

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Besluit vervanging abonnementstarief Wmo 2015

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Burgers die nu of straks een eigen bijdrage verschuldigd zijn voor voorzieningen die op grond van de Wmo 2015 nu onder het abonnementstarief vallen.
De actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de voorgestelde eigenbijdrageregeling, te weten het CAK, de gemeenten, het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het Zorginstituut Nederland, alsmede hun dienstverleners zoals softwareleveranciers.
Aanbieders van de betreffende Wmo-voorzieningen.
Burgers die nu of straks een eigen bijdrage moeten betalen voor beschermd wonen of voor zorg in het kader van de Wlz.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

(Vertegenwoordigers van) bovengenoemde belanghebbenden.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het Besluit vervanging abonnementstarief Wmo 2015 is een algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin beleidsvoornemens worden uitgewerkt die eerder zijn aangekondigd in de toelichting op het voorstel van Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015. Dat wetsvoorstel is in december 2023 voor internetconsultatie voorgelegd en is inmiddels voor advies aangeboden aan de Raad van State, zie: [https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK025413/documenten/Raad van State/Voorbereidende documenten gepubliceerd/1](https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK025413/documenten/Raad%20van%20State/Voorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/1).

Bij de totstandkoming van de bovengenoemde voornemens en de uitwerking daarvan in deze amvb zijn belanghebbenden op verschillende momenten en manieren betrokken.

Vroeg in het proces heeft contact plaatsgevonden met vertegenwoordigers van cliënten over de voornemens (Ieder(in) en Anbo). Ook met aanbieders heeft op een aantal momenten contact plaatsgevonden. Daarnaast hebben cliëntorganisaties en aanbieders gereageerd op de internetconsultatie van genoemd wetsvoorstel.

Daarnaast heeft VWS vroeg in het proces een Werkgroep Uitvoeringsaspecten ingericht waarin naast VWS, het CAK, de VNG, het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het Zorginstituut Nederland zitting hebben. Deze werkgroep is in het beleidsvormingsproces en bij de uitwerking van de amvb betrokken. Daarnaast zijn gemeenten in het kader van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) betrokken.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Lokale voorzieningen staan de komende jaren onder druk. De vraag naar maatschappelijke ondersteuning neemt de komende jaren fors toe, terwijl er sprake is van een toenemende personele schaarste. Dit vraagt beleidskeuzes om de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 de komende jaren te kunnen (blijven) waarborgen.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er is sprake van een dubbele vergrijzing: het aantal ouderen als percentage van de gehele bevolking neemt toe en hun gemiddelde leeftijd stijgt. Daarnaast wonen ouderen vaker alleen. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de vraag naar (ambulante) ondersteuning die gericht is op zelfredzaamheid en participatie van ouderen fors toe, in ieder geval tot 2040, waarna de groei tot zeker 2060 in een trager tempo doorzet. Dit betreft zowel de vraag naar ondersteuning op grond van de Wmo 2015 als de vraag naar informele hulp en ondersteuning.

De vergrijzing heeft ook gevolgen voor het professionele aanbod van zorg en ondersteuning. Tot circa 2040 zal naar verwachting de groei van de beroepsbevolking stagneren. Daardoor daalt het aantal werkenden als aandeel van de totale bevolking. Met stagnatie van de groei van de beroepsbevolking wordt ook het relatieve aanbod (en/of potentieel) van niet-gepensioneerde mantelzorgers kleiner, terwijl hun belasting toeneemt.

- c) Wat is de omvang van het probleem?

In 2020 zijn er 3,4 miljoen 65-plussers. Naar verwachting zijn dat er 4,8 miljoen in 2040. (De verwachting is dat het aandeel ouderen in de bevolking vanaf 2040 weer langzaam afneemt.) Het aantal 80-plussers zal in die twintig jaar zelfs verdrievoudigen: van 0,7 miljoen nu naar 2 miljoen in 2040. Het huidige beeld is dat met name in de hoogste leeftijdsgroep (85+) het gebruik van maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015, 30 procent) relatief hoog is. Nu werkt één op de zeven mensen in de zorg, als we de groei van de zorgvraag geheel accommoderen zou dat bij de huidige ramingen in 2060 één op de drie zijn. Bron: WRR, Kiezen voor houdbare zorg.

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Voor de meeste Wmo-maatwerkvoorzieningen¹ en voor door de gemeente aangewezen algemene voorzieningen die gepaard gaan met een duurzame hulpverleningsrelatie, zijn cliënten op dit moment een bijdrage verschuldigd die per maand niet meer bedraagt dan het zogenaamde abonnementstarief (€ 20,60; prijspeil 2024), ongeacht hun inkomen of vermogen.

Het abonnementstarief is in 2019 ingevoerd. In de jaren daaraan voorafgaand was een inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage van toepassing.

Uit het meerjarig monitoronderzoek dat in de periode 2019 tot en met 2022 is uitgevoerd (de Monitor Abonnementstarief),² komt naar voren dat cliënten in het algemeen positief zijn over de invoering van het abonnementstarief. Het abonnementstarief heeft cliënten een financieel voordeel opgeleverd in vergelijking met de eigen bijdrage die vóór de invoering van toepassing was, met name bij mensen met een midden- of hoger inkomen. Daarnaast zijn cliënten vooral positief over de eenvoud van het abonnementstarief ten opzichte van de eerdere inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragesystematiek.

De invoering van het abonnementstarief in 2019 betekende destijds echter ook dat gemeenten werden beperkt in hun mogelijkheden om burgers naar financiële draagkracht te laten bijdragen in de kosten van de betreffende voorzieningen en daarmee werden beperkt in de mate waarin zij burgers konden stimuleren tot kostenbewustzijn en tot het op andere wijze voorzien in hun ondersteuningsbehoefte.

Uit de Monitor Abonnementstarief blijkt dat als gevolg daarvan het beroep op de Wmo 2015 voor met name huishoudelijke ondersteuning de afgelopen jaren sterk is gestegen, fors meer dan bij de invoering van het abonnementstarief werd verwacht. In mindere mate geldt dat ook voor hulpmiddelen en diensten. Zowel bij hulp bij het huishouden, als bij hulpmiddelen en diensten is de procentuele stijging van het gebruik onder mensen met een midden- of hoger inkomen het sterkst geweest.

Deze "aanzuigende werking" van het abonnementstarief heeft geleid tot hogere kosten voor gemeenten (met mogelijk lokale bezuinigingen op andere voorzieningen binnen het sociaal domein tot gevolg), en/of heeft op lokaal niveau een ongunstige invloed gehad op wachtlijsten. De beschikbaarheid en kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning komt daardoor onder druk te staan. Juist kwetsbare burgers die – met hun naasten – niet zelf kunnen voorzien in de ondersteuning die zij nodig hebben, worden daardoor dan het hardst geraakt.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Bij niets doen blijft de hiervoor beschreven problematiek onverminderd bestaan.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

¹ Behoudens beschermd wonen, opvang en – als de gemeente dat bij verordening bepaald heeft – vervoer.

² Kamerstukken II 2019/20, 29 538, nr. 309; Kamerstukken II 2020/21, 29 538, nr. 322; Kamerstukken II 2021/22, 29 538, nr. 329 P.M.; Kamerstukken II 2022/23, 29 538, nr. 345.

De strategische doelen van het afschaffen van het abonnementstarief en het invoeren van de ivb voor maatwerkvoorziening zijn:

- het vergroten van de beschikbaarheid van voorzieningen voor burgers die daarop zijn aangewezen;
- het versterken van de financiële houdbaarheid van voorzieningen op macroniveau en op lokaal niveau.

Een concreet resultaat dat met het afschaffen van het abonnementstarief en het invoeren van de ivb wordt nagestreefd is om de "aanzuigende werking" van het abonnementstarief grotendeels ongedaan te maken. Hierdoor kan de schaarse capaciteit die beschikbaar is voor Wmo-voorzieningen (meer) gericht worden ingezet voor burgers die om financiële of andere redenen niet zelf in hun ondersteuningsbehoefte kunnen voorzien. Met de invoering van de ivb wordt ook beoogd om de kosten van de voorzieningen te verminderen en de opbrengsten van de daaraan verbonden eigen bijdrage te vergroten, zodat een stevigere balans wordt gecreëerd tussen de financiën waar gemeenten over kunnen beschikken en de taken waar zij voor staan.

Zie ook paragraaf 2.2 van de nota van toelichting voor de doelen die worden nagestreefd.

Met de voorliggende amvb wordt nagestreefd de ivb zo vorm te geven dat:

- de eigen bijdrage wordt afgestemd op de financiële draagkracht van de burger;
- de toename van de stapeling van eigen bijdragen voor de burger waar mogelijk wordt beperkt;
- onnodige complexiteit wordt vermeden om uitvoeringsproblematiek uit het verleden (met nadelige consequenties voor de burger) in de toekomst te voorkomen;
- er is ruimte voor maatwerk en de menselijke maat in de uitvoering en toepassing.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

- | | |
|-----|-----------------------------|
| 3. | Goede gezondheid en welzijn |
| 10. | Ongelijkheid verminderen |

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Om de doelen te kunnen realiseren is aanpassing van de eigenbijdragesystematiek aangewezen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het herstellen van het inkomens- en vermogensafhankelijke karakter van de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen die nu onder het abonnementstarief vallen, waarbij duidelijke regels worden gesteld over o.a.:

- de manier waarop de eigen bijdrage wordt afgestemd op de financiële draagkracht van de burger;
- (het voorkomen van) samenloop van eigen bijdragen ("anticumulatie"),
- mogelijkheden tot ontheffing of vrijstelling van de eigen bijdrage,
- het starten en stoppen en mogelijkheden tot het pauzeren van de eigen bijdrage,
- de termijn waarmee eigen bijdragen met terugwerkende kracht opgelegd of herzien mogen worden,
- heldere termijnen voor de uitvoerende partijen voor gegevensaanlevering en het nemen van besluiten over de eigen bijdrage.

In hoofdstuk 2 van de nota van toelichting van de voorliggende amvb wordt aangegeven welke alternatieven voor de invulling van deze regels zijn overwogen en wordt toegelicht welke keuzes hierbij zijn gemaakt.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

De verwachting is dat de aanpassing van de eigenbijdragesystematiek, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel en uitgewerkt in voorliggend besluit de "aanzuigende werking" van het abonnementstarief weer grotendeels ongedaan wordt gemaakt. Dit zal naar verwachting helpen om de beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen te verbeteren voor burgers die hierop zijn aangewezen.

Daarnaast helpt dit – samen met de toename van eigenbijdrageopbrengsten die wordt voorzien – om de betaalbaarheid en financiële houdbaarheid van Wmo-voorzieningen op lokaal en macroniveau 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.

Voorzien wordt dat met de regels in de amvb sprake zal zijn van een goed uitvoerbare regeling met ruimte en waarborgen voor de menselijke maat in de toepassing.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Zie het antwoord op vraag 3c.

De hoofdstukken 6, 7 en 9 van de nota van toelichting gaan op groter detailniveau in op de (financiële) gevolgen van de amvb voor burgers, gemeenten, aanbieders en het CAK.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De uitvoeringstoets door het CAK vindt parallel aan de internetconsultatie plaats. De uitvoeringstoets op de amvb is een verdere verdieping van de reeds opgeleverde uitvoeringstoets op het wetsvoorstel.

De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is een proces waarbij gemeenten vroegtijdig betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid dat gevolgen voor hen heeft. Zowel voor het wetsvoorstel, als de amvb zijn gemeenten betrokken bij de ontwikkeling van het beleid. Gelijktijdig aan de internetconsultatie werkt VNG Realisatie in het kader van de UDO aan een verdiepend onderzoek naar de uitvoerbaarheid (uitvoeringstoets) van de amvb. De definitieve rapportage van VNG Realisatie wordt tijdens de internetconsultatie opgeleverd.

Regeldruktoets: hoofdstuk 7 van de nota van toelichting gaat in op de gevolgen van het voorstel voor de regeldruk. Bij de start van deze internetconsultatie is aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) advies gevraagd over deze amvb.

Toezichts- en handhaafbaarheidstoets: hoofdstuk 8 van de nota van toelichting gaat in op het toezicht op de uitvoering van de plichten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. Parallel aan de internetconsultatie wordt de amvb ook aan de NZa, vanuit haar rol als toezichthouder op het CAK, voorgelegd.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De amvb betreft primair de uitwerking van het wetsvoorstel ter vervanging van het abonnementstarief, waarin de (her)invoering van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo 2015 en de afschaffing van het abonnementstarief worden geregeld.

Daarnaast regelt de amvb dat bij de berekening van eigen bijdragen voor beschermd wonen (in het kader van de Wmo 2015) en voor Wlz-zorg, de "compensatie vervallen ouderentoeslag" vanaf 2026 wordt afgebouwd en de "extra vermogensvrijstelling" per 2026 wordt afgeschaft. De achtergrond en uitwerking daarvan worden beschreven en toegelicht in paragraaf 2.12 van de nota van toelichting van de amvb. Op de effecten daarvan wordt ingegaan in paragraaf 9.1 van de nota van toelichting.

Hoofdstuk 2 van de nota van toelichting gaat in op de hoofdlijnen van het besluit. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan op de regelgeving rond de ivb die op hoofdlijnen reeds is aangekondigd in de toelichting op het voorstel van Weet vervanging abonnementstarief Wmo 2015. Dit betreft onder andere regels over het voorkomen van samenloop van eigen bijdragen ("anticumulatie"; paragraaf 2.5 van de nota van toelichting), regels over de mogelijkheden tot ontheffing of vrijstelling van de eigen bijdrage (paragraaf 2.6 van de nota van toelichting), regels over de zogenoemde kostprijsbewaking bij hulpmiddelen en woningaanpassingen (paragraaf 2.7 van de nota van toelichting) en landelijke regels voor het starten, stoppen en pauzeren van de eigen bijdrage (paragraaf 2.8 van de nota van toelichting). Daarnaast wordt de terugwerkende kracht bij een start of herziening van de eigen bijdragen begrensd op drie maanden (in plaats van de huidige twaalf maanden). Hiermee wordt getracht de kans op en impact van een vertraging, fout en stapel- of correctiefacturen voor de cliënt te verkleinen (paragraaf 2.9 van de nota van toelichting). Verder regelt de amvb heldere termijnen voor de uitvoerende partijen voor gegevensaanlevering en het nemen van besluiten over de eigen bijdrage (paragraaf 2.10 van de nota van toelichting).

Ook wordt geregeld dat voor het vaststellen van de ivb of een eigen bijdrage voor beschermd wonen of voor zorg in het kader van de Wlz voortaan in principe voor alle cliënten wordt uitgegaan van inkomens- en vermogensgegevens van twee kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor de eigen bijdrage verschuldigd is. In paragraaf 2.11 van de nota van toelichting wordt deze aanpassing nader toegelicht.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

- brede maatschappelijke impact?

De amvb leidt naar verwachting tot een meer doeltreffende en doelmatige besteding van middelen aan maatschappelijke ondersteuning. De verwachting is dat door de afschaffing van het abonnementstarief en de introductie van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage het beroep op de Wmo 2015 voor met name huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en diensten (meer) zal worden beperkt tot die mensen, die de betreffende hulp en ondersteuning niet particulier kunnen organiseren of betalen.

Hoofdstuk 6, 7 en 9 van de nota van toelichting gaan in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers, gemeenten, aanbieders en het CAK en daarmee op de bredere maatschappelijke impact.

Paragraaf 6.1 van de nota van toelichting gaat in het bijzonder in op het beroep dat met dit voorstel wordt gedaan op het doenvermogen van de burger. De uitkomsten van de internetconsultatie kunnen nog tot wijzigingen in deze paragraaf leiden.

Hoofdstuk 7 van de nota van toelichting gaat specifiek in op de gevolgen van het voorstel voor de regeldruk. Bij de start van deze internetconsultatie is aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) advies gevraagd over deze concept amvb.

Hoofdstuk 8 van de nota van toelichting gaat in op de thema's toezicht, handhaving en rechtsbescherming.

- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De effecten van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage (ivb) zijn grotendeels afhankelijk van een gedragseffect bij cliënten. De verwachtingen rond dat gedragseffect zijn onvermijdelijk met een onzekerheid omgeven.

- d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De monitoring en evaluatie van dit besluit zal worden betrokken bij de evaluatie van de Wet vervanging abonnementstarief Wmo 2015. Om inzichtelijk te krijgen of de verwachtingen over de effecten van dit wetsvoorstel uitkomen en zicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering en de impact daarvan op de burger, worden de effecten van die wet en deze amvb met ingang van het invoeringsmoment jaarlijks gemonitord, voor een periode van – naar de huidige verwachting – vijf jaar, waarbij afhankelijk van de jaarlijkse uitkomsten, de monitor eventueel ook eerder of later gestopt kan worden.

Behalve aan de gedrags- en financiële effecten en de kwaliteit van de uitvoering, zal in de monitor in ieder geval ook aandacht worden besteed aan de mate waarin en de manier waarop gemeenten gebruik maken van de beleidsruimte die hun op onderdelen wordt geboden en wat dat betekent voor de gemeentelijke uitvoering. De monitor zal ook gebruikt worden voor een bredere evaluatie van de werking van de wet (na uiterlijk vijf jaar), alsmede voor een evaluatie van het proces van implementatie.

Verder is sinds vorig jaar nog een monitor stapeling eigen bijdragen ingericht (zie Kamerstukken II 2023/24, 29 689, nrs. 1226 en 1248). Die monitor wordt jaarlijks van een update voorzien. De ivb zal na invoering meegenomen worden in deze monitor. De resultaten van deze monitor en de weging daarvan kunnen te zijner tijd worden betrokken bij de evaluatie van het wetsvoorstel.