

Vergaderjaar 2020–2021

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 322

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2020

Op 1 januari 2019 is het abonnementstarief voor maatwerkvoorzieningen in de Wmo ingevoerd en per 2020 geldt dit ook voor die algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Zoals eerder aangegeven, vind ik het belangrijk dat de effecten van het abonnementstarief goed worden gevolgd. Daarom is samen met de VNG en cliëntenorganisaties een monitor ontworpen die de (brede) effecten van de maatregel in beeld brengt. De eerste monitorrapportage die ik eind 2019¹ met uw Kamer heb gedeeld, stond in het teken van een nulmeting (het ophalen van data over uitgaven en gebruik in 2017 en 2018) en een eerste kwalitatief beeld over 2019. In deze brief ga ik in op: de resultaten van de tweede monitorrapportage² waarbij op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie conclusies over het jaar 2019 kunnen worden getrokken. Daarnaast informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het abonnementstarief bij het CAK.

De hoofdpunten van deze brief zijn:

- De maatregel leidt voor veel Wmo-cliënten tot een lagere eigen bijdrage waardoor de stapeling van zorgkosten wordt beperkt. Ook ervaren cliënten voordelen door de vereenvoudigde systematiek. Het abonnementstarief van 2019 leidt, zoals verwacht, tot een toename van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. In onafhankelijk onderzoek door Significant wordt het totale budgettaire effect van het abonnementstarief voor 2019 ingeschat op € 229 mln, bestaande uit een derving van de inkomsten uit eigen betalingen van € 105 mln en een extra stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden en hulpmiddel en diensten van samen € 124 mln. De totale uitgaven aan de Wmo stegen in 2019 met 10,1% na een stijging van 8,7% in 2018.

¹ Kamerstuk 29 538, nr. 309

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- In de motie van het lid Hijink c.s.³ is de regering verzocht, aan de hand van de uitkomsten van de monitor, in samenspraak met gemeenten maatregelen te treffen als blijkt dat sprake is van knelpunten die zijn ontstaan bij een deugdelijke uitvoering van het abonnementstarief door gemeenten.
- Op basis van de monitor concludeer ik dat de kosten van het abonnementstarief binnen de verwachte kosten ten tijde van het regeerakkoord blijven (€ 290 mln) en dat de ontwikkeling aansluit bij het beoogde doelen van de maatregelen, in het bijzonder om de stapeling van zorgkosten voor middeninkomens te verminderen. Er worden op dit moment daarom geen aanvullende maatregelen genomen. Wel blijf ik met de VNG in gesprek over een goede uitvoering van de Wmo, en over hoe om te gaan met de stijging van de Wmo-uitgaven in bredere zin.
- Het CAK heeft inmiddels een groot deel van de vertraagde implementatie ingelopen. Het ICT-systeem van het CAK is nu stabiel genoeg om grote volumes aan berichten te verwerken. Inmiddels zijn de cliëntgegevens van alle gemeenten aangeleverd en ingelezen door het CAK. Alle cliënten hebben hun beschikking ontvangen en een groot deel ook de facturen. De komende maanden worden de resterende facturen verzonden, zodat alle cliënten hun facturen over 2020 voor het eind van het jaar ontvangen.

Resultaten tweede monitor abonnementstarief

In mijn brief van 19 december 2018⁴ heb ik uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de opzet van een meerjarige monitor abonnementstarief die met VNG en cliëntenorganisaties overeen is gekomen. Deze monitor bestaat uit een kwantitatief deel waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van data over gerealiseerde uitgaven en gebruik van jaar t-1 en een kwalitatief deel in jaar t, dat gebaseerd is op diepte-interviews bij 18 geselecteerde gemeenten.

De resultaten van de eerste monitor, waarover ik uw Kamer in mijn brief van 4 december 2019⁵ heb geïnformeerd, bood voor het kwantitatieve deel van die rapportage inzicht in een nulmeting over 2017 en 2018, de jaren vóór de invoering van het abonnementstarief. In deze tweede rapportage is kwantitatieve data over het jaar 2019, het eerste jaar na invoering, geanalyseerd en vergeleken met de nulmeting. Dit, aangevuld met diepte-interviews bij 18 gemeenten in 2020, leidt tot de volgende resultaten van de monitor:

