

significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Invoering abonnementstarief Wmo

Opzet voor uitvoering van een monitor



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Barneveld, 12 december 2018

Referentie: MB/wvdb/001146

Auteur(s): Maarten Batterink, Michiel Blom, Robbie Schepers en Roel van Weert

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	Gevolgte werkwijze	4
2.	Wat verandert precies met de invoering van het abonnementstarief?	6
2.1	Wijziging Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 - per 1 januari 2019	6
2.2	Wijziging van de Wmo 2015 - per 1 januari 2020	7
3.	Uitgangspunten voor de monitor	8
3.1	Conceptueel model	8
3.2	Scope	8
3.3	Beoogde gebruikers	8
3.4	Timing van de monitor	9
4.	Inhoud monitor	10
4.1	Mogelijke effecten van invoering van een abonnementstarief en bijbehorende indicatoren	10
4.2	Bouwsteen A: Gebruik van Wmo-voorzieningen, kosten en opbrengsten eigen bijdrage	12
4.3	Bouwsteen B: Gemeentelijk beleid ten aanzien van eigen bijdragen en Wmo-toegang	20
4.4	Bouwsteen C: Mogelijk gedrag van cliënten	24
4.5	Bouwsteen D: Externe en autonome factoren	27
4.6	Overzicht indicatoren	29
5.	Praktische uitvoering monitor	30
5.1	Gegevensuitvragen bij dataleveranciers	30
5.2	Aanvullende informatiebronnen	30
5.3	Toegankelijkheid monitor	31
5.4	Frequentie en timing van de monitor	32
5.5	Start- en einddatum monitor	32
5.6	Governancestructuur	33
5.7	Juridische grondslagen voor gebruik van informatie	34
5.8	Overige aandachtspunten	34

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

01 In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is de mogelijkheid om een bijdrage in de kosten te vragen aan de gebruikers van zowel maatwerkvoorzieningen als algemeen toegankelijke ondersteuning binnen de Wmo. Deze eigen bijdrage heeft als doel om enerzijds mensen eigen verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun zorg, anderzijds is het bedoeld om het gebruik terug te dringen en de doelmatigheid te verhogen.

02 Het CAK berekent de hoogte van de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorzieningen namens de gemeenten, op basis van drie elementen:

- a. De ontvangen ondersteuning;
- b. De samenstelling van het huishouden waarvan de gebruiker deel uitmaakt;
- c. Het inkomen en vermogen van de gebruiker en eventuele partner.

03 Aansluitend op het Regeerakkoord 2017 - 2021 'Vertrouwen in de toekomst' beschrijft de minister van het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in zijn brief van 1 juni 2018 aan de Tweede Kamer een pakket aan maatregelen dat het kabinet neemt om de stapeling van eigen betalingen voor zorg en ondersteuning te beperken¹. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat vanaf 2019 een maximumtarief van € 17,50 geldt voor huishoudens die gebruikmaken van Wmo-maatwerkvoorzieningen (dit bedrag is net zo hoog als de huidige minimale eigen bijdrage). Vanaf 2020 wordt ook een deel van de algemene voorzieningen onder dit abonnementstarief gebracht.

04 Beoogde doelen van de invoering van het abonnementstarief zijn:

- a. De stapeling van kosten voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten verminderen;
- b. Minder (ongewenste) zorgmijding, doordat het abonnementstarief voor veel mensen een verlaging betekent van de eigen bijdrage in de kosten van Wmo-voorzieningen;
- c. Minder bureaucratie en minder kans op fouten doordat de systematiek sterk wordt vereenvoudigd en als gevolg daarvan lagere uitvoeringskosten;
- d. Meer transparantie aan de voorkant: cliënten weten vooraf waar ze aan toe zijn.

05 In zijn brief van 1 juni 2018 geeft de minister van het ministerie van VWS ook aan dat de precieze effecten van de introductie van het abonnementstarief, in het bijzonder de toestroom naar voorzieningen, op voorhand lastig zijn in te schatten en dat het daarom goed is "om de vinger aan de pols te houden en - indien noodzakelijk - voorbereid te zijn op het moment dat bijsturing in de rede ligt. Met het oog hierop worden de effecten van de maatregel in de praktijk nauwlettend gevolgd en zal vorm en inhoud gegeven worden aan een monitor. De monitor brengt in kaart of en in welke mate sprake is van een hoger dan verwacht gebruik van Wmo-voorzieningen (na invoering van het abonnementstarief), dat zich onvoldoende door gemeentelijk beleid laat reduceren. Daarbij worden ook de verschillen tussen gemeenten en verschuivingen tussen maatwerk- en algemene voorzieningen betrokken." Het ministerie van VWS heeft advies- en onderzoeksbureau Significant

¹ Kenmerk 1357494-177511-DMO.

opdracht gegeven om in korte tijd een opzet uit te werken voor de monitoring van de effecten van de invoering van het abonnementstarief.

1.2 Doelstelling

06 Het doel van de opdracht aan Significant is om een opzet voor een monitor te ontwikkelen die de effecten van de introductie van het abonnementstarief meet. Deze opzet van de monitor moet worden gedragen door de belangrijkste stakeholders als de VNG, gemeenten, het ministerie van VWS en cliëntvertegenwoordigers en moet realistisch en uitvoerbaar zijn. De uitvoering van de monitor maakt geen deel uit van de opdracht.

07 De monitor moet informatie opleveren die als input kan dienen voor 'het goede gesprek' tussen de verschillende stakeholders over de effecten, in de wetenschap dat de trends die zichtbaar worden in een monitor niet een-op-een zijn toe te schrijven aan de invoering van het abonnementstarief, aangezien ook andere ontwikkelingen effect hebben op het gebruik van Wmo-voorzieningen. De monitor moet wel duiding geven van of verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen. Doel van de monitor is niet om individuele gemeenten te beoordelen of te controleren.

1.3 Gevolgde werkwijze

08 Om voorliggende opzet voor deze monitor te ontwikkelen heeft Significant gesprekken gevoerd met diverse stakeholders over de volgende vragen.

09 WAT- en WANNEER-vragen:

- a. In welke ontwikkelingen en effecten van de introductie van het abonnementstarief, in het bijzonder de toestroom naar voorzieningen, dient de monitor inzicht te geven?
- b. Welke indicatoren, te gebruiken in de monitor, zijn het best passend om deze inzichten te bieden?
- c. Wat is de gewenste scope van de monitor (welke onderdelen van de Wmo)?
- d. Wie zijn de beoogde gebruikers van de monitor?
- e. In welke vorm kan de informatie uit de monitor het beste toegankelijk worden gemaakt voor de gebruikers?
- f. Wanneer moet de monitor precies welke inzichten opleveren (frequentie)?
- g. Wat is de best passende duur (start- en einddatum) van de monitor?

10 HOE-vragen:

- a. Welke bestaande bronnen zijn het meest geschikt om te gebruiken als basis voor de monitor?
- b. Welke aanvullende nieuwe bronnen zijn mogelijk geschikt om te gebruiken als basis voor de monitor?
- c. Wat is nodig om de benodigde informatie te verzamelen? Denk hierbij in ieder geval aan:
 - i. Juridische grondslagen voor gebruik van informatie;
 - ii. Privacyregelgeving (bijvoorbeeld AVG);
 - iii. Benodigde extra uitvragen bij dataleveranciers;
 - iv. Tijdsbeslag (impact) voor datatoeleveranciers en doorlooptijd aanlevering;
 - v. Doorlooptijden die met de dataleverantie(s) zijn gemoeid;

- d. Welke knelpunten en risico's kunnen zich voordoen bij de aanlevering van informatie voor de monitor en hoe kunnen deze worden gemitigeerd?
- 11 Significant heeft in afzonderlijke sessies gesproken met de volgende stakeholders over bovengenoemde vragen:
- Beleidsmedewerkers van het ministerie van VWS;
 - Vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) en van acht gemeenten;
 - Ieder(in), het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte;
 - ANBO, de belangenorganisatie voor senioren;
 - Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), ook voor de HOE-vragen;
 - Het CAK, ook voor de HOE-vragen.
- 12 De onderzoekers zijn deze stakeholders zeer erkentelijk voor hun snelle en constructieve inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van de monitoropzet.
- 13 Uit de, hierboven genoemde, afzonderlijke gesprekken heeft Significant de 'grootste gemene deler' gehaald van de wensen die stakeholders hebben geuit ten aanzien van de monitor en wat op het gebied van informatie-aanlevering mogelijk is. Deze 'grootste gemene deler' is met alle stakeholders in een gezamenlijke sessie besproken, wat heeft geleid tot de voorliggende realistische monitoropzet.
- 14 De antwoorden op de WAT-vragen (welke inzichten moet de monitor opleveren?) sluiten niet volledig aan op wat in de praktijk haalbaar is (de HOE-vragen) gelet op in te zetten informatiebronnen. Kortom: wenselijkheid en realiteit moesten gedurende het traject bij elkaar worden gebracht. Praktische beperkingen hebben geleid tot bijstelling van de wensen van de stakeholders voor de monitor.

2. Wat verandert precies met de invoering van het abonnementsstarief?

¹⁵ In dit hoofdstuk geven wij, voor een goed begrip van de wijzigingen, een korte beschrijving van de wijze waarop het abonnementsstarief in wet- en regelgeving wordt vastgelegd. Met de invoering van een vaste en maximale bijdrage per 1 januari 2019, wordt de eerste stap gezet richting de invoering van het abonnementsstarief². Voor de volledige invoering van het abonnementsstarief is een wetwijziging vereist. De bijdrage moet op grond van het huidige artikel 2.1.4 van de Wmo 2015 inkomens- en vermogensafhankelijk kunnen zijn. Bij het beoogde abonnementsstarief speelt het inkomen van de cliënt in beginsel geen rol meer bij het bepalen van de hoogte van die bijdrage, daarom moet het artikel worden aangepast. De wijzigingen in het zogeheten Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), gelden vanaf 1 januari 2019 tot de wetwijziging.

2.1 Wijziging Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 - per 1 januari 2019

¹⁶ De belangrijkste wijzigingen per 1 januari 2019 zijn:

- a. Introductie van een vaste maximale bijdrage van €17,50 per bijdrageperiode van vier weken voor het gebruik van maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten (pgb's) in het kader van de Wmo 2015;
- b. Op het vaste tarief bestaat een aantal uitzonderingen:
 - i. De gemeente blijft de mogelijkheid houden om bij verordening te regelen dat een generieke korting op de vaste en maximale bijdrage kan worden gegeven of dat de bijdrage op € 0,- kan worden vastgesteld als cliënten onder een vastgesteld inkomen vallen (minimabeleid);
 - ii. Gemeenten houden de mogelijkheid om bij verordening voor cliënten met een specifiek bijdrageplichtig inkomen een korting te geven door het tarief op nihil vast te stellen als een cliënt een bepaald bijdrageplichtig inkomen heeft;
 - iii. Er zijn ook uitzonderingen die niet inkomensafhankelijk zijn. Ook deze blijven in stand. Zo kan de gemeente voor iedereen bij verordening het vaste tarief verlagen en geldt voor de verstrekking van een rolstoel, voor cliënten die nog geen 18 zijn (met uitzondering van een woningaanpassing) of cliënten die al een bijdrage betalen voor zorg op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz), beschermd wonen of opvang (instellingszorg) geen bijdrage;
 - iv. Voor de maatwerkvoorzieningen beschermd wonen en opvang blijft de huidige bijdragesystematiek van toepassing;
- c. Alle niet-AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens betalen vanaf 2019 geen eigen bijdragen meer. Dit was al zo voor de groep niet AOW-gerechtigde huishoudens tot een bijdrageplichtig inkomen van € 35.175,-. De groep is dus uitgebreid.

² Strikt genomen is in 2019 nog geen sprake van een abonnementsstarief, maar van een 'vaste maximale bijdrage'. Omwille van de leesbaarheid van dit rapport gebruiken wij, ook voor 2019, de term 'abonnementsstarief'. Daar waar relevant gaan wij expliciet in op de situatie in 2019.

2.2 Wijziging van de Wmo 2015 - per 1 januari 2020

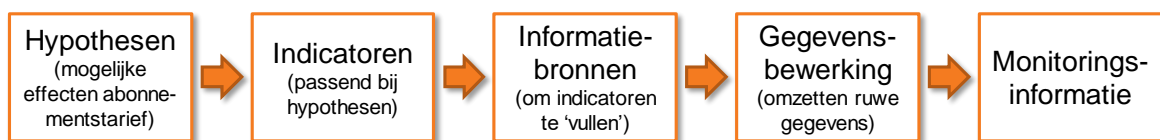
- 17 De belangrijkste wijzigingen per 1 januari 2020 zijn:
- a. Ten opzichte van de in 2019 geldende tussenvariant van het abonnementstarief worden verschillende wijzigingen voorgesteld in het wetsvoorstel. Het abonnementstarief gaat ook gelden voor een deel van de algemene voorzieningen en wordt (grotendeels) onafhankelijk van de kostprijs, inkomen en vermogen. Daarbij bestaat de mogelijkheid om bepaalde voorzieningen bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van het abonnementstarief;
 - b. Uitgangspunt van het abonnementstarief is dat een vast tarief van € 19,- *per maand* geldt voor huishoudens zolang zij gebruikmaken van Wmo-voorzieningen of een Persoonsgebonden budget (pgb) ontvangen. Om uitvoeringstechnische redenen is gekozen voor het omrekenen van het bedrag van € 17,50 per bijdrageperiode van 4 weken tot een maandbedrag van € 19,-;
 - c. De gemeente blijft de mogelijkheid houden om het abonnementstarief voor alle inwoners in gelijke mate naar beneden bij te stellen. Ook blijft de mogelijkheid in stand om voor categorieën van personen tot een door de gemeente bepaalde inkomensgrens de bijdrage op nul euro te zetten. Daarnaast blijven ook de bestaande mogelijkheden voor het vaststellen van de bijdrage voor een algemene voorziening en de bijbehorende kortingsregeling ongewijzigd. Tot slot blijven de uitzonderingen gelden waarin individuele cliënten geen bijdrage verschuldigd zijn;
 - d. Lokaal kunnen gemeenten invulling geven aan wanneer de bijdrage start en stopt en wanneer de bijdrage tijdelijk niet verschuldigd is, bijvoorbeeld bij een ziekenhuisopname. Gemeenten dienen ook bij verordening lokaal duidelijkheid te creëren welke algemene voorzieningen onder het abonnementstarief komen te vallen. Het gaat hierbij in ieder geval om algemene voorzieningen ter compensatie van beperkingen waarbij een duurzame hulpverleningsrelatie wordt aangegaan tussen degenen aan wie een voorziening wordt verstrekt en de betrokken hulpverlener(s), zoals bijvoorbeeld bij huishoudelijke hulp en begeleiding. Ook bij deze duurzame hulp kunnen gemeenten bij verordening bepalen om de eigen bijdrage niet toe te passen;
 - e. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen maatwerkvoorzieningen uitgezonderd worden van het abonnementstarief. Collectief vervoer wordt reeds via de wetswijziging uitgezonderd van het abonnementstarief;
 - f. Voor de maatwerkvoorzieningen beschermd wonen zorg in natura en andere maatwerkvoorzieningen met verblijf blijven de huidige intramurale bijdragesystematieken met (doorgaans) een hogere bijdrage van toepassing.

3. Uitgangspunten voor de monitor

18 In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal uitgangspunten die medebepalend zijn voor de opzet van de monitor, zoals wij die in de hoofdstukken 4 en 5 beschrijven.

3.1 Conceptueel model

19 Een inventarisatie van de mogelijke effecten van de invoering van het abonnementstarief is een belangrijk onderdeel van de onderzoeksaanpak. Deze inventarisatie leidt tot een aantal **hypothesen** die getoetst moeten worden in de monitor. Doen de verwachte effecten zich daadwerkelijk voor en, zo ja, in welke mate? Deze hypothesen zijn de basis voor de monitor. Bij deze indicatoren zoeken wij, in afstemming met de stakeholders, passende **indicatoren**. Welke 'meetbare eenheden' geven de beste inzichten om op de hypothesen te kunnen toetsen? Dit kunnen overigens ook meer kwalitatieve indicatoren zijn. Vervolgens hebben wij, in afstemming met informatieleveranciers, naar de best passende **informatiebronnen** gezocht om deze indicatoren te 'vullen'. Dit kunnen bestaande of nieuw op te zetten informatiebronnen zijn. Tot slot brengen wij in kaart welke **gegevensbewerkingen** nodig zijn om de 'ruwe' gegevens uit de informatiebronnen om te zetten in **monitoringsinformatie**, die aansluiten bij de geïdentificeerde hypothesen. In onderstaande figuur geven wij het op deze manier opgebouwde **conceptuele model** voor de monitor grafisch weer.



Figuur 1: Conceptueel model monitor

3.2 Scope

20 Als scope voor de monitor is uitgegaan van die Wmo-voorzieningen die vanaf 2019 vallen onder (de tussenvariant van) het abonnementstarief. Dit impliceert dat algemene voorzieningen pas vanaf 2020 binnen de scope komen te vallen van de monitor, doordat deze wettelijk gezien pas per 1 januari 2020 onder het abonnementstarief vallen.

3.3 Beoogde gebruikers

21 Omdat de minister van het ministerie van VWS de uitvoering van een monitor heeft toegezegd aan de Tweede Kamer, gaan wij er vanuit dat de monitor openbaar toegankelijk wordt en, dus, voor iedere geïnteresseerde toegankelijk is. De primair beoogde gebruikersgroepen van de monitor zijn:

- a. De Tweede Kamer;
- b. De minister en medewerkers van het ministerie van VWS;
- c. VNG en individuele gemeenten;
- d. Cliëntenorganisaties.

22 Uitgangspunt voor de monitor is dat deze zelfstandig 'leesbaar' is en voor een brede doelgroep geschikt is. Concreet betekent dat de informatie in de monitor is voorzien van voldoende uitleg, duiding en context.

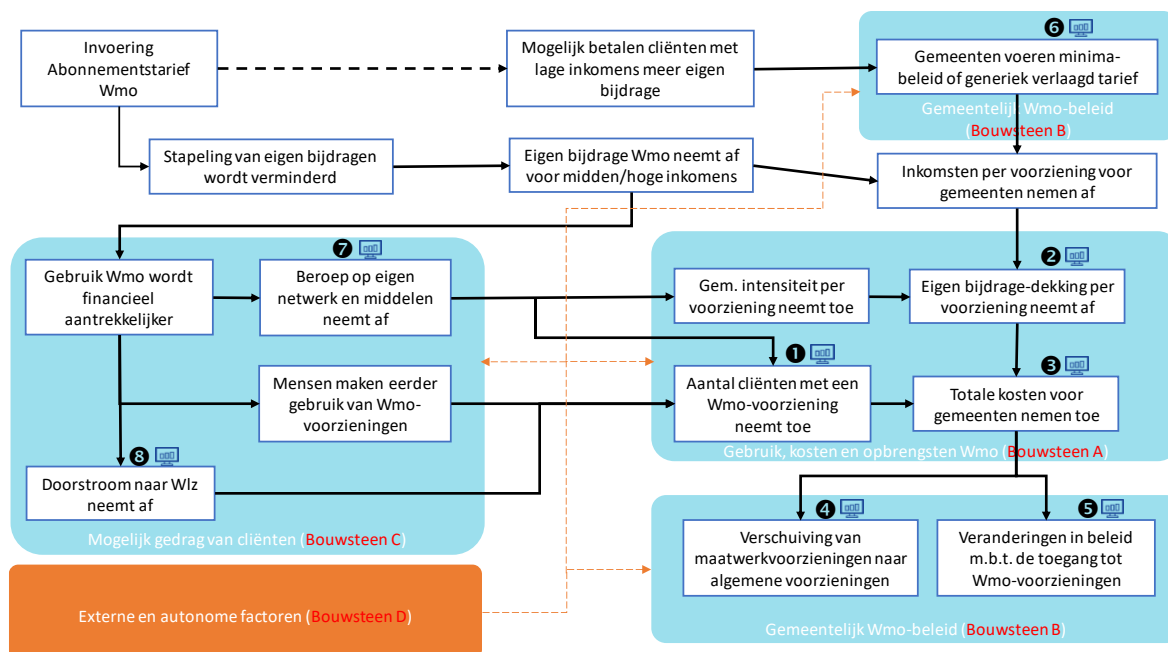
3.4 Timing van de monitor

23 Het moment waarop de uitkomsten van de monitor kunnen worden gepresenteerd is mede afhankelijk van het moment waarop bestaande gegevensbronnen beschikbaar zijn. Sommige van deze bronnen komen pas na een aantal maanden tot een half jaar na afloop van een verslagjaar beschikbaar, met name gebruiksgegevens van Wmo-voorzieningen. Dat betekent inherent ook dat, voor een deel van de indicatoren, de monitoringsinformatie pas na verloop van tijd kan worden gepubliceerd en de bijbehorende mogelijke effecten ook pas na verloop van tijd inzichtelijk worden. Het is belangrijk voor de gebruikers van de monitor om zich hier bewust van te zijn. Uitgangspunt bij de monitoropzet is uiteraard om met zo actueel mogelijke informatie te werken. Het is bij de timing van de publicatie van de monitor zoeken naar een balans tussen enerzijds snelheid van publiceren en anderzijds volledigheid van de gegevens die op dat moment beschikbaar zijn. In hoofdstuk 4 en paragraaf 5.4 gaan wij hier uitgebreider op in, waarbij we ook concreet aangeven wat er op welk moment aan monitoringsinformatie beschikbaar is.

4. Inhoud monitor

24 In dit hoofdstuk beschrijven wij de inhoudelijke opzet van de monitor. Dit doen wij door eerst de hypothesen - de mogelijke effecten die kunnen optreden door invoering van het abonnementstarief - en de daaraan gekoppelde indicatoren in onderlinge samenhang te beschrijven. Vervolgens werken wij de gekozen indicatoren in meer detail uit in de rest van dit hoofdstuk. Hierbij volgen wij de opbouw van het conceptuele model uit hoofdstuk 3. Dat betekent dat wij per (cluster van) indicator(en) de benodigde informatiebronnen beschrijven, de gegevensbewerkingen die nodig zijn en de monitoringsinformatie die daaruit volgt.

4.1 Mogelijke effecten van invoering van een abonnementstarief en bijbehorende indicatoren



Figuur 2. Overzicht van mogelijke effecten van de invoering van het abonnementstarief en bijbehorende indicatoren

25 In deze paragraaf beschrijven wij de mogelijke effecten van de invoering van het abonnementstarief en de bijbehorende indicatoren, en de samenhang daartussen. Wij hebben dit ook schematisch weergegeven in bovenstaande figuur, waarbij de nummering in de figuur verwijst naar de indicator die is opgenomen in de monitor.

26 Door invoering van het abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen neemt de gemiddelde eigen bijdrage per client - mede door beperking van de stapeling van eigen bijdragen - af. Dit effect is voornamelijk van toepassing op mensen met een midden of hoog inkomen. Cliënten met lage inkomens betalen in het huidige stelsel namelijk vaak al de minimale eigen bijdrage van €17,50 per periode van vier weken. In de huidige situatie zijn ook gemeenten die Wmo-cliënten met de laagste inkomens helemaal uitsluiten van betaling van de eigen bijdrage. Na invoering van het abonnementstarief kan het voorkomen dat een deel van deze groep wel een eigen bijdrage moet betalen (van €17,50), tenzij dezelfde gemeenten er voor kiezen vanaf 2019 cliënten met een laag inkomen wederom vrij te stellen van het abonnementstarief, generiek, voor alle cliënten,

een lager tarief (dan €17,50) te hanteren of bepaalde voorzieningen uit te sluiten van eigen bijdrage. In beide situaties - een lagere eigen bijdrage voor midden/hoge inkomens of compensatie bij lagere inkomens - kunnen de gemeentelijke inkomsten per Wmo-voorziening afnemen. Hierdoor neemt de 'dekking' per Wmo-voorziening vanuit de ontvangen eigen bijdrage af, waardoor de totale kosten voor gemeenten stijgen.

27 De lagere eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen heeft mogelijk effect op het gedrag van cliënten. Dat effect is ten dele ook beoogd: het abonnementstarief heeft tot doel eraan bij te dragen dat mensen die om financiële redenen geen beroep deden op Wmo-voorzieningen nu (meer) gebruik gaan maken van voorzieningen. Deze mensen hebben tot nu toe om uiteenlopende redenen geen of minder beroep gedaan op ondersteuning, noch vanuit de Wmo, noch door een beroep te doen op eigen netwerk of middelen, hoewel ze wel een ondersteuningsbehoefte hebben. Een ander mogelijk effect van de lagere eigen bijdrage is dat het beroep van mensen op hun eigen netwerk en financiële middelen afneemt en het gebruik van Wmo-voorzieningen (daardoor) toeneemt. Hier kunnen diverse oorzaken aan ten grondslag liggen:

- a. Het gebruik van Wmo-voorzieningen wordt financieel aantrekkelijker door een lagere eigen bijdrage, die bovendien geldt ongeacht het aantal afgenomen voorzieningen;
- b. Het gebruik van Wmo-voorzieningen wordt aantrekkelijker doordat vooraf meer zekerheid is over de hoogte van de eigen bijdrage;
- c. Samenhangend met a en b: door (communicatie over) de invoering van het abonnementstarief worden mensen zich bewuster van de ondersteuningsmogelijkheden in de Wmo en maken (opnieuw) de afweging om gebruik te maken van deze ondersteuningsmogelijkheden.

28 Een ander mogelijk gedragseffect van cliënten is dat, doordat het verschil in eigen bijdragen voor Wmo- en Wlz-voorzieningen toeneemt, vooral voor hogere-inkomensklassen, het voor cliënten financieel aantrekkelijker kan worden om (langer) in de Wmo te blijven c.q. onaantrekkelijker om naar de Wlz te gaan, als hun zorgbehoefte het toelaat om in de Wmo te blijven. De gemeente of zorgverzekeraar kan een cliënt vragen om een indicatie voor de Wlz aan te vragen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Voldoet een cliënt aan de voorwaarden van de Wlz, dan is het zorgkantoor verantwoordelijk voor de zorg. De zorgverzekeraar of gemeente hoeft dan geen langdurige zorg te leveren. Het is echter niet verplicht voor cliënten om een Wlz-indicatie aan te vragen. Een mogelijk effect van de invoering van het abonnementstarief is dat de prikkel om een Wlz-indicatie aan te vragen kleiner wordt, en de doorstroom van Wmo naar Wlz vermindert.

29 Genoemde mogelijke gedragseffecten van cliënten kunnen leiden tot een toename van het aantal cliënten met een Wmo-voorziening en tot een intensiever gebruik van Wmo-voorzieningen (bijvoorbeeld meer uren ondersteuning). De totale kosten voor gemeenten nemen daardoor toe. Gemeenten ontvangen van het Rijk een compensatie voor de geraamde kosten van de invoering van het abonnementstarief.

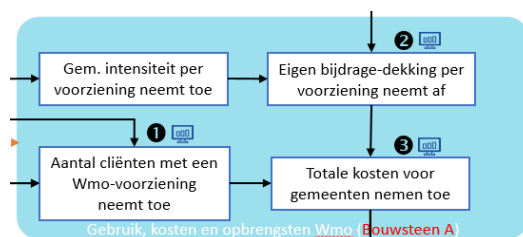
30 De hogere kosten voor gemeenten kunnen ertoe leiden dat gemeenten hun lokale Wmo-beleid aanpassen. Een gemeente kan ertoe besluiten om voorzieningen te verschuiven van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen of omgekeerd. Dit kan spelen in 2019, omdat in dat jaar de algemene voorzieningen nog niet onder het abonnementstarief vallen. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om bij de toegang tot Wmo-voorzieningen nog meer aan te sturen op de zelfredzaamheid van de burger en diens sociale netwerk.

31 In afstemming met de stakeholders zijn de onderzoekers gekomen tot een set van acht onderscheidende indicatoren voor de monitor, die ook in zijn opgenomen in de figuur aan het begin van dit hoofdstuk. Wij hebben de indicatoren geclusterd in een aantal bouwstenen die we in het vervolg van dit hoofdstuk verder uitwerken:

- a. Bouwsteen A: Gebruik van Wmo-voorzieningen, kosten en opbrengsten eigen bijdrage;
- b. Bouwsteen B: Gemeentelijk beleid ten aanzien van eigen bijdragen en Wmo-toegang;
- c. Bouwsteen C: Mogelijk gedrag van cliënten;
- d. Bouwsteen D: Externe en autonome factoren. Als laatste benoemen wij nog een aantal autonome en externe factoren die (ook) invloed kunnen hebben op de zojuist genoemde effecten en daardoor ook opgenomen worden in de monitor.

32 Bouwsteen A bevat de indicatoren die iets zeggen over het gebruik van Wmo-voorzieningen en de kosten voor gemeenten. De overige bouwstenen leveren mogelijke verklaringen op voor en duiding van veranderingen die zichtbaar worden binnen Bouwsteen A.

4.2 Bouwsteen A: Gebruik van Wmo-voorzieningen, kosten en opbrengsten eigen bijdrage



Figuur 3. Schematische weergave Bouwsteen A

33 Bouwsteen A heeft betrekking op de mogelijke effecten van invoering van het abonnementstarief op het aantal cliënten, de inkomsten uit de eigen bijdrage en de kosten voor de betreffende Wmo voorzieningen. De achterliggende hypothese is dat, door de hierboven beschreven oorzaken, een groter aantal cliënten gebruik gaat maken van Wmo-voorzieningen. Het effect wordt vooral verwacht in de voorzieningen met betrekking tot hulp bij het huishouden voor de midden en hoge inkomensgroepen.

4.2.1 Indicatoren Bouwsteen A

Indicator 1: Aantal unieke cliënten met een Wmo-voorziening per gemeente (en per 1.000 inwoners), per leeftijdscategorie, per inkomensklasse en per type voorziening die vallen binnen het abonnementstarief

Indicator 2: Inkomsten uit eigen bijdrage per gemeente, per leeftijdscategorie en per inkomensklasse die vallen binnen het abonnementstarief

Indicator 3a: Uitgaven aan Wmo-voorzieningen per gemeente die vallen binnen het abonnementstarief

Indicator 3b: Verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente

34 Met deze indicatoren kan gemonitord worden of meer burgers gebruikmaken van de Wmo-voorzieningen die binnen het abonnementstarief vallen. Ook is het mogelijk te achterhalen waar het grootste effect optreedt: per type voorziening, inkomensklasse en/of leeftijdscategorie (of combinaties hiervan).

35 Voor de indicatoren die vallen onder Bouwsteen A geldt dat deze worden uitgesplitst naar:

- a. Leeftijdscategorie³ (indicator 1 en 2):
 - i. Jonger dan 30 jaar;
 - ii. 30 tot 45 jaar;
 - iii. 45 tot 60 jaar;
 - iv. 60 tot 75 jaar;
 - v. 75 tot 85 jaar
 - vi. 85 jaar of ouder;
 - vii. Totaal;
- b. Inkomensklasse (indicator 1 en 2)⁴:
 - i. Minder dan € 10.000,-;
 - ii. € 10.000,- tot € 20.000,-;
 - iii. € 20.000,- tot € 30.000,-;
 - iv. € 30.000,- tot € 40.000,-;
 - v. € 40.000,- tot € 50.000,-;
 - vi. € 50.000,- tot € 100.000;
 - vii. € 100.000,- of meer;
 - viii. Totaal;
- c. Type voorziening⁵ (indicatoren 1, 2, 3a en 3b):
 - i. Hulp bij het huishouden;
 - ii. Ondersteuning thuis;
 - iii. Hulpmiddelen en diensten⁶;
 - iv. Totaal over bovenstaande categorieën.

³ Leeftijdscategorieën conform categorieën die het CBS hanteert bij de presentatie van de cijfers in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Tevens kan onderscheid worden gemaakt in wel/niet pensioengerechtigd en eenpersoons- versus meerpersoonshuishoudens.

⁴ Hierbij wordt aangesloten bij de categorieën die het CBS rapporteert bij rapportages over het inkomen van de bevolking. Het is eventueel ook mogelijk om een andere verdeling te maken. Voor berekening van het inkomen van het CAK zijn drie categorieën gedefinieerd, deze kunnen echter niet een-op-een overgenomen worden vanwege het verschil in definitie tussen CBS en CAK.

⁵ Dit zijn de hoofdcategorieën die worden onderscheiden binnen de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Verblijf en opvang, de vierde categorie die wordt onderscheiden, valt buiten de scope van de monitor. Vanaf 2020 kan dit onderscheid niet meer worden gemaakt voor indicator 2 over de inkomsten uit eigen bijdragen.

⁶ Vervoersdiensten vallen binnen deze categorie voorzieningen maar niet onder het abonnementstarief. Aan het CBS moet daarom gevraagd worden om vervoersdiensten indien mogelijk buiten de analyses te laten.

36 Bovengenoemde indeling is het startpunt voor de analyses. Het kan, omwille van de toegankelijkheid van de monitor, raadzaam zijn om in de uiteindelijke monitorrapportage categorieën samen te voegen om het aantal combinaties te beperken.

4.2.2 Informatiebronnen Bouwsteen A

Indicator 1: Aantal unieke cliënten met een Wmo-voorziening, per gemeente (en per 1.000 inwoners), per leeftijdscategorie, per inkomensklasse en per type voorziening die vallen binnen het abonnementstarief

37 De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) bevat informatie over het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Gemeenten leveren hiertoe volgens een vast protocol⁷ gegevens op clientniveau aan bij het CBS. Op basis van die gegevens wordt momenteel inzicht gegeven in bijvoorbeeld cliëntaantallen (per type voorziening en totaal), stapeling van voorzieningen en intensiteit van de voorzieningen. Het gaat zowel om gebruik van voorzieningen op basis van zorg in natura als op basis van een pgb. Steeds meer gemeenten⁸ leveren deze informatie tweemaal per jaar aan bij het CBS, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om de gegevens die een half jaar eerder al zijn aangeleverd te actualiseren of te corrigeren.

38 Doordat gemeenten vanaf 2017 steeds beter met het standaard berichtenverkeer zijn gaan werken, zijn de gegevens vooral vanaf 2016/2017 van steeds betere kwaliteit en steeds vollediger geworden. De GMSD is daarmee een voor de hand liggende informatiebron voor het in kaart brengen van het aantal cliënten met een Wmo-voorziening en de ontwikkeling daarvan. Deze gegevens zijn in beheer bij het CBS. Daarbij bestaat de mogelijkheid om op basis van Burgerservicenummers (BSN) van cliënten deze data te koppelen met andere bestanden van het CBS, bijvoorbeeld om leeftijd en inkomen aan deze gegevens over Wmo-gebruik te koppelen. Het CBS heeft gegevens beschikbaar over het inkomen op persoons- en huishoudenniveau (op het moment t-2) en beschikt daarnaast over de geboortedata van alle inwoners, om ook de leeftijd van Wmo-clieënten te kunnen vaststellen. Met deze gegevens is het dus mogelijk om indicator 1 te vullen. Wel moet opgemerkt worden dat, indien een gemeente kiest voor een taakgerichte bekostigingsvariant, informatie op clientniveau niet beschikbaar is voor de betreffende gemeente. Het is dus mogelijk dat gemeenten in de loop van de monitor kiezen voor deze bekostigingsvariant en daarom geen informatie kunnen aanleveren voor de cliëntaantallen.

39 Een alternatief dat is overwogen voor het bepalen van het aantal cliënten zijn de CAK-registraties op cliëntniveau die worden bijgehouden in het kader van het incasseren van de eigen bijdragen. In deze monitor is echter gekozen om uit te gaan van de informatie uit de GMSD. De uitvoeringsorganisatie CAK is onder andere verantwoordelijk voor het vaststellen en innen van de eigen bijdrage op grond van de Wmo voor gemeenten. Het CAK registreert gegevens over de geïnde eigen bijdrage op cliëntniveau en kan een uitsplitsing maken naar gemeente, leeftijdsgroep, inkomensklasse en type voorziening. De CAK-registraties zijn in de loop van de jaren steeds beter geworden; het CAK is afhankelijk van de informatie die gemeenten

⁷ [Aanleverprotocol Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein](#), VNG Realisatie, juli 2018. Het is bij de uitvraag over 2018 belangrijk om aan de gemeenten te melden dat de gegevens ook gebruikt zullen worden voor de onderhavige monitor.

⁸ In 2017 waren dat circa 317 gemeenten. De aantallen over het eerste half jaar van 2018 worden eind november 2018 bekendgemaakt.

aanleveren. De data over 2018 heeft de hoogste betrouwbaarheid. Het CAK heeft echter niet alle cliënten binnen de Wmo-voorzieningen die vallen onder het abonnementstarief, in beeld. Het kan zijn dat gemeenten geen gegevens aanleveren van cliënten die wel binnen de doelgroep vallen maar geen eigen bijdrage betalen, bijvoorbeeld omdat de gemeente voor de betreffende voorziening de eigen bijdrage op nul heeft gesteld. Het totaal aantal cliënten, per gemeente en op landelijk niveau, dat CAK registreert, is om deze reden niet volledig en daarom minder geschikt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen met betrekking tot de aantallen cