

Vergaderjaar 2022–2023

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 346

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Met de hoofdlijnenbrief Toekomst Wmo van 28 maart 2022¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn ambities om de uitvoeringspraktijk op de korte en langere termijn te verbeteren. Daartoe heb ik afgelopen maanden prioriteit gegeven aan de uitwerking van een aantal stelselonderwerpen, namelijk de passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp, het resultaatgericht beschikken en het Wmo-toezicht. Ik vind dit noodzakelijk omdat anders de uitvoerbaarheid en de houdbaarheid van de Wmo 2015 en daarmee de andere geformuleerde ambities uit de hoofdlijnenbrief verder onder druk komen te staan. Het leidende principe «focus op passende ondersteuning» staat centraal bij deze uitwerking.

De hoofdpunten van deze brief zijn:

- De passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp per 1 januari 2025 beoog ik als volgt vorm te geven: cliënten met een laag inkomen en een deel van de cliënten met een middeninkomen gaan voor huishoudelijke hulp niet meer betalen dan het abonnementstarief (nu € 19 per maand, prijspeil 2022). Voor cliënten met een (bijdrageplichtig) inkomen boven 185% van het sociaal minimum wordt de eigen bijdrage geleidelijk hoger naarmate het inkomen hoger wordt, waarbij de eigen bijdrage niet hoger wordt dan € 255 per maand. De passende eigen bijdrage heeft, onder meer, als doel dat de aanzuigende werking op de huishoudelijke hulp en de druk op andere Wmo-voorzieningen afnemen.
- Ik heb in de afgelopen periode intensieve gesprekken gevoerd met de VNG, gemeenten, (brancheorganisaties voor) aanbieders en cliëntenorganisaties over het resultaatgericht werken en -beschikken, kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning, de betekenis van rechtszekerheid en de behoefte aan flexibiliteit en samenwerking in de uitvoering. Alle partijen hebben aangegeven dat zij willen verkennen onder welke

¹ Kamerstuk 29 538, nr. 332.

voorwaarden flexibiliteit in de uitvoering kan worden vormgegeven, met behoud van rechtszekerheid voor de cliënt. Verkend wordt of en hoe het resultaatgericht werken en -beschikken in stand gehouden kan worden met als uitgangspunt dat de rechtszekerheid, kwaliteit en flexibiliteit voor de cliënt gewaarborgd zijn.

- Met de ambitie om een meer volwaardige Wmo-toezichtfunctie te realiseren, wil ik bereiken dat passende zorg en ondersteuning gewaarborgd is en blijft. Om dit te bereiken zet ik in op de volgende elementen:
 - Het steviger wettelijk verankeren van het gemeentelijk toezicht;
 - Het opstellen en (laten) uitvoeren van een stimulerings- en implementatieprogramma;
 - Nader bepalen van het gewenste schaalniveau voor de Wmo-toezichthouder.
- Een belangrijk doel tijdens deze kabinetsperiode is inzicht te krijgen in de houdbaarheid van de Wmo 2015. Hiertoe werk ik aan een houdbaarheidsonderzoek, waar Rijk en gemeenten (VNG) gezamenlijk instappen. Ik heb het Centraal Planbureau gevraagd een eerste (voorzichtige) inventarisatie te maken van wat nodig is om te komen tot een onderzoeksopzet en inmiddels is het CPB ook in gesprek met onder andere de VNG om te bezien welke (geaggregeerde) gegevens nodig zijn om een raming uit te voeren.

In de komende maanden werk ik – samen met VNG, gemeenten en andere betrokken partners – verder aan deze onderwerpen. Daarnaast wordt ook gewerkt aan de verdere uitwerking van de doordecentralisatie Beschermd Wonen en hebben bredere ambities inmiddels ook gestalte gekregen, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA) en het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO).

Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp

Door het vorige kabinet is besloten tot de invoering van het abonnements-tarief. De belangrijkste doelen hiervan waren het terugdringen van de stapeling van zorgkosten en de vereenvoudiging van de eigenbijdragesystematiek. Het abonnementstarief is in 2019 geïmplementeerd en de beoogde doelen zijn behaald: cliënten ervaren minder stapeling van zorgkosten en meer voorspelbaarheid over de hoogte van de eigen bijdrage. Tegelijkertijd is ook een knelpunt ontstaan, zo blijkt uit de monitor abonnementstarief.² De invoering van het abonnementstarief heeft ertoe geleid dat de vraag naar de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp sterk is gegroeid. Deze «aanzuigende werking» was deels voorzien, maar is hoger dan verwacht. In het coalitieakkoord is geconstateerd dat de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen hierdoor onder druk is komen te staan. Daarmee ontstaat het risico dat kwetsbare cliënten geen maatschappelijke ondersteuning ontvangen. Het feit dat de aanzuigende werking plaatsvindt in de context van een krappe arbeidsmarkt kan ook bijdragen aan druk op de Wmo-voorzieningen. Het gevolg van de aanzuigende werking is dat gemeenten soms keuzes maken in de toegang tot de huishoudelijke hulp of werken met wachtlijsten. Sommige gemeenten hanteren beleid dat niet in overeenstemming is met de Wmo 2015. Dit leidt tot situaties waarin mensen geen toegang hebben tot maatschappelijke ondersteuning. Ik heb met de betreffende gemeenten gesproken in het kader van het interbestuurlijk toezicht en hen verzocht het beleid in overeenstemming te brengen met de Wmo 2015. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd op 22 april 2022.³

² Kamerstuk 29 538, nr. 345.

³ Kamerstuk 29 538, nr. 343.

Om de druk op de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen te verminderen en de betaalbaarheid van de Wmo 2015 te verbeteren, tref ik twee maatregelen:

1. In het Integraal Zorgakkoord heb ik mij er aan gecommitteerd per 2025 extra structurele financiële ruimte voor gemeenten te creëren ter grootte van € 110 miljoen.⁴
2. Zoals afgesproken in het coalitieakkoord werk ik aan een passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp. Deze eigen bijdrage heeft als doel de aanzuigende werking af te remmen.

Overigens zet ik los van de invoering van een passende eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp ook in op een brede versterking van de toegang tot de Wmo 2015 en de toerusting van professionals in de toegang.

In deze brief geef ik graag duidelijkheid over de hoofdlijn van de uitwerking van deze passende eigen bijdrage. Ik vind het belangrijk om bij het ontwerp van de voorgenomen maatregel tot een zo eenvoudig mogelijke regeling te komen die goed uitlegbaar is. Hierbij hanteer ik de volgende twee uitgangspunten. Ten eerste is het mijn streven dat de regeling niet zorgt voor (onnodige) uitvoeringsproblematiek, zoals onzekerheid over de hoogte van de eigen bijdrage en stapelfacturen (één factuur waarmee de eigen bijdrage van meerdere maanden in één keer wordt geïnd bij de cliënt) omdat het administratief proces niet op orde is. Ten tweede wil ik dat bij de introductie van de passende eigen bijdrage voor cliënten van huishoudelijke hulp, rekening wordt gehouden met hun draagkracht.

In de afgelopen maanden heb ik met de VNG, gemeenten en het CAK verkennende gesprekken gevoerd over de vormgeving van de maatregel. Hieronder geef ik op hoofdlijnen weer hoe deze maatregel – die een wetswijziging vraagt – er vooralsnog uit gaat zien.