1. Het abonnementstarief leidt in 2019 tot een extra toename in het gebruik.
Dit effect treedt vooral op bij hulp bij het huishouden. De toename in het gebruik is vooral zichtbaar voor midden en hogere inkomens. Hierbij is van belang dat de relatieve stijging bij de allerhoogste inkomenscategorie weliswaar relatief groot is, maar dat dit in absolute getallen een kleine groep betreft. In absolute zin is de toename in het gebruik veruit het hoogst onder de middeninkomens (inkomensklasse 20–40 duizend).
2. Dit effect komt bovenop een stijging van de totale gemeentelijke Wmo-uitgaven. Op landelijk niveau stegen de Wmo-uitgaven in 2019 met € 315,9 mln. (+10,1% ten opzichte van een jaar eerder) tegenover een stijging van € 250,3 mln. (+8,7%) in 2018.
3. Cliënten zien belangrijke voordelen bij het abonnementstarief, maar sommige cliënten vinden het abonnementstarief ook oneerlijk en

³ Kamerstuk 35 093, nr. 17

⁴ Kamerstuk 29 538, nr. 281

⁵ Kamerstuk 29 538, nr. 309

vrezen voor bezuinigingen op voorzieningen. Naast het financiële voordeel voor zowel nieuwe als bestaande cliënten, worden de voorspelbaarheid van de hoogte van de eigen bijdrage, minder inbreuk op (financiële) privacy en administratief gemak genoemd als belangrijke voordelen.

4. De invoering van het abonnementstarief maakt het volgens gemeenten moeilijker om het gesprek met cliënten te voeren. Door de lagere eigen bijdrage wordt de drijfveer om daar waar mogelijk een beroep te doen op het eigen netwerk en eigen financiële middelen volgens gemeenten steeds kleiner. Ook geven gemeenten aan dat ze vaker met mondige burgers te maken hebben en dat zij het idee hebben dat vaker dan voorheen cliënten zich beroepen op hun recht op ondersteuning (hulp bij het huishouden), ongeacht wat eventueel op eigen kracht nog mogelijk is⁶.
5. De invoering van het abonnementstarief lijkt geen groot effect te hebben gehad op de doorstroom van de Wmo naar de Wlz. De doorstroom is van 2018 op 2019 weliswaar minder hard gestegen dan van 2017 op 2018, maar dit effect is beperkt. Met andere woorden: het grotere verschil tussen de eigen bijdragen in de Wmo en Wlz in 2019 heeft er niet toe geleid dat cliënten in grote getale ervoor kiezen langer gebruik te maken van de Wmo-voorziening.
6. Het abonnementstarief heeft er niet toe geleid dat het aantal gemeenten met een minima-beleid voor eigen bijdragen is afgenomen. Er is gekeken naar gemeenten die ervoor hebben gekozen geen eigen bijdrage te vragen aan cliënten tot een bepaald bijdrageplichtig inkomen. Het aantal gemeenten dat minimale hanteerde in 2019 is gestegen (van 43 naar 55). Wel zijn er in 2019 minder gemeenten die een verlaagd generiek tarief hanteren (van 50 naar 7).

Nadere duiding financiële effecten abonnementstarief

De onderzoekers hebben op basis van het uitgevoerde diepteonderzoek en een analyse van de data over de ontwikkelingen in de inkomsten en uitgaven een indicatieve schatting gemaakt van het financiële effect van het abonnementstarief. Hierbij benadrukken zij dat er ten behoeve van een zuivere vergelijking van de situatie «zonder abonnementstarief» met de situatie «met abonnementstarief» aannames moeten worden gehanteerd. De onderzoekers schatten dat de totale kosten van het abonnementstarief en het effect van de nieuwe loonschaal voor huishoudelijke hulpen in 2019 gezamenlijk € 229 mln bedragen. Hierbij zijn de gedeelde inkomsten uit eigen bijdrage berekend op € 105 mln en is de extra toename van de Wmo-uitgaven ingeschat op € 124 mln, met als kanttekening dat een deel daarvan is toe te schrijven aan de tariefontwikkeling in 2019 als gevolg van de invoering van een nieuwe loonschaal voor de huishoudelijke hulp. Hoe groot dit laatste effect op landelijk niveau is, is op basis van huidige inzichten niet op te maken. Ook laten ze een (fors) lagere stijging in de uitgaven in 2019 (ten opzichte van de stijging in 2018) aan ondersteuning thuis zoals begeleiding, persoonlijke verzorging en dagbesteding buiten beschouwing omdat de inschatting is dat deze ontwikkeling losstaat van de invoering van het abonnementstarief.

Beleidsreactie en terugkoppeling bestuurlijk overleg

De VNG en ik zijn de onafhankelijke onderzoekers zeer erkentelijk voor de opgeleverde rapportage, die waardevolle inzichten biedt in de verschillende effecten van de invoering van deze maatregel. De bij de begelei-

⁶ De onderzoekers geven aan dat het vaker te maken krijgen met een «calculerende burger» in perspectief worden geplaatst. Bij een aanzienlijk deel van de populatie die een beroep doet op de Wmo is van calculerend gedrag in het geheel geen sprake.

dingscommissie betrokken afvaardiging vanuit de cliëntenorganisaties, gemeenten en VWS heeft aangegeven dat de rapportage via een zorgvuldig proces tot stand is gekomen. De resultaten van de monitor worden, op één onderdeel na, volledig onderschreven door alle bij de begeleidingscommissie betrokken partijen. De gemeentelijke afvaardiging⁷ heeft aangegeven zich niet volledig te kunnen vinden in de schatting van de kosten van het abonnementstarief in 2019 (€ 229 mln) en bijbehorende toelichting die door de onderzoekers in de onderzoeksrapportage is opgenomen (het verschil betreft bedraagt ongeveer € 20 mln). Ondanks dit punt van discussie is wel gezamenlijk uitgesproken dat het belangrijk is de effecten van het abonnementstarief te blijven volgen. De monitor zal daarom, zoals ook eerder voorzien, in 2021 en 2022 volgens de afgesproken aanpak blijven doorlopen, zodat alle partijen samen zicht kunnen houden op de ontwikkelingen als gevolg van het abonnementstarief.

Op 13 oktober jl. zijn de resultaten van de monitor in een bestuurlijk overleg met de VNG besproken. Zoals bekend (en dit wordt ook geconstateerd in de monitor) is onder gemeenten weinig draagvlak voor het abonnementstarief. De VNG heeft dit tijdens het gesprek op 13 oktober nogmaals onderstreept. Vooral de ontwikkeling bij hulp bij het huishouden, waarbij sprake is van een toename in gebruik, vindt de VNG onwenselijk. Ik constateer dat de VNG en ik zowel over de doelen van het abonnementstarief als over de vraag of extra maatregelen nu wenselijk zijn, van mening verschillen.

Ten aanzien van de doelen staat het volgende voor mij voorop. Een belangrijke aanleiding voor de invoering van het abonnementstarief was het feit dat bijna alle huishoudens die eigen bijdragen betalen voor Wmo-voorzieningen ook (een deel van) het eigen risico in de Zvw vol maken (94%). Om de stapeling van kosten voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten te verminderen heeft het kabinet een pakket aan maatregelen genomen, waaronder de invoering van het abonnementstarief. Voor een groot deel van de Wmo-cliënten heeft het abonnementstarief tot een forse verlaging van de eigen bijdrage geleid waarmee de voorgenomen doelstelling, het beperken van de stapeling van zorgkosten, wordt bereikt. Daarnaast zien we ook dat de overige doelen die te maken hebben met de vereenvoudiging van de systematiek worden behaald. Er is geen complexe berekening meer nodig om de hoogte van de bijdragen te bepalen en cliënten weten voorafgaand aan de ondersteuning welke bijdrage ze gaan betalen, zonder verrassingen achteraf. Wmo-consulenten constateren deze voordelen ook in de praktijk.

Ten aanzien van de vraag of extra maatregelen op dit moment wenselijk zijn, neem ik de schatting die de onderzoekers hebben gemaakt van de kosten in 2019, namelijk € 229 mln inclusief de effecten van de nieuwe loonschaal voor huishoudelijke hulp, als uitgangspunt. Bij het Regeerakkoord in 2017 (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) zijn de totale kosten voor het abonnementstarief geraamd op structureel € 290 mln. Zoals ook eerder toegelicht in mijn brief van 1 juni 2018⁸ is hiervan structureel € 145 mln toegevoegd aan het Gemeentefonds en voor het overige deel is in het kader van het Interbestuurlijke Programma (IBP) afgesproken dat dit gefinancierd zou worden uit het accres van het Gemeentefonds. De IBP afspraken zijn vastgelegd in de maartcirculaire 2018⁹. Ik concludeer op

⁷ VNG, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein en de bij de begeleidingscommissie betrokken individuele gemeenten.

⁸ Kamerstuk 34 104, nr. 224

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2018/03/20/maartcirculaire-gemeentefonds-2018>

basis van deze rapportage dat de geschatte kosten van het abonnements-tarief binnen de bij het regeerakkoord verwachte kosten blijven. Aanvullende maatregelen zijn daarom niet aan de orde zijn. Tegelijkertijd stel ik ook vast dat gemeenten zich grote zorgen maken over de bredere financiële context waar zij zich momenteel in bevinden. Uit de monitor blijkt ook dat verschillende gemeenten mogelijkheden onderzoeken om de uitgaven te beperken in de Wmo. Ik heb oog voor deze zorgen. Gemeenten en Rijk staan immers voor een gezamenlijke opgave. Mede op verzoek van (en samen met) de VNG wil ik daarom de komende periode, ten behoeve van een volgend kabinet, gezamenlijk maatregelen verkennen die bijdragen aan een betere sturing op de uitgaven in de Wmo.

Voortgang implementatie abonnementstarief

In mijn brief van 10 juni jl.¹⁰ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de implementatie van het abonnementstarief. Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld¹¹ is de implementatie door het CAK van het abonnementstarief Wmo 2015 aanzienlijk vertraagd. Het CAK heeft een nieuw ICT-systeem ontwikkeld voor de volledige invoering van het abonnementstarief. Op het moment van implementatie bleek dat het systeem niet stabiel genoeg was om grote volumes berichten te verwerken. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en op advies van het CAK is daarom eind vorig jaar besloten tot een geleidelijke overgang naar de gebruiksnaam van het nieuwe ICT-systeem. Gedurende de implementatie ging de verwerking van berichten bij het CAK langzamer dan vooraf verwacht. Dit werd veroorzaakt doordat relatief veel incidenten werden geconstateerd en er meer uitval van berichten was dan vooraf voorzien. Vanwege de uitval en de incidenten is ervoor gekozen de reguliere systeemcontroles aan te vullen met een extra «100% controle» op de verwerking van berichten om fouten voortijdig op te sporen en op te lossen. Daarnaast heeft het CAK externe expertise ingeschakeld om het systeem robuuster te maken. Hieruit is een aantal aanbevelingen gekomen die het CAK heeft geïmplementeerd. Hoewel bovenstaande maatregelen hebben geleid tot verdere vertraging hebben ze ook geholpen bij het stabiliseren en robuuster maken van het ICT-systeem. Gebleken is dat het ICT-systeem van het CAK nu stabiel genoeg is om grote volumes aan berichten te verwerken. Gedurende de afgelopen maanden heeft het CAK in nauwe samenwerking met alle ketenpartners verder opgeschaald in de gefaseerde aansluiting van gemeenten. Cliënten en gemeenten zijn hierover door het CAK steeds proactief geïnformeerd. Inmiddels zijn de cliëntgegevens door alle gemeenten aangeleverd en ingelezen door het CAK. Alle cliënten hebben inmiddels hun beschikking ontvangen.¹² Een groot deel van de cliënten hebben hun facturen al ontvangen. In de komende maanden zullen de overige facturen worden verzonden, zodat alle cliënten hun facturen over 2020 voor het eind van het jaar ontvangen (vanwege de Coronacrisis worden voor twee maanden in het voorjaar geen eigen betalingen geïnd, de gemeenten zijn gecompenseerd voor deze inkomstenderving via een toevoeging aan het Gemeentefonds van € 18 mln). De betreffende cliënten zijn hierover geïnformeerd doormiddel van een flyer bij hun beschikking. Cliënten zijn eerder gevraagd geld te reserveren en krijgen ruim de tijd de facturen te betalen. Daarnaast wordt cliënten ook de mogelijkheid van een kosteloze betalingsregeling aangeboden.

¹⁰ Kamerstuk 31 765, nr. 494.

¹¹ Kamerstuk 29 538, nrs. 309, 310 en 316.

¹² Een klein deel van de berichten die zijn uitgevallen moet nog worden verwerkt. Dit betekent dat er cliënten zijn die hun beschikking en facturen nog moeten ontvangen.

Het CAK heeft gedurende de afgelopen periode hard gewerkt aan het optimaliseren van het ICT-systeem voor het abonnementstarief. Deze fase wordt binnenkort afgerond. De ontwikkeling van de specifieke Wmo ICT is sterk verweven met de modernisering van de ICT bij het CAK, waardoor de kosten van deze projecten niet specifiek toe te delen zijn. De totale kosten van deze projecten zullen hoger uitvallen dan oorspronkelijk begroot, en zullen gezamenlijk hoger zijn dan € 5 mln. De gegevens van deze projecten zullen daarom in samenhang worden gerapporteerd op het Rijks ICT-dashboard.

Mede namens de Minister voor Medische Zorg,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge