders zelf zou hebben moeten maken. Zo is een bijdrage voor iedere geconsumeerde maaltijd in een buurthuis redelijk omdat de cliënt anders zelf de ingrediënten voor zijn maaltijd had moeten kopen.

Onderdelen c, d en e

Deze onderdelen bieden de grondslag om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 regels te stellen omtrent de procedure waarmee de eigen bijdrage voor het gebruik van een algemene voorziening waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie wordt opgelegd. Het betreft de

vaststelling, de betaling en de invordering. Onder vaststelling wordt ook begrepen een eventuele herziening. Wat betreft de invordering, kan het ook gaan over het met terugwerkende kracht opleggen van de eigen bijdrage.

Artikel 2.1.4a

Eerste lid

Net zoals dat sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 geldt, is een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening slechts verschuldigd indien de gemeenteraad dat bij verordening heeft bepaald. Een maatwerkvoorziening is een geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Omdat een maatwerkvoorziening een samenhangend geheel is, is de cliënt – anders dan bij algemene voorzieningen – één eigen bijdrage verschuldigd, ongeacht de maatregelen waar de maatwerkvoorziening uit bestaat. De gemeenteraad kan bij verordening besluiten voor welke maatwerkvoorzieningen een eigen bijdrage geldt. Daartoe worden in de verordening de desbetreffende maatregelen of combinatie van maatregelen aangewezen.

Op het principe dat één eigen bijdrage verschuldigd is voor een maatwerkvoorziening is het voornemen op grond van het vijfde lid, onderdeel d, bij amvb een uitzondering te maken voor vervoer.

Tweede lid

Het huidige Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 somt in artikel 3.8, derde lid, een aantal situaties op waarin de cliënt nooit een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening verschuldigd is. Voorgesteld wordt de uitzondering voor cliënten tot achttien jaar op het niveau van de formele wet te regelen. Het tweede lid bevat daarnaast een grondslag voor overige uitzonderingen.

In artikel 3.8, derde lid, onderdeel e, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 staat op dit moment dat voor cliënten onder de achttien jaar geen eigen bijdrage verschuldigd is, behalve als het gaat om een woningaanpassing en de gemeenteraad bovendien op grond van artikel 2.1.5 Wmo 2015 bij verordening heeft bepaald dat de eigen bijdrage voor die voor de jeugdige aangebrachte woningaanpassing door de ouders van de jeugdige (in plaats van door de jeugdige) is verschuldigd. Daarbij bepaalt artikel 2.1.5 Wmo 2015 wie in welke situatie (niet) als ouders kunnen worden beschouwd. Voorgesteld wordt om deze uitzondering te schrappen en in de Wmo 2015 zelf op te nemen dat voor cliënten onder de achttien jaar geen eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening verschuldigd is. Om die reden wordt voorgesteld het huidige artikel 2.1.5 Wmo 2015 te laten vervallen.

Opgemerkt wordt dat het tweede lid zo is geformuleerd dat een cliënt met een maatwerkvoorziening een eigen bijdrage verschuldigd wordt zodra die cliënt achttien jaar is geworden. Vanaf dat moment geldt de uitzondering namelijk niet meer. Dit is vanzelfsprekend voor maatwerkvoorzieningen die worden geleverd vanaf het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Benadrukt wordt dat de cliënt ook een eigen bijdrage verschuldigd is voor maatwerkvoorzieningen zoals hulpmiddelen of woningaanpassingen die zijn geleverd voordat de cliënt achttien werd en nadien nog steeds op grond van de Wmo 2015 beschikbaar gesteld worden door de gemeente.

De tweede volzin van het tweede lid maakt het mogelijk om bij amvb andere gevallen te bepalen waarin geen eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening mag worden opgelegd. Het gaat daarbij om situaties waarvan de omschrijving afhankelijk is van andere bepalingen in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, zoals bij samenloop van bijdragen die in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden uitgewerkt.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening afhankelijk is van het inkomen en het vermogen van de cliënt en van zijn eventuele echtgenoot of een daarmee ingevolge artikel 1.1.2, tweede lid, Wmo 2015 gelijk te stellen persoon. Deze bepaling wijkt enigszins af van de bepalingen over de hoogte van de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen zoals deze tot de inwerkingtreding van het abonnementstarief golden. Indertijd konden gemeenten namelijk de hoogte van de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening ook onafhankelijk maken van het inkomen en het vermogen. Dit is na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel niet meer mogelijk, op enkele bij amvb op grond van het vijfde lid, onderdeel d, te bepalen uitzonderingen na.

Vierde lid

De eigen bijdrage voor een hulpmiddel of een woningaanpassing is nooit hoger dan de kostprijs. Dit betekent dat geen eigen bijdrage meer verschuldigd is zodra de som van de maandelijke eigen bijdragen de kostprijs van het hulpmiddel of de woningaanpassing overschrijdt (of eerder indien de maatwerkvoorziening voor die tijd stopt). Als een maatwerkvoorziening uit meerdere maatregelen bestaat, bijvoorbeeld de levering van twee hulpmiddelen, wordt eerst de kostprijs van het ene hulpmiddel en vervolgens van het andere hulpmiddel bewaakt. Dit gebeurt in de volgorde van levering van de hulpmiddelen. Bij gelijktijdige levering van de hulpmiddelen zal het aan het college worden overgelaten de volgorde te bepalen waarin de kostprijzen worden bewaakt. Kostprijsbewaking heeft uitsluitend betrekking op de maatwerkvoorziening zoals die op dat moment daadwerkelijk wordt geleverd of waarvoor op dat moment een pgb is toegekend. De begrenzing tot de kostprijs geldt alleen voor zover de maatwerkvoorziening bestaat uit een hulpmiddel en/of een woningaanpassing. Worden daarnaast bij wijze van maatwerkvoorziening nog andere diensten of maatregelen geleverd, dan is bij het bereiken van de kostprijs van de hulpmiddelen en woningaanpassingen nog steeds de eigen bijdrage verschuldigd.

Bij de kostprijs gaat het om uitgaven van de gemeente aan het hulpmiddel of de woningaanpassing gedurende de levensduur ervan. Het gaat daarbij om gecumuleerde uitgaven. De kostprijs is dus niet een kostprijs per maand. Het is aan de gemeente om – binnen de bij amvb op grond van het vijfde lid, onderdeel a, aan te geven kaders – bij verordening uit te werken waaruit de kostprijs van een hulpmiddel en een woningaanpassing bestaat. Afhankelijk van het type hulpmiddel of woningaanpassing kunnen diverse elementen worden betrokken bij het bepalen van de kostprijs, zoals de marktprijs bij aanschaf of de gecumuleerde huurprijs over de gemiddelde afschrijvingstermijn, het onderhoud en de verzekering. Bij de kostprijsbewaking gaat het om de kostprijs, rekening houdend met de redelijkerwijs aannemelijke waarde van het hulpmiddel of de woningaanpassing op het moment van de aanvang van de levering aan de cliënt. Daarom kan het ook relevant zijn bij het bepalen van de kostprijs te betrekken of het om een nieuw of (opgeknapt) tweedehands hulpmiddel gaat. De gemeente kan ervoor kiezen enigszins te abstraheren van de kosten in het specifieke geval door uit te gaan van representatieve

referentiebedragen. Het is ook mogelijk, bijvoorbeeld bij dure woningaanpassingen waarmee een verbouwing is gemoeid, aan te sluiten bij de daadwerkelijke kosten die de gemeente heeft gemaakt voor de woningaanpassing. In geval van een pgb is de kostprijs gelijk aan het (deel van het) budget dat voor het hulpmiddel of de woningaanpassing is toegekend. Voor de start van de kostprijsbewaking is relevant het moment waarop het budget volgens beschikking aangewend mag worden voor een hulpmiddel of woningaanpassing.

Vijfde lid

Het vijfde lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen.

Onderdeel a

Bij en krachtens het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zal op grond van onderdeel a worden bepaald hoe de eigen bijdrage precies berekend wordt. In het algemene deel van deze toelichting is al aangegeven welke parameters voor de ivb zullen gaan gelden, en dat een maandelijks maximum voor de ivb zal worden geregeld. Ook het maandelijks minimum van de ivb zal bij amvb worden vastgelegd. Het is niet mogelijk om de berekeningswijze in de Wmo 2015 zelf te regelen. Daarvoor zijn de regels over de bepaling van het bijdrageplichtig inkomen en de toe te passen parameters te ingewikkeld. Bovendien zullen er na de inwerking-treding van voorliggend wetsvoorstel twee soorten eigen bijdragen zijn die op grond van onderdeel a in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zullen worden uitgewerkt. Namelijk de ivb die in de plaats komt van het voor maatwerkvoorzieningen geldende abonnementstarief (waar dit wetsvoorstel over gaat), maar ook de eigen bijdrage die op dit moment al voor beschermd wonen geldt en eveneens is gebaseerd op inkomen en vermogen. Laatstbedoelde eigen bijdrage wordt op gelijke wijze berekend als de eigen bijdrage voor langdurige zorg als bedoeld in de Wlz, die ook bij amvb, namelijk het Besluit langdurige zorg, is geregeld. Met voorliggend wetsvoorstel wordt niet beoogd daar een wijziging in aan te brengen. Een aanpassing van het Besluit langdurige zorg moet tegelijk kunnen worden doorgevoerd voor de eigen bijdrage voor beschermd wonen. Verder zijn de regels voor deze eigen bijdragen deels hetzelfde als voor de ivb. Om deze redenen wordt ook de berekening van de ivb bij en krachtens amvb vastgelegd. Daarbij is het overigens de bedoeling om, net zoals dat sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 wordt gedaan, de meeste regels bij amvb zelf vast te stellen in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en slechts details, zoals jaarlijks bij te stellen bedragen, bij ministeriële regeling.

Onderdeel b

Onderdeel b biedt de grondslag om te regelen over welke periode de eigen bijdrage verschuldigd is. Deze periode wordt afgebakend door de zogenoemde start- en stopmomenten en eventuele tussentijdse pauzes. Het start- en stopmoment zullen in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 afhankelijk worden gesteld van aanvang en einde van de daadwerkelijke levering van de maatwerkvoorziening. Met het oog op de uitvoerbaarheid zullen mutaties in de verschuldigdheid van de eigen bijdrage doorgaans maandelijks plaatsvinden. Deze bepaling biedt ook de grondslag om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te kunnen regelen dat de eigen bijdrage gepauzeerd wordt bij een onderbreking van de levering van de maatwerkvoorziening. Daarbij zal dan bepaald worden welke onderbreking leidt tot een pauzering van de eigen bijdrage. Indien gedurende een onderbreking

die recht geeft op pauzering van de eigen bijdrage, de eigen bijdrage is geïnd, dienen deze betalingen aan de cliënt te worden gerestitueerd.

Bij verstrekking in de vorm van een pgb zal worden aangehaakt bij de periode waarvoor het pgb blijkt de desbetreffende beschikkingen is verleend. Anders dan bij een voorziening in natura, kan een cliënt met een pgb immers zelf bepalen vanaf welk moment de ondersteuning die hij met het pgb kan bekostigen, ingaat.

Onderdeel c

Er kunnen situaties zijn die zich lenen voor een vrijstelling. Bij een vrijstelling is geen eigen bijdrage verschuldigd. Een vrijstelling geldt voor een categorie van cliënten. Onderdeel c maakt het mogelijk om een uniforme vrijstelling te creëren, zoals dat nu in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is gedaan voor bijvoorbeeld gevallen waarin de cliënt of zijn echtgenoot gedurende twee of meer nachten aaneengesloten in de maand in een instelling voor opvang verblijft (artikel 3.8, derde lid, onderdeel b).

Onderdeel d

Daarnaast is het voornemen om op grond van onderdeel d de volgende, nu al in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 opgenomen mogelijkheden voor gemeenten te handhaven:

- de mogelijkheid om – op basis van huishoudenssamenstelling en leeftijd onderscheiden categorieën cliënten – inkomensgrenzen vast te stellen waar beneden de cliënten die een maatwerkvoorziening anders dan beschermd wonen of opvang ontvangen, geen eigen bijdrage verschuldigd zijn (zie voor de huidige bepaling artikel 3.8, tweede lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). Op deze categorieën cliënten is dan een vrijstelling van toepassing. Gemeenten mogen per categorie verschillende inkomensgrenzen stellen. Aldus kunnen gemeenten bijvoorbeeld voorkomen dat mensen met een zeer laag inkomen de minimum-ivb verschuldigd zijn waarna deze vervolgens weer vanuit de bijzondere bijstand vergoed zou moeten worden;
- de mogelijkheid om bij verordening voor vervoer een afzonderlijke eigen bijdrage vast te stellen (zie voor de huidige bepaling artikel 3.8, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). De reden hiervoor is dat de gemeenteraad het wenselijk kan achten voor vervoer een nominale bijdrage vast te stellen voor iedere keer dat van dat vervoer gebruik wordt gemaakt met een andere bestemming dan een locatie waar de cliënt een maatregel uit de maatwerkvoorziening wordt geleverd. Gemeenten krijgen dan de mogelijkheid bij verordening te bepalen dat voor vervoer een eigen bijdrage verschuldigd is die niet afhankelijk is van inkomen of vermogen en die ten hoogste de kostprijs bedraagt. De cliënt betaalt deze eigen bijdrage dan al dan niet naast de ivb, afhankelijk van of de maatwerkvoorziening van de client nog andere vormen van ondersteuning bevat;
- de mogelijkheid om de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening opvang zelf te bepalen, mits de cliënt ten minste voldoende geld overhoudt voor het betalen van de premie voor een zorgverzekering als bedoeld in de Zvw alsmede een bedrag ter hoogte van het zak- en kleedgeld, bedoeld in de Participatiewet (zie voor de huidige bepaling artikel 3.20 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015).

Het is de bedoeling aan het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 toe te voegen de mogelijkheid voor gemeenten om voor een maatwerkvoorziening zonder hulpmiddel of woningaanpassing de hoogte van de eigen bijdrage te beperken tot een bedrag dat lager is dan of gelijk is aan de kostprijs,

indien de maandelijkse kostprijs lager is dan de maandelijkse ivb. Dit kan zich voordoen bij enkelvoudige, lichte maatwerkvoorzieningen, zoals maatwerkvoorzieningen met uitsluitend een klein aantal uren huishoudelijke hulp, dagbesteding of individuele begeleiding. Dit betreft een naar verhouding beperkt deel van de cliëntenpopulatie. Bij verordening zal dan tevens de kostprijs bepaald worden.

Onderdeel e

In artikel 3.8, derde lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is op dit moment geregeld in welke gevallen een individuele cliënt ontheven kan worden van de plicht om voor een maatwerkvoorziening, niet zijnde beschermd wonen of opvang, een eigen bijdrage te betalen. Het gaat om gevallen waarin:

- het college, na advies van een instelling voor maatschappelijk werk, de Raad voor de Kinderbescherming of Veilig Thuis, van oordeel is dat de verschuldigdheid van de bijdrage kan leiden tot mishandeling, verwaarlozing of ernstige schade voor de opvoeding van een minderjarige door een ouder (artikel 3.8, derde lid, onderdeel c);
- het college van oordeel is dat de cliënt onvoldoende betalingscapaciteit voor de bijdrage heeft (artikel 3.8, derde lid, onderdeel g); of
- indien het college van oordeel is dat de verschuldigdheid van de bijdrage «nadelige gevolgen zou hebben voor de doelstellingen van een integrale dienstverlening of persoonsgerichte aanpak van een cliënt die gericht is op het zich kunnen handhaven in de samenleving, het zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving blijven of de veiligheid en leefbaarheid van de gemeente». Het gaat hier om cliënten aan wie ondersteuning wenselijk is en van wie kan worden gevreesd dat zij zich aan de ondersteuning onttrekken indien zij daarvoor een bijdrage moeten betalen (artikel 3.8, derde lid, onderdeel h).

Het is de bedoeling deze uitzonderingsmogelijkheden op grond van onderdeel e in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 te handhaven. Daarnaast is het voornemen in elk geval nog een mogelijkheid voor ontheffing te bieden, namelijk voor een cliënt aan wie een hulpmiddel of woningaanpassing is geleverd voordat hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

Onderdeel f

Teneinde stapeling tegen te gaan, biedt onderdeel f de grondslag om in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 regels te stellen voor gevallen waarin de cliënt een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening verschuldigd is en daarnaast zijn echtgenoot zo'n eigen bijdrage verschuldigd is dan wel de cliënt of zijn echtgenoot ook eigen betalingen in rekening wordt gebracht op basis van andere wetten dan de Wmo 2015. Wat dit laatste betreft, zal in het bijzonder acht worden geslagen op eigen bijdragen in de zin van de Wlz. In artikel 3.8, derde lid, onderdeel a, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is thans geregeld dat die bijdragen voorliggend zijn, hetgeen betekent dat de cliënt uit hoofde van de Wmo 2015 in het geheel geen eigen bijdrage verschuldigd is.

Onderdeel g

In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt de procedure geregeld waarmee wordt vastgesteld of een cliënt een eigen bijdrage verschuldigd is en zo ja, hoe hoog de bijdrage is. Onderdeel g biedt hiervoor de grondslag. Onder het begrip vaststelling wordt ook verstaan een eventuele herziening van de eigen bijdrage.

Onderdeel h

Onderdeel h geeft de basis voor het stellen van regels over de termijn waarbinnen een verschuldigde eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening moet zijn voldaan. Het voornemen is aan te sluiten bij de regels die hierover op dit moment al in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zijn opgenomen.

Onderdeel i

Op grond van onderdeel i zullen bij of krachtens het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 regels worden gesteld over de invordering van de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen. Het gaat hier niet alleen over de wijze van invorderen, maar ook over de periode waarover een eigen bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd. Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 bevat op dit moment al regels over dit onderwerp. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, zal in ieder geval de termijn waarover eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen zonder beschermd wonen of opvang met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, worden teruggebracht van een jaar naar drie maanden.

Artikel 2.1.4b

Eerste lid

De bijdragen voor algemene voorzieningen worden vastgesteld en geïnd door het college. Dat geldt ook voor algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie. In die zin wordt de situatie anders dan op dit moment, aangezien nu het CAK voor laatstgenoemde algemene voorzieningen het abonnementstarief heft en int.

De vaststelling en inning van de eigen bijdragen voor algemene voorzieningen kan ook aan een andere instantie zijn uitbesteed. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:

- een aanbieder die de algemene voorziening levert. Dat kan voor de vaststelling op grond van artikel 2.6.3, tweede lid, Wmo 2015 en voor de inning op grond van het eerste lid van dat artikel;
- het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in artikel 8, derde lid, Wgr;
- een orgaan of persoon als bedoeld in artikel 8, vierde lid, Wgr. Dit betreft een centrumgemeente.

Tweede lid

Net zoals dat nu het geval is, zal het CAK de eigen bijdragen voor de maatwerkvoorzieningen vaststellen en innen. Deze hoofdregel is neergelegd in het tweede lid. Het CAK doet de ontvangen eigen bijdragen aan de gemeente toekomen.

Derde lid

Het derde lid bevat twee uitzonderingen op de hoofdregel dat het CAK de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen vaststelt en int. In die gevallen wordt de eigen bijdrage vastgesteld en geïnd door het college of een instantie waaraan de gemeente dat heeft uitbesteed.

De eerste uitzondering betreft opvang (onderdeel a). Op dit moment worden de bijdragen voor opvang vastgesteld en geïnd door een bij verordening aan te wijzen instantie. Dit zijn in de praktijk de opvanginstellingen zelf, voor zover althans de gemeente de eigen bijdragen voor opvang niet zelf vaststelt en int. Voorgesteld wordt om deze uitzondering te handhaven. Daarbij wordt niet meer voorgeschreven dat bij verordening moet worden bepaald welke instantie de bijdrage voor opvang vaststelt en int. De grondslagen voor eventuele uitbesteding zijn immers al gegeven in artikel 2.6.3 Wmo 2015 en de Wgr.

De tweede uitzondering betreft de gevallen waarin de gemeente gebruik heeft gemaakt van een op grond van het voorgestelde artikel 2.1.4a, vijfde lid, onderdeel d, bij amvb geboden mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat een eigen bijdrage verschuldigd is waarvan de hoogte niet afhankelijk is van het inkomen en het vermogen van de cliënt en een eventuele echtgenoot. Zoals in de toelichting op dat artikel is aangegeven, zal de gemeente de mogelijkheid behouden om voor vervoer een nominale bijdrage te vragen. Ook zal de gemeente de mogelijkheid krijgen om – indien de ivb voor een maatwerkvoorziening zonder beschermd wonen of opvang naar verwachting hoger is dan de kostprijs van die voorziening – aan de cliënt een lagere eigen bijdrage te vragen van ten hoogste de kostprijs. Omdat de eigen bijdrage voor opvang door het college wordt bepaald en inkomensafhankelijk kan zijn, is het niet mogelijk om in artikel 2.1.4b, derde lid, louter te volstaan met hetgeen in onderdeel b is opgenomen.¹²⁴

Vierde lid

Het vierde lid regelt wat op dit moment is opgenomen in artikel 2.1.4b, tweede lid, tweede zin, Wmo 2015. Op grond van artikel 2.1.4a, vijfde lid, onderdeel f, zal bij of krachtens het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 de anticumulatie van eigen bijdragen voor opvang, beschermd wonen, andere maatwerkvoorzieningen en langdurige zorg worden geregeld. Wil het CAK deze anticumulatieregels kunnen uitvoeren, dan is het nodig dat het CAK weet of de gemeente een eigen bijdrage voor opvang bij de cliënt in rekening heeft gebracht.

Vijfde lid

Onderdeel a

De procedures voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage verlopen voor het merendeel aan de hand van informatie die betrokken instanties elkaar verstrekken, zodat er zo min mogelijk een beroep wordt gedaan op de cliënt. Uiteraard kan de cliënt er wel invloed op uitoefenen, bijvoorbeeld door te verzoeken bij het bepalen van het inkomen en vermogen uit te gaan van een ander peiljaar. Voor een adequate uitvoering van de procedures is het van belang dat de betrokken instanties, in het bijzonder de colleges en het CAK, elkaar tijdig van volledige en juiste gegevens voorzien. In het vijfde lid, onderdeel a, is – in aanvulling op hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 – bepaald dat regels gesteld kunnen worden over die gegevensuitwisseling. Van deze mogelijkheid zal gebruik gemaakt kunnen worden als de praktijk daartoe aanleiding geeft. Om flexibel in te kunnen spelen op eventuele ontwikkelingen in de

¹²⁴ Artikel 3.20 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 brengt met zich dat de gemeente de hoogte van de eigen bijdrage voor opvang zelf mag bepalen, zolang de cliënt maar voldoende geld overhoudt voor het betalen van de nominale premie van zijn zorgverzekering, alsmede een bedrag gelijk aan het zak- en kleedgeld uit de Participatiewet. Daarmee kan de gemeente de eigen bijdrage voor opvang derhalve afhankelijk maken van het inkomen van de cliënt.

praktijk, is een ministeriële regeling daarbij een optie. Daarvoor is wel een grondslag bij amvb nodig. Tevens kan op grond van deze bepaling worden geregeld dat er consequenties aan verbonden kunnen zijn met betrekking tot de besluitvorming over de eigen bijdrage als de benodigde informatie niet tijdig is verstrekt. Indien bijvoorbeeld de cliënt in bezwaar gemotiveerd te kennen geeft dat de eigen bijdrage over een bepaalde periode niet verschuldigd is en het college niet adequaat reageert op het verzoek van het CAK om nadere informatie, kan het CAK de bevoegdheid gegeven worden om desondanks een beslissing te nemen.

Onderdeel b

Dit onderdeel herstelt een omissie in de huidige Wmo 2015 en behelst materieel geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Het is in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat zich in de persoonlijke situatie van de cliënt wijzigingen voordoen die van belang zijn voor een herziening van de eigen bijdrage en die niet al bekend zijn bij de instanties die de eigen bijdrage vaststellen en innen. Onderdeel b biedt alsnog een grondslag om daar in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 regels over te stellen. Deze grondslag is naar analogie van artikel 2.3.8 Wmo 2015 beperkt tot de gevallen waarin de bij de vaststelling van de eigen bijdrage betrokken instanties niet al langs andere weg op de hoogte kunnen zijn van een wijziging in de situatie van de cliënt. Alleen dan wordt de cliënt geacht mededeling te doen van de desbetreffende feiten en omstandigheden. Dit is slechts in een relatief gering aantal gevallen aan de orde. Het wordt niet nodig geacht om ten aanzien van deze informatieverplichting handhavinginstrumenten te introduceren. Cliënten worden geattendeerd op deze verplichting. Afhankelijk van de wijziging in de persoonlijke situatie zal de eigen bijdrage zo nodig met terugwerkende kracht worden verlaagd of verhoogd. Cliënten hebben er dus belang bij zo'n wijziging te melden: een verlaging van de eigen bijdrage is sowieso in zijn voordeel en bij een verhoging kan terugwerkende kracht met bijbehorende naheffingen worden voorkomen.

Onderdeel D

Met de voorgestelde begripsomschrijving «eigen bijdrage» kan de redactie van artikel 2.3.2, vierde lid, onderdeel g, Wmo 2015 vereenvoudigd worden.

Onderdeel E

Met de wet waarmee het abonnementstarief in de Wmo 2015 werd verankerd, is ook artikel 2.3.5, achtste en negende lid, aan de Wmo 2015 toegevoegd.¹²⁵ Het achtste lid bevat de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen die het college in acht neemt bij het beoordelen van de vraag of iemand een maatwerkvoorziening nodig heeft waarvoor het abonnementstarief geldt. De gedachte was enerzijds dat dergelijke regels zouden kunnen worden gesteld om, indien daarvan sprake zou blijken te zijn, de aanzuigende werking van het abonnementstarief te matigen. Anderzijds zou de mogelijkheid om regels te stellen kunnen worden gebruikt om de in het derde lid gebezigde, open normen «algemeen gebruikelijke voorziening» en «gebruikelijke hulp» zo nodig in te vullen. Met voorliggend wetsvoorstel zal de aanzuigende werking van het abonnementstarief ten einde komen. De wens om, indien nodig, regels te kunnen stellen over wat een algemeen gebruikelijke voorziening of gebruikelijke

¹²⁵ Wet van 24 april 2019 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening, Stb. 2019, 185.

hulp is, bestaat echter nog. Deze open normen komen ook in het vierde lid van artikel 2.3.5 Wmo 2015 voor, welk lid gaat over de beoordeling van de vraag of iemand in aanmerking komt voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen of opvang. Indien deze open normen bij amvb met een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden ingevuld, is er geen reden om dat alleen te doen voor de voorzieningen, bedoeld in het derde lid. Om die reden wordt de reikwijdte van de amvb, bedoeld in het achtste lid, uitgebreid met beslissingen over maatwerkvoorzieningen als bedoeld in het vierde lid. Krachtens het negende lid zal zo'n amvb overigens bij de Tweede en Eerste Kamer moeten worden voorgehangen.

Onderdeel I

Het voorgestelde artikel 2.5.4 Wmo 2015 leidt ertoe dat de monitor van de eigen bijdragen kan worden gecontinueerd. Voor – naar verwachting – de eerste vijf jaar is dat alleen al nodig met het oog op de jaarlijkse monitor, zoals beschreven in hoofdstuk 11 van het algemene deel van deze toelichting. Mede gelet op artikel 4.1, eerste lid, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2016 kan het echter ook daarna wenselijk zijn dat het CAK, de colleges en andere met vaststelling en inning van de eigen bijdragen belaste instanties de Minister van VWS gegevens over de eigen bijdragen verschaffen. Om die reden keert het huidige derde lid van artikel 2.5.4 Wmo 2015 niet terug. Die bepaling biedt de mogelijkheid om artikel 2.5.4 Wmo 2015 op een bij koninklijk besluit te bepalen moment te laten vervallen.

Aan het eerste lid is ten opzichte van het huidige artikel 2.5.4 Wmo 2015 voor de duidelijkheid toegevoegd dat de gegevens die aan de Minister van VWS worden geleverd geen persoonsgegevens betreffen.

Ten slotte wordt de plicht om bij ministeriële regeling regels te stellen over de gegevens die aan de Minister van VWS worden verstrekt en over de wijze waarop deze verstrekt moeten worden (het huidige tweede lid), gewijzigd in een bevoegdheid om dat te doen (het nieuwe tweede lid). De reden hiervoor is dat de desbetreffende ministeriële regeling tot nog toe niet is opgesteld.

Onderdeel J

Omdat de SVB in dit wetsvoorstel en in de huidige Wmo 2015 meermalen wordt genoemd, wordt daarvoor een begripsomschrijving voorgesteld (onderdeel A). De verwijzing naar artikel 3 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen kan daarom geschrapt worden uit artikel 2.6.2, eerste lid, Wmo 2015.

Onderdelen K tot en met T

Hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 regelt welke instanties persoonsgegevens ter uitvoering van de Wmo 2015 mogen verwerken (paragraaf 5.1) en verstrekken (paragraaf 5.2). De artikelen in deze paragrafen hoeven niet ingrijpend gewijzigd te worden om het heffen en innen van de eigen bijdragen die in de plaats zullen komen van het abonnementstarief mogelijk te maken. Dit komt vooral omdat het CAK op dit moment al inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragen vaststelt en int, namelijk voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen. Dit is thans uitgewerkt in de paragrafen 1 en 3 van hoofdstuk 3 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Hetzelfde geldt voor maatwerkvoorzieningen waarvoor op dit moment het abonnementstarief geldt, indien bij gemeentelijke verordening vrijstelling is geregeld voor groepen met een bijdrageplichtig inkomen beneden een in die verordening genoemd bedrag (artikel 3.8,

tweede lid, Uitvoeringsbesluit Wmo 2015). De huidige artikelen die toestaan dat de daartoe benodigde inkomensgegevens van cliënten worden verwerkt maken het mogelijk om deze gegevens ook te verwerken van cliënten die na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel een ivb zullen moeten betalen.

De wijzigingen in de onderdelen K tot en met T hangen gelet op het voorgaande dan ook vooral samen met het feit dat de Wmo 2015 na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel i) een andere indeling van de artikelen in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van de Wmo 2015 kent, ii) in artikel 2.1.4b, eerste lid, is gespecificeerd door welke instanties, anders dan het college en het CAK, eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen worden vastgesteld en geïnd, en iii) in artikel 2.1.4b, vijfde lid, is geëxpliciteerd dat de bij de vaststelling en inning van de eigen bijdrage betrokken instanties elkaar informeren en dat de cliënt soms ook informatie dient te verstrekken aan deze instanties.

Met onderdeel K wordt in artikel 5.1.1 een lid ingevoegd dat het college de grondslag biedt persoonsgegevens te verwerken om de Minister van VWS de informatie te kunnen verstrekken die nodig is voor de monitor van de eigen bijdragen. Met onderdeel M wordt aan artikel 5.1.3, derde lid, toegevoegd dat ook de instantie persoonsgegevens kan verwerken ten behoeve van die monitor.

Specifiek wat betreft onderdeel O wordt opgemerkt dat, nu het CAK geen eigen bijdragen voor algemene voorzieningen meer zal vaststellen en innen, de verwijzing in artikel 5.2.2, onderdeel b, naar artikel 2.1.4 Wmo 2015 kan komen te vervallen.

Het tegengaan van stapeling van eigen betalingen heeft mede betrekking op het tegengaan van de (mogelijke) samenloop met eigen bijdragen in de zin van de Wlz. Om daar uitvoering aan te kunnen geven, is het nodig te weten of een cliënt en zijn eventuele echtgenoot beschikt over een Wlz-indicatie. Eigen bijdragen voor algemene voorzieningen met duurzame hulpverleningsrelatie en maatwerkvoorzieningen zullen worden vastgesteld door het college, andere instanties als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.1.4b, eerste lid, en – voor zover het eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen betreft – het CAK. Daarom wordt met onderdeel R voorgesteld artikel 5.2.5, derde lid, Wmo 2015 zo te wijzigen dat het CIZ behalve het college, ook die andere instanties en het CAK mag en desgevraagd moet informeren over een indicatiebesluit, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de artikelen 2.1.4, 2.1.4a, 2.1.4b. In onderdeel M, eerste subonderdeel, wordt artikel 5.1.3, eerste lid, aangepast opdat die andere instanties en het CAK dat persoonsgegeven ook mogen verwerken.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat onderdeel N, eerste subonderdeel, een correctie bevat van artikel 5.2.1, eerste lid, Wmo 2015. Het CIZ heeft blijkens artikel 5.2.5, derde lid, Wmo 2015 geen toestemming van de cliënt nodig om het college, een andere instantie als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.1.4b, eerste lid, en het CAK op de hoogte te stellen van een afgegeven indicatiebesluit.

Met onderdeel S wordt artikel 5.2.5b ingevoegd, waarmee een grondslag wordt gecreëerd voor de uitwisseling van persoonsgegevens voor het geval een gemeente de vaststelling en inning van de eigen bijdrage op grond van de Wgr uitbesteedt. Bijvoorbeeld in situaties waarin beschermd wonen wordt geboden door een centrumgemeente, is het met het oog op het voorkomen van eventuele samenloop met een eigen bijdrage voor een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie

noodzakelijk dat de centrumgemeente de deelnemende gemeente informeert over de aanmelding van de cliënt bij het CAK ten behoeve van het vaststellen en innen van de eigen bijdrage voor beschermd wonen.

Onderdeel U

Met onderdeel U worden in de artikelen 5.3.2 tot en met 5.3.5 Wmo 2015 de verwijzingen naar het voorgestelde artikel 2.1.4b aangepast.

Onderdeel V

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

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

Met het vervallen van de artikel 8.3 en 8.4 Wmo 2015 zijn de artikelen 8.5 en 8.6 overbodig. Daarom wordt voorgesteld ook die bepalingen te laten vervallen.

Artikel VIII

De voorgestelde wijziging van artikel 6.18, eerste lid, onderdelen d en i, van de **Wet inkomstenbelasting 2001** hangt samen met het voorstel om in de toekomst niet van «bijdragen» (als bedoeld in de Wmo 2015) te spreken maar van «eigen bijdragen». Zie ook de toelichting op artikel I, onderdeel A, tweede subonderdeel.

Artikel XII

Het wetsvoorstel **Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein** (Kamerstukken II 2022/23, 36 295, nrs. 1–3 e.v.) wijzigt een aantal artikelen van de Wmo 2015 die ook met voorliggend wetsvoorstel gewijzigd worden. Artikel XII bevat een samenloopbepaling voor het geval eerstgenoemd wetsvoorstel later in werking treedt dan voorliggend wetsvoorstel. De wijzigingen in de onderdelen a, b en c houden verband met de wens om met voorliggend wetsvoorstel duidelijk te regelen dat het pgb een verstrekkingvorm van de maatwerkvoorziening is in plaats van een voorzieningsvorm naast de maatwerkvoorziening. Voor meer

informatie wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel A, eerste subonderdeel, B, F, G, H, artikelen II tot en met VII, en artikelen IX tot en met XI.

Artikel XIII

Voor de situatie waarin voorliggend wetsvoorstel later in werking treedt dan het wetsvoorstel **Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein** (Kamerstukken II 2022/23, 36 295, nrs. 1–3 e.v.) is eveneens een samenloopbepaling nodig. In dat geval zal in artikel 2.3.2, vierde lid, onderdeel f, Wmo 2015 vereenvoudigd kunnen worden vanwege de begripsomschrijving van «eigen bijdrage».

Artikel XIV

Artikel XIV zorgt ervoor dat de doeltreffendheid en effecten van de vervanging van het abonnementstarief door een nieuwe eigenbijdrage-systeematiek geëvalueerd worden en dat de Tweede en Eerste Kamer daar binnen zes jaar een evaluatierapport over krijgen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, zal het structurele effect van de vervanging van het abonnementstarief naar verwachting na inwerking-treding van voorliggend wetsvoorstel geleidelijk worden bereikt. Het voornemen is om het evaluatieonderzoek in het vijfde jaar te doen opdat beide Kamers in het zesde jaar het evaluatierapport kan worden toege-zonden. Overigens laat dit onverlet dat de Kamers ieder jaar een rapportage zullen ontvangen op basis van de gegevens uit de monitor eigen bijdragen.

Artikel XV

Voorliggend wetsvoorstel krijgt bij wijze van hoofdregel onmiddellijke werking. Dat wil zeggen dat cliënten die voor het moment van inwerking-treding van dit wetsvoorstel het abonnementstarief verschuldigd waren, vanaf dat moment de nieuwe eigen bijdragen moeten betalen. Artikel XV zorgt ervoor dat het recht zoals dat van toepassing was voor het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, blijft gelden voor bijdragen voor tot dat moment geleverde ondersteuning, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget. Als iemand voor de inwerking-treding van dit wetsvoorstel bezwaar of (hoger) beroep heeft ingesteld tegen de oplegging van een eigen bijdrage in vorm van een abonnement-starief of dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog tijdig doet, blijft ingevolge artikel XV op de afhandeling van dat bezwaar of (hoger) beroep dus nog het oude recht van toepassing.

Artikel XVI

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, is het voornemen voorliggend wetsvoorstel op 1 januari 2027 in werking te laten treden. De daadwerkelijke inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden geregeld, waarbij zo nodig verschillende artikelen of onderdelen daarvan op een ander tijdstip in werking kunnen treden dan andere. Aldus is het mogelijk om (onderdelen van) het wetsvoorstel later in werking te laten treden indien dat noodzakelijk zou blijken te zijn.

Artikel XVII

Voorgesteld wordt om voorliggend wetsvoorstel aan te duiden met de citeertitel «Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015».

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V. Maeijer