Het is de bedoeling de regeling zo vorm te geven dat cliënten met een laag inkomen en een deel van de cliënten met een middeninkomen niet meer voor huishoudelijke hulp gaan betalen dan het abonnementstarief (nu € 19 per maand). Voor cliënten met een (bijdrageplichtig) inkomen⁵ boven 185% van het sociaal minimum (voor 2021 gaat het dan voor een alleenstaande aow-gerechtigde om een inkomen van circa € 30.000),⁶ wordt de eigen bijdrage geleidelijk hoger naarmate het inkomen hoger wordt, zo is de bedoeling, waarbij de eigen bijdrage niet hoger wordt dan € 255 per maand⁷. De achterliggende gedachte hierbij is dat cliënten met een hoger inkomen de keuze hebben om of een hogere eigen bijdrage te betalen of huishoudelijke hulp in te kopen op de private markt. Voor de

⁴ In het kader van het Integraal Zorgakkoord is, op basis van de meerjarige monitoring van het abonnementstarief, geraamd in welke mate de kosten van het abonnementstarief voor gemeenten in de structurele situatie groter zullen zijn dan waar bij de invoering van werd uitgegaan. Dit bedrag is geraamd op € 110 miljoen. Zie ook: Kamerstuk 29 538, nr. 345.

⁵ Het bijdrageplichtig inkomen wordt bepaald op basis van het verzamelinkomen vermeerderd met een vermogensinkomensbijtelling (VIB) van 4% over vermogen in box 3 (specifiek: de rendementsgrondslag boven de vrijstelling).

⁶ In het concept-wetsvoorstel dat wordt gepubliceerd voor internetconsultatie is een inkomensgrens van 185% van het sociaal minimum opgenomen. Boven die inkomensgrens is een marginaal tarief van 8% van toepassing. Dit betekent concreet dat voor elke € 1.000 extra bijdrageplichtig inkomen boven die grens (op jaarbasis), de *maandelijkse* eigen bijdrage met krap € 6,70 stijgt. Voor de eigen bijdrage zal worden gekeken naar de hoogte van het bijdrageplichtig inkomen van 2 jaar eerder. Indien noodzakelijk kunnen deze percentages worden aangepast. Het kabinet neemt hierover een besluit voordat het wetsvoorstel voor advies wordt ingediend bij de Raad van State.

⁷ Dit betreft de kosten voor gemeenten bij het gemiddeld gebruik van twee uur huishoudelijke hulp per week (uitgedrukt in prijzen 2021).

overige Wmo-voorzieningen blijft het abonnementstarief gelden en is geen sprake van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Ik ga nader onderzoeken hoe mijn voornemen om cliënten, die recht hebben op meer dan één Wmo-voorziening, één eigen bijdrage te laten betalen het best kan worden vormgegeven.

Om de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te maken stel ik in het wetsvoorstel en het besluit voor om geen koppeling te maken tussen het vaststellen van de eigen bijdrage door het CAK en de mate van gebruik van huishoudelijke hulp door de individuele cliënt. Dit maakt dat het administratieve proces om de passende bijdrage vast te stellen niet onnodig ingewikkeld wordt en verkleint de kans op stapelfacturen.

Op dit moment worden de regels rondom de start van de eigen bijdrage door gemeenten verschillend geïnterpreteerd en wordt er door gemeenten verschillend omgegaan met verzoeken om de eigen bijdrage tijdelijk op te schorten (pauzeren). Dit betekent dat er ten aanzien van de start en pauzering van de eigen bijdrage verschillen zijn tussen gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat cliënten in sommige situaties een eigen bijdrage betalen, terwijl er (nog) geen ondersteuning wordt geleverd. Het start- en pauzemoment van de eigen bijdrage wil ik daarom voor zowel het abonnementstarief als voor de eigen bijdrage huishoudelijke hulp standaardiseren en vastleggen in wet- en regelgeving. Het uitgangspunt hierbij is dat de eigen bijdrage pas start vanaf het moment dat er ondersteuning wordt geleverd en dat de eigen bijdrage zal worden opgeschort als de cliënt (langer dan een kalendermaand) geen ondersteuning ontvangt als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen die niet aan de cliënt zijn toe te rekenen. Het pauzeren van de eigen bijdrage leidt naar verwachting wel tot extra complexiteit in de uitvoering en extra administratieve lasten voor gemeenten en het CAK. Ik zal dit op basis van de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen, die ik bij het CAK en de VNG heb uitgevraagd, verder verkennen en dan bepalen of en hoe ik dit opneem in het wetsvoorstel. Ook is het noodzakelijk om het begrip «huishoudelijke hulp» te definiëren in wet- en regelgeving. In het wetsvoorstel wordt een definitie opgenomen waarbij gemeenten voldoende beleidsruimte houden om zelf vorm te geven aan deze voorziening.

Op dit moment werk ik aan een wijziging van de Wmo 2015 en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Deze wijzigingen zijn inmiddels in consultatie gegaan.

Het kabinet streeft ernaar om deze wijzigingen per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Omdat dit een wetswijziging betreft waarbij de nodige zorgvuldigheid moet worden betracht, en waarbij ketenpartijen zoals het CAK en gemeenten voldoende implementatietijd nodig hebben, is eerdere inwerkingtreding niet mogelijk.

Resultaatgericht beschikken

In de afgelopen jaren heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) een aantal uitspraken gedaan waardoor het beschikken op resultaat voor zowel de huishoudelijke hulp als (thuis)begeleiding niet meer mogelijk is. De rechtszekerheid voor cliënten staat onder druk, zo geeft de CRvB aan, omdat de tijdsindicatie in de beschikkingen ontbreekt. Ik vind dit een onwenselijke situatie, het is niet de bedoeling dat de rechtszekerheid van burgers onder druk komt te staan. De Minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft in het commissiedebat over zorgfraude (d.d. 3 februari 2022) toegezegd dat ik uw Kamer voor het zomerreces informeer over het in consultatie gebrachte voorstel resultaatgericht beschikken. Deze

toezegging heb ik ook gedaan in de hoofdlijnenbrief Toekomst Wmo van 28 maart jl. Met deze brief geef ik invulling aan die toezeggingen.

Om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen heeft mijn ambtsvoorganger het voorstel resultaatgericht beschikken opgesteld en uw Kamer hierover geïnformeerd op 12 april 2019⁸ en 5 oktober 2021⁹. Voor de bestaande uitvoeringspraktijk, waar het gaat om resultaatgericht werken, hebben de uitspraken van de CRvB namelijk grote gevolgen. Zo ontstaat er minder ruimte voor flexibiliteit in de uitvoering en een beperking in de wijze waarop gemeenten de maatschappelijke ondersteuning (kunnen) bekostigen. Daarnaast heeft de afdeling Advisering van de Raad van State advies over dit wetsvoorstel uitgebracht met een aantal belangrijke aandachtspunten.

Bij mijn aantreden als Staatssecretaris heb ik bovendien geconstateerd dat zowel gemeenten, aanbieders als cliënten ieder bedenkingen hebben bij verschillende onderdelen van het in consultatie gebrachte voorstel. Een voorbeeld van een knelpunt is dat cliëntenorganisaties aangeven tegen het resultaatgericht beschikken te zijn, aangezien de rechtszekerheid van cliënten in dit voorstel onvoldoende zou worden geborgd. Daarnaast hebben gemeenten bezwaren tegen de voorgestelde klachten- en geschilregeling en maken aanbieders zich zorgen over mogelijke rolvervanging in de toegang.

Ik heb in de afgelopen periode intensieve gesprekken gevoerd met de VNG, gemeenten, (brancheorganisaties voor) aanbieders en cliëntenorganisaties over het resultaatgericht werken en -beschikken, kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning, de betekenis van rechtszekerheid en de behoefte aan flexibiliteit en samenwerking in de uitvoering. Alle partijen hebben aangegeven dat zij willen verkennen onder welke voorwaarden flexibiliteit in de uitvoering kan worden vormgegeven, met behoud van rechtszekerheid voor de cliënt. Verkend wordt of en hoe het resultaatgericht werken en -beschikken in stand gehouden kan worden met als uitgangspunt dat de rechtszekerheid, kwaliteit en flexibiliteit voor de cliënt gewaarborgd zijn. Het uitgangspunt voor de verkenning is dat gemeenten, aanbieders en cliënten uiteindelijk met elkaar een kwaliteitscyclus inrichten, uitvoeren en handhaven. De uitwerking van deze verkenning doe ik samen met gemeenten, aanbieders en (vertegenwoordigers) van cliënten.

Hoewel er commitment is om de verkenning samen uit te voeren, zie ik in deze fase nog geen duidelijke oplossing voor de bedenkingen die verschillende partijen hebben ten aanzien van het resultaatgericht beschikken en werken. Ik heb echter goede hoop dat we de komende periode tot een doorbraak komen.

Wmo-toezicht

Bij de inwerkingtreding van de Wmo 2015 is door de wetgever de bewuste keuze gemaakt gemeenten zelf het toezicht te laten organiseren. Dit past bij de beleidsruimte die gemeenten hebben om uitvoering te geven aan de Wmo 2015. Echter, in de afgelopen jaren is door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) meerdere malen geconstateerd dat het Wmo-toezicht zich onvoldoende heeft ontwikkeld en dat de kwaliteit niet voldoende is. Dit heeft geleid tot het besluit van mijn ambtsvoorganger een onderzoek te laten doen naar het Wmo-toezicht. Uw Kamer is

⁸ Kamerstuk 29 538, nr. 292.

⁹ Kamerstuk 29 538, nr. 328.

geïnformeerd over dit voornemen¹⁰ en de uitkomsten van het onderzoek¹¹, dat is uitgevoerd door Significant.

Ik heb uw Kamer, schriftelijk en mondeling, toegezegd opvolging te geven aan het Significant-rapport¹². Dit heb ik in de afgelopen maanden gedaan door samen met de VNG, gemeenten, Wmo-toezichthouders, de IGJ, GGD GHOR-Nederland en Toezicht Sociaal Domein (hierna: TSD) te werken aan een beleidskader Wmo-toezicht. In dit concept-beleidskader is een gezamenlijke ambitie van de genoemde partijen opgenomen over de rol, taken en bevoegdheden van de Wmo-toezichthouder, het schaalniveau waarop het Wmo-toezicht georganiseerd dient te worden en opleiding en training van de Wmo-toezichthouders. In deze brief informeer ik uw Kamer over de afspraken die tot op heden zijn gemaakt over het verbeteren van het Wmo-toezicht, dit betreft vooralsnog met name het calamiteits- en kwaliteitstoezicht. In de komende maanden wordt het beleidskader afgerond.

Op basis van dit beleidskader is het mijn voornemen om het Wmo-toezicht te verbeteren. Daarom zet ik in op de volgende elementen:

1. Het steviger wettelijk verankeren van het gemeentelijk toezicht
Het toezicht steviger verankeren langs de volgende lijnen:
 - Het creëren van waarborgen voor onafhankelijkheid van het toezicht.
 - De verplichting voor colleges van B&W om toezichtbeleid te formuleren op basis waarvan de Wmo-toezichthouder een werkplan opstelt.
 - Transparantie in het toezichtbeleid met de verplichting zoveel mogelijk toezichtrapportages openbaar te maken.
 - Ik onderzoek de mogelijkheid om het college van B&W te verplichten in beginsel opvolging te laten geven aan rapportages van de toezichthouder.
2. Het opstellen en (laten) uitvoeren van een stimulerings- en implementatieprogramma
Om ervoor te zorgen dat het Wmo-toezicht wordt verbeterd, ga ik met de VNG, GGD GHOR Nederland, TSD en de IGJ een gezamenlijk programma opstellen. Hierin wordt geoperationaliseerd hoe gemeenten uitvoering moeten en/of kunnen geven aan de wetswijziging. Daarnaast is ook aandacht voor onderwerpen die niet in wet- en regelgeving worden verankerd, maar wel van belang zijn voor een effectieve uitvoering van het toezicht zoals de focus van het Wmo-toezicht en de professionaliteit van de toezichthouder. Voor het opstellen en uitvoeren van een ondersteunings- en implementatieprogramma is reeds geld beschikbaar op de VWS-begroting.
3. Nader bepalen van het gewenste schaalniveau voor de Wmo-toezichthouder
Gelet op de ambitie die is geformuleerd om het Wmo-toezicht te verbeteren lijkt het in veel gevallen niet logisch om deze functie per gemeente te organiseren. Op dit moment heeft iedere gemeente de vrijheid lokaal een toezichthouder aan te wijzen of dit in een samenwerkingsverband te organiseren. Dit leidt tot (soms ongewenste) diversiteit en een gebrek aan kwaliteit en professionaliteit. Daarom onderzoek ik – in overleg met alle betrokkenen – wat een gewenst schaalniveau is waarop het Wmo-toezicht georganiseerd kan worden. Hiervoor worden momenteel concrete voorstellen uitgewerkt.

¹⁰ Kamerstuk 29 538, nr. 324.

¹¹ Kamerstukken 29 538 en 34 104, nr. 331.

¹² Kamerstukken 29 325, nr. 131 en Kamerstuk 29 538, nr. 329.

Ik werk deze voorstellen de komende tijd verder uit met de Minister van BZK, de VNG, GGD GHOR Nederland, de IGJ, TSD, branches voor aanbieders en cliëntenorganisaties.

Houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015

Een belangrijk doel tijdens deze kabinetsperiode is inzicht te krijgen in de houdbaarheid van de Wmo 2015. De ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsmarkt, de (dubbele) vergrijzing, het langer thuis wonen en digitalisering van zorg en ondersteuning hebben impact op de ondersteuning die gemeenten bieden in het kader van de Wmo 2015. Hoe deze ontwikkelingen zich precies gaan vertalen in het gebruik voor de middellange tot lange termijn is echter nog niet inzichtelijk. Een gezamenlijk inzicht hierin is van groot belang voor de nabije toekomst en daartoe zal onderzoek worden uitgevoerd. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer op 25 oktober 2021 geïnformeerd over dit voornemen. Het streven was voor het zomerreces een gedeelte van de analyse al beschikbaar te hebben. Gelet op de kabinetsformatie, het aantreden van het nieuwe kabinet en de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen heeft dit onderzoek de afgelopen tijd enige vertraging opgelopen. Desalniettemin staat een stevige basis en ambitie om als Rijk en gemeenten (VNG) gezamenlijk in dit onderzoekstraject te stappen. Ik heb het Centraal Planbureau gevraagd een eerste (voorzichtige) inventarisatie te maken van wat nodig is om te komen tot een onderzoeksopzet en inmiddels is het CPB ook in gesprek met o.a. de VNG om te bezien welke (geaggregeerde) gegevens nodig zijn om een raming uit te voeren.

Het onderzoek kent twee fases: (a) de analysefase en (b) de fase van duiding en het voorstellen van beleidskeuzes. In beide fases wordt gezamenlijk opgetrokken met betrokken partijen. Focus in het onderzoek zal liggen op de middellange tot lange termijn zodat huidige discussies en uitdagingen niet ten koste gaan van het nadenken over de uitdagingen en mogelijkheden op de langere termijn. Het eindproduct zal een beeld geven van de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van de Wmo 2015. De gezamenlijke duiding (fase b) moet richting geven aan mogelijk meer fundamentele beleidskeuzes ten aanzien van de Wmo 2015. Bij het in kaart brengen van deze keuzes zal de Dialoognota Ouder Worden 2020–2040 nadrukkelijk worden betrokken. Naar verwachting is besluitvorming hierover aan een volgend kabinet.

Tot slot

Het is mijn streven uw Kamer in het eerste kwartaal van 2023 een brede update te sturen van de hoofdlijnenbrief Toekomst Wmo. In deze brief zal ik uw Kamer ook opnieuw informeren over de vervolgstappen die zijn genomen bij de uitwerking van de passende eigen bijdrage, het resultaatgericht beschikken en het Wmo-toezicht. De kaders vanuit het coalitieakkoord zijn hierbij vanzelfsprekend de kaders waarbinnen de nadere uitwerking voor de korte termijn zal plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen