Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie

Uw referentie

Datum
22 april 2026

Onderwerp
Verzamelwet SZW 2027

Geachte heer Vijlbrief,

Op 24 maart 2026 is *het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2027* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR verloopt op 23 april 2026. Het voorstel bevat een breed pakket aan wijzigingen binnen het domein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het voorstel positioneert zich als een verzamelwet met voornamelijk technische, redactionele en beperkte beleidsmatige wijzigingen, gericht op het herstellen van omissies, het verduidelijken van wetgeving en het in lijn brengen van regelgeving met de uitvoeringspraktijk en jurisprudentie. De wijzigingen betreffen een groot aantal wetten binnen het SZW-domein, waaronder de Participatiewet, IOAW, IOAZ, Anw, AOW, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet inburgering.

Het college merkt daarbij op dat in verzamelwetgeving regelmatig wijzigingen worden opgenomen die als technisch of klein beleid worden gepresenteerd, maar in de praktijk ook materiële gevolgen kunnen hebben voor burgers en bedrijven. Dit onderstreept het belang van een duidelijke afbakening en onderbouwing van de afzonderlijke onderdelen, zodat inzichtelijk is welke wijzigingen louter technisch zijn en welke doorwerken in de naleving en gevolgen hebben voor de egeldruk.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving 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?

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

Het voorstel wordt gepositioneerd als een verzamelwet met voornamelijk technische en kleine beleidsmatige wijzigingen. Het college is van mening dat deze categorie wetgeving een belangrijke rol vervult bij het onderhoud van het wettelijk stelsel: het herstellen van fouten, het verduidelijken van normen en het aansluiten bij jurisprudentie en uitvoering is noodzakelijk om het stelsel consistent en uitvoerbaar te houden. Voor een groot deel van de wijzigingen, met name de puur technische correcties en het herstel van omissies, is de noodzaak evident. Zonder deze aanpassingen kunnen onduidelijkheden blijven bestaan of kan de uitvoering onnodig worden bemoeilijkt. Tegelijkertijd ziet het college dat binnen het voorstel ook wijzigingen zijn opgenomen die verder gaan dan louter technisch onderhoud. Het college constateert dat met name de volgende onderdelen een materieel karakter hebben:

- *De aanpassing van de kostendelersnorm in mantelzorgsituaties*
  De kostendelersnorm in de Participatiewet verlaagt de bijstandsuitkering naarmate meer volwassenen in één huishouden wonen, omdat verondersteld wordt dat kosten kunnen worden gedeeld. De voorgestelde wijziging introduceert uitzonderingen voor situaties waarin tijdelijk wordt samengewoond vanwege intensieve mantelzorg. Dit vraagt in de uitvoering om een beoordeling van de feitelijke leefsituatie (zoals de aard, duur en intensiteit van de zorgrelatie). Daarmee kan deze wijziging leiden tot aanvullende informatieverplichtingen en beoordelingsmomenten voor burgers en uitvoerders, en tot meer complexiteit in de toepassing van de norm.
- *Wijzigingen in de systematiek van bijstandsberekening en vakantiebijslag*
  De algemene bijstand wordt expliciet gesplitst in een maandbedrag en een afzonderlijke vakantiebijslag, met aangepaste regels voor verrekening met inkomsten en uitbetaling. Dit raakt direct de wijze waarop inkomsten worden opgegeven, verrekend en gecommuniceerd aan uitkeringsgerechtigden. Het college stelt dat dit in de praktijk kan leiden tot wijzigingen in administratieve handelingen, meer behoefte aan uitleg en mogelijk ook tot fouten of correcties in de uitvoering.
- *De verduidelijking van het loonbegrip in de Wet minimumloon (Wml)*
  In de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt vastgelegd dat het minimumloon moet worden gebaseerd op het basisloon, waarbij toeslagen en andere variabele componenten niet mogen meetellen. Dit kan werkgevers noodzaken om hun loonadministratie en beloningsstructuur aan te passen en scherper onderscheid te maken tussen verschillende looncomponenten. Daarmee zijn zowel eenmalige implementatiekosten als structurele nalevingskosten aannemelijk.

Uit de toelichting en de reactie van het ministerie blijkt dat deze wijzigingen grotendeels voortbouwen op eerder beleid en reeds gemaakte keuzes, bijvoorbeeld in de Participatiewet in balans, de bijbehorende lagere regelgeving en de Wet invoering minimumuurloon. Daarmee zijn de inhoudelijke afwegingen in belangrijke mate eerder gemaakt.

Voor het voorliggende voorstel geldt echter dat deze eerdere afwegingen niet inzichtelijk worden gemaakt. Daardoor kan het college niet beoordelen welk probleem voor burgers en bedrijven wordt opgelost, hoe groot dat probleem is en in hoeverre de gevolgen, waaronder de regeldruk, reeds zijn meegewogen en proportioneel zijn bevonden. Dit klemt temeer omdat deze wijzigingen in het voorstel worden gepresenteerd als technisch of klein beleid, terwijl zij in de praktijk kunnen doorwerken in de naleving van regelgeving.

Zonder deze explicitering kan de wetgever de proportionaliteit van afzonderlijke wijzigingen niet goed beoordelen.

1.1 Het college adviseert om voor de wijzigingen met materiële gevolgen expliciet te motiveren waarom wettelijke aanpassing noodzakelijk is. Dit betreft in ieder geval de aanpassing van de kostendelersnorm in mantelzorgsituaties, de wijzigingen in de systematiek van bijstandsberekening en vakantiebijslag en de verduidelijking van het loonbegrip in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

1.2 Het college adviseert om duidelijker af te bakenen welke onderdelen strikt technisch zijn en welke materiële gevolgen hebben voor burgers en bedrijven.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting geeft beperkt inzicht in de vraag of en welke alternatieven zijn overwogen. Het ministerie geeft aan dat voor verschillende onderdelen de beleidsmatige keuzes reeds eerder zijn gemaakt, bijvoorbeeld via amendementen of in eerdere wetgeving en lagere regelgeving.

Dit neemt niet weg dat in het voorliggende voorstel niet inzichtelijk wordt gemaakt welke afwegingen destijds zijn gemaakt en wat dit betekent voor de regeldruk en werkbaarheid van de gekozen oplossingen. Voor het college is daarmee niet te beoordelen of bij deze eerdere keuzes voldoende rekening is gehouden met minder belastende varianten voor burgers en bedrijven.
Het ontbreken van deze informatie is met name relevant voor de onderdelen die verder gaan dan technisch onderhoud, omdat juist daar de wijze van vormgeving bepalend is voor de regeldruk.

2.1 Het college adviseert om per relevante wijziging inzicht te geven in overwogen alternatieven en te onderbouwen waarom voor de gekozen variant is gekozen.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van het voorstel verschilt per onderdeel en is op basis van de toelichting niet eenduidig te beoordelen.
Het ministerie geeft aan dat bij eerdere wetgeving en lagere regelgeving rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid. In het voorliggende voorstel wordt echter niet concreet gemaakt wat de gevolgen van de wijzigingen zijn voor de dagelijkse uitvoering en voor de handelingen van burgers en bedrijven.

Zo is niet inzichtelijk hoe de beoordeling van mantelzorgsituaties in de praktijk uitwerkt, hoe de wijzigingen in de bijstandsberekening doorwerken in de interactie tussen burger en uitvoerder, en welke aanpassingen werkgevers concreet moeten doorvoeren naar aanleiding van de verduidelijking van het loonbegrip.

Daarnaast kan de bundeling van meerdere wijzigingen in één verzamelwet leiden tot cumulatieve effecten voor de uitvoering en naleving, terwijl deze samenhang niet expliciet wordt geadresseerd.

Het college constateert dat de toelichting onvoldoende in beeld brengt welke concrete handelingen voor burgers en bedrijven veranderen en in welke mate dit de werkbaarheid beïnvloedt.

3.1 Het college adviseert per wijziging concreet te maken wat burgers en bedrijven (anders) moeten gaan doen.

3.2 Het college adviseert om expliciet aandacht te besteden aan cumulatieve effecten van meerdere kleine wijzigingen op de werkbaarheid, beredeneerd vanuit het perspectief van de doelgroep.

4. Gevolgen regeldruk

Gegeven het karakter van een verzamelwet ligt het voor de hand dat veel wijzigingen beperkte regeldrukeffecten hebben. De toelichting lijkt hier ook impliciet van uit te gaan. Een expliciete en systematische analyse van de regeldruk ontbreekt echter. Dat is met name relevant voor de onderdelen die verder gaan dan puur technisch onderhoud, te weten:

- De aanpassing van de kostendelersnorm in mantelzorgsituaties.
- Wijzigingen in de systematiek van bijstandsberekening en vakantiebijslag.
- De verduidelijking van het loonbegrip in de Wml.

Deze onderdelen kunnen leiden tot eenmalige regeldruk (bijvoorbeeld systeemaanpassingen, kennisname, implementatie) en tot structurele regeldruk (bijvoorbeeld gewijzigde administratieve handelingen of informatieverplichtingen). Daarnaast is het van belang om onderscheid te maken tussen lasten voor burgers (bijstandsgerechtigden, inburgeraars), lasten voor bedrijven (werkgevers) en lasten voor intermediairs (bijvoorbeeld salarisverwerkers), die indirect weer doorwerken naar bedrijven. Het ontbreken van een expliciete regeldrukanalyse maakt het moeilijk om te beoordelen of de lasten proportioneel zijn en of het voorstel lastenluw is vormgegeven.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukgevolgen in beeld te brengen conform de Rijksbrede Methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris