

Vergaderjaar 2019–2020

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 309

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2019

Op 1 januari 2019 is het abonnementstarief voor maatwerkvoorzieningen in de Wmo ingevoerd en per 2020 zal dit tarief ook gelden voor die algemene voorzieningen waarbij sprake is van een duurzame hulpverleningsrelatie. Zoals aangekondigd bij de parlementaire behandeling van het abonnementstarief vind ik het belangrijk dat de effecten van het abonnementstarief goed worden gevolgd. Daarom is samen met de VNG en cliëntenorganisaties een monitor¹ ontworpen die de komende jaren de (brede) effecten van de maatregel in beeld brengt. In deze brief ga ik in op de eerste resultaten van de monitor. Daarnaast meld ik u de stand van zaken van de implementatie van de (volledige) invoering van deze maatregel per 1 januari 2020, zoals ik heb toegezegd in het Algemeen Overleg eigen betalingen van 12 september jl. (Kamerstukken 34 104 en 29 538, nr. 264).

De hoofdpunten van deze brief zijn:

- Op basis van de eerste resultaten van de monitor is, zoals vooraf al bekend was, het zeer beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van het abonnementstarief, omdat deze nog geen kwantitatieve informatie bevat over 2019. In het najaar van 2020 zal ik opnieuw een bestuurlijk overleg met de VNG voeren, wanneer de volgende meting ook betrouwbare kwantitatieve informatie over 2019 zal bevatten. Hierbij zal de motie van het lid Hijink c.s.² over te nemen maatregelen – als blijkt op basis van de monitor knelpunten worden geconstateerd – worden betrokken. Tot die tijd vind ik het van belang om met de VNG en gemeenten signalen te blijven uitwisselen en onderzoeken en zo nodig daarover ook tussentijds het bestuurlijk overleg aan te gaan.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 093, nr. 17.

- De overgang naar een volledig abonnementstarief per 1 januari 2020, waarbij de gegevensuitwisseling in de keten fors wordt vereenvoudigd, is een majeure operatie die zorgvuldig wordt voorbereid en veel vraagt van de verschillende ketenpartners. Op dit moment wordt alles op alles gezet om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Op basis van het huidige inzicht acht ik het aannemelijk dat een aantal gemeenten niet tijdig gereed voor de technische implementatie. Ook de functionaliteit van het CAK zal per 1 januari 2020 verder dienen te worden geoptimaliseerd. De inzet van alle betrokkenen is er primair op gericht om onduidelijkheden en overlast voor cliënten tijdens de transitie te voorkomen. Ontworpen terugvalopties in het systeem en proces zijn hiertoe beschikbaar.
- Met de nieuwe werkwijze wordt de overstap gemaakt van inning van de eigen bijdrage achteraf naar inning over de periode. Zoals ook gemeld in mijn brief van 6 september (Kamerstuk 35 093, nr. 29) betekent dit voor de eerste maanden van 2020 dat cliënten zowel facturen over de laatste maanden van 2019 zullen ontvangen als facturen van het abonnementstarief voor ondersteuning die zij gedurende de eerste maanden van 2020 ontvangen. Voor de goede orde: dit leidt eenmalig tot een samenloop van eigen bijdragen, niet tot een hogere eigen bijdrage voor de genoten voorzieningen in een bepaalde periode. Cliënten zijn en worden hierover geïnformeerd en kunnen, voor zover zij dat wensen, een betalingsregeling aanvragen.

Resultaten van de eerste monitor

In mijn brief van 19 december 2018 (Kamerstuk 29 538, nr. 281) en tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel abonnementstarief eigen bijdragen Wmo (Handelingen II 2018/19, nr. 68, item 4 en Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 8) heb ik uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de opzet van de monitor abonnementstarief. De monitor is in afstemming met de verschillende stakeholders opgebouwd met de volgende bouwstenen:

- A. Gebruik van Wmo-voorzieningen, kosten en opbrengsten eigen bijdragen;
- B. Gemeentelijk beleid ten aanzien van eigen bijdragen en Wmo-toegang;
- C. Mogelijk gedrag van cliënten;
- D. Externe en autonome factoren.

Bouwsteen A volgt het gebruik van Wmo-voorzieningen en de daarmee samenhangende kosten en opbrengsten. Bouwsteen B gaat over de mogelijke beleidsmatige reacties van gemeenten op de invoering van het abonnementstarief (o.a. de verschuiving tussen maatwerk- en algemene voorzieningen). Bouwsteen C heeft betrekking op het mogelijk gedrag van cliënten als gevolg van de invoering van de maatregel. Hierbij worden de motieven van (potentiele) cliënten om al dan niet gebruik te maken van Wmo-voorzieningen in kaart gebracht, om zodoende verklaringen te kunnen bieden voor eventuele veranderingen in het gebruik (bouwsteen A). Bouwsteen D bevat externe en autonome factoren die van invloed kunnen zijn op het gebruik van Wmo-voorzieningen maar geen relatie hebben met de invoering van het abonnementstarief (zoals demografie of prijsindexaties als gevolg van veranderingen in cao's). Deze factoren zijn daarmee van belang voor de interpretatie van de indicatoren.

De monitor bestaat uit een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Bij de opzet van de monitoropzet is reeds vastgesteld dat het niet mogelijk is om eerder dan september 2020 een betrouwbare kwantitatieve analyse van de aanzuigende werking van het abonnementstarief voor

Wmo-maatwerkvoorzieningen op te leveren omdat een groot deel van de kwantitatieve informatie over 2019 eerst in 2020 beschikbaar komt.

Voor het kwantitatieve deel van de rapportage biedt deze eerste rapportage inzicht in een nulmeting over 2017 en 2018 (de jaren vóór de invoering van het abonnementstarief). Daarnaast wordt in deze rapportage op basis van diepte-interviews bij 18 gemeenten een kwalitatief beeld van de invoering van het abonnementstarief van de eerste maanden in 2019 gegeven.

Nulmeting 2017/2018 (kwantitatief)

De belangrijkste bevindingen uit de kwantitatieve nulmeting (vóór de invoering van het abonnementstarief) zijn:

- In de tweede helft van 2018 ligt het aantal unieke cliënten met een Wmo maatwerkvoorziening ruim 6% hoger dan in de tweede helft van 2017. Vanaf de eerste helft van 2017 tot de tweede helft van 2018 is de toename 7% (een toename van 139.000 cliënten).
- Er is geen stijging te zien van het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening hulp in het huishouden in de periode 2017 tot en eind 2018.
- Op landelijk niveau werd 7% meer aan Wmo-uitgaven gerealiseerd in 2018, ten opzichte van 2017. Deze stijging kan worden veroorzaakt door zowel hogere tarieven als hogere aantallen cliënten. Over de hele Wmo gezien is de stijging van de uitgaven in lijn met de stijging van het aantal cliënten.

Kwalitatieve resultaten 2019

De belangrijkste bevindingen uit de diepte interviews zijn:

- De 18 onderzochte gemeenten verschillen onderling als het gaat om de ontwikkeling van het gebruik van Wmo-voorzieningen. Niet alle gemeenten hadden (eigen) cijfers beschikbaar over ontwikkelingen in het gebruik in de eerste maanden van 2019. Voor een aantal gemeenten was een trendbreuk in de stijging van het gebruik zichtbaar, terwijl de stijging in het gebruik van maatwerkvoorzieningen in andere gemeenten in lijn was met het jaar daarvoor.
- De sterkste toename wordt door gemeenten gezien bij hulp in het huishouden, gevolgd door hulpmiddelen en woningaanpassingen.
- Gemeentelijke toegang-medewerkers geven aan dat er meer aanvragen zijn van inwoners uit de hogere inkomensklassen.
- Gemeenten geven aan niet strenger te sturen bij de toegang.
- Gemeenten geven aan dat de drijfveer voor cliënten om een beroep te doen op het eigen netwerk kleiner is geworden.
- Gemeenten geven (zonder cijfermatige onderbouwing) aan een verandering te merken in de doorstroom naar de Wlz, toegang medewerkers geven aan dat doorstroom naar de Wlz lastig te realiseren is voornamelijk als gevolg van de hogere bijdrage in de Wlz.
- O.b.v. CAK cijfers is bekend dat het aantal gemeenten in Nederland dat een zgn. «minimabeleid» voert (waarbij gemeenten geen bijdrage vragen voor cliënten tot een bepaald inkomen) is gestegen van 45 (2018) naar 52 (2019). Het aantal gemeenten in Nederland met een generiek verlaagd tarief is afgenomen van 39 (2018) naar 10 (2019) gemeenten.
- Een belangrijk onderdeel van de monitor heeft betrekking op het mogelijk gedrag van cliënten als gevolg van de maatregel. De onderzoekers hebben aangegeven dat het de cliëntenondersteuners en/of leden van de cliëntenraad slechts tot op zekere hoogte een beeld konden geven van het cliëntenperspectief op de gevolgen van de invoering van het abonnementstarief. Met de onderzoekers ben ik van

mening dat dit perspectief bredere en meer integrale aandacht behoeft in de volgende monitor in het najaar van 2020. In overleg met de begeleidingscommissie zal hier invulling aan worden gegeven.

Beleidsreactie en terugkoppeling Bestuurlijk Overleg

In de motie van het lid Van Hijink c.s. is de regering verzocht, om aan de hand van de uitkomsten van de monitor in samenspraak met gemeenten maatregelen te treffen als blijkt dat er sprake is van knelpunten die zijn ontstaan bij een deugdelijke uitvoering van het abonnementstarief door gemeenten.

Allereerst hecht ik er aan op te benadrukken bij de invoering van het abonnementstarief in de raming en de compensatie van gemeenten rekening is gehouden met extra toestroom naar Wmo voorzieningen. De totale kosten werden bij het Regeerakkoord door het CPB geraamd op € 290 mln., hiervan is structureel € 145 mln. toegevoegd aan het Gemeentefonds en voor het overige deel zijn in het kader van het Interbestuurlijke Programma (IBP) en het accres afspraken gemaakt³. Met de monitor trachten we inzicht te krijgen of de daadwerkelijke toestroom en daarmee samenhangende kosten aansluiten bij deze ramingen. In het bestuurlijk overleg van 28 november jl. heb ik met de VNG gesproken over de resultaten van de eerste monitor. Omdat deze monitor nog geen kwantitatieve informatie bevat over 2019 is het op basis van de eerste monitor zeer beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van het abonnementstarief. Bovendien zullen algemene voorzieningen (voor zover het duurzame hulpverlening betreft) eerst per 1-1-2020 onder het abonnementstarief komen te vallen. In de volgende editie van de monitor (najaar 2020) kunnen conclusies worden getrokken over 2019 en kunnen verbanden worden gelegd tussen het kwantitatieve en kwalitatieve deel van de monitor⁴. Deze informatie kan als input dienen voor het «goede gesprek» tussen de verschillende stakeholders over de effecten van de invoering van het abonnementstarief. Tot die tijd vind ik het van belang om met de VNG en gemeenten signalen te blijven uitwisselen en onderzoeken, en zo nodig daarover ook tussentijds het bestuurlijk overleg aan te gaan.

In het bestuurlijk overleg van 28 november heeft de VNG haar zorgen overgebracht over de extra toestroom als gevolg van het abonnements-tarief en over bredere zorgen met betrekking tot (de sturingsmogelijkheden op) de Wmo. De zorgen hadden betrekking op de demografische ontwikkeling en het toenemende beroep op de Wmo. Rijk en gemeenten hebben in het IBP afspraken gemaakt over de financiële uitgangspunten in deze kabinetsperiode. De Wmo-budgetten die gemeenten via het gemeentefonds ontvangen vallen onder de zgn. normeringssystematiek (trap-op trap af). Dat betekent dat de omvang van deze middelen vanaf 2020 stijgt of daalt met de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Dit «accres» is één integrale indexatie voor zowel loon-, prijs- als volumeontwikkelingen, waarvoorheen de indexatie voor loon- en prijs enerzijds en volume anderzijds nog afzonderlijk plaatsvond. Onder regie van BZK wordt de normeringssystematiek de komende periode geëvalueerd. Hierbij kan worden gezien of deze normeringssystematiek voldoet of dat alternatieven passender zijn. Voor de overige brede zorgen die bij gemeenten leven op het terrein van de Wmo zal ik de komende periode met de VNG een gezamenlijke verkenning uitvoeren.

³ Het CPB heeft op 1 juni 2018 de raming bijgesteld naar € 190 mln, de toevoeging aan het Gemeentefonds is als gevolg van deze raming niet aangepast.

⁴ Er is dan nog geen kwantitatief beeld van de instroom van algemene voorzieningen per 2020 (hiervan zal dan enkel een kwalitatief beeld beschikbaar zijn o.b.v. diepte-interviews bij 18 gemeenten).

Zoals aangegeven bevat de eerste rapportage van de monitor kwantitatieve informatie over alleen 2017 en 2018. Op 5 december aanstaande zal het CBS een reguliere publicatie uitbrengen over de ontwikkeling van het Wmo-gebruik over de eerste zes maanden van 2019⁵ 6. Omdat deze publicatie nieuwe relevante informatie bevat, zal op grond van de publicatie een separate beknopte tussenrapportage vanuit de monitor worden gemaakt die gepubliceerd wordt in januari 2020. Voor het trekken van conclusies over de effecten van het abonnementstarief is een volledig beeld over 2019 nodig. Hiervoor zijn naast de gegevens over het gebruik in 2019 ook gegevens over de kosten en opbrengsten nodig, welke pas in de zomer van 2020 beschikbaar komen. Verder dient goed te worden onderzocht wat de causale relatie is met de invoering van het abonnementstarief. Dit volgt in de monitorrapportage in het najaar van 2020.

Stand van zaken implementatie abonnementstarief

In het Algemeen Overleg eigen betalingen van 12 september jl. heb ik aangegeven uw Kamer periodiek te informeren over de stand van zaken rond de implementatie van het abonnementstarief. Zoals ook aangegeven in mijn brief van 6 september jl.⁷ betreft de overgang naar een volledig abonnementstarief in 2020 een majeure operatie. Met de invoering van het abonnementstarief wordt de gegevensuitwisseling in de keten vanaf 1 januari 2020 fors vereenvoudigd. De oude systematiek waarbij de bijdrage afhankelijk was van inkomen, vermogen en zorggebruik wordt vervangen door een vaste lage bijdrage. Hiermee wordt de systematiek minder complex, beter uitlegbaar richting cliënten, minder foutgevoelig en bovendien goedkoper in de uitvoering. Deze overgang vraagt in de fase van implementatie veel van de betrokken ketenpartners. Dit geldt met name voor gemeenten, softwareleveranciers en het CAK.

Gemeenten dienen in deze fase de verordening vast te stellen, de aangepaste software te installeren, de werkprocessen in te richten en de cliëntenbestanden en kostprijzen gereed te maken voor aanlevering aan het CAK. Om een tijdige en zorgvuldige implementatie door alle gemeenten zoveel mogelijk te bevorderen is er vanuit het programma implementatie abonnementstarief contact gelegd met alle 355 gemeenten. Daar waar gemeenten aangeven ondersteuning nodig te hebben, wordt deze geboden. Als gevolg van de belactie wordt op dit moment vanuit het programmateam bij ca. 40 gemeenten gerichte ondersteuning op maat ingezet om hen zo goed als mogelijk te ondersteunen bij de overgang. De afgelopen periode zijn voor verschillende mogelijke risico's terugvalscenari's uitgewerkt. In geval een gemeente er bijvoorbeeld in januari nog niet in slaagt berichten aan te leveren conform het nieuwe berichtenverkeer, dan kan zij gebruik maken van een alternatieve werkwijze voor dataoverdracht. Naast de ondersteuning van individuele gemeenten, wordt samen met de betrokken ketenpartners een breed scala aan ondersteuning geboden. Er zijn verschillende regiobijeenkomsten georganiseerd die bezocht zijn door ruim 1300 gemeentelijke professionals. Op de VNG-site is een toolkit implementatie, een toolkit communicatie en FAQ's

⁵ CBS maakt voor haar rapportage gebruik van data van de gemeentelijke monitor sociaal domein (GMSD).

⁶ Uit informatie over gebruikersaantallen van het CAK, die ik nauwlettend volg, blijkt dat het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen de afgelopen maanden is gestegen. Op basis van deze informatie is het niet mogelijk om harde conclusies over de totale Wmo en de budgettaire gevolgen te trekken.

⁷ Kamerstuk 35 093, nr. 29.

beschikbaar gesteld met daarin alle informatie die gemeenten nodig hebben bij de implementatie. Daarnaast is een webinar georganiseerd over het aanleveren van cliëntengegevens door gemeenten aan het CAK. Gemeenten ontvangen tot slot een periodieke mailing met actueel nieuws, tip en tools met betrekking tot de implementatie van het abonnements-tarief.

Zowel het CAK als de VNG hebben in 2018 een uitvoeringstoets opgeleverd waarin zij concludeerden dat de resterende implementatietijd voor de invoering per 2020 realistisch is. Voor het CAK geldt er de nieuwe functionaliteiten zijn ontwikkeld voor de nieuwe gegevensuitwisseling van het abonnementstarief. Het CAK gaat met een nieuw ICT systeem de door gemeenten aangeleverde startberichten verwerken. Het CAK zorgt enerzijds voor een juiste response naar gemeenten en anderzijds voor juiste en tijdige facturen richting cliënten. Vanaf 25 november jl. is er volop getest door het CAK, gemeenten en softwareleveranciers. De resultaten van deze testen zijn voor een deel positief, maar ook is geconstateerd dat een aantal onderdelen nog niet werken zoals beoogd. De komende weken wordt het testen voortgezet tot dat alle testscenario's met goed resultaat zijn doorlopen.

Mocht blijken dat een aantal functionaliteiten van het CAK op 1 januari nog niet gereed zijn of dat een aantal gemeenten niet tijdig gereed zijn, dan zal tijdelijk een terugvalscenario in werking treden. Welk scenario dit is hangt af van het exacte probleem dat zich voordoet. Een probleem dat recentelijk is geconstateerd, en zich zeer waarschijnlijk in januari 2020 zal voordoen, is dat de gegevens van cliënten waarbij gemeenten geen bijdrage vragen voor cliënten tot een bepaald inkomen (het minimabeleid eigen bijdrage), door het CAK niet in januari kunnen worden verwerkt. Op dit moment wordt in afstemming met de ketenpartners gezien op welke wijze met deze situatie wordt omgegaan en welke alternatieven er zijn. Vanzelfsprekend zal bij het te kiezen terugvalscenario aandacht zijn voor duidelijke communicatie richting cliënten.

Ik vind goede informatievoorziening voor cliënten tijdens de overgangsfase van groot belang. Het CAK heeft de afgelopen weken alle reeds bekende cliënten geïnformeerd over de wijzingen vanaf 2020. Gemeenten zijn gevraagd om cliënten die nog niet bij het CAK bekend zijn te informeren over de wijzingen. Hiervoor is een communicatie toolbox beschikbaar gesteld met daarin onder andere voorbeeldbrieven. In januari ontvangen alle cliënten die bij het CAK zijn aangemeld een welkomstpakket waar alle informatie nog een keer overzichtelijk bij elkaar staat. Vanaf 2020 ontvangt het CAK ten behoeve van de vaststelling van de bijdrage minder informatie dan voorheen, cliënten komen daarom met meer vragen bij de gemeenten terecht. Gemeenten én cliënten zijn hierover geïnformeerd, en er zijn FAQ's beschikbaar gesteld voor de klantcontactcentra bij gemeenten.

Met de nieuwe werkwijze wordt de overstap gemaakt van inning van de eigen bijdrage achteraf naar inning over de periode. Zoals ook gemeld in mijn brief van 6 september betekent dit voor de eerste maanden van 2020 dat cliënten zowel facturen over de laatste maanden van 2019 zullen ontvangen als facturen van het abonnementsstarief voor ondersteuning die zij gedurende eerste maanden van 2020 ontvangen. Voor de goede orde: dit leidt eenmalig tot een samenloop van eigen bijdragen, niet tot een hogere eigen bijdrage voor de genoten voorzieningen in een bepaalde periode. Cliënten zijn en worden hierover geïnformeerd en kunnen indien nodig een betalingsregeling aanvragen.

De komende weken zal ik met de betrokken ketenpartners alles op alles zetten om de mogelijke overlast voor cliënten zoveel mogelijk te voorkomen en de overgang zo soepel mogelijk te laten plaatsvinden.

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