



Aan

Staatssecretaris LMZ

Deadline: 17 april 2025

nota

Aanbieding aan de Tweede Kamer van het ontwerp
Besluit vervanging abonnementsstarief Wmo 2015

TER BESLISSING

Directie Maatschappelijke
Ondersteuning

Ontworpen door

Datum

8 april 2025

Kenmerk

4085654-1080729-DMO

Zaaknummer

1080729

Bijlage(n)

- Brief aan Tweede Kamer
- Bijlagen bij Kamerbrief:
 - Concept-Besluit
 - Concept-Nota van toelichting;
 - Ontvangen adviezen:
 - ATR
 - CAK (twee brieven met elk een bijlage)
 - CRM
 - NZa (brief met bijlage)
 - VNG Realisatie (brief met bijlage)
 - VNG (bestuurlijke reactie in kader van UDO)

1. Aanleiding

Op 26 maart 2025 is het voorstel van Wet vervanging abonnementsstarief Wmo 2015 (hierna: wetsvoorstel) ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel wordt uitgewerkt in het Besluit vervanging abonnementsstarief Wmo 2015 (hierna: besluit). Bijgaand ontvangt u het ontwerp van dat besluit.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd het ontwerpbesluit met de bijgevoegde korte aanbiedingsbrief zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer te zenden, zodat het betrokken kan worden bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Toelichting

Vanwege de sterke inhoudelijke samenhang tussen het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit, maakt dit naar onze inschatting een betere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel mogelijk:

- In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is reeds uitgebreid op hoofdlijnen beschreven wat er in het besluit komt te staan. Door het ontwerp van het besluit na te sturen, wordt voor de Tweede Kamer zichtbaar hoe we dit dienovereenkomstig concreet hebben uitgewerkt.

Bij de bespreking van het wetsvoorstel in de CSD en bij de aanbieding aan de RSD is reeds aangegeven dat het ontwerpbesluit zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer t.b.v. de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Ook vanuit de uitvoerende partijen (zoals CAK en gemeenten) is er behoefte aan spoedige openbaarmaking van het ontwerpbesluit, zodat dit bij de verdere voorbereidingen op de invoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb) kan worden betrokken.

Ons **advies** is om het ontwerpbesluit **uiterlijk op 17 april a.s.** naar de Tweede Kamer te sturen, dat wil zeggen:

- tijdens de termijn tot 14 mei 2025 waarbinnen de Tweede Kamer schriftelijke vragen verzamelt bij het wetsvoorstel;
- ruim voor het meireces van de Tweede Kamer dat 25 april start.



Om de ivb per 1 januari 2027 in te kunnen voeren (de beoogde invoeringsdatum) dienen de uiteindelijke Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015 en het bijbehorende besluit uiterlijk 1 april 2026 te worden gepubliceerd in het Staatsblad. Daarvoor is het nodig dat de parlementaire behandeling voortvarend verloopt.

Datum
8 april 2025

Kenmerk
4085654-1080729-DMO

3. Kernpunten

Proces

Het concept van het besluit is van 4 juni tot en met 16 juli 2024 opengesteld voor internetconsultatie. Verder zijn er toetsen en adviezen uitgebracht door het CAK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) en het College voor de Rechten van de Mens. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is om een toezichts- en handhavingstoets gevraagd, maar heeft laten weten een toets op het ontwerpbesluit niet nodig te achten, vanwege de toets die de NZa eerder al bij het wetsvoorstel heeft uitgebracht en vanwege de sterke samenhang tussen wetsvoorstel en ontwerpbesluit.

De opbrengst van de internetconsultatie, toetsing en advisering is verwerkt in bijgaand ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit laat zien hoe de regering voornemens is invulling te geven aan het wetsvoorstel. Zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, kan het ontwerpbesluit voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Het is de bedoeling dat het besluit, net als het wetsvoorstel, uiterlijk 1 april 2026 wordt gepubliceerd in het Staatsblad en op 1 januari 2027 in werking treedt.

Het concept van het besluit dat ter consultatie, toetsing en advisering is voorgelegd, bevatte twee onderwerpen die zijn afgesplitst in een tweetal separate algemene maatregelen van bestuur omdat inwerkingtreding daarvan per 1 januari 2026 wenselijk wordt geacht.

- Het betreft ten eerste de afbouw van de compensatie vervallen ouderentoeslag (hierna: CVO) en de afschaffing van de extra vermogensvrijstelling (hierna: EVV). Het ontwerp van die algemene maatregel van bestuur is in het kader van een voorhangprocedure op 17 februari aan het parlement aangeboden.¹
- Ten tweede wordt in een separate algemene maatregel van bestuur geregeld dat ook voor burgers die voor het eerst inkomen en/of vermogen genieten de hoofdregel geldt, dat de eigen bijdrage wordt gebaseerd op het bijdrageplichtig inkomen in het tweede kalenderjaar voor het jaar waarin de maatschappelijke ondersteuning wordt ontvangen (t-2). Nu is de eigen bijdrage in dergelijke gevallen gebaseerd op het bijdrageplichtig inkomen in het jaar t of t-1.

Inhoud

Het wetsvoorstel schaft het huidige abonnementstarief van € 21 per maand af. Voor maatwerkvoorzieningen wordt het abonnementstarief vervangen door een

¹ Kamerstukken II 2024/25, 34 104 nr. 426.



ivb. Langs de lijnen die in de memorie van toelichting zijn uitgezet, worden in het ontwerpbesluit de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen en voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie uitgewerkt. Het ontwerpbesluit wijzigt het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 (hierna: Ub Wmo 2015) en is vooral technisch van aard. De onderwerpen die geregeld worden, zijn:

- de hoogte van de ivb en de jaarlijkse indexering;
- de mogelijkheid voor gemeenten om in plaats van de ivb een lagere eigen bijdrage in te stellen die niet afhankelijk is van inkomen en vermogen, namelijk in het uitzonderlijke geval dat de ivb naar verwachting hoger is dan de kostprijs van de ondersteuning en voor vervoer;
- het tegenaan van samenloop van eigen bijdragen;
- de gronden waarop gemeenten burgers een ontheffing kunnen verlenen;
- het borgen dat men voor maatwerkvoorzieningen die uitsluitend bestaan uit hulpmiddelen en woningaanpassingen in totaal niet meer aan ivb betaalt dan de kostprijs van die hulpmiddelen en woningaanpassingen.
- termijnen waarbinnen een besluit genomen wordt over het opleggen van eigen bijdragen;
- de periode waarover de eigen bijdrage, rekening houdend met vrijstellingen, ontheffingen, pauzeringen, nihilstellingen en herzieningen, verschuldigd is;
- de inning en betaling;
- een meldplicht voor de burger: deze is teruggebracht tot een wijziging van het huishoudenstype, indien relevant voor de eigen bijdrage;
- de meldingen die gemeenten aan het CAK doen ten behoeve van het opleggen van eigen bijdragen die afhankelijk zijn van inkomen en vermogen;

Datum
8 april 2025

Kenmerk
4085654-1080729-DMO

Als gevolg daarvan zijn ook aangepast sommige technische bepalingen in het Ub Wmo 2015 over de eigen bijdragen voor beschermd wonen en voor opvang, alsmede sommige bepalingen in het Besluit langdurige zorg (hierna: Blz) over eigen bijdragen voor langdurige zorg. Het betreft hier eigen bijdragen die al gerelateerd waren aan het inkomen en vermogen.

Aansluitend bij de meer gedetailleerde inhoud van het ontwerpbesluit bevat de nota van toelichting op onderdelen ook meer gedetailleerde informatie dan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

- Zo is in paragraaf 9.1 een tabel opgenomen waarin, uitgesplit naar inkomensniveau en huishoudenstype, de financiële effecten van de invoering van de ivb als percentage van het besteedbaar inkomen is weergegeven, waar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meer op hoofdlijnen inzicht gaf in de financiële effecten voor de burger.
- Dit sluit aan bij het feit dat de exacte berekeningswijze van de ivb met deze amvb wordt geregeld.

Opbrengst consultatie en reactie daarop

In de nota van toelichting wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de inhoud van de ontvangen toetsen, adviezen en reacties in het kader van de internetconsultatie en wordt beschreven hoe die in het ontwerpbesluit zijn verwerkt.

In paragraaf 10.2 van de nota van toelichting is ingegaan op het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft geadviseerd het besluit



niet vast te stellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden. Gelet op dit dictum wordt het advies hier nader belicht. Zoals beschreven in paragraaf 10.2 zijn de adviespunten van het ATR overgenomen en verwerkt in de nota van toelichting. Ook is opvolging gegeven aan het advies van het ATR door een aantal zogenoemde klantreizen uit te voeren met kleine groepen Wmo-cliënten.

Datum
8 april 2025

Kenmerk
4085654-1080729-DMO

Het ATR gaf in haar advies aan dat de nota van toelichting bij het besluit op zichzelf al per onderdeel (uitzondering, afwijking, detaillering) de noodzakelijkheid en wenselijkheid daarvan al motiveerde, maar dat daarbij niet expliciet zichtbaar was gemaakt hoe een toename van complexiteit voor de burger daarin was meegewogen. Het ATR heeft geadviseerd dat alsnog te doen. Ook heeft het ATR geadviseerd per onderdeel te motiveren dat de complexiteit niet tot uitvoeringsproblemen leidt.

Verder miste het ATR in de nota van toelichting aandacht voor het risico op 'non-gebruik' wanneer sommige burgers niet kunnen overzien wat de ivb voor hen betekent en daarom afhaken en zich niet bij de gemeente melden om maatschappelijke ondersteuning aan te vragen. Het ATR adviseert om dit risico bij de analyse van de effecten voor het doenvermogen te betrekken en te beschrijven hoe de regeling (ook) voor deze groep 'werkbaar' is te maken. Ook adviseert het ATR (daarbij) een praktijkproef of praktijksimulatie onder burgers uit te voeren.

In paragraaf 10.2 is toegelicht dat n.a.v. het ATR-advies in de nota van toelichting scherper zichtbaar is gemaakt welke onderdelen van het besluit wel en niet leiden tot een toename van complexiteit en hoe dat is meegewogen bij de weging van nut en noodzaak. Hieruit komen de volgende rode lijnen naar voren:

- Veel van de uitzonderingen die in dit besluit zijn opgenomen, zijn ook nu al van toepassing op het abonnementstarief leiden nu niet tot uitvoeringsproblemen en leiden daarom niet tot een toename van complexiteit.
- Op een aantal onderdelen leidt het ontwerpbesluit ten opzichte van nu tot een afname van de complexiteit voor cliënten en/of tot een afname van hun mentale belasting:
 - o de moeilijk uitlegbare vrijstelling voor zogenoemde niet AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens komt te vervallen;
 - o de regels rond het starten en pauzeren van de eigen bijdrage zijn verhelderd en landelijk geüniformeerd;
 - o het verkorten van de maximumtermijn waarmee een eigen bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd van twaalf naar drie maanden: dit schept helderheid en beschermt de cliënt tegen de impact van vertragingen en onjuistheden in de uitvoering;
 - o de heldere termijnen voor meldingen en besluiten leiden tot een snellere vaststelling of herziening van de eigen bijdrage.²
- Niet alle complexiteit raakt de client in negatieve zin. Soms leiden regels juist tot een betere cliëntbescherming en/of meer opties tot persoonlijk maatwerk aan de burger. Belangrijke voorwaarde voor de uitvoerbaarheid is dat die regels in nauwe afstemming met de uitvoerende partijen worden ontwikkeld. Dat is bij dit besluit gebeurd.

² Zo leiden deze termijnen er bijvoorbeeld toe dat burgers niet onnodig lang hoeven te wachten op de correctie van een foutieve start- of stopdatum van de eigen bijdrage wanneer de gemeente niet reageert op een informatieverzoek van het CAK.



In relatie tot het risico op 'non-gebruik' is toegelicht dat maatregelen worden genomen om de mensen die dit betreft te bereiken langs de lijnen van de aanbevelingen van het SCP in het rapport *Zien, luisteren en helpen* (2024), namelijk door:

- na te gaan hoe deze mensen bereikt kunnen worden op een manier die aansluit bij hun behoeften.
- ondersteuning niet alleen via (digitale) loketten te bieden, maar ook op mensen af te stappen.
- om ervaringsdeskundigen te betrekken.

Dit is in paragraaf 10.2 van de nota van toelichting verder geconcretiseerd.

Inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van consultatieversie

Naar aanleiding van en in vervolg op de internetconsultatie, toetsing en advisering zijn diverse verbeteringen aangebracht in het ontwerpbesluit. Het betreft onder meer:

- het, conform de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, schrappen van de uitzondering op de ivb voor niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens en het aanpassen de minimum-ivb, maximum-ivb en de inkomensgrens tot waar de cliënt niet meer dan de minimum-ivb verschuldigd is;
- het flexibeler maken van de mogelijkheid voor gemeenten om een lagere eigen bijdrage dan de ivb te vragen (die niet afhankelijk is van inkomen en vermogen) in de uitzonderlijke situatie dat verwacht wordt dat de ivb van de cliënt hoger zal zijn dan de kostprijs van de ondersteuning die hij ontvangt.
 - o Uit de consultatie kwam naar voren dat veel gemeenten verwachten geen gebruik te zullen maken van die mogelijkheid, vanwege het niet goed kunnen identificeren van de doelgroep en vanwege de uitvoeringslasten in verhouding tot de naar verwachting zeer geringe omvang van de doelgroep.
 - o Om de uitvoerbaarheid te vergroten en de problemen rond het identificeren van de doelgroep te verhelpen is het ontwerpbesluit in reactie daarop aangepast:
 - Er is meer flexibiliteit voor gemeenten ingebouwd om zelf de doelgroep af te bakenen en de hoogte van de eigen bijdrage te bepalen, mits de eigen bijdrage maar lager is dan de verwachte ivb en niet meer bedraagt dan de verwachte maandelijkse kostprijs.
 - Dit is toegelicht in de paragrafen 2.4 en 10.4 van de nota van toelichting.
 - Het bureau van de VNG bevestigt dat dit een verbetering is.
- het detailleren van het proces van kostprijsbewaking voor hulpmiddelen en woningaanpassingen, ten behoeve van een betere uitvoering en bescherming van de cliënt, met inbegrip van het overgangsrecht terzake;
- het verduidelijken wanneer de verschuldigdheid van de eigen bijdrage wordt gepauzeerd in verband met een onderbreking van de ondersteuning;
- het regelen van het verloop van de informatie-uitwisseling als beschermd wonen en opvang worden aangeboden door een andere gemeente dan waarvan de cliënt ingezetene is;
- het achterwege laten van een volledige uniformering van de periode waarover de eigen bijdrage verschuldigd is, omdat dit voor beschermd wonen en langdurige zorg (nog) niet realiseerbaar is voor de uitvoeringspraktijk.

Datum
8 april 2025

Kenmerk
4085654-1080729-DMO



Vanzelfsprekend is ook de nota van toelichting op bovengenoemde punten aangepast. Daarnaast is de nota van toelichting bijgewerkt:

- de wijzigingen van (de memorie van toelichting bij) het wetsvoorstel zijn verwerkt;
- de bedragen, percentages en cijfers zijn geactualiseerd.

Datum
8 april 2025

Kenmerk
4085654-1080729-DMO

4. Toelichting

a. Draagvlak politiek

Waarschijnlijk bestaat er wel politiek draagvlak voor de doelstellingen van het wetsvoorstel en het besluit, maar wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid van de ivb en wat de beste vormgeving van de ivb is.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

De reacties uit de internetconsultatie en de inhoud van de ontvangen toetsen en adviezen, zijn besproken en van een reactie voorzien in hoofdstuk 10 van de nota van toelichting.

c. Financiële en personele gevolgen

De financiële gevolgen voor cliënten, aanbieders, gemeenten en het CAK zijn beschreven in hoofdstuk 9 van de nota van toelichting.

Op macroniveau zijn de financiële effecten van de ivb geraamd op een structurele afname van € 390 miljoen van de netto kosten voor gemeenten. In verband daarmee is een uitname uit het Gemeentefonds ingeboekt van structureel € 225 miljoen vanaf 2027. In 2026 resteert een besparingsverlies van € 225 miljoen vanwege het opschuiven van de invoeringsdatum naar 2027. Daarnaast zijn er ook nog uitvoeringskosten (voornamelijk bij het CAK).

d. Juridische aspecten haalbaarheid

Het ontwerpbesluit wordt niet aan de Tweede Kamer aangeboden in het kader van een voorhangprocedure. De aanbieding kan de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudigen doordat daarmee bij voorbaat een aantal vragen over de vormgeving van de ivb wordt beantwoord die naar aanleiding van het wetsvoorstel zouden kunnen opkomen. Bovendien wordt inzichtelijk gemaakt wat er – in aansluiting op de huidige systematiek van de Wmo 2015 en de Wlz – op het niveau van de wet en van het besluit wordt geregeld. Dit biedt Kamerleden aanknopingspunten om gewenste wijzigingen eventueel neer te leggen in een amendement bij het wetsvoorstel of een motie over de uitwerking in het besluit.

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Deze nota is afgestemd met de directies FEZ, MEVA, WJZ en Z. Dat het ontwerpbesluit wordt aangeboden aan de Tweede Kamer is aangekondigd in de CSD en bij aanbieding van het wetsvoorstel aan de RSD. Waar nodig zijn geactualiseerde onderdelen van het ontwerpbesluit nog separaat voorgelegd aan de ministeries van BZK, FIN en SZW. In het kader van de wetgevingstoets is het ontwerpbesluit ook voorgelegd aan JenV. Daarnaast zijn de wijzigingen van het ontwerpbesluit ten opzichte van de internetconsultatieversie op uitvoerbaarheid gezien door het CAK. Op onderdelen is ook de VNG betrokken.

f. Gevolgen administratieve lasten



De gevolgen voor de regeldruk zijn beschreven in hoofdstuk 7 van de nota van toelichting.

Datum
8 april 2025

g. Toezeggingen
Geen.

Kenmerk
4085654-1080729-DMO

h. Fraudetoets

Het risico op fraude bij de ivb wordt aanmerkelijk beperkt doordat de toets op inkomen en vermogen door het CAK plaatsvindt op basis van gegevens van de Belastingdienst en doordat de mogelijkheid bestaat om de eigen bijdrage te herzien.

i. Arbeidsmarkteffecten zorg- en welzijnsveld

In de arbeidsmarktprognose 2023 in het kader van het Arbeidsmarktprogramma Zorg en Welzijn is in het scenario Nieuw Beleid de vervanging van het abonnementstarief door een inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdragesystematiek meegenomen. In de arbeidsmarktprognose 2024 is geen scenario opgenomen waarin nieuw beleid is meegenomen. De doorrekening in de arbeidsmarktprognose 2023 geeft echter nog steeds een goede indicatie van de verwachte arbeidsmarkteffecten van de invoering van de ivb.

De uitkomsten van de prognose uit 2023 laten zien dat de vraag naar zorghulpen (de beroepsgroep waar ook huishoudelijke hulpen onder vallen) binnen de thuiszorg in het ingangsjaar met circa 3% zou afnemen. Binnen enkele jaren daarna zou de vraag al weer boven het niveau van voor de invoering van de nieuwe eigenbijdragesystematiek liggen. De verwachting is daarom vooralsnog dat het scenario van incidentele vraaguitval binnen de Wmo 2015 als gevolg van de omzetting van het abonnementstarief naar een inkomens- en vermogensafhankelijke eigenbijdragesystematiek niet op grote schaal tot ontslagen gaat leiden. Uiteraard zal de vraaguitval per individuele aanbieder verschillen en kan deze voor individuele aanbieders groter uitvallen dan het landelijk gemiddelde. De verwachting is echter dat ook in dat geval de vraaguitval grotendeels opgevangen kan worden via het natuurlijk verloop onder huishoudelijke hulpen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Tot personen herleidbare gegevens zijn onleesbaar gemaakt vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.