

Vergaderjaar 2021–2022

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 329

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2021

Bij de invoering van het abonnementstarief in de Wmo heb ik met de VNG en cliëntenorganisaties vastgesteld dat het belangrijk is om de (brede) effecten van deze maatregel te volgen via een meerjarige monitor. Na de eerste monitorrapportage¹ die een nulmeting over 2017 en 2018 betrof (de jaren vóór de invoering van het abonnementstarief) heb ik op 23 oktober 2020 de tweede monitorrapportage² met kwantitatieve inzichten over het jaar 2019 aan uw Kamer aangeboden.

In deze brief ga ik in op de resultaten van de derde monitor abonnementsstarief³, waarbij op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie conclusies kunnen worden getrokken over 2020, het tweede jaar na invoering van de maatregel⁴.

De hoofdpunten van deze brief zijn:

- Het abonnementstarief leidt voor veel Wmo-cliënten tot een lagere eigen bijdrage waardoor de stapeling van zorgkosten voor deze cliënten wordt beperkt. Bovendien is het abonnementstarief duidelijk en transparant en eenvoudig in de uitvoering. De maatregel leidt daarnaast, zoals verwacht, tot een toename in het gebruik van Wmo-voorzieningen. Het budgettaire effect van het abonnementstarief in 2020 wordt door de onderzoekers geschat op € 309 mln. Hierbij zijn de gederfde inkomsten uit eigen bijdrage berekend op € 100 mln. en is de extra stijging van de uitgaven aan «hulp bij het huishouden» en «hulpmiddelen en diensten» samen ingeschat op € 209 mln.

¹ Kamerstuk 29 538, nr. 309

² Kamerstuk 29 538, nr. 322

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ 2020 is tevens het eerste jaar waarin het abonnementstarief, naast voor de maatwerkvoorzieningen, ook geldt voor algemene voorzieningen met een duurzame hulpverleningsrelatie.

- In de motie van het lid Hijink c.s.⁵ 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 constateer ik dat de kosten van het abonnementstarief in 2020 gelijk zijn aan de raming die ten tijde van het regeerakkoord is opgesteld. Bij het Regeerakkoord zijn de totale kosten voor het abonnementstarief geraamd op structureel € 290 mln. in prijspeil 2017, omgerekend naar prijspeil 2020 bedraagt dit circa € 310 mln.
- Het is tegelijkertijd reëel om te veronderstellen dat de extra toestroom ook in 2021 (deels) doorzet, waardoor de kosten in dat jaar boven de raming uit zullen stijgen. Ik ben daarom van mening dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Met de VNG worden hiertoe gezamenlijk voorstellen uitgewerkt, waarbij naar financiële en inhoudelijke maatregelen wordt gekeken. Gegeven de huidige demissionaire status van dit kabinet laat ik een definitief besluit over de maatregelen aan een volgend kabinet.

Resultaten derde monitor abonnementstarief

Ik heb uw Kamer in mijn eerdere brieven⁶ geïnformeerd over de opzet van een meerjarige monitor abonnementstarief die met VNG en cliëntenorganisaties overeen is gekomen. De 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 en lokale cliëntenorganisaties.

In deze derde rapportage is kwantitatieve data over het jaar 2020, het tweede jaar na invoering, geanalyseerd en vergeleken met de nulmeting (2017–2018). Dit, aangevuld met diepte-interviews bij 18 gemeenten in 2021, leidt tot de volgende resultaten van de monitor:

1. Het abonnementstarief in de Wmo leidt, net als in 2019, ook in 2020 tot een toename in het gebruik. Dit effect doet zich met name voor bij «hulp bij het huishouden» en in mindere mate bij de categorie «hulpmiddelen en diensten». De toename van het aantal cliënten is – zoals beoogd – vooral zichtbaar bij middeninkomens (tussen € 20.000,- en € 40.000,-) en ook bij hogere inkomens (€ 40.000,- en hoger). Hoe hoger de inkomensklasse, hoe groter de procentuele stijging van het aantal cliënten, hetgeen ook logisch is gezien het lage absolute aantal cliënten met een hoog inkomen. In absolute zin zien we – net als in 2019 – de grootste stijging bij de middeninkomens.
2. De totale Wmo-uitgaven stijgen in 2020 minder hard dan in de voorgaande jaren. Landelijk gezien lagen de Wmo-uitgaven in 2020 5,5% (€ 191,4 miljoen) hoger dan in 2019. In 2019 werd er op landelijk niveau 10,9% (€ 339,7 miljoen) meer aan Wmo-uitgaven gedaan ten opzichte van 2018 en in 2018 bedroeg dit 8,7% (€ 250,3 miljoen) ten opzichte van 2017. De uitgaven in 2020 zijn vanwege corona niet geheel vergelijkbaar met de uitgaven in eerdere jaren en zouden zonder corona naar verwachting waarschijnlijk hoger zijn uitgevallen.
3. Uit het onderzoek komt naar voren dat cliënten, net als vorig jaar, in het algemeen tevreden zijn met het abonnementstarief. Naast het financiële voordeel dat het abonnementstarief oplevert, is het voornaamste positieve punt dat genoemd wordt de eenvoud die het abonnementstarief oplevert, met name de voorspelbaarheid ervan (men weet vanaf de aanvraag al wat de hoogte van de eigen bijdrage wordt). Het abonnementstarief zorgt ervoor dat er geen financiële

⁵ Kamerstuk 35 093, nr. 17

⁶ Kamerstuk 29 538, nr. 281

gegevens meer hoeven te worden verstrekt en dat scheelt administratieve handelingen, maakt het voor de cliënt overzichtelijker en voelt minder als een inbreuk op iemands privacy. Tegelijkertijd zijn er zorgen over wat het voor cliënten gaat betekenen wanneer gemeenten maatregelen gaan treffen om de kosten te beheersen. Op basis van het diepteonderzoek zien we vaker terug dat cliënten begrip hebben voor gemeenten die zoekende zijn naar handvatten om de stijgende kosten binnen het sociaal domein het hoofd te bieden.

4. Het draagvlak onder gemeenten en toegangsmedewerkers blijft laag. De urgentie om te bezuinigen is toegenomen bij gemeenten. In vergelijking met een jaar eerder namen dan ook meer van de onderzochte gemeenten in 2020 en 2021 maatregelen om de uitgaven in de Wmo te beperken.
5. Het grotere verschil tussen de eigen bijdragen in de Wmo en Wlz heeft er vooralsnog niet toe geleid dat veel cliënten ervoor kiezen langer gebruik te maken van de Wmo-voorziening. De onderzoekers stellen dat ook in 2020 de doorstroom van cliënten vanuit de Wmo naar de Wlz niet is gestagneerd. Er is hier geen (duidelijk) effect van de invoering van het abonnementstarief zichtbaar; hier kunnen ook andere effecten een rol spelen.
6. Het aantal gemeenten dat minimabeleid (via het CAK) hanteert is in 2020 gestegen ten opzichte van 2019 (van 55 naar 66 gemeenten). Verder blijkt dat het aantal gemeenten dat werkt met een verlaagd generiek tarief in 2020 is afgenomen van 7 gemeenten in 2019 naar 4 gemeenten in 2020.

Nadere duiding financiële effecten abonnementstarief

De onderzoekers hebben op basis van het uitgevoerde diepteonderzoek en een analyse van de data over de ontwikkelingen van de inkomsten en uitgaven een indicatieve schatting gemaakt van het financiële effect van het abonnementstarief. Hierbij is de gerealiseerde situatie op basis van deze monitor zo goed mogelijk vergeleken met de situatie zoals die geweest zou zijn zonder de invoering van het abonnementstarief. Doordat er meerdere factoren van invloed zijn op de zorgvraag en uitgaven van gemeenten betreft dit een schatting die gebaseerd is op aannames. Dit geldt in 2020 nog meer dan in andere jaren vanwege de doorwerking van corona in de gerealiseerde uitgavencijfers.

De onderzoekers schatten dat de totale kosten van het abonnementstarief in 2020 € 309 mln bedragen. Hierbij zijn de gedeerde inkomsten uit eigen bijdragen berekend op € 100 mln en is de extra toename van de Wmo-uitgaven ingeschat op € 209 mln. De extra toename van de Wmo-uitgaven wordt voor € 187 mln. veroorzaakt door hulp bij het huishouden en voor € 22 mln. voor hulpmiddelen en diensten. In de categorie «ondersteuning thuis», waar o.a. begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging onder vallen, is geen effect van het abonnementstarief zichtbaar.

Beleidsreactie en terugkoppeling bestuurlijk overleg

De resultaten van de monitorrapportage zijn op 7 oktober jl. in een bestuurlijk overleg met de VNG besproken. De VNG en ik onderschrijven de uitkomsten van de rapportage. Ik constateer op basis van de rapportage dat de beoogde doelen van het abonnementstarief worden behaald. De belangrijkste aanleiding voor de invoering van het abonnementstarief is het beperken van de stapeling van zorgkosten. Voor een groot deel van de Wmo-clianten, met name middeninkomens, heeft het abonnementstarief tot een forse verlaging van de eigen bijdrage geleid. Daarnaast is met het abonnementstarief de systematiek sterk vereen-

voudigd, waar zowel de cliënt als de betrokken ketenpartijen baat bij hebben gehad. Ook op basis van deze monitorrapportage blijkt dat cliënten de eenvoud en voorspelbaarheid waarderen.

Daarnaast zien we dat de extra toestroom met name bij de hulp bij het huishouden verder is toegenomen. De onderzoekers schatten de kosten voor het abonnementstarief in 2020 in op € 309 mln. Deze uitkomst is vrijwel gelijk aan de geschatte kosten tijdens het regeerakkoord in 2017. Bij het Regeerakkoord zijn de totale kosten voor het abonnementstarief geraamd op structureel € 290 mln. in prijspeil 2017, omgerekend naar prijspeil 2020 bedraagt dit circa € 310 mln. Ter compensatie aan gemeenten is 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 Gemeentefonds⁷.

Ik stel vast dat de kosten van het abonnementstarief in 2020 nagenoeg gelijk zijn aan de raming ten tijde van het regeerakkoord in 2017. Tegelijkertijd acht ik de kans reëel dat de extra toestroom ook in 2021 zodanig doorstijgt dat de kosten hoger zullen liggen dan was verwacht ten tijde van de invoering. In het licht van de motie Hijink c.s. verwacht ik dat aanvullende maatregelen nodig zullen zijn. Dit kunnen zowel financiële als inhoudelijke (kostenbesparende) maatregelen zijn, of een combinatie daarvan. In het bestuurlijk overleg heb ik met de VNG afgesproken dat we gezamenlijk uitwerking geven aan deze maatregelen. Een nieuw kabinet kan vervolgens op basis van de geschetste mogelijkheden een definitief besluit nemen.

Op basis van het kwalitatieve onderzoek in de monitor wordt duidelijk dat gemeenten in toenemende mate maatregelen treffen om de uitgaven te beperken. In een aantal situaties maak ik mij daar zorgen over, aangezien bij enkele gemeenten de gekozen maatregelen (zoals een inkomenstoets) evident niet binnen de kaders en uitgangspunten van de Wmo 2015 passen. Zoals ik ook heb gemeld in antwoord op de Kamervragen van het lid Tellegen⁸ ben ik vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke genoodzaakt om deze gemeenten hierop aan te spreken. Mochten de betreffende gemeenten niet van plan zijn hun beleid aan te passen, dan beraad ik mij op de inzet van het vervolg van de interventieladder in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

De monitor zal ook in 2022 (over het jaar 2021) volgens de afgesproken opzet blijven doorlopen, zodat alle partijen samen op vergelijkbare wijze zicht kunnen houden op de ontwikkelingen als gevolg van het abonnementstarief. Hierbij zal net als dit jaar worden geëvalueerd ten behoeve van leerpunten in de uitvoering van de monitor.

Houdbaarheid Wmo

Gegeven de door gemeenten ervaren financiële druk en de demografische en maatschappelijke ontwikkelingen heb ik in het Bestuurlijk Overleg Wmo van 26 mei jl. met de VNG afgesproken een gezamenlijke analyse uit te voeren naar de lange termijn ontwikkelingen (5–20 jaar) in de Wmo 2015 die op basis van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn te verwachten. Het doel hiervan is om een gezamenlijk beeld te krijgen van de opgave in de Wmo 2015 en daarnaast te bevorderen dat VNG en Rijk gezamenlijk en proactief kunnen sturen op de fundamentele vraagstukken voor de lange termijn. Op dit moment wordt met de betrokken partijen (VWS, VNG, BZK en Financiën) een onderzoeksaanpak

⁷ Zoals ook eerder gemeld zijn de VNG en ik het oneens over de interpretatie van deze afspraak.

⁸ Aanhangsel van de Handelingen II 2020/21, nr. 3780

uitgewerkt. Het streven is om de analyse in het tweede kwartaal van 2022 op te leveren. Een volgend kabinet zal met de VNG besluiten over het vervolg op de analyse waarin (eventuele) fundamentele keuzes voor de lange termijn kunnen worden uitgewerkt.

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