



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
De heer M. van Ooijen 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 /ATR2485/2022-U084

Uw referentie

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 24 augustus 2022  
Betreft Wijziging van de Wet en AMvB maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp

Geachte heer Van Ooijen,

Op 1 augustus 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo2015) in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp* met de daarbij behorende *Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)*. Met deze brief informeert het college u over zijn bevindingen over zowel het wetsvoorstel als de ontwerp-AMvB.

#### Aanleiding en context

Voor diverse Wmo-maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie geldt dat cliënten een bijdrage zijn verschuldigd. Die bedraagt per maand € 19,- (cijfers 2022). Voor Wmo-maatwerkvoorzieningen (met uitzondering van beschermd wonen en maatschappelijke opvang) is dit zogeheten abonnementstarief per 1 januari 2019 ingevoerd. Per 1 januari 2020 geldt het abonnementstarief ook voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. De bijdrage geldt verder ook voor de voorziening huishoudelijke hulp. Voor de invoering van het abonnementstarief is destijds gekozen om de stapeling van zorgkosten voor middeninkomens te beperken en de uitvoering van de eigen bijdrage te vereenvoudigen.<sup>1</sup> Die vereenvoudiging betekent voor burgers minder correcties, terugvorderingen en verrekeningen.

Uit het meerjarig monitoringsonderzoek is gebleken dat de invoering van het abonnementstarief voor cliënten diverse verbeteringen heeft opgeleverd. Naast een financiële voordeel zijn cliënten vooral positief over de eenvoud van het abonnementstarief ten opzichte van de eerdere inkomensafhankelijke, eigen-bijdragesystematiek. Dit komt met name door de voorspelbaarheid van het abonnementstarief. Naast deze voordelen heeft de invoering van het abonnementstarief echter ook tot maatschappelijke discussie geleid. Die discussie is met name ontstaan door de aanzuigende werking die de invoering van het tarief heeft gehad op met name het beroep op de voorziening huishoudelijke hulp onder midden- en hogere inkomens. Deze aanzuigende werking gold niet alleen voor de

<sup>1</sup> MvT Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 093, nr. 3

huishoudelijke hulp, maar ook voor het gebruik van de andere voorzieningen, waarvoor het abonnementstarief is ingevoerd. De daardoor gestegen uitgaven maken dat niet alleen de budgetten voor huishoudelijke hulp, maar ook de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 als geheel onder druk zijn komen te staan. Gesprekken in het kader van de monitor abonnementstarief hebben verder opgeleverd dat bij een deel van de Wmo-cliënten ook een gevoel van onrechtvaardigheid over het abonnementstarief bestaat. Zij geven aan dat het tarief vooral voordelen heeft voor mensen met hogere inkomens. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat er voor de huishoudelijke hulp een eerlijkere ('passende') eigen bijdrage uitgewerkt wordt.<sup>2</sup>

#### Inhoud

Wet en besluit bevatten nieuwe regels voor de eigen bijdrage voor de voorziening huishoudelijke hulp. Voor alle andere voorzieningen wijzigen de regels niet. Daarvoor blijft het abonnementstarief ongewijzigd van kracht. Beide voorstellen kiezen bij de voorziening huishoudelijke hulp voor een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage vanaf een bepaald bijdrageplichtig inkomen. Deze inkomensgrens is bepaald op 185% van het sociaal minimum.<sup>3</sup> Door de eigen bijdrage (pas) vanaf 185% van het sociaal minimum te laten stijgen worden middeninkomens tegemoetgekomen. Cliënten met een inkomen tot 185% van het sociaal minimum betalen een eigen bijdrage die gelijk is aan het Wmo abonnementstarief dat geldt voor alle andere maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie (niet zijnde huishoudelijke hulp). Dit is de minimum eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp (op dit moment € 19,-). Vanaf 185% van het sociaal minimum neemt de eigen bijdrage lineair toe. Cliënten met een hoger inkomen betalen boven op de minimum eigen bijdrage een twaalfde gedeelte van 8% van hun bijdrageplichtig inkomen dat boven de inkomensgrens uitkomt, tot een maximum van € 255,-.

#### 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?

#### 1 Nut en noodzaak

##### Probleemanalyse

Het doel van het voorstel is om de beschikbaarheid van voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 te borgen. Als middel om dat te bereiken is de keuze gemaakt om het stijgend gebruik van de voorzieningen voor huishoudelijke hulp te beperken. Dat wordt gedaan door te regelen dat het huidige abonnementstarief alleen voor cliënten met een inkomen tot 185% van het sociaal minimum geldt. Cliënten met een hoger inkomen betalen de hierboven genoemde lineair toenemende eigen bijdrage, tot een maximum van € 255,-.

<sup>2</sup> Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'

<sup>3</sup> Voor alleenstaanden komt de grens uit op circa € 29.000,- en voor meerpersoonshuishoudens op circa € 39.000,-.

Hoewel de redenering helder is, schiet de probleemanalyse in een aantal opzichten tekort:

- De onderbouwing maakt niet duidelijk waarom de beschikbaarheid van voorzieningen in het kader van de Wmo2015 in gevaar is. Het vermeldt uitsluitend dat er meer geld aan deze voorzieningen uitgegeven moet worden dan is geraamd. Deze raming was overigens bij het opstellen ervan met onzekerheden omgeven. Het was voor het kabinet namelijk niet op voorhand duidelijk wat de aanzuigende werking van het abonnementstarief zou worden. Dit onderdeel van de probleemanalyse behoeft daarom een nadere – met name financiële – onderbouwing, die inzichtelijk maakt dat de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen in gevaar is. Die onderbouwing moet ook duidelijk maken dat de stijging veroorzaakt wordt door de aanzuigende werking van het abonnementstarief, en niet door andere factoren zoals als de vergrijzing, de toegenomen levensduur, de stijging van het aantal ingezetenen en het langer thuis wonen.
- Het doel van wet en besluit is de beschikbaarheid van voorzieningen in het kader van de Wmo2015 te borgen. Het gaat dus niet alleen om de beschikbaarheid van de voorziening huishoudelijke hulp, maar alle Wmo-voorzieningen. Het wetsvoorstel kiest als middel om dit algemene probleem te benaderen met een specifieke oplossing: een aanpassing van de regeling van de eigen bijdrage voor één van de voorzieningen, namelijk de huishoudelijk hulp. Het is niet duidelijk waarom voor deze specifieke oplossing wordt gekozen, terwijl het probleem algemeen van aard is. Ook de uitgaven voor de overige voorzieningen laten immers een toename zien (die deels ook het gevolg is van de invoering van het abonnementstarief). De toelichting zou daarom duidelijk moeten maken waarom uitsluitend maatregelen ten aanzien van de huishoudelijk hulp aangewezen zijn en waarom – gezien het onderliggende algemene probleem - maatregelen die alle Wmo-voorzieningen betreffen niet of minder voor de hand liggen.
- Wetsvoorstel en besluit gaan er van uit dat met een aanpassing van de eigenbijdrageregeling voor de voorziening huishoudelijke hulp de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen niet meer in gevaar komt. De toelichting bij de voorstellen maakt niet duidelijk waarom met de voorgestelde maatregel dit gevaar er niet meer is. De nadere onderbouwing moet daarom ook het inzicht bieden dat gemeenten – met de daarvoor ter beschikking gestelde middelen – in staat zijn om aan de nieuwe regeling van de eigenbijdrage uitvoering te geven, zo ook dat de regeldruk die ontstaat bij de gebruikers daarmee als proportioneel is te beschouwen.

Er is gezien het voorgaande meer zekerheid over noodzaak en doelbereik van wet en besluit nodig, zeker ook gelet op de toename van de regeldruk voor burgers en zorgaanbieders die van de wijzigingen worden verwacht. Deze toename van de regeldruk (met name door de toename in complexiteit voor burgers) was een aantal jaren geleden een reden om de regelingen sterk te vereenvoudigen.<sup>4</sup> Daarop wordt nu teruggekomen. De onzekerheid over nut, noodzaak en doelbereik maakt een afweging van de proportionaliteit van deze toename van de regeldruk vooralsnog niet goed mogelijk.

### **1.1 Het college adviseert een nadere onderbouwing van nut, noodzaak en doelbereik van de voorgenomen wijziging van de regeling van de eigen bijdrage voor de voorziening huishoudelijke hulp.**

---

<sup>4</sup> MvT Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake de bijdrage voor maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 093, nr. 3

### Doel

Het doel van de voorstellen is de beschikbaarheid van alle voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 te borgen. De toelichting vult deze doelstelling niet in. Daardoor is bijvoorbeeld niet duidelijk of cliënten in de toekomst in gelijke mate en in gelijke omvang een beroep op alle voorzieningen van de wet kunnen blijven doen of dat de omvang van de voorzieningen of de mate waarin zij verstrekt worden kunnen veranderen. Ook is niet duidelijk of wordt uitgesloten dat een hogere bijdrage van cliënten (anders dan door indexering) voor de voorziening huishoudelijke hulp – en mogelijk ook voor andere voorzieningen – kan worden gevraagd. Het is gewenst om de doelstelling van een concrete en toetsbare norm te voorzien om de ontwikkelingen en het doelbereik te kunnen monitoren en bij een evaluatie te kunnen vaststellen of het doel van wet en besluit is bereikt.

## **1.2 Het college adviseert om het doel van wet en besluit nader in te vullen en van een concrete en toetsbare norm te voorzien.**

### *2 Minder belastende alternatieven*

Omdat het doel is om de beschikbaarheid van voorzieningen van de Wmo 2015 te borgen is inzicht gewenst in de alternatieven om dit meer algemene probleem op te lossen en in de afwegingen die bij de keuze (i.c. de wijziging van de eigenbijdrageregeling voor de huishoudelijke hulp) zijn gemaakt. Omdat dit inzicht ontbreekt, is niet duidelijk of er (meer) algemene alternatieven zijn overwogen, die de regeling van de eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp ontstijgen. Die hebben mogelijk minder ingrijpende gevolgen voor de regeldruk van burgers. Als er bijvoorbeeld een onderscheid naar hoogte van inkomen wordt gemaakt, wat in de nieuwe regeling gebeurt, is het mogelijk eenvoudiger om voor Wmo-voorzieningen met een inkomensdrempel te werken: onder de drempel kan een beroep op de Wmo worden gedaan en daarboven niet. Ook kan worden gedacht aan het alternatief van bijvoorbeeld aan een - iets - hoger abonnementstarief voor allen of van het schrappen van bepaalde voorzieningen. Vanuit regeldrukperspectief is het aangewezen dat de toelichting alsnog inzicht in deze alternatieven geeft en de daarbij door het kabinet gemaakte afweging.

## **2.1 Het college adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de (meer) algemene alternatieven die zijn overwogen om het beschikbaarheidsprobleem van voorzieningen van de Wmo2015 op te lossen en de daarbij gemaakte afwegingen.**

### *3. Werkbaarheid en merkbaarheid*

#### Burgers

Het wetsvoorstel leidt voor burgers tot een toename van de complexiteit van de eigenbijdrageregeling voor huishoudelijke hulp. Er komen twee van elkaar verschillende regelingen: één voor cliënten met een inkomen onder 185 % van het sociaal minimum en één voor hen met een hoger inkomen. Met deze wijziging is het niet meer voor alle cliënten op voorhand duidelijk en voorspelbaar welke bijdrage zij moeten betalen. Bovendien komt een deel van de doelgroep weer in onzekerheid te verkeren, omdat de definitieve vaststelling pas na verloop van tijd kan plaatsvinden (pas als de definitieve inkomensgegevens van de Belastingdienst beschikbaar zijn). Doordat de regeling van de eigen bijdrage gaat afwijken van die van de overige Wmo-voorzieningen, treedt er nog een extra complexiteit op, namelijk bij samenloop van voorzieningen en de anti-cumulatie van de in die situatie verschuldigde eigen bijdragen. Cliënten met een hoger inkomen

moeten weer zelf gaan uitrekenen wat voor hen voordeliger is: zelf de huishoudelijke hulp 'inkopen' of gebruik maken van de regeling van de Wmo2015.

De toelichting besteedt geen aandacht aan het 'doenvermogen' van burgers.<sup>5</sup> Het college betwijfelt of de thans voorgestane wijziging van de regeling een toets op het 'doenvermogen' zal doorstaan. De nieuwe regeling betekent namelijk voor een deel (ten minste 20%) van de doelgroep dat (op hoofdlijnen) wordt teruggekeerd naar de situatie van voor de invoering van het abonnementstarief. Gezien de ervaringen uit die tijd is het niet aannemelijk dat zij nu opeens wel een juiste en tijdige uitvoering aan de wettelijke verplichtingen te geven. De gemaakte keuze lijkt daarmee ook haaks te staan op de aanbevelingen uit de zogeheten Toeslagenaffaire<sup>6</sup> en de voornemens van het kabinet inzake de vereenvoudiging van financiële toeslagen en ondersteuningsregelingen<sup>7</sup>. Daarin is tot uitdrukking gebracht de noodzaak om de huidige financiële regelingen van de overheid sterk te vereenvoudigen om daarmee beter op het 'doenvermogen' van burgers te kunnen inspelen. Wet en besluit slaan echter de weg in naar meer complexiteit.

**3.1 Het college adviseert bij wet en besluit de aanbevelingen uit de zogeheten Toeslagenaffaire over het 'doenvermogen' van burgers bij financiële ondersteuningsregelingen op te volgen. Mocht het kabinet vasthouden aan de gemaakte keuze, dan adviseert het college te motiveren waarom in dit geval van deze aanbevelingen afgeweken moet worden.**

Bedrijven (zorgaanbieders)

Wetsvoorstel en besluit hebben ook gevolgen voor de zorgaanbieders. Naar verwachting krijgen zij te maken met aanpassingen in het Iwmo berichtenverkeer met gemeenten. Of deze wijzigingen voor zorgaanbieders werkbaar zijn, vermeldt de toelichting niet. Het verdient aanbeveling dat de toelichting de werkbaarheid van de aanpassing van het berichtverkeer onderbouwt.

**3.2 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van de aanpassing voor zorgaanbieders van het berichtenverkeer te onderbouwen.**

*4 Berekening regeldrukgevolgen*

Wetsvoorstel en besluit beschrijven de gevolgen voor de regeldruk voor burgers en bedrijven (zorgaanbieders). Daarbij is aangegeven dat de wijzigingen leiden tot een toename van de regeldruk voor burgers en bedrijven. In zoverre geeft de toelichting geen aanleiding tot opmerkingen. De toelichting laat echter de regeldruk onbesproken die kan optreden door mogelijk gedoe rondom correcties, verrekeningen en terugvorderingen en onbegrip en irritatie door de complexiteit van de nieuwe regeling. In zoverre behoeft de toelichting in de beschrijving van de gevolgen aanvulling. De toelichting bevat geen raming van de omvang van de gevolgen voor de regeldruk. Het is gewenst dat de toelichting dat inzicht alsnog gaat bieden.

<sup>5</sup> Het doenvermogen van burgers betreft de niet-cognitieve vermogens om handelingen te verrichten. Zie <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen>.

<sup>6</sup> Zie onder meer het Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf) en de bevindingen uit de rapporten 'Werken aan Uitvoering' (zie [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

<sup>7</sup> Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

#### **4.1 Het college adviseert om de beschrijving van de regeldrukgevolgen aan te vullen en deze gevolgen kwantitatief in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.**

##### **Dictum**

De onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen in de eigenbijdrageregeling voor huishoudelijke hulp, en het doelbereik ervan, schiet te kort. Er is behoefte aan een nadere – met name financiële - onderbouwing van ten eerste het genoemde probleem van het in gevaar komen van de beschikbaarheid van alle voorzieningen en ten tweede het wegvallen van dit risico als de voorgestelde specifieke maatregel eenmaal is doorgevoerd. Ook is een nadere onderbouwing nodig van de keuze voor een specifieke maatregel (uitsluitend ten aanzien van de voorziening huishoudelijke hulp), terwijl de probleemanalyse een algemeen probleem schetst (de uitgaven voor alle voorzieningen stijgen). Niet duidelijk is waarom niet is gekozen voor algemene(re) alternatieven met mogelijk minder ingrijpende regeldrukgevolgen. De toelichting brengt die alternatieven niet in beeld, evenmin de afwegingen om daar niet voor te kiezen. Verder betwijfelt het college of de voorgestelde regelgeving een toets op het 'doenvermogen' doorstaat. Met de voorgestelde wijziging keert de eigenbijdrageregeling in elk geval voor de groep cliënten met een inkomen boven de drempel van 185% van het sociaal minimum op hoofdlijnen terug naar de situatie van voor 1 januari 2019. De ervaringen uit die tijd leren dat een inkomens- en vermogensgerelateerde regeling voor veel mensen te complex en te onzeker is vanwege de bijbehorende correcties, verrekeningen en terugvorderingen. De gemaakte keuzes in het wetsvoorstel staan daarmee haaks op de aanbevelingen uit de zogeheten 'Toeslagenaffaire'. Verder ontbreekt in de toelichting een raming van de omvang van de gevolgen voor de regeldruk.

Gelet op het bovenstaande is het dictum van dit advies:

#### **Het wetsvoorstel niet indienen en het besluit niet vaststellen.**

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen te borgen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de maatregelen onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

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.*

Voorzitter

Secretaris