

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg
Mevrouw V. Maeijer MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR3432/2024-U059

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 5 juli 2024
Betreft Besluit vervanging abonnementsstarief Wmo 2015

Geachte Maeijer,

Op 4 juni 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de *wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en het Besluit langdurige zorg in verband met de vervanging van het abonnementsstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage, het afbouwen van de compensatie vervallen ouderentoeslag en het afschaffen van de extra vermogensvrijstelling (Besluit vervanging abonnementsstarief Wmo 2015)*. De reactietermijn voor de internetconsultatie voor dit besluit eindigt op 16 juli 2024.

Aanleiding en context

Het *Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015* schaft het abonnementsstarief af voor alle Wmo-voorzieningen. Het doel is het grotendeels ongedaan maken van de 'aanzuigende werking van dit tarief' en het 'bevorderen van de financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen'. Deze aanzuigende werking betrof met name de huishoudelijke hulp. Daarbij is gekozen om van burgers in het vervolg naar financiële draagkracht een grotere bijdrage te vragen. ATR heeft begin dit jaar over het onderliggende wetsvoorstel geadviseerd.¹ Geadviseerd is het wetsvoorstel niet in te dienen omdat de voorgelegde consultatieversie een groot aantal tekortkomingen in de onderbouwing kende. Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor advies bij de Raad van State.

Inhoud besluit

Het nu voorgelegde besluit past het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 aan. Het bevat allereerst de vastlegging en uitwerking van de hoofdlijnen zoals die in de toelichting op het wetsvoorstel zijn geschetst. De invulling van de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage (ivb) ziet er volgens het besluit als volgt uit. De inkomensgrens waarboven de ivb gaat oplopen, is gekoppeld aan het sociaal minimum. Dat sociaal minimum is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. De ivb onderscheidt de volgende huishoudens, waarbij onder een pensioengerechtigde wordt verstaan de persoon die de leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de AOW heeft bereikt:

¹ Brief van 18 januari 2024 aan de Staatssecretaris van VWS, kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ ATR3253/2024-U008, www.atr-regeldruk.nl

- éénpersoonshuishoudens van een pensioengerechtigde;
- éénpersoonshuishoudens van een niet-pensioengerechtigde;
- meerpersoonshuishoudens waarvan beide echtgenoten pensioengerechtigd zijn;
- meerpersoonshuishoudens waarvan tenminste één van beide echtgenoten nog niet pensioengerechtigd is.

Huishoudens met een bijdrageplichtig inkomen tot 120% van het sociaal minimum betalen een eigen bijdrage die gelijk is aan het abonnementstarief dat tot het moment van inwerkingtreding van voorliggend besluit geldt voor maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Dit tarief is € 20,60 per maand (cijfers 2024). Dat is de minimum eigen bijdrage. Er is gekozen voor een grens van 120% van het sociaal minimum, omdat deze grens nu al regelmatig wordt toegepast door gemeenten in het kader van minimabeleid. Voor meerpersoonshuishoudens waarvan tenminste één van beide echtgenoten nog niet pensioengerechtigd is, geldt een andere inkomensgrens, namelijk 170% van het sociaal minimum. Onder deze inkomensgrens hoeven zij geen eigen bijdrage te betalen. Ten tijde van het abonnementstarief hoefde deze groep in het geheel geen eigen bijdrage te betalen. Van zo'n volledige vrijstelling is bij de ivb van dit besluit dus geen sprake meer. Met de introductie van de ivb wordt de situatie hersteld van vóór de invoering van het abonnementstarief.

Het besluit bevat verder de juridische grondslag om de bedragen en grenzen van het besluit periodiek aan te passen. Daarnaast bevat het regels over de (anti-)cumulatie met andere eigen bijdragen (bijvoorbeeld die van de Wlz en Wmo beschermd wonen) en de mogelijkheden voor gemeenten tot het verlenen van (gedeeltelijke) vrijstellingen van de ivb voor individuen en groepen ingezetenen. Ook is in het besluit een categorale vrijstelling voor minderjarigen opgenomen. Zij zijn dus geen eigen bijdrage verschuldigd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Vooraf

Gezien de toename van de uitgaven aan Wmo-voorzieningen en een aantal andere ontwikkelingen, waaronder de toename van het aantal ouderen en hulpbehoevenden in Nederland, is voorstelbaar dat wettelijke maatregelen nodig zijn om deze uitgaven te beperken. Het college heeft de wenselijkheid hiervan in zijn advies over het wetsvoorstel als vertrekpunt genomen. In dat advies is ingegaan op nut en noodzaak van de voorgestane herintroductie van een ivb, het concrete doel ervan, de mogelijke alternatieven en de doenbaarheid (werkbaarheid) voor burgers. Daarin is ook benadrukt dat er alternatieven zijn die, anders dan dit voorstel, wel aan de eisen van eenvoud voor burgers

voldoen. Het zijn alternatieven waarmee de doelen van het voorstel in dezelfde mate worden gerealiseerd, zonder dat het de effectiviteit van de regeling aantast. Samenvattend oordeel van het advies was daarom om het wetsvoorstel niet in te dienen (een dictum 4). Het college acht de adviespunten over de genoemde aspecten onverminderd relevant maar zal deze in het nu voorliggende advies over het besluit niet herhalen. Kortheidshalve verwijst het voor zijn oordeel over de genoemde aspecten naar het eerdere advies over het wetsvoorstel.

1 Nut en noodzaak

Het besluit legt het systeem en de invulling van de ivb bij Wmo-maatwerkvoorzieningen vast. Systeem en invulling ervan zijn ook al in de consultatieversie van het wetsvoorstel opgenomen en beschreven. Deze hoofdlijnen zijn meegewogen in onze beoordeling van de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel. Voor deze beoordeling verwijst het college kortheidshalve naar het advies op de wet.

Het besluit bevat verder de definitieve grenzen en bedragen van het systeem. Die zijn ten opzichte van die van de toelichting op het wetsvoorstel geïndexeerd. Zij vallen daarvoor hoger uit. Zo is de maximale eigen bijdrage inmiddels € 298,- per maand (was ten tijde van de consultatieversie van de wet circa € 275,-). Ook bevat het besluit de bevoegdheid voor gemeenten om individuen en groepen ingezetenen van het betalen van een eigen bijdrage vrij te stellen. Ook geeft het besluit de bevoegdheid aan gemeenten om voor algemene voorzieningen een eigen bijdrage te vragen. Het besluit stelt daar wel nadere voorwaarden aan. Daarnaast bevat het besluit de details van de anticumulatieregelingen in geval van samenloop met andere eigen bijdragen (onder andere met die voor de Wlz en Wmo beschermd wonen). In algemene zin motiveert het besluit per onderwerp waarom de uitzonderingen, afwijkingen en detailleringen noodzakelijk en gewenst zijn. In zoverre geeft de onderbouwing van nut en noodzaak ervan geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Toch plaatst het college bij de opgenomen onderbouwing van de afzonderlijke onderdelen een kanttekening. Bij geen van de onderbouwingen is namelijk expliciet zichtbaar of en in welke mate de toename van de complexiteit voor de burger in de weging van nut en noodzaak van het onderdeel een rol heeft gespeeld. Inzicht hierin is noodzakelijk omdat de toelichting als één van de vier uitgangspunten bij de inrichting en invulling van de ivb formuleert dat 'onnodige complexiteit wordt vermeden om uitvoeringsproblematiek uit het verleden (met nadelige consequenties voor de burger) in de toekomst te voorkomen'.² Dat is met name ook van belang om de effectiviteit van het stelsel van Wmo-voorzieningen te kunnen borgen. De toelichting zou daarom bij elk onderdeel expliciet moeten aangeven en motiveren dat geen onnodige complexiteit bij opname in het besluit optreedt en dat er in de toekomst geen problemen met de uitvoering zullen zijn. Een dergelijke motivering is zeker ook aangewezen nu veel van de uitzonderingen, afwijkingen en detailleringen ook al voor 2019 van kracht waren en daarmee in feite een herintroductie zijn. De complexiteit ervan was in 2019 één van de aanleidingen om tot de introductie van het eenvoudiger abonnementstarief over te gaan.

² Zie blz. 5 Concept-NvT op het Besluit

1.1 Het college adviseert bij elk afzonderlijk onderdeel van het besluit (afwijking, uitzondering en detaillering) de toename van de complexiteit voor de burger expliciet en zichtbaar in de weging van nut en noodzaak te betrekken.

1.2 Het college adviseert daarbij specifiek te motiveren dat het onderdeel niet tot complexiteit en uitvoeringsproblemen gaat leiden.

2 Minder belastende alternatieven

Waar dat aan de orde is, brengt de toelichting de (weging van) mogelijke alternatieven in beeld. Daarom geeft de toelichting op dit punt geen aanleiding tot opmerkingen.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Burgers

In ons advies over het wetsvoorstel hebben wij al geconstateerd dat het voor burgers tot een toename van de complexiteit leidt. De toelichtingen op de wet en op het besluit onderkennen dat. De toename van de complexiteit geldt in principe voor alle mogelijk rechthebbende burgers. Zij neemt vooral toe voor cliënten met een inkomen boven 120% van het sociaal minimum en voor hen die met meerdere (voorzieningen en) eigen bijdragen te maken hebben (de anticumulatiebepalingen). Deze cliënten moeten nu weer zelf gaan beoordelen wat voor hen voordeliger is: zelf de voorziening 'inkopen' of toch gebruik maken van de regeling van de Wmo2015. Van burgers wordt daartoe in het nieuwe stelsel het volgende verwacht: het inschatten of er een aanspraak is, het inschatten hoe hoog de bijdrage zal worden, het inschatten hoe samenloop in bijdragen bij meerdere voorzieningen zal uitpakken, het beoordelen welke wijzigingen in de samenstelling van het huishouden moeten worden doorgegeven, het bepalen wat nodig is om bij een inkomensdaling een peiljaarverlegging te vragen en tenslotte – bij toekenning – het controleren van de juistheid van de eigen bijdrage. Het blijkt dat zonder deskundige hulp en ondersteuning een deel van de cliënten niet in staat is om zelfstandig systeem en invulling van de eigen bijdrage te begrijpen en de genoemde handelingen uit te voeren die op basis van de nieuwe regeling van hen worden verwacht. Daarmee slaagt het nieuwe stelsel niet voor de doenvermogenstoets. Het college blijft daarom van mening dat de in het besluit gemaakte keuzes haaks staan op de aanbevelingen uit de zogeheten Toeslagenaffaire en de voornemens van het kabinet gericht op de vereenvoudiging van financiële toeslagen en ondersteuningsregelingen³. Het kabinet lijkt deze spanning met de uitkomsten van en aanbevelingen uit de Toeslagenaffaire overigens anders te beleven en waarden: eenvoud is voor het kabinet geen absoluut uitgangspunt.⁴ Het gaat volgens het kabinet om een balans tussen menselijke maat en uitvoerbaarheid.

Vanuit de constatering dat niet alle burgers het systeem van de eigen bijdrage bij Wmo-voorzieningen zullen begrijpen, is het risico op non-gebruik zeer reëel. Het risico bestaat dat mensen die hulp nodig hebben, geen contact met de gemeente zoeken omdat ze niet

³ Zie onder meer het Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

⁴ Zie blz. 23 MvT Wetsvoorstel versie Raad van State, www.wetten.nl

op de hoogte zijn van de mogelijkheden of al zijn afgehaakt bij de verkenning van de mogelijkheden omdat het allemaal veel te ingewikkeld is. Het Wmo-stelsel is er juist op gericht om iedereen die ondersteuning behoeft en onvoldoende mogelijkheden heeft om daar zelf in te voorzien, deze ondersteuning te bieden. De complexiteit van het stelsel kan de effectiviteit ervan onder druk zetten (zie ook onder 1.1). De toelichting onderkent dit risico niet, waardoor de analyse van de effecten op de doenbaarheid in dit opzicht tekortschiet. Daarbij is relevant op te merken dat de facilitering van mogelijke Wmo-gebruikers die thans in de toelichting is beschreven (bijvoorbeeld de ondersteuning bij het keukentafelgesprek), deze groep niet zal bereiken, omdat zij uitsluitend is gericht op de groep die de weg naar de gemeente wel weet te vinden.⁵

3.1 Het college adviseert om in de analyse van de effecten voor het doenvermogen van bovengenoemde groep burgers het risico van non-gebruik te betrekken en te beschrijven hoe de regeling (ook) voor hen werkbaar is te maken.

Gezien de ervaringen uit het verleden verdient het aanbeveling, zoals ook al ter gelegenheid van het wetsvoorstel is geadviseerd, om de doenvermogenstoets aan te vullen met een praktijkproef of praktijksimulatie onder burgers. Dat adviespunt is niet opgevolgd. Het lijkt er op dat volstaan is met de opdracht aan het CAK om bij de uitvoeringstoets ook te kijken vanuit het perspectief van de burger. Omdat het toch om het begrip en handelen, en mogelijk non-gebruik, van de burger gaat ligt het naar de mening van het college meer voor de hand om dat bij burgers zelf, en niet de instanties (via een uitvoeringstoets) te checken.

3.2 Het college adviseert om in het kader van de doenvermogenstoets een praktijkproef of praktijksimulatie onder burgers uit te voeren.

Bedrijven (zorgaanbieders)

De gevolgen voor zorgaanbieders blijven beperkt tot het kennis nemen van en het geven van informatie over de nieuwe regelgeving, mocht een cliënt daar behoefte aan hebben. Het besluit brengt daarin geen verandering. Aannemelijk is dat aanbieders voldoende in staat zijn om informatie over de regeling te verwerven en deze desgevraagd aan hun cliënten te geven. De werkbaarheid voor zorgaanbieders geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting verwijst voor de gevolgen voor de regeldruk voor burgers en bedrijven (zorgaanbieders) naar de toelichting op het wetsvoorstel. De toelichting bij de wet beschreef de invulling van het stelsel al in grote lijnen. Zij bevatte dan ook al de berekening van de regeldrukgevolgen. De wijzigingen in het stelsel leiden tot een toename van de regeldruk voor zowel burgers als bedrijven. De toename van de eenmalige regeldruk voor burgers is geraamd op € 2.556.226,-. De structurele toename bedraagt naar

⁵ Diverse adviesorganen hebben dit risico in hun rapportages over soortgelijke financiële regelingen eerder onder de aandacht gebracht. Zie CPB, Gebruik (en niet gebruik) van toeslagen in Nederland, november 2019; CPB en SCP, Kansrijk armoedebestrijd, juni 2020; WRR, Eigen schuld, 2016.

verwachting € 1.115.614,-. De eenmalige regeldruk (vooral kennisnemingskosten) voor zorgaanbieders is geraamd op circa € 25.000,-. Er treedt voor hen structureel geen extra regeldruk op. Beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

De toetsing in dit advies blijft beperkt tot de nadere invulling in het besluit van het systeem van de eigen bijdrage bij Wmo-voorzieningen. De verplichting daartoe is verankerd in het wetsvoorstel, waarover ATR reeds in een eerder stadium heeft geadviseerd. Net zoals bij het wetsvoorstel het geval was, kent de onderbouwing van het besluit een aantal tekortkomingen: (1) de toename van de complexiteit voor burgers is in de weging van nut en noodzaak van elk afzonderlijk onderdeel van het besluit niet expliciet zichtbaar; (2) bij de effecten op het doenvermogen van burgers blijft het risico op non-gebruik onbenoemd, zo ook de maatregelen om dit non-gebruik onder burgers te voorkomen; en (3) bij het bepalen van de doenbaarheid is de burger niet actief betrokken geweest (er is geen praktijkproef of simulatie uitgevoerd). Het is noodzakelijk deze tekortkomingen weg te nemen om goed onderbouwde besluitvorming mogelijk te maken.

Gelet op het bovenstaande is het dictum van dit advies:

Het besluit niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om het beroep op Wmo-voorzieningen te beperken. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de maatregelen van dit besluit onvoldoende is voor een goede besluitvorming. Het college voegt daar aan toe dat het ook bij zijn advies blijft om de onderliggende wet niet in te dienen. Het voorstel is voor burgers te complex, terwijl er zijn alternatieven zijn die wel aan de eisen van eenvoud en werkbaarheid voldoen. De inhoud van het besluit en ons advies daarover leiden niet tot een andersluidend oordeel over dit wetsvoorstel.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris