

MEMO

Onderwerp : Reactie VNG op consultatie wetsvoorstel afschaffing abonnementstarief Wmo

Van : Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Aan : Ministerie van VWS

Datum : 6 februari 2024

1. Vooraf

De VNG is verheugd met het voorstel om per 2026 weer een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de Wmo in te voeren. De uitvoering van het huidige abonnementstarief heeft weliswaar de schoonheid van de eenvoud, maar kent een te grote aanzuigende werking, maakt het gemeenten te moeilijk om de Wet maatschappelijke ondersteuning uit te voeren zoals beoogd en kost de gemeenten ieder jaar, tot op de dag van vandaag, veel teveel geld. Geld dat niet aan de mensen kan worden besteed die de hulp nodig hebben en deze hulp niet zelf kunnen organiseren. De weerstand vanuit gemeenten tegen het abonnementstarief is nog steeds actueel.

Positief dus dat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage terugkomt. De binnenkort definitief op te leveren VNG uitvoeringstoets plaatst echter nog wel een aantal kritische opmerkingen bij het wetsvoorstel wat er nu ligt. Wij delen verder de wens om met het nieuwe voorstel de complexiteit (in de keten) van de oude regeling te vermijden. Onze oproep is verder om met de nieuwe eigen bijdrage regeling niet te dicht te regelen voor gemeenten en om zo weinig mogelijk landelijk te bepalen wat de uitzonderingen zijn. Meer verplichte uitzonderingen maakt de ruimte voor gemeenten kleiner ende uitvoering lastig (en duurder).

Wij verwachten dat het effect van de maximaal 275 euro aan eigen bijdrage per maand (voor de hogere inkomenscategorieën) een te gering (gedrags)effect zal sorteren. Naar wat wij horen zullen mensen (in de hogere inkomenscategorieën) pas kiezen om de ondersteuning/hulp zelf te regelen als het echt een financieel voordeel oplevert. Gemeenten hebben nog grote vraagtekens en zorg bij het financieel effect van het wetsvoorstel in relatie tot de uitname uit gemeentefonds, direct bij de invoering per 2026. De uitname van 225 mln. euro op basis van aannames is een probleem. In de meest positieve situatie kost het wetsvoorstel gemeenten geen extra geld, maar als de aannames niet juist zijn, dienen gemeenten middelen elders in hun begroting te vinden. Een begroting waarvan bekend is dat deze onder druk staat vanwege onzekerheid over het lange termijn perspectief Gemeentefonds. De VNG dringt er op aan om eerst een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar het gedragseffect van de nieuwe systematiek (inclusief het maximumtarief van 275 euro).

2. VNG uitvoeringstoets op het wetsvoorstel / haalbaarheid invoering 2026

De VNG is op dit moment bezig met de afronding van de uitvoeringstoets en wordt binnenkort definitief opgeleverd en gepubliceerd. In deze uitvoeringstoets is meer precies onderzocht en beschreven wat de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten zijn en hoe gemeenten de gevolgen zien van het wetsvoorstel.

De belangrijkste conclusie van deze uitvoeringstoets is dat de wijze waarop het wetsvoorstel momenteel is uitgewerkt de uitvoerbaarheid op onderdelen kan belemmeren. Dit betreft vooral de methode van kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen en de bijbehorende gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het CAK. Voor een deel wordt dit nog nader uitgewerkt in lagere regelgeving, waarbij van belang is dat ook deze getoetst wordt op uitvoerbaarheid.

Ook blijkt uit de uitvoeringstoets dat het berichtenverkeer (de i-standaarden) op onderdelen mogelijk/waarschijnlijk aangepast zal moeten worden als gevolg van de nieuwe systematiek. Uitgaande van de doorlooptijd die in de keten gehanteerd wordt bij aanpassingen in het berichtenverkeer is het van groot belang dat de verschillende betrokken ketenpartners *op zeer korte termijn* concrete afspraken maken: Afspraken, op basis van het wetsvoorstel inclusief de lagere regelgeving, over de gewenste aanpassingen in het berichtenverkeer en de bijbehorende doorlooptijd. Op basis hiervan kan een realistische datum afgesproken worden voor inwerkingtreding van de wet. De VNG houdt daarbij vast aan 1 januari 2026.

In onze reactie op het wetsvoorstel geven wij verder de volgende zaken mee:

3. Financieel effect wetsvoorstel voor gemeenten / uitname Gemeentefonds / onderzoek

Er zijn bij de VNG, bij gemeenten, zorgen over de uitname uit het gemeentefonds per 2026 van € 225 mln. Het is onzeker of gemeenten per 2026 ook daadwerkelijk € 225 mln. minder kostenhebben.

- Gemeenten verwachten om verschillende redenen een veel beperkter in- en uitstroomeffect van de nieuwe eigen bijdrageregeling Wmo dan het ministerie van VWS doet.
 - Beperkte financiële prikkel (ander andere vanwege maximumtarief van 275 euro).
 - Comfort van de Wmo: als mensen eenmaal gewend zijn aan de Wmo is de stap groot om alles weer zelf te gaan regelen.
 - Beperkt aanbod op de particuliere markt: door arbeidsmarktkrapte is het voor mensen moeilijk om zelf HH te regelen, daardoor zullen ze er toch voor kiezen om gebruik te blijven maken van de Wmo
- Gemeenten verwachten ook niet dat het in het (theoretische) tempo zal gebeuren dat de wetgever nu aanneemt.

De VNG pleit ervoor om vooraf nog een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar het verwachte gedrags- en financieel effect van het wetsvoorstel. Het is goed dat er in het wetsvoorstel een monitor is opgenomen die het effect ook volgt. Voor de VNG is het belangrijk dat er ook concreet bestuurlijk wordt afgesproken dat er wordt gecorrigeerd, met terugwerkende kracht, op basis van realisatiecijfers.

Mocht er sprake zijn van een 'ingroeipad' dan is het wat de VNG betreft zaak om daar alleen de bedragen bij te betrekken die het rijk eerder aan het gemeentefonds heeft toegevoegd als (gedeeltelijke) compensatie voor het financieel effect abonnementstarief (de € 145 mln. uit 2019 + €110 mln. voor 2025).

Mocht er bij de Kamerbehandeling worden besloten om de parameters van het wetsvoorstel (de maximale eigen bijdrage en/of inkomensgrenzen) voor de burger gunstiger in te regelen, dan heeft dit vanzelf direct gevolg voor de passendheid van de uitname uit het gemeentefonds. De uitname moet hier dan op worden aangepast.

Zoals de VNG het nu ziet worden met het wetsvoorstel (inclusief de lagere regelgeving) de uitvoeringskosten voor gemeenten per 2026 hoger en zijn er ook invoeringskosten in 2025. Het is noodzakelijk, in het kader van Art. 2 Financiële-verhoudingswet (FvW), om ook deze in beeld te krijgen en hier afspraken over te maken.

In het wetsvoorstel wordt een aantal financiële risico's bij gemeenten gelegd, die niet goed meegenomen lijken te zijn in de macroberekening. Het gaat bijvoorbeeld om inkomsten uit de eigen bijdragen die gemeenten mislopen als 1. cliënten naar een algemene voorziening zonder eigen bijdrage verwezen worden, als de EB op algemene voorzieningen sterk beperkt wordt (m.n. optie 1 uit het voorstel), als 2. de vrijstelling voor 18- (woningaanpassingen) verplicht wordt, en 3. als de mogelijkheid voor EB met terugwerkende kracht beperkt wordt. Belangrijk dat dit ook nader bekeken wordt en meegenomen (Art. 2 FvW) wordt in de financiële vertaling.

4. Onderbouwing maximale eigen bijdrage van 275 euro per maand

Onderbouw meer waarom er een maximale eigen bijdrage is van € 275,-. De verwachting en opzet van herinvoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage is mede dat door hogere bijdrage de hoge- en middeninkomens stoppen met de gesubsidieerde hulp en uit de Wmo stromen. Dit zal echter maar beperkt gebeuren als men straks maximaal 275 euro gaat betalen. Een gemeente betaalt in 2024 ongeveer 35/40 euro per uur voor de huishoudelijke hulp en betaalt bij twee uur per week +/- 320,- euro per maand. Dat bedrag maakt het verschil alweer groter en aantrekkelijker voor mensen, die het kunnen, om het zelf te regelen op de particuliere markt. Als de keuze voor een particuliere hulp niet een substantieel financieel voordeel oplevert, is de kans groot dat men via de Wmo aanspraak blijft maken op de voorziening.

5. Eigen bijdrage bij meerpersoonshuishoudens waarvan ten minste één van beide partners niet AOW-gerechtigd is.

Het is goed om te lezen de wetgever de huidige uitzondering, waarbij deze hele categorie geen eigen bijdrage voor de Wmo hoeft te betalen, nu voor een deel heeft aangepast. Mensen uit deze categorie, met een inkomen tot 170% van het sociaal minimum, blijven echter nog steeds geheel uitgezonderd van het betalen van een eigen bijdrage. Voor mensen met een hoger inkomen dan deze 170% geldt per 2026 wel een eigen bijdrage, maar volgens weer andere parameters dan voor de andere categorieën. Wij denken dat het onderscheid voor gemeenten nog steeds slecht is uit te leggen aan hun inwoners. Ons verzoek is opnieuw om te komen tot één eigen bijdrageregeling die voor alle mensen van dezelfde leeftijdsgroepen gelijk is. Hierover is in 2023 ook bijna unaniem een motie over aangenomen in de ALV van de VNG. Gemeenten geven aan dat het discriminerend is voor inwoners zonder partner met een beperking die, door het niet hebben van de partner, wel een

eigen bijdrage moeten betalen. Met een groeiende groep alleenstaanden is het niet uitlegbaar dat inwoners die een partner hebben een voordeel krijgen, vanwege het hebben van de partner.

6. Regeldruk

In de MvT wordt ingegaan op de regeldruk. Deze regeldruk geldt ook voor gemeenten Zeker met wat er nu voorgesteld wordt dat gemeenten zelf moeten gaan regelen, bijhouden, doorgeven en administreren. Een aantal voorstellen in het wetsvoorstel verhogen de uitvoeringslast en regeldruk voor gemeenten. Ons verzoek is om hier naar te kijken en dit in de MvT op te nemen. Wij denken verder dat het goed is dat bepaalde administratieve taken belegd *kunnen* worden bij het Centraal Administratie Kantoor en dat een gemeente ervoor kan kiezen om het zelf te doen of door het CAK te laten doen. Wij snappen dat het wetsvoorstel ook uitvoerbaar moet zijn voor het CAK, maar mogelijk kan er meer dan we nu hebben besproken. Verder verwijzen wij voor dit issue expliciet naar de uitvoeringstoets. Daar zijn verschillende voorbeelden hiervan uitgewerkt.

7. Wat nu als de eigen bijdrage hoger uitvalt dan de kostprijs?

In het wetsvoorstel staan meerdere mogelijkheden benoemd die gemeenten kunnen uitwerken bij een maatwerkvoorziening waarbij de eigen bijdrage hoger wordt dan de kostprijs van de voorziening. Dit zal met name spelen wanneer er bijvoorbeeld 1 uur per week huishoudelijke hulp is, of iemand één keer per week dagbesteding heeft en deze persoon een hoger inkomen heeft.

In het wetsvoorstel lijkt het niet duidelijk of de opties kan-bepalingen zijn. Verzoek is om het zo op te nemen dat het ook echt (en duidelijk) een kan-bepaling is voor gemeenten. Bij een 'kan-bepaling' kan een gemeente besluiten om deze opties niet uit te werken en een inwoner op een juridisch houdbare wijze de keuze geven meer dan de kostprijs te betalen, of om de hulp zelf te regelen. De optie dat gemeenten betreffende cliënten eventueel niet bij het CAK aanmelden voor inning van de eigen bijdrage en in plaats daarvan zelf bij die cliënten (al dan niet via de aanbieder) de kostprijs in rekening brengt, is onwerkbaar voor gemeenten. Op dergelijke processen zijn de meeste gemeenten niet ingericht. De optie om het CAK de kostprijzen te laten administreren die door gemeenten worden doorgegeven, is niet in de consultatie ingebracht. Dit vinden wij een gemis. Het CAK is immers een administratiekantoor, dat centraal en efficiënt dat administratie voor meer partijen kan uitvoeren.

Verder waardeert de VNG het positief dat in het wetsvoorstel de harde randvoorwaarde, dat de EB niet boven de kostprijs uit mag komen, is omgezet naar een (belangrijk) uitgangspunt. Daarmee wordt het juridisch in de wet zo geregeld dat gemeenten geen uitzonderingsconstructies hoeven op te tuigen. Vanzelf blijft het uitgangspunt hierbij dat de kostprijs financieel passend moet zijn voor de cliënt ook overeind.

8. Eigen bijdragen voor algemene voorzieningen: Regel dit niet dicht.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel lezen we: "De keuze tussen deze twee mogelijkheden zal na de internetconsultatie van het wetsvoorstel worden gemaakt." Door deze wijze van werken is het voor gemeenten nu niet mogelijk om daadwerkelijk te reageren op de uiteindelijke wetswijziging.

Dit lijkt ons niet passend, aangezien hiermee de consultatiefase overgeslagen wordt op een belangrijk element van de wet.

In het wetsvoorstel worden nu dus twee opties genoemd. *Optie 1*, waarbij de eigen bijdrage, voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, nooit hoger kan zijn dan het laagste tarief voor de eigen bijdrage raden wij af. Wij denken dat met dit voorstel ook de prikkel eruit gaat voor gemeenten om zaken 'zo licht als mogelijk' te gaan organiseren als gemeente: Teveel mensen zullen er dan gebruik van gaan maken. Uiteindelijk gaat dit meer kosten dan de maatwerkvoorziening.

Blijft *optie 2* over. Wij pleiten er daarbij voor om deze optie zo open mogelijk te houden en het aan de gemeente(raad) te laten hoe een gemeente dit inregelt, ook al omdat het in het voorstel ook de gemeente is die het moet gaan innen. Gemeenten kunnen hier goed en op democratische wijze, zelf afwegingen in maken. Het is ook verstandig om goed het onderscheid te blijven maken tussen eigen bijdragen voor algemene voorzieningen versus algemeen gebruikelijke kosten.

Ons voorstel daarbij is om de 'oude' (van vóór het abonnementstarief) systematiek voor de eigen bijdrage voor een algemene voorziening weer in te voeren én dus ook om dan de eigen bijdrage hiervoor (ook die waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie) *niet* mee te laten lopen in de anticumulatie; Dat werkte toen, vóór 2019, goed en werd geaccepteerd.

Wij verwachten dat bij de uitvoering van het voorstel, het onderdeel waar de eigen bijdrage voor een algemene voorziening met een duurzame hulpverleningsrelatie niet hoger mag zijn dan wanneer deze persoon een maatwerkvoorziening had gekregen, en gemeenten dit zelf moet regelen, erg lastig zal worden in de uitvoering voor gemeenten en kans op fouten geeft. Ons voorstel is om dit niet te doen en het echt aan de gemeente zelf te laten hoe zij dit willen inregelen in de verordening.

We vragen ons verder af wat nu eigenlijk de reden is dat het begrip 'duurzaam hulpverleningskarakter' bij algemene voorzieningen weer terugkomt in het huidige wetsvoorstel? Wat voegt dit toe? De reden waarom dit eerder werd geïntroduceerd bij het abonnementstarief lijkt hier niet meer geldig.

Wij zijn geen voorstander van het in wetgeving willen regelen dat er geen stapeling van eigen bijdragen mag zijn voor de algemene voorziening met de eigen bijdrage Wlz, of voor andere Wmo (maatwerk)voorzieningen. Onze oproep (zie ook eerder in de tekst) is om met de algemene voorzieningen en hoe gemeenten de eigen betaling hierbij regelen daadwerkelijk terug te keren naar de werkwijze van vóór het abonnementstarief.

Interessant is mogelijk nog dat in de periode 2007-2019 gemeenten, voor zover wij weten, de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen ook konden (was een keuze/optie voor gemeenten) laten innen door het CAK en voor het abonnementstarief kunnen gemeenten nu voor de algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie de eigen bijdrage ook via het CAK laten lopen. Dit zou ook per 2026 weer moeten kunnen. Uit de VNG uitvoeringstoets komt dat gemeenten bij algemene voorzieningen waarschijnlijk alleen een eigen bijdrage gaan innen als dat via het CAK kan. Het zelf innen van eigen bijdragen zal in de praktijk niet veel gebeuren. Maar het is belangrijk dat gemeenten hier een keuze in hebben.

Wij denken dat het goed is wanneer gemeenten bij algemene voorziening de mogelijkheid hebben om met vormen als voorheen de Alfahulp en de constructie met Dienstverlening aan huis, te mogen gaan werken. Groot voordeel is dan dat de hulp bij het huishouden als algemene voorziening voor gemeenten en ook voor de cliënten beter betaalbaar wordt.

9. Geen eigen bijdrage meer voor 18- (door de ouders) bij woningaanpassingen?

Laat het besluit om maatwerkvoorzieningen voor cliënten jonger dan achttien jaar eigen wel, of niet bijdrage vrij te laten bij de gemeente zelf, net als nu en in de afgelopen jaren. Dit eventueel toch willen vragen van een eigen bijdrage aan de ouders is alleen relevant bij de (duurdere) woningaanpassingen en waar er een relatie is met waardebeoordeling /vermeerdering van het huis. Onze oproep is om de ruimte om maatwerk te bieden voor deze specifieke groep dus bij gemeenten te laten.

10. Termijn van 12 naar 3 maanden? 6 maanden is reëler.

Wij begrijpen deze wens vanuit de burger, maar dit kan alleen als het in de praktijk haalbaar is voor een gemeente. Hanteer hiervoor een ingroei-pad. Deze drie maanden gaan, daar gaan wij vanuit, pas in na de feitelijke start zorg / levering voorziening. Daarnaast blijft de vraag waardoor vertragingen ontstaan; of dat gemeenten is aan te rekenen en welke kosten (gemiste inkomsten) er voor gemeenten zijn? Drie maanden kan in de praktijk te kort zijn, bijvoorbeeld als er discussie is tussen gemeenten, cliënt en/of aanbieder en er juridisch zaken uitgezocht moeten worden. *Zes maanden lijkt reëler.*

Ook hier is het voor de VNG de vraag is of dit dichtgeregeld moet worden. Als gemeenten beleidsruimte houden, kunnen zij er zelf voor kiezen om (als het buiten de schuld van de cliënt is) om niet met terugwerkende kracht een EB op te leggen. Dat gebeurt nu in veel gevallen ook al. Dus waarom dichtregelen in de wet?

11. Anticumulatie bij eigen bijdrage maatwerkvoorzieningen met de eigen bijdrage Wlz.

De anticumulatie met de Wlz zou anders moeten. Er komen steeds meer mensen met een Wlz VPT of MPT, waarbij de gemeente wel de hulpmiddelen betaalt, maar niet de eigen bijdragen kan laten innen door het CAK. Is dat verrekend in het macrobedrag? Gezien het beleid van scheiden wonen zorg en de vergrijzing zal dit forse financiële gevolgen hebben. Ander bezwaar is dat in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van deze cumulatie Wlz/Wmo (taak CAK) voor een deel teruggelegd wordt bij gemeenten: gemeenten hebben echter minder of geen mogelijkheden om te controleren om iemand (of nog ingewikkelder: de partner) een WLZ indicatie heeft. Dit moet dan handmatig of via op te vragen lijsten bij de zorgkantoren, gecontroleerd moeten worden: Dit is te arbeidsintensief, kostbaar en foutgevoelig. Wij denken dat bij systematische controle er forse implementatiekosten zijn vanwege privacywetgeving in ICT.

12. Gemeentelijke beleidsruimte

Door het wetsvoorstel wordt naast de financiële ruimte ook de beleidsruimte voor gemeente verder ingeperkt. Met name bij de verplichte vrijstelling van eigen bijdrage voor ouders van jeugdigen onder de 18 jaar, bij de beperking van de periode voor het opleggen van de eigen bijdrage met terugwerkende kracht en bij de anticumulatie van de eigen bijdrage voor een algemene voorziening wanneer er ook een maatwerkvoorziening is. Wij pleiten ervoor dat de bevoegdheid voor wel/geen bijdrage bij 18- bij woningaanpassingen, de regels voor de eigen bijdrage voor algemene voorzieningen en het opleggen van een bijdrage met terugwerkende kracht, bij de gemeente(raad) blijft.