

# **Reactie internetconsultatie Besluit verlaging bijdrage Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning**

## Inhoud

Reactie internetconsultatie Besluit verlaging bijdrage Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning .	1
Inhoud .....	2
Inleiding .....	3
De maatregelen en effectiviteit hiervan .....	4
De maatregelen.....	4
Afspraken in het regeerakkoord .....	4
Worden alle doelstellingen van het regeerakkoord hiermee gerealiseerd? .....	4
Technische aspecten van de voorgestelde wijzigingen.....	6
Uitzondering voor woningaanpassing.....	6
Het begrip woningaanpassing.....	6
Financiële tegemoetkoming.....	7

## **Inleiding**

Dit betreft een reactie van Schulinck op het voorgestelde besluit tot verlaging van de bijdrage Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning. De reactie heeft, gelet op onze deskundigheid, enkel betrekking op de aanpassing van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

Venlo, april 2018

mr. drs. Nicole Tielen  
mr. Gertjan Christiaanse  
Vakredactie Jeugd & Wmo

## De maatregelen en effectiviteit hiervan

### **De maatregelen**

Het voorstel omvat de volgende wijzigingen:

- een vaste maximale bijdrage van €17,60 per bijdrageperiode voor maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten (pgb's) in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), niet zijnde beschermd wonen, woningaanpassingen en opvang,
- halvering van de vermogensinkomensbijtelling voor de eigen bijdragen in de Wlz en Wmo 2015 (van 8% naar 4% van het vermogen),
- de overgangstermijn van de lage naar hoge eigen bijdrage (en andersom) wordt verkort voor drie situaties rondom opname in een Wlz-instelling of accommodatie voor beschermd wonen (van 6 naar 4 maanden), en
- de periode waarover het CAK met terugwerkende kracht een eigen bijdrage mag opleggen wordt verkort: van 3 naar 1 jaar.

### **Afspraken in het regeerakkoord**

In het regeerakkoord is over het abonnementstarief het volgende opgenomen:

*Een zeer groot deel van mensen die Wmo-zorg ontvangen, maakt het eigen risico in de Zvw vol. Om deze stapeling van eigen betalingen tegen te gaan, komt er een abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken voor huishoudens die gebruikmaken van de Wmo-voorzieningen. Doordat de eigen bijdragen niet langer afhankelijk zijn van gebruik, inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling, kunnen uitvoeringskosten en administratieve lasten fors omlaag. Er blijft ruimte voor gemeenten om lagere eigen bijdragen vast te stellen, bijvoorbeeld bij mantelzorg (.....) Ook de eigen bijdragen voor Wlz-zorg en beschermd wonen (Wmo) worden verlaagd. De vermogensinkomensbijtelling voor de eigen bijdragen in de Wlz wordt gehalveerd naar vier procent, nieuwe cliënten die naar een instelling dan wel accommodatie verhuizen gaan de hoge eigen bijdragen voortaan na vier in plaats van zes maanden betalen, en het marginale tarief van de lage eigen betalingen wordt verlaagd.*

### **Worden alle doelstellingen van het regeerakkoord hiermee gerealiseerd?**

Stapeling van zorgkosten wordt ontegenzeggelijk verminderd, met de aanpak. Niet alle doelen van het regeerakkoord worden echter met de wijziging gerealiseerd. Daarnaast bevat het voorstel een tweetal wijzigingen dat wat ons betreft weinig toegevoegde waarde heeft.

#### Geen abonnementstarief

Feitelijk wordt geen abonnementstarief gerealiseerd met de voorgestelde wijziging. Uit het regeerakkoord is af te leiden dat hieronder wordt verstaan een bijdrage die niet afhankelijk is van gebruik, inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling. In de voorgestelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit blijft de bijdrage echter afhankelijk van de kosten van de voorziening, inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling en wordt slechts de maximale bijdrage verlaagd.

Hoewel de tekst van het regeerakkoord hiertoe niet dwingt, is in de Tweede Kamer gesproken over een abonnementstarief (ook) voor algemene (Wmo-) voorzieningen (zie bijvoorbeeld de brief van 22

november 2017 van de Minister aan de Tweede Kamer). Het voorstel ziet hier echter niet op. Dit is ook niet mogelijk omdat hiervoor een wijziging van de Wmo 2015 noodzakelijk is. Dit betekent echter wel dat de bijdrage voor algemene voorzieningen buiten het bereik van de wijziging blijft. En dat is wat ons betreft een gemiste kans. Stapeling van zorgkosten wordt dus maar deels voorkomen. En vanwege de mogelijkheid om hiervoor een ruimere bijdrage in de kosten te vragen, zullen gemeenten er mogelijk wellicht vaker voor kiezen om voorzieningen in te richten als algemene voorzieningen.

#### Geen besparing uitvoeringslasten

In de toelichting (paragraaf 8) wordt volmondig toegegeven dat het voorstel geen noemenswaardige effecten heeft voor de regeldruk. Er is voor de aanpak gekozen omdat een wettelijk geregeld abonnementstarief niet direct te realiseren was op grond van artikel 2.1.4 Wmo 2015. “Bij een wetswijziging kunnen administratieve lasten verder worden gereduceerd door bijvoorbeeld niet meer te kijken naar de kostprijs per bijdrageperiode op basis van feitelijk gebruik (paragraaf 2 toelichting).” Van *verdere* reductie van uitvoeringslasten is met het voorstel dus nog geen sprake. Feitelijk blijft een bewerkelijke bijdragesystematiek in stand, terwijl de opbrengsten hiervan (voor de gemeenten) fors afnemen. Invoering van een echt abonnementstarief is daarmee slechts mogelijk door een wijziging van de Wmo 2015. En dit roept de vraag op waarom na afsluiting van het regeerakkoord in oktober 2017 niet direct een aanvang is gemaakt met een wetswijziging, zodat deze per 1 januari 2019 kon worden ingevoerd. Of waarom er nog geen wetsvoorstel ligt voor aanpassing van de Wmo 2015 per 1 januari 2020, waarmee ineens gekomen wordt tot een écht abonnementstarief.

#### Verdere verlaging abonnementstarief

Gemeenten beschikken al over een aantal mogelijkheden om een lagere bijdrage te vragen, maar dan wel voor alle inkomenscategorieën. Ook kunnen gemeenten de bijdrage voor inkomenscategorieën op nihil vaststellen of afzien van de bijdrage voor specifieke voorzieningen. Daar komt nu de mogelijkheid bij om voor een inkomenscategorie het bedrag per bijdrage periode te verlagen (artikel 3.8 lid 3 conform voorstel). De vraag is waarom hiertoe besloten wordt. De extra variant is, gelet op het regeerakkoord, geen verplichting. Letterlijk geeft het regeerakkoord het volgende aan: “*Er blijft ruimte voor gemeenten om lagere eigen bijdragen vast te stellen, bijvoorbeeld bij mantelzorg*”. Het regeerakkoord lijkt enkel te bevestigen dat geen sprake kan zijn van *vermindering* van de mogelijkheden om een lagere eigen bijdrage vast te stellen. Het voorbeeld ziet daarbij op het afzien van de bijdrage voor specifieke voorzieningen, welke mogelijkheid er nu ook is. Als het regeerakkoord er niet toe verplicht dan is de vraag of de extra sturingsmogelijkheid voor gemeenten toegevoegde waarde heeft. De extra verlagingsmogelijkheid wordt toegevoegd aan het reeds rijk gevuld instrumentarium van gemeenten om de hoogte van de bijdrage te beïnvloeden. Gemeenten maken hiervan op dit moment slechts spaarzaam gebruik. Het verlagen van het (al lage) tarief van € 17,60 per bijdrageperiode, zonder dat dit geldt voor alle inkomenscategorieën, kan wat ons betreft slechts leiden tot gemeentelijke inkomenspolitiek op microniveau, en meer regionale verschillen.

#### Uitzonderingen op abonnementstarief toegenomen

Ten opzichte van het regeerakkoord is het aantal uitzonderingen op het abonnementstarief toegenomen. Werd in het regeerakkoord beschermd wonen uitgezonderd van het

abonnementstarief, inmiddels zijn daar bijgekomen opvang en woningaanpassingen. Met name de uitzondering voor woningaanpassingen roept vragen op (zie hierna) en lijkt in strijd met het oogmerk van het regeerakkoord om stapeling van zorgkosten te voorkomen.

## **Technische aspecten van de voorgestelde wijzigingen**

De wijziging van het uitvoeringsbesluit is vrij juridisch-technisch van aard, omdat het hoofdzakelijk gaat om wijziging van de parameters (relevant inkomen en vermogen) op basis waarvan de maximale bijdrage wordt vastgesteld. Dit zullen we verder buiten beschouwing laten. Wel willen we nader aandacht besteden aan de woningaanpassing en de financiële tegemoetkoming, omdat we verwachten dat het wijzigingsvoorstel op dit punt vragen zal oproepen in de uitvoeringspraktijk.

### ***Uitzondering voor woningaanpassing***

Gelet op artikel 3.8 lid 2 (conform voorstel) geldt het abonnementstarief niet voor woningaanpassingen of een pgb hiervoor. Het regeerakkoord dwingt niet tot het maken van deze uitzondering. De reden om woningaanpassingen hiervan uit te zonderen is toegelicht in paragraaf 2 van de toelichting op het wijzigingsvoorstel. “De belangrijkste reden hiervoor is het feit dat bij deze voorzieningen een sterk aanzuigende werking wordt verwacht als deze onder het lage tarief zou komen te vallen. Het laten vallen onder het tarief zou niet in verhouding staan met de overwegend hoge kostprijzen van deze voorzieningen. Het kabinet acht het niet proportioneel om voor vermogende cliënten een beperkte eigen bijdrage te vragen van € 17,60 per vier weken voor bijvoorbeeld een verbouwing van de woning.”

Deze toelichting overtuigt niet en daarmee lijkt ons sprake van een willekeurige uitzondering. Het is niet te zeggen of het abonnementstarief, juist voor woonvoorzieningen een aanzuigende werking heeft. Het is immers heel goed mogelijk dat cliënten voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp in toenemende mate een beroep zullen doen op de Wmo, bij invoering van het abonnementstarief (mits huishoudelijke hulp is georganiseerd als maatwerkvoorziening). Ook een groot aantal huishoudens dat nu nog gebruik maakt van een particuliere hulp bij het huishouden. Dat woonvoorzieningen duur kunnen zijn, is ook zeker waar, maar dat dat wil –zonder onderbouwing– niet zeggen dat ze ‘overwegend duur zijn’ of duurder dan andere voorzieningen (denk weer aan de kosten van hulp bij het huishouden, gemeten over een periode meerdere jaren).

Kortom, de uitzondering voor woningaanpassingen lijkt de regering vooral ingegeven door de (overigens begrijpelijke) wens van gemeenten om het verlies aan inkomsten door invoering van het abonnementstarief nog enigszins te beperken. De andere kant van de medaille is dat een individuele cliënt die is aangewezen op een woningaanpassing, langdurig geconfronteerd kan blijven worden met een hoge bijdrage voor de woningaanpassing, en dus met stapeling van zorgkosten. We zijn dan daarom benieuwd wat de Staten-Generaal vindt van deze (belangrijke en principiële) uitzondering.

### ***Het begrip woningaanpassing***

Het begrip woningaanpassing is gedefinieerd in artikel 1.1.1 Wmo 2015: “bouwkundige of woontechnische ingreep in of aan een woonruimte”. Dat betekent dat de in de praktijk veel toegekende voorziening voor verhuizing en herinrichting (pgb of financiële tegemoetkoming) onder het abonnementstarief zal vallen. Deze voorziening heeft, echter hetzelfde doel als een woningaanpassing, te weten het verhelpen van een woonprobleem. De keuze om de voorziening

voor verhuizing en herinrichting uit te zonderen van het abonnementstarief kan een bewuste keuze zijn, als aangenomen wordt dat een woningaanpassing veelal duurder zal zijn dan de kosten van een voorziening voor verhuizing en herinrichting. Dit behoeft echter zeker niet het geval te zijn. Te denken valt aan kleine of beperkte woningaanpassingen, zoals verwijdering van drempels, het aanbrengen van een traplift e.d. Kortom, de definitie zou kunnen leiden tot een kunstmatig en ongewenst onderscheid tussen de woningaanpassing en de voorziening voor verhuizing en herinrichting.

Ook op een ander punt knelt de definitie. Steeds meer cliënten vragen mantelzorgwoningen aan als woonvoorziening. Een mantelzorgwoning kan worden gerealiseerd middels een aanbouw (woningaanpassing), maar ook door middel van het plaatsen van een losse woonunit. En ook dan is de vraag of sprake is van een woningaanpassing als hiervoor bedoeld.

Bovenstaande knelpunten kunnen worden ondervangen door het gebruik van het bredere begrip woonvoorziening, en door hiervan een definitie op te nemen in het Uitvoeringsbesluit. Dit lost ook het knelpunt op dat de financiële tegemoetkoming voor een woonvoorziening om een andere reden niet onder het bereik van artikel 3.8 (conform voorstel) komt. Dat lichten we hierna toe.

### ***Financiële tegemoetkoming***

Sinds de uitspraken van CRvB van 12-2-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:395 en ECLI:NL:CRVB:2018:396 is helder dat de financiële tegemoetkoming ook onder de Wmo 2015 als verstrekkingvorm mogelijk is. In de uitspraken baseert de CRvB zich op de definitie van maatwerkvoorziening van artikel 1.1.1 Wmo 2015. Gelet op artikel 2.1.4 Wmo 2015 kan in de verordening worden bepaald dat cliënt voor een maatwerkvoorziening een bijdrage in de kosten verschuldigd is. Voor de financiële tegemoetkoming geldt dit daarmee naar verwachting evenzeer. Artikel 3.8 lid 3 (conform voorstel) beperkt zich tot woningaanpassingen of een pgb hiervoor. De vraag is, gelet op de definitie van woningaanpassing, of de in de praktijk veelvuldig toegekende financiële tegemoetkoming voor verhuizing en herinrichting daarmee onder het bereik komt van laatstgenoemd artikel. Een mogelijke oplossing ligt in het hanteren van een ander begrip, dan het begrip woningaanpassing.