



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 /ATR3253/2024-U008

Uw referentie

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

Datum 18 januari 2024
Betreft Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015

Geachte heer Van Ooijen,

Op 18 december 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde gemeenten in staat te stellen voor meer voorzieningen een eigen bijdrage van de cliënt te vragen die afhankelijk is van zijn financiële draagkracht (Wet afschaffing abonnementstarief Wmo 2015)*. Er is ook een internetconsultatie gestart. De reactie-termijn verstrijkt op 7 februari 2024.

Aanleiding en context

Voor Wmo-maatwerkvoorzieningen (uitgezonderd de voorzieningen beschermd wonen en maatschappelijke opvang) en de algemene Wmo-voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie zijn cliënten een eigen bijdrage verschuldigd. De doelgroep voor deze Wmo-voorzieningen is zeer omvangrijk. Exclusief de voorzieningen verblijf en opvang hebben zo'n 1,2 miljoen mensen (cijfer 2021) een Wmo-maatwerkvoorziening. De eigen bijdrage, die verschuldigd is, is per maand niet meer dan € 20,60 (2024). Vóór invoering van dit zogeheten abonnementstarief was de hoogte van de eigen bijdrage gekoppeld aan de hoogte van inkomen en het vermogen van de cliënt. Het abonnementstarief is per 1 januari 2019 voor alle Wmo-maatwerkvoorzieningen ingevoerd, uitgezonderd die van het beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Vanaf 1 januari 2020 geldt het ook voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie. Naast de beoogde voordelen (minder stapelfacturen, minder regeldruk en eenvoud in de uitvoering) heeft de invoering van het abonnementstarief ook een aanzuigende werking gehad op het beroep op Wmo-voorzieningen. Het gaat daarbij met name om de toename van het beroep van mensen met midden- en hogere inkomens op de voorziening huishoudelijke hulp. De kosten van de voorzieningen zijn als gevolg hiervan in totaal € 110 miljoen hoger uitgevallen dan waarvan bij de invoering van het abonnementstarief werd uitgegaan. Daarom zijn er volgens het kabinet maatregelen nodig.

Inhoud

Het wetsvoorstel schaft het abonnementstarief af voor alle Wmo-voorzieningen, dus niet alleen voor de voorziening huishoudelijke hulp.¹ Een beperking van de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage (ivb) tot de voorziening huishoudelijke hulp, zoals bij het eerdere wetsvoorstel was voorgenomen, wordt niet meer afdoende geacht voor het grotendeels ongedaan maken van de 'aanzuigende werking' en het 'in bredere zin versterken van de financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen door van burgers naar financiële draagkracht een grotere bijdrage te vragen'. Ook de uitdagingen in het kader van het financieel houdbaar houden van de Wmo-voorzieningen vragen volgens de toelichting bij het voorstel om beleidskeuzes die de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de Wmo 2015 de komende jaren (blijven) waarborgen. Het gaat bij deze uitdagingen om de verwachte toename van de vraag naar maatschappelijke ondersteuning als gevolg van de demografische ontwikkelingen (onder meer de vergrijzing), de toename van de gemiddelde complexiteit/zwaarte van de ondersteuningsbehoefte, de daling van het aantal beroepskrachten en niet-gepensioneerde mantelzorgers, en de regionale verschillen.

De ivb wordt nog in lagere regelgeving uitgewerkt. Volgens de toelichting komt zij er op hoofdlijnen als volgt uit te zien. Cliënten met een bijdrageplichtig inkomen tot 120% van het sociaal minimum (dus niet 185% zoals bij het eerdere wetsvoorstel) gaan een bijdrage betalen die gelijk is aan het abonnementstarief van € 20,60 per maand (2024). Dat is de zogeheten minimum ivb. Burgers met een bijdrageplichtig inkomen boven deze 120% zullen een eigen bijdrage verschuldigd zijn die lineair oploopt met de hoogte van hun bijdrageplichtig inkomen. Bovenop de minimum ivb zijn zij een aanvullend marginaal tarief verschuldigd van 10% (was bij het eerdere wetsvoorstel 8%) van het deel van het bijdrageplichtig jaarinkomen dat uitkomt boven 120% van het sociaal minimum. De zogeheten maximum eigen bijdrage wordt gesteld op circa € 275,- per maand (€ 255,- bij het eerdere wetsvoorstel). Voor een aantal inkomensgroepen komen er nog bijzondere of afwijkende grenzen/bepalingen/bedragen te gelden.

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 Het eerdere conceptwetsvoorstel is ingetrokken. Dit betreft de *Wijziging van de Wet en AMvB maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de introductie van een passende bijdrage voor huishoudelijke hulp*. ATR heeft daar op 24 augustus 2022 advies over uitgebracht (met kenmerk /ATR2485/2022-U084). Zie <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-van-de-wet-en-amvb-maatschappelijke-ondersteuning-2015-in-verband-met-de-introductie-van-een-passende-bijdrage-voor-huishoudelijke-hulp/>.

1 Nut en noodzaak

Probleemanalyse

Met de invoering van het abonnementstarief voor Wmo-maatwerkvoorzieningen en een aantal Wmo-algemene voorzieningen zijn niet alleen de daarmee beoogde voordelen bereikt: minder complexiteit door minder stapelfacturen, minder regeldruk en een eenvoudiger uitvoering. De invoering heeft ook geleid tot aanzienlijk meer cliënten die een beroep op de Wmo-voorzieningen zijn gaan doen. Dit geldt met name voor de Wmo-voorziening huishoudelijke hulp. De toename is bovendien vooral opgetreden in de categorie cliënten met een midden en hoog inkomen. De extra kosten zijn daardoor € 110 miljoen hoger uitgevallen dan waarvan bij de invoering van het abonnementstarief werd uitgegaan. Het heeft volgens het kabinet tot gevolg dat niet alleen de budgetten voor huishoudelijke hulp, maar ook de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 als geheel onder druk staan. Het kabinet acht maatregelen nodig om deze ontwikkeling te keren. Het college constateert dat de probleemanalyse helder is.

Doel

In tegenstelling tot de probleemanalyse zijn de doelen van de voorgenomen maatregelen niet helder. Het overkoepelend doel lijkt te zijn dat het voorstel moet helpen om 'de betaalbaarheid en financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen op lokaal en macro-niveau te versterken en om tot een stevigere balans te komen tussen de financiën waar gemeenten over kunnen beschikken en de taken waar zij voor staan'. Paragraaf 3 van de toelichting bij het voorstel beschrijft echter ook andere doelen². De beschrijving van deze doelen kent een aantal tekortkomingen:

- De doelen zijn onvoldoende concreet om ze toetsbaar te doen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de doelen met betrekking tot de 'financiële houdbaarheid' en het 'beperken beroep'. Niet duidelijk is wanneer deze doelen zijn verwezenlijkt.
- De bewoordingen zijn soms vaag en verhullend. Dit geldt bijvoorbeeld voor het doel om 'een steviger balans tussen taken en middelen van gemeenten' te bewerkstelligen. Het gebruiken van duidelijke, voor een ieder begrijpelijke bewoordingen kan deze tekortkomingen wegnemen en de mate van concreetheid en de toetsbaarheid van de doelen ten goede komen.
- Sommige doelen lijken tegenstrijdig te zijn. Enerzijds is het doel van het voorstel om Wmo-voorzieningen uitsluitend beschikbaar te doen zijn voor hen die om financiële of andere redenen niet in staat zijn om zelf in de zorg te voorzien. Dat is dus iedereen met een reden, net zoals nu al het geval is. Anderzijds is het doel om het beroep op Wmo-voorzieningen te beperken ('wegnemen van de aanzuigende werking'). Dit doel brengt met zich mee dat de voorzieningen niet meer voor iedereen toegankelijk zijn. Onduidelijk is hoe beide doelen zich tot elkaar verhouden.
- Voor een aantal doelen geldt dat het in te zetten middel tegelijk ook het doel is. Dit is bijvoorbeeld het geval is bij het doel 'het kunnen vragen van een bijdrage passend bij de financiële draagkracht'.

1.1 Het college adviseert een eenduidig, concreet toetsbaar en voor alle betrokkenen begrijpelijk doel in de wet op te nemen.

² Blz. 20/21 concept-MvT

Anders dan de beschrijving van de doelen van het voorstel laten de financiële gevolgen ervan niets aan duidelijkheid te wensen over. De verwachting is dat met de afschaffing van het abonnementstarief en de invoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage de opgetreden extra structurele kosten zullen wegvallen (op 50 miljoen euro na). Dat betekent een structurele (netto) kostendaling bij gemeenten van € 390 miljoen. Daarmee lijkt het vooral de bedoeling van de wet om de kosten van de Wmo-voorzieningen sterk te verminderen. Niet duidelijk is hoe deze bedoeling zich verhoudt tot de elders in de toelichting genoemde doelen.

1.2 Het college adviseert samenhang aan te brengen tussen de doelstelling in paragraaf 3 van de toelichting en de beoogde ontwikkelingen die in de financiële paragraaf 9 zijn beschreven.

De toelichting schetst ook de uitdagingen in de komende jaren als het gaat om het beroep op en het verlenen van maatschappelijke ondersteuning. Onder meer wordt gewezen op de verwachte toename van de vraag naar maatschappelijke ondersteuning als gevolg van de demografische ontwikkelingen (onder meer de vergrijzing), de toename van de gemiddelde complexiteit/zwaarte van de ondersteuningsbehoefte, de daling van het aantal beroepskrachten en niet-gepensioneerde mantelzorgers en tenslotte de reeds bestaande regionale verschillen. De schets van deze uitdagingen is zeer inzichtelijk. De uitdagingen kunnen daardoor als uitgangspunt dienen voor te treffen maatregelen. De toelichting bij het voorstel biedt echter geen inzicht in de mate waarin de voorgestelde maatregelen deze uitdagingen het hoofd bieden.

1.3 Het college adviseert inzicht te geven in hoeverre de maatregelen helpen de genoemde uitdagingen het hoofd te bieden.

Middel

Het wetsvoorstel bevat de contouren van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb). Bij een inkomen en vermogen boven een bepaald percentage van het bijdrageplichtig inkomen is vanaf 2026 een eigen bijdrage verschuldigd die lineair oploopt met de hoogte van het inkomen. Een definitieve beoordeling van de vormgeving van deze bijdrage is echter pas mogelijk als de uitwerking ervan bekend is en inzicht bestaat in alle afwijkingen, uitzonderingen en bijzonderheden. Die uitwerking komt pas in lagere regelgeving. Een definitief oordeel van het college over de bijdrage komt daarom pas in ons advies over de lagere regelgeving.

Doelbereik

In het voorgaande constateerden wij dat de formulering van de doelstelling van het voorstel weinig richtinggevend is. Dat maakt een uitspraak over het doelbereik niet goed mogelijk. Daarom zijn ook monitoring en evaluatie van het doelbereik nog niet goed mogelijk. Dat ligt anders bij de verwachtingen zoals die in de financiële paragraaf zijn beschreven. Structureel moeten de uitgaven/kosten van de Wmo-voorzieningen voor gemeenten en Rijksoverheid met € 390 miljoen afnemen. Dat is een voldoende concrete (financiële) norm om het (financiële) effect van de wet goed te kunnen monitoren en evalueren.

2 Minder belastende alternatieven

De toelichting brengt drie alternatieven in beeld:

- Het beperken van de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage tot de voorziening huishoudelijke hulp,
- het introduceren van een ivb voor niet alleen maatwerkvoorzieningen maar ook voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie, en
- het verbieden om vormen van maatschappelijke ondersteuning met een duurzame hulpverleningsrelatie als algemene voorziening aan te bieden.

Het kabinet acht het eerste alternatief niet toereikend voor de huidige – meer ambitieuze – doelstelling. De andere twee alternatieven verdienen volgens het kabinet niet de voorkeur omdat algemene voorzieningen juist bedoeld zijn om duurdere (maatwerk)voorzieningen te voorkomen. Het college merkt op dat ook andere alternatieven mogelijk zijn, zeker als het uiteindelijke doel van het voorstel is om de kosten van de voorzieningen terug te dringen (met behoud van toegankelijkheid tot de voorzieningen voor hen die de hulp echt nodig hebben). Daaronder zijn alternatieven met meer eenvoud voor de uitvoering en burgers. Het betreft onder meer alternatieven die het huidige eenvoudige financieringsstelsel in beginsel behouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het beperken van de doelgroepen die toegang hebben tot Wmo-voorzieningen (bijvoorbeeld door middel van een inkomensdrempel),
- een beperkte algemene verhoging voor alle cliënten van het abonnementstarief,
- het invoeren van een getrapt vast abonnementstarief (met twee tot drie treden).

Gelet op het belang dat het voorstel lijkt te hechten aan het terugdringen van de kosten van de Wmo, is het aangewezen om opnieuw de minder belastende alternatieven te bezien en deze aan te vullen met in ieder geval de drie bovengenoemde opties.

2.1 Het college adviseert om de minder belastende alternatieven opnieuw te bezien en deze aan te vullen met de hierboven vermelde alternatieven.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Burgers

De toelichting onderkent dat het wetsvoorstel voor burgers leidt tot een toename van de complexiteit. Gezien de omvang van de doelgroep (1.204.395 cliënten) gaat voor zeer veel burgers de complexiteit toenemen. Er zullen in het vervolg twee verschillende regimes zijn: één voor cliënten met een inkomen tot 120% (en voor sommigen 170%) van het sociaal minimum en één voor hen met een daarboven gelegen inkomen. Daarnaast gaan er verschillende regimes gelden voor algemene voorzieningen (geen ivb) en maatwerkvoorzieningen (wel een ivb). De uitvoering voor instanties en cliënten zal weliswaar iets eenvoudiger worden dan die in de periode voor het abonnementstelsel, omdat de ivb niet meer is gekoppeld aan het aantal uren ondersteuning. Dit scheelt in het aantal wijzigingen in de hoogte van de bijdrage dat met terugwerkende kracht moet worden doorgevoerd. Dat neemt echter niet weg dat met dit wetsvoorstel het niet meer voor alle cliënten met maatwerkvoorzieningen op voorhand duidelijk en voorspelbaar is welke bijdrage zij moeten betalen (wat bij het abonnementstarief wel mogelijk is). Cliënten met een hoger inkomen moeten weer zelf gaan uitrekenen wat voor hen voordeliger is: zelf de voorziening 'inkopen' of gebruik maken van de Wmo2015. De vraag is in hoeverre zij hiertoe goed in staat zijn, gelet ook op de persoonlijke (zorg)situatie waarin zij zitten.

De toelichting besteedt met recht veel aandacht aan het 'doenvermogen' van burgers. Zij erkent dat (niet alle) burgers zonder deskundige hulp en ondersteuning in staat zullen zijn om zelfstandig de handelingen uit te voeren die op basis van de nieuwe regeling van hen worden verwacht. Het gaat dan om het onderkennen of er een aanspraak is, het inschatten hoe hoog de bijdrage zal zijn (met uiteindelijk controle op de juistheid van de vaststelling ervan) en hoe samenloop in bijdragen bij meerdere voorzieningen zal uitpakken. De complexiteit is zelfs groter als de eigen gemeente (ook nog) beschikt over vrijstellings- en afwijkende eigen bijdrageregelingen (onder meer in het kader van het minimabeleid). Ook dient de burger in geval van samenloop met andere voorzieningen rekening te houden met de bijdragesystematiek van die andere regelingen, zoals bijvoorbeeld die van de Wet langdurige zorg (Wlz) (die van de systematiek van de Wmo 2015 afwijkt). Met deze toenemende complexiteit zullen niet alle burgers meer in staat zijn om de wet (en de lokale regelingen) te begrijpen en zelfstandig alle handelingen die van hen worden verwacht uit te voeren. Daarmee slaagt het voorstel naar de mening van het college niet voor de doenvermogenstoets. De toelichting bij het voorstel onderkent dit. Zij geeft aan dat er allerlei flankerende maatregelen nodig zijn: een rekentool op de website van het CAK, een mogelijk beroep op onafhankelijke cliëntondersteuning in het keukentafelgesprek, investeren door het CAK in goede communicatie met de burger en een goede toegang van de burger tot het CAK. Ook geeft de toelichting aan dat waarschijnlijk nog andere wettelijke maatregelen nodig zijn, zoals het beperken van de terugwerkende kracht bij het opleggen van de eigen bijdrage tot drie maanden (is nu nog 12 maanden) en het in voorkomende gevallen op ruimere schaal matigen van de termijn van terugwerkende kracht bij het niet nakomen van de informatieplicht. Het college merkt hierbij op dat niet duidelijk is welke flankerende maatregelen precies zullen worden genomen en of die maatregelen ook afdoende zullen zijn. Het constateert dat de nieuwe regeling betekent dat voor een deel van de doelgroep (op hoofdlijnen) wordt teruggekeerd naar de situatie van vóór de invoering van het abonnementstarief. Gezien de ervaringen uit die tijd is niet aannemelijk te achten dat deze groep nu wel in staat is om een juiste en tijdige uitvoering aan de wettelijke verplichtingen te geven. Opvallend is daarbij dat de nu gemaakte keuzes haaks staan op de aanbevelingen uit de Toeslagenaffaire en op de voornemens van het kabinet om financiële toeslagen en ondersteuningsregelingen te vereenvoudigen.³ Die aanbevelingen en voornemens benadrukken de noodzaak om de huidige financiële regelingen van de overheid sterk te vereenvoudigen. Daartoe heeft ook het college in zijn advies over het eerdere wetsvoorstel opgeroepen.⁴ Het wetsvoorstel slaat echter opnieuw, niet beargumenteerd, een andere weg in, die leidt tot meer complexiteit voor de mensen die gebruik maken van de Wmo.

3.1 Het college adviseert om bij de vormgeving en inrichting van een eigen-bijdrageregeling de aanbevelingen uit de Toeslagenaffaire over het 'doenvermogen' van burgers bij financiële ondersteuningsregelingen op te volgen dan wel uiteen te zetten waarom bij dit wetsvoorstel van deze aanbevelingen moet worden afgeweken.

³ Zie

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire Onderzoekingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf en de bevindingen uit de rapporten 'Werken aan Uitvoering' (zie www.rijksoverheid.nl).

⁴ Brief aan de Staatssecretaris van VWS van 24-8-2022, kenmerk / ATR2485/2022-U084) (<https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-van-de-wet-en-amvb-maatschappelijke-ondersteuning-2015-in-verband-met-de-introductie-van-een-passende-bijdrage-voor-huishoudelijke-hulp>).

Met het oog op het voorgaande ligt het in de rede om de doenvermogenstoets uit te voeren met behulp van een praktijkproef of praktijksimulatie bij de doelgroep. Een daartoe strekkend advies heeft het college al ter gelegenheid van de advisering over het eerdere wetsvoorstel gegeven.⁵ Aan dit advies is bij de voorliggende regeling opnieuw, zonder motivering, geen gevolg gegeven. Met de verwachte toename in complexiteit en de bevindingen uit de Toeslagenaffaire is opvolging van dit advies echter wel nodig.

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

Bedrijven (zorgaanbieders)

De toelichting bespreekt de eenmalige gevolgen voor zorgaanbieders. Die bestaan uit het kennis nemen van en het geven van informatie over de nieuwe regelgeving, als een client daar behoefte aan heeft. Aannemelijk is dat aanbieders voldoende in staat zijn om dit te doen. De werkbaarheid voor zorgaanbieders geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De maatregelen in het wetsvoorstel leiden tot een toename van de regeldruk voor zowel burgers als bedrijven (zorgaanbieders). De eenmalige toename van de regeldruk voor burgers is geraamd op € 2.556.226,-. De structurele toename bedraagt naar verwachting € 1.115.614,-. De eenmalige regeldruk (vooral kennisnemingskosten) voor zorgaanbieders is geraamd op circa € 25.000,-. Er treedt structureel voor hen geen extra regeldruk op. Beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk geven verder geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

De doelstelling van het wetsvoorstel is onvoldoende concreet, zodat niet goed kan worden vastgesteld of de nieuwe eigenbijdrageregeling het beoogde effect zal hebben. Daardoor is de proportionaliteit van de extra regeldruk voor burgers en bedrijven niet goed te beoordelen. Het wetsvoorstel slaagt verder niet voor de doenvermogenstoets: een deel van de doelgroep zal als gevolg van de wijzigingen niet meer in staat zijn om zonder deskundige hulp en ondersteuning (zelfstandig) uitvoering te geven aan de handelingen die de wet van hen vraagt. Het gaat daarbij om het onderkennen van de aanspraak op een voorziening, het inschatten van de hoogte van de eigen bijdrage (en de controle op de juistheid van de vaststelling ervan) en de samenloop met bijdragen verschuldigd uit hoofde van andere voorzieningen, zoals die van de Wlz. Het is daarom raadzaam om alsnog een praktijkproef of praktijksimulatie te houden. Bovendien zijn er mogelijk minder belastende alternatieven die de eenvoudige financieringssystematiek met het abonnementstarief intact laten, maar wel de aanzuigende werking tegengaan. Deze alternatieven lijken niet onderzocht te zijn.

⁵ Zie voetnoot 4.

Gelet op het bovenstaande is het dictum van dit advies:

Het wetsvoorstel niet indienen.

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 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