



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Directie Maatschappelijke Ondersteuning
T.a.v de heer M. van Ooijen
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Behandeld door

Telefoonnummer

E-mailadres

Onderwerp

Uitvoeringstoets wetsvoorstel afschaffing abonnementstarief Wmo 2015

Kenmerk

478890/1516205

Geachte heer Van Ooijen,

Datum

15 februari 2024

Per brief van 20 december 2023 met kenmerk 3739233-1059559-DMO heeft u de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) verzocht om een toezichts- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren op het conceptwetsvoorstel afschaffing abonnementstarief Wmo 2015 (hierna: conceptwetsvoorstel).

I. Inleiding

De regering vervangt het abonnementstarief Wmo 2015 met ingang van 1 januari 2026 voor een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage. Deze wijziging heeft tot doel de druk op gemeenten te verminderen en de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 te verbeteren. Dit conceptwetsvoorstel herintroduceert de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage van vóór 2019. Onze in deze brief opgenomen toezichts- en handhaafbaarheidstoets richt zich op de uitvoerbaarheid van het conceptwetsvoorstel (onderdeel II), waarbij de rol van de NZa als toezichthouder op het CAK centraal staat. Vervolgens gaan wij na in hoeverre het conceptwetsvoorstel handhaafbaar is door de NZa (onderdeel III). We sluiten de toets af met de conclusie in hoeverre het voorliggende conceptwetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is (onderdeel IV).

Taken van de NZa

Het conceptwetsvoorstel raakt de wettelijke taak van de NZa om, op basis van artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), toezicht te houden op de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK. Hieronder valt het vaststellen en het innen van de eigen bijdrage Wmo door het CAK.¹ Naast deze wettelijke taak monitort de NZa ook de veranderopgave van het CAK om 'geborgd in control'² te komen. De NZa signaleert knelpunten in de uitvoering en let op de impact op burgers en de financiële gevolgen voor het fondsbeheer en gemeenten. Eventuele wijzigingen in het conceptwetsvoorstel die de veranderopgave raken worden meegenomen in onze toezichts- en handhaafbaarheidstoets. Dit is breder

¹ Artikel 16, onderdeel f Wmg.

² Zie NZa toezichtrapport 2022, blz. 6: "Hiermee doelen wij op een situatie waarin de bedrijfsvoering op zo'n manier is ingericht dat risico's met het oog op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken structureel, op een effectieve- en efficiënte wijze, tijdig worden geïdentificeerd, gemitigeerd en gecorrigeerd, in belangrijke mate gebruikmakend van het geautomatiseerde gegevensverwerkende systeem."

dan de oorspronkelijke focus op onze wettelijke toezichtstaken. De realisatie van het veranderprogramma vinden wij cruciaal voor de rechtmatige en in voorkomende gevallen doelmatige uitvoering van wettelijke taken en dienstverlening aan de burger, daarom worden ook deze gevolgen behandeld.

II Uitvoerbaarheid

In dit onderdeel wordt nagegaan in hoeverre het conceptwetsvoorstel uitvoerbaar is voor de NZa. Hierbij wordt onder meer stilgestaan bij de wettelijke taak van de NZa (A), voorziene neveneffecten in de uitvoering door het CAK (B), waaronder de bijzonderheden in het conceptwetsvoorstel (B.1.), impact voor de burger (B.2.), capaciteit bij het CAK en prioritering (B.3.) en ketenafhankelijkheid (B.4.). Onze bevindingen worden voorzien van aanbevelingen en er wordt afgesloten met een conclusie (C) op dit onderdeel.

A. Wettelijke taak van de NZa

Behoudens een tekstuele wijziging, beoogt het conceptwetsvoorstel geen wijziging in de wettelijke taak van de NZa om toezicht te houden op de wijze waarop het CAK de eigen bijdragen voor de Wmo 2015 vaststelt en int.³ De taak van de NZa is helder.

B. Voorziene neveneffecten in de uitvoering door het CAK

Hoewel de toezichtstaak van de NZa op het CAK niet wijzigt, wil de NZa waarschuwen voor een aantal neveneffecten van het conceptwetsvoorstel op de rechtmatige en doelmatige taakuitvoering door het CAK.

De wetswijziging maakt het vaststellen en innen van de eigen bijdrage Wmo complexer voor het CAK. Ook vergt het grote aanpassingen van de interne processen bij het CAK. Voorgaande jaren brachten wij kritische rapporten uit over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK.⁴ Wij constateerden onder meer dat bij zowel het vaststellen en innen van het abonnementstarief Wmo als de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage Wlz burgers in de knel kwamen door problemen bij het CAK.⁵ Deze problemen werden veroorzaakt door onder andere de implementatie van het nieuwe systeem voor het abonnementstarief van de eigen bijdrage Wmo in 2019. Maar ook vanwege een moeizame gegevensuitwisseling met ketenpartners. Daarbij speelden – onder andere als gevolg van moeizame gegevensuitwisseling met de SVB en de gemeenten – complexe en omvangrijke issuedossiers met forse financiële gevolgen voor de fondsen, gemeenten en burgers. Mede op basis van deze ervaringen ziet de NZa hierin het risico dat het CAK deze taak niet direct adequaat kan uitvoeren. Wat kan leiden tot fouten, stapelfacturen of beiden. Hieronder zetten wij uiteen welke zorgelijke neveneffecten wij zien bij dit conceptwetsvoorstel.

B.1. Bijzonderheden in het conceptwetsvoorstel

Hieronder gaan wij in op punten in het conceptwetsvoorstel die de NZa niet duidelijk acht en punten die de NZa onwenselijk acht voor de uitvoering door het CAK.

- *De eigen bijdrage is niet hoger dan de kostprijs van hulpmiddelen en woningaanpassingen*

Op basis van het conceptwetsvoorstel krijgt het CAK van de gemeente door wat de kostprijs van de Wmo-voorziening is. Het CAK is verantwoordelijk voor de kostprijsbewaking. Het CAK voert deze kostprijsbewaking uit en meldt een gemeente drie maanden vooraf wanneer de kostprijs bereikt wordt. Hierna controleert de gemeente of de cliënt op het moment van het bereiken van de kostprijs nog andere

³ Artikel 16, onderdeel f Wmg.

⁴ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar [2020](#), [2021](#) en [2022](#).

⁵ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar [2019](#), p. 20.

bijdrage plichtige vormen van maatschappelijke ondersteuning ontvangt. Zo niet, dan geeft de gemeente aan het CAK door dat zij kan stoppen met het innen van de eigen bijdrage. Uit het conceptwetsvoorstel blijkt niet welke tijdslijnen gemeenten mogen hanteren voor het reageren op het signaal van het CAK. Wij begrijpen van VWS dat een termijn van één maand van voor de gegevensaanlevering van gemeenten voor de hand ligt. Daarnaast is het plan om verplicht te stellen dat de gemeente reageert. Deze termijn en deze verplichting zien wij echter niet terug in het conceptwetsvoorstel. Wat het gevolg is wanneer een gemeente helemaal niet reageert blijft ook onduidelijk. Het te laat of niet reageren door de gemeente, kan weer leiden tot correcties vanuit het CAK naar de burger. Deze correcties zullen leiden tot vragen en onduidelijkheden bij de burger die daarvoor bij het CAK aanklopt. Dit is een onwenselijke situatie. Het CAK mag zonder opdracht van de gemeente niet stoppen met het heffen van de eigen bijdrage. Dit proces vraagt om administratieve correctheid en tijdig handelen door gemeenten. Wanneer gemeenten dit proces niet op orde hebben, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de cliënt. Hier wordt het CAK vervolgens mee geconfronteerd. Op basis van de huidige ervaringen met de nog ondermaatse kwaliteit van data aanlevering door diverse gemeenten zorgt dit voor risico's voor zowel het CAK als de cliënt.⁶ De afhankelijkheid van het CAK van gemeenten is in dit proces van kostprijsbewaking te groot. Door kostprijsbewaking van hulpmiddelen en woningaanpassingen bij het CAK te leggen, wordt het CAK voor een lastige opdracht gesteld. Een zodanig lastige opdracht, dat bij een onrechtmatige uitvoering door het CAK dit niet altijd leidt tot handhaving vanuit de NZa. Onder onderdeel III lichten wij toe waarom. De uitvoering wordt onnodig kwetsbaar.

Aanbeveling: Zorg voor duidelijk te hanteren normen en termijnen en neem deze op in wet- en regelgeving. Wanneer er geen duidelijke tijdslijnen zijn voor een reactie vanuit gemeenten, belemmert dit het CAK in een doelmatige taakuitvoering.

– *Wijze van berekening van eigen bijdrage Wmo maatwerkvoorzieningen*

Volgens het conceptwetsvoorstel stelt het CAK op basis van de wettelijke regels en het gemeentelijk beleid vast welke bijdrage in rekening wordt gebracht bij de cliënt.⁷ Nederland telt 342 gemeenten per 1 januari 2024. Wanneer het CAK bij het vaststellen van de eigen bijdrage rekening dient te houden met het gemeentelijk beleid van 342 verschillende gemeenten achten wij deze regelgeving onuitvoerbaar.

Aanbeveling: De NZa adviseert de minister het CAK de eigen bijdrage vast te laten stellen op basis van wettelijke regels en landelijk beleid, zodat het CAK hierbij voor alle cliënten dezelfde methodiek toepast. Eventuele verschillen tussen gemeenten kunnen blijven bestaan, voor zover deze de uitvoering van het vaststellen en innen van de eigen bijdrage Wmo door het CAK niet raken.

– *Start- en pauzemoment*

Momenteel gaan gemeenten verschillend om met het start- en pauzemoment voor de eigen bijdrage Wmo 2015. De toenmalig minister van VWS heeft ten tijde van de Wmo 2015 toegezegd te onderzoeken of er voor het start- en pauzemoment van de eigen bijdrage meer uniforme definities gehanteerd kunnen worden. Dit conceptwetsvoorstel bevat alleen een basis voor het startmoment. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) volgt dat het moment waarop de feitelijke levering van de ondersteuning start de aanleiding is voor het verschuldigd zijn van de bijdrage. Op basis van AMvB kan de aanvangsdatum van een eigen bijdrage worden bepaald. De benodigde AMvB is er momenteel nog niet. Het is niet zeker dat deze wijzigingen gelijktijdig met het huidige conceptwetsvoorstel wordt doorgevoerd. Een eenduidige

⁶ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2022 p.21.

⁷ Wetsvoorstel afschaffing abonnementstarief Wmo 2015 p. 15-16.

definitie voor het pauzemoment ontbreekt in het conceptwetsvoorstel. Voor het correct toepassen van de beoogde (en nog te definiëren) pauzemomenten is een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 noodzakelijk. Het ontbreken van een eenduidige definitie van het pauzemoment zorgt voor verschillen in de behandeling van cliënten. De 342 verschillende gemeenten hebben hierdoor namelijk ruimte voor het toepassen van hun eigen beleid, dat het CAK vervolgens moet uitvoeren. Niet alleen in het belang van transparante regelgeving, maar ook gezien de verwachte toename van de omvang van de eigen bijdrage voor mensen met een hoger inkomen acht de NZa het noodzakelijk dat definities voor het start- en pauzemoment in de wet worden opgenomen.

Aanbeveling: De NZa adviseert de definities voor het start- en pauzemoment van de eigen bijdrage voorafgaand aan of gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit conceptwetsvoorstel vast te stellen.

– *12-maanden termijn*

Gemeenten dienen start- of stopberichten binnen een maand door te geven aan het CAK. Als gemeenten deze termijn niet halen en/of later wijzigingen doorgeven, dan mag het CAK de eigen bijdrage nog tot 12 maanden terug in rekening brengen bij de cliënt. Bij overschrijding van deze termijn wordt de eigen bijdrage niet meer opgelegd. Een globale inschatting van het CAK is dat dit voor circa 20% van de aan- en afmeldingen speelt. Doordat gemeenten mutaties niet tijdig doorgeven lopen zij gelden mis. Daarnaast hebben gemeenten een aanlevertermijn van één maand voor startberichten.⁸ Deze termijn wordt in circa 40% van de gevallen niet gehaald. Dit zijn signalen dat het proces voor het Wmo-abonnementstarief bij gemeenten (nog) niet op orde is. Wanneer de eigen bijdrage inkomensafhankelijk wordt, zal de omvang van de bedragen toenemen. De impact van niet tijdige aan- en afmeldingen, op zowel de burger als de gemeente, is dan veelal nog groter.

Het conceptwetsvoorstel bevat het voornemen om de maximumtermijn waarmee een bijdrage met terugwerkende kracht kan worden opgelegd (zoals genoemd in artikel 3.6 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015) te verkorten van twaalf maanden naar drie maanden. Dit betekent dat een cliënt niet geconfronteerd kan worden met facturen over een periode van langer dan drie maanden. Door het verkorten van deze termijn naar drie maanden lopen gemeenten inkomsten mis als het proces van gegevensaanlevering niet op orde is. Dat benadrukt nogmaals het belang van een zorgvuldige en realistische implementatie.

Aanbeveling: De NZa adviseert het verkorten van de aan- en afmeldtermijn voor de Wmo in het Uitvoeringsbesluit Wmo gelijktijdig te realiseren met de inwerkingtreding van dit conceptwetsvoorstel.

B.2. Impact voor de burger

– *Werking stabiel en toekomstbestendig Wmo-systeem*

In 2020 ondervond het CAK problemen bij de implementatie van het nieuwe systeem voor het abonnementstarief Wmo. Het systeem bleek niet stabiel genoeg om grote volumes berichten te verwerken. Dat leidde tot vertraging en resulteerde in verwarring bij burgers, lang openstaande facturen en stapelfacturen.⁹ Voorgaande heeft negatieve effecten op het vertrouwen in het stelsel en draagvlak voor (het innen van) eigen bijdragen.

Een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage leidt voor een deel van de Wmo-clients tot een veel hogere eigen bijdrage. Dat maakt het des te belangrijk dat een stapeling van facturen wordt

⁸ Artikel 2f uitvoeringsregeling Wmo 2015.

⁹ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2019 en 2020.

voorkomen. Dat fouten in de uitvoering grote financiële gevolgen kunnen hebben voor de burger en de fondsen bleek in diverse issuedossiers.¹⁰ Mede vanwege de grote financiële gevolgen voor de burger, gemeenten en fondsen, gaven wij in ons toezicht prioriteit aan deze issuedossiers en drongen wij aan op versnelde afronding van deze dossiers. Het afwikkelen van deze issues was voor het CAK arbeidsintensief en legde een grote druk op de organisatie. Hierdoor kregen andere projecten minder prioriteit en liepen deze vertraging op. Ook dit toont het belang van een zorgvuldig en realistisch invoertraject. Een herhaling van dit soort issues dient koste wat het kost voorkomen te worden.

Aanbeveling: de NZa benadrukt de noodzaak van een goed werkend gegevensverwerkend systeem voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage Wmo. Dit is van belang om fouten te voorkomen en een correcte facturatie aan cliënten te waarborgen. Gezien het feit dat het huidige systeem nog niet foutloos werkt, pleiten wij voor een zorgvuldig en realistisch invoertraject, ondersteund door een gedegen ketenbrede planning. Het invoertraject dient voldoende tijd en ruimte te bieden, met expliciete go- en no-go-momenten. Wij adviseren de CIO van het CAK en de CIO van VWS een actieve rol te geven bij het beoordelen van de plannen en het testen van de kritische randvoorwaarden voor een zorgvuldige implementatie. Het is van belang dat er heldere afwegingen worden gemaakt met betrekking tot de voortgang van de implementatie, en deze dienen duidelijk te volgen te zijn. Wij vragen u daar rekening mee te houden bij het uitwerken en implementeren van dit conceptwetsvoorstel.

B.3. Capaciteit bij het CAK en prioritering

– Aandacht voor samenloop met de veranderopgave

De implementatie van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage legt extra druk op de capaciteit van het CAK. Het CAK heeft aangegeven dat eventueel nieuw in te regelen uitvoeringstaken van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het veranderprogramma. Het CAK heeft sinds 2019 een veranderprogramma ingezet om de interne uitvoeringsorganisatie te verbeteren. Dit veranderprogramma moet erin resulteren dat het CAK 'geborgd in control' komt voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van haar wettelijke taken en daarmee ook tot een betere dienstverlening aan haar cliënten. Ondanks verbeteringen is het beoogde niveau van 'geborgd in control' nog niet bereikt. Gezien de aanhoudende uitdagingen, met name in relatie tot het verouderde en complexe ICT-landschap, benadrukt de NZa het belang van het programma 'Vereenvoudiging ICT' als een fundamentele pijler van de veranderopgave. Het verminderen van complexiteit en moderniseren van de ICT is essentieel om knelpunten in de uitvoering aan te pakken. De NZa benadrukt tevens het belang van voldoende ruimte en focus voor het CAK om het veranderprogramma succesvol te implementeren. Het minimaliseren van arbeidsintensieve en ad hoc maatregelen voor rechtmatige uitvoering en het realiseren van een gestroomlijnde ICT-infrastructuur zijn van cruciaal belang voor het behalen van de beoogde 'in control'-status en het waarborgen van een succesvolle uitvoering. De NZa vindt het risico op vertraging van het veranderprogramma zorgelijk, omdat het veranderprogramma van belang is voor de correcte uitvoering.

Aanbeveling: Gezien de extra druk op de capaciteit van het CAK door de implementatie van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, adviseert de NZa u en het CAK om een heldere en prioritaire focus te houden op het veranderprogramma. Voorkomen moet worden dat de vereenvoudiging ICT vertraging oploopt.

¹⁰ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2020, 2021 en 2022.

B.4. Ketenaafhankelijkheid

– Kwaliteit gegevensaanlevering

De afhankelijkheid van het CAK van een juiste en tijdige gegevensaanlevering door ketenpartijen blijkt een aanzienlijke uitdaging, zoals benadrukt in de MvT. Het is noodzakelijk dat het CAK en overige ketenpartijen gezamenlijk maatregelen nemen om de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens te verbeteren. Dit is essentieel om de kans op fouten door te late en/of onjuiste gegevensaanlevering te verkleinen. Dit is niet nieuw. Onder de huidige regelgeving wordt dit immers ook van de ketenpartijen verwacht. Ondanks de gezamenlijke inspanningen van het CAK en andere ketenpartijen om de tijdigheid en juistheid van de gegevensaanlevering te verbeteren, blijven er in de praktijk problemen bestaan. De huidige kwaliteit van het berichtenverkeer is ontoereikend en wordt verergerd door een combinatie van factoren, waaronder een moeizame gegevensuitwisseling tussen ketenpartners, tekortschietende ICT-systemen¹¹, verschillen tussen gemeenten en softwareleveranciers, het gebruik van verschillende definities en het niet naleven van afgesproken termijnen. Deze problemen worden naar verwachting vergroot bij de herinvoering van de inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage, met name door de toename van de financiële impact voor burgers in combinatie met de nog bestaande onduidelijkheden in het conceptwetsvoorstel.

De gegevens die door ketenpartners worden aangeleverd, hebben directe invloed op de verwerking en vaststelling van de eigen bijdrage bij het CAK. De kwaliteit van de gegevensaanlevering is cruciaal voor een correct verloop van het proces bij het CAK. Foutieve, onjuiste of niet tijdige mutaties vormen niet alleen een extra belasting voor het CAK, maar kunnen ook leiden tot foutieve eigen bijdrage. Dit vergroot het risico dat burgers worden geconfronteerd met onjuiste facturen en vervolgens met correctiefacturen, wat de uitvoering van de Wmo bemoeilijkt en het vertrouwen in het systeem ondermijnt. Het invoeren van een inkomens- en vermogensafhankelijke eigen bijdrage zal deze problematiek verder vergroten. Er is immers niet meer sprake van een vast abonnementstarief. Voor een deel van de cliënten wordt de eigen bijdrage hoger en zullen cliënten daardoor eerder reageren.

Uit de MvT maakt de NZa op dat er maatregelen zijn getroffen om (eerdere) risico's te mitigeren. Desondanks maakt de NZa zich grote zorgen over de benodigde gegevensuitwisseling en de kwaliteit van dit berichtenverkeer tussen gemeenten en het CAK. Het ontbreekt aan concrete oplossingen om de kwaliteit van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het CAK te verbeteren. Ook ontbreken concrete verbetervoorstellen om de stapeling van facturen voor burgers te voorkomen. De NZa benadrukt dat het ontbreken van adequate oplossingen voor deze kwesties de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de regelgeving niet ten goede komt. Het voornemen om de aan- en afmeldtermijn voor de Wmo te verkorten van 12 maanden naar 3 maanden (zoals besproken onder B1), kan de stapeling van facturen helpen verminderen. Wat nogmaals het belang van de aanbeveling van de NZa daarbij benadrukt, namelijk het verkorten van de aan- en afmeldtermijnen gelijktijdig te realiseren met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Aanbeveling: Wij adviseren om concrete maatregelen te implementeren om de kwaliteit van gegevensuitwisseling tussen ketenpartners te verbeteren. Met hierbij specifieke aandacht voor het voorkomen van stapel- en correctiefacturen voor burgers. Verder benadrukken wij de noodzaak van een effectieve ketensamenwerking en het nauwlettend monitoren van de kwaliteit van gegevensuitwisseling.

¹¹ Toezichtrapport NZa over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2022 p.21.

– *Afwezigheid externe toezichthouder gemeenten*

De hierboven geschetste problematiek wordt versterkt door de afwezigheid van een externe toezichthouder die toezicht houdt op een juiste en tijdige gegevensaanlevering door gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van uitvoering van de Wmo en het toezicht daarop. Dit creëert uitdagingen voor het CAK aangezien het CAK afhankelijk is van de kwaliteit van gegevensaanlevering door gemeenten. Indien zich problemen voortdoen, kan het CAK alleen iedere gemeente individueel bereiken. Het maken van bindende afspraken met bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor alle gemeenten zou het CAK hierin helpen en biedt gelijk mogelijkheden voor gezamenlijke escalatie.

Aanbeveling: De NZa ziet een grote toegevoegde waarde in het instellen van een specifieke toezichthouder voor de uitvoering van de Wmo door gemeenten. Dit zou de consistentie en kwaliteit van gegevensaanlevering kunnen verbeteren. De NZa adviseert de minister om in overleg met de VNG te streven naar bindende afspraken die gelden voor alle gemeenten, waardoor het CAK beter in staat is om problemen op totaalniveau aan te pakken.

C. Conclusie uitvoerbaarheid

De taak van de NZa in dit conceptwetsvoorstel is helder en zij acht haar taak uitvoerbaar. Echter, ziet de NZa in dit conceptwetsvoorstel knelpunten, risico's en problemen die een belemmering kunnen vormen voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK. De NZa constateert dat de uitvoering door het CAK complexer wordt. Uit de toelichting op het wetsvoorstel volgt dat uw ministerie zich bewust is van het risico op herintroducering van uitvoeringsproblematiek waarvan het CAK voor 2019 last had. Uw ministerie heeft daarom maatregelen getroffen om deze risico's te beperken. De NZa constateert echter dat bij deze wetswijziging nog te veel wordt uitgegaan van een optimaal functionerende Wmo-keten. Dit is niet het geval. Een optimaal systeem is gebaseerd op de aannahme van een foutloze en tijdige aanlevering vanuit de diverse ketenpartijen. Zoals in dit onderdeel is aangegeven is de kwaliteit van het functioneren van de keten niet stabiel. De ICT-systemen werken niet foutloos en het CAK is nog niet 'geborgd in control'. Het CAK voert zelf nog noodzakelijke handmatige controles uit op kritische onderdelen in het verwerkingsproces. Dit leidt in de uitvoering van de Wmo tot extra werk. Daarbij geeft het wetsvoorstel – op dit moment – geen concrete oplossing voor het ontbreken van een uniforme pauzedefinitie. In de MvT benadrukt uw ministerie dat is beoogd de uniformering van het startmoment gelijktijdig met dit wetsvoorstel te regelen per AMvB. En dat regels rondom pauzering via een wijziging in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 gerealiseerd kunnen worden. Dit biedt de NZa op dit moment niet voldoende duidelijkheid. Wanneer het CAK als gevolg van deze lacunes in het conceptwetsvoorstel haar wettelijke taak niet goed kan uitvoeren, raakt dit ook de rol van de NZa als toezichthouder. Zoals wij verderop in deze uitvoeringtoets nader toelichten is de NZa in haar toezicht niet alleen afhankelijk van haar bevoegdheden, maar moeten geldende regels ook voldoende duidelijkheid en uitvoerbaarheid zijn. De NZa acht het daarom van belang dat de in dit onderdeel benoemde onduidelijkheden, problemen en risico's worden weggenomen met daarbij aandacht voor de aanbevelingen in dit onderdeel. Tevens vraagt de NZa de minister te zorgen voor een zorgvuldige implementatie aan de hand van een ketenbrede planning. Met daarin vaste go- en no gomomenten. Waarbij de afhankelijkheid bij het CAK van ketenpartners nauwlettend wordt gemonitord.

III Handhaafbaarheid

In het onderdeel handhaafbaarheid wordt nagegaan in hoeverre het conceptwetsvoorstel handhaafbaar is voor de NZa. Hierbij wordt stilgestaan bij de volgende onderwerpen: de helderheid en afbakening van het conceptbesluit (onderdeel A), verwachte naleving en fraude (onderdeel B), de formele bevoegdheden van

de NZa (onderdeel C) en de toerusting van toezicht (onderdeel D). Er wordt afgesloten met een conclusie (onderdeel E) op dit onderdeel.

A. Helderheid en afbakening

Over het algemeen zijn de gehanteerde definities en begrippen in het conceptwetsvoorstel en de MvT voor de NZa eenduidig interpreteerbaar, helder en duidelijk afgebakend. Er is een aantal specifieke onderdelen van het conceptwetsvoorstel waarvan de NZa van mening is dat deze opheldering behoeven. Deze onderdelen zijn toegelicht in onderdeel II Uitvoerbaarheid. De gevolgen hiervan voor de uitoefening van het toezicht door de NZa worden behandeld onder *D Toerusting van toezicht*.

B. Verwachte naleving en fraude

De NZa ziet geen (nieuwe) risico's ten aanzien van het bewust niet naleven van de regelgeving en fraude in vergelijking met de huidige Wmo. De grootste wijzigingen hebben betrekking op de uitvoering door het CAK. Het CAK baseert haar berekeningen op inkomensgegevens die worden aangeleverd door ketenpartijen zoals de Belastingdienst. Het eventueel niet (tijdig) naleven van wet- en regelgeving als gevolg van IT-problematiek bij het CAK zien wij niet als een bewuste keuze en scharen wij niet onder het onderdeel naleving en fraude.

C. Formele bevoegdheden van de NZa

De NZa is op grond van artikel 16, onderdeel f, Wmg belast met het toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK voor wat betreft het vaststellen en innen van de eigen bijdrage Wmo. Met deze wetswijziging blijven de mogelijkheden tot toezicht op de naleving van deze norm en eventuele mogelijkheid tot handhaving door de NZa onveranderd.

Wanneer de NZa constateert dat het CAK het vaststellen en innen van de eigen bijdrage Wmo op onrechtmatige wijze uitvoert, heeft de NZa in eerste instantie enkel de optie een aanwijzing op te leggen (artikel 78 lid 2 Wmg). De NZa is onbevoegd een aanwijzing te geven wanneer het gaat om de beoordeling of behandeling van een individueel geval (artikel 79 Wmg). Het accent van het toezicht door de NZa op het CAK zal met name komen te liggen op de procesmatige kant: heeft het CAK het proces van vaststellen en innen van de eigen bijdrage op orde? Daarbij kijkt de NZa niet alleen naar een rechtmatige uitvoering, maar ook of de uitvoering doelmatig is.

Indien het CAK niet voldoet aan de gegeven aanwijzing, dan kan de NZa overgaan tot een last onder bestuursdwang (dan wel in plaats daarvan een last onder dwangsom) of tot openbaarmaking van de aanwijzing (artikel 80 Wmg en 5:32 Awb). De NZa heeft geen bevoegdheid om bij overtreding door het CAK direct, dat wil zeggen zonder voorafgaande aanwijzing, over te gaan tot een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom. Daarnaast heeft de NZa geen bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Het conceptwetsvoorstel verandert de formele mogelijkheden van de NZa om toezicht te houden op het CAK niet. Echter, heeft het conceptwetsvoorstel een zodanige impact op de uitvoeringsproces bij het CAK, dat dit de bereidheid van de NZa om in te grijpen wél verandert. Dit lichten wij hieronder toe.

D. Toerusting van toezicht

Zoals hiervoor beschreven, heeft de NZa in eerste instantie enkel de optie een aanwijzing aan het CAK op te leggen wanneer sprake is van een onrechtmatige uitvoering van de Wmo. Wanneer het CAK niet voldoet aan de gegeven aanwijzing, kan de NZa overgaan tot een last onder bestuursdwang dan wel in plaats daarvan een last onder dwangsom of tot openbaarmaking van de aanwijzing. De aanwijzing is een

herstelmaatregel. Een aanwijzing kan alleen worden opgelegd aan een overtreder die het in zijn of haar macht heeft de overtreding daadwerkelijk ongedaan te maken.

Zoals uitgewerkt in onderdeel II Uitvoering voorziet de NZa bij dit conceptwetsvoorstel meerdere uitvoeringsissues. Veel van deze uitvoeringsissues kan het CAK niet alleen oplossen en/of voorkomen. De NZa constateert dat niet alle bepalingen in het conceptwetsvoorstel voldoende duidelijk en uitvoerbaar zijn. Zo ontbreekt een uniforme definitie van het pauzemoment. En is het voor de NZa onduidelijk welke tijdslijnen gemeenten mogen hanteren voor het reageren op een signaal van het CAK. Ook regelt dit conceptwetsvoorstel niet direct alle benodigde juridische wijzigingen. Zo zal verkorten van de aanmeldtermijn separaat geregeld worden, net zoals het juridisch vastleggen van uniforme start- en pauzemomenten. Daarnaast is het CAK afhankelijk van ketenpartners voor de juiste, tijdige en volledige werking van het proces en hiermee de rechtmatige uitvoering van de regeling. De intensivering van datastromen en problemen met het tijdig en correct aanleveren van gegevens door ketenpartners brengen de nodige uitdagingen voor het CAK met zich mee. Nu de afhankelijkheid van het CAK van externe factoren zodanig hoog is, zal het CAK niet altijd in staat zijn een onrechtmatige uitvoering ongedaan te maken of te voorkomen. In deze gevallen acht de NZa een aanwijzing dan ook niet als een passende maatregel.

De NZa hanteert bij haar handhavingsactiviteiten een aantal uitgangspunten.¹² Zo is de keuze van het handhavingsinstrument afhankelijk van het doel dat de NZa ermee kan bereiken. Ook moet de NZa kunnen motiveren dat een maatregel daadwerkelijk passend is. Hierbij betreft de NZa alle relevante feiten en omstandigheden van het geval, waaronder bijvoorbeeld de verwijtbaarheid. Op voorhand ziet de NZa knelpunten en risico's, zoals omschreven in onderdeel II, die een rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK kunnen verhinderen. Wanneer deze de rechtmatige en/of doelmatige uitvoering daadwerkelijk verhinderen, acht de NZa een sanctie niet alleen onredelijk, maar zeer waarschijnlijk ook niet effectief.

E. Conclusie handhaafbaarheid

De NZa concludeert dat de handhaafbaarheid van haar toezicht niet alleen afhankelijk is van haar bevoegdheden, maar ook van de uitvoerbaarheid van regelgeving, alsmede de medewerking en bereidheid tot naleving van de geldende regels en normen binnen de Wmo 2015 van alle betrokken partijen. Het CAK en andere ketenpartners spelen een gezamenlijke rol in het waarborgen van de doelstellingen van de Wmo 2015. Hoewel de NZa in het conceptwetsvoorstel geen toename of nieuwe vormen van fraude verwacht, identificeren wij wel meerdere onduidelijkheden, problemen en risico's voor de uitvoering door het CAK. Het negatieve effect hiervan op de uitvoering door het CAK, leidt bij de NZa tot grote zorgen in relatie tot de handhaafbaarheid van dit conceptwetsvoorstel. De NZa benadrukt nogmaals het belang van een zorgvuldig en realistisch invoeringstraject. Waarbij kwaliteit prevaleert boven tijdigheid. Wij vragen uw ministerie daar rekening mee te houden bij het uitwerken en implementeren van dit conceptwetsvoorstel.

IV Conclusie

Gezien de uitdagingen voor de houdbaarheid van de zorg en de effecten van het abonnementstarief, begrijpt de NZa de voorgenomen wijziging van het kabinet. De NZa wil bijdragen aan een toekomstbestendig zorgveld. Echter, een effectieve bijdrage van de NZa vergt dat de onduidelijkheden, problemen en risico's, zoals benoemd in onderdeel II, eerst worden weggenomen. De NZa heeft grote

¹² NZa (beleidsregel Handhaving TH/BR-030).

zorgen over deze punten in het licht van de uitvoerbaarheid door het CAK alsmede, in het verlengde daarvan voor de handhaafbaarheid door de NZa van dit conceptwetsvoorstel. Het conceptwetsvoorstel zoals dit nu voorligt, beperkt de NZa in haar positie als toezichthouder, omdat de NZa haar toezichtstaken op voorgenoemde punten niet goed kan uitvoeren. Hierdoor wordt het de NZa bemoeilijkt om vanuit haar rol effectief bij te dragen aan de werking van de conceptwetsvoorstel. De NZa heeft daarom een aantal adviezen opgenomen in deze toets en beveelt uw ministerie aan om de voorgestelde punten te verwerken in het conceptwetsvoorstel en de hijbehorende MvT.

De NZa is desgewenst ~~AV~~ bereid om deze uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets nader toe te lichten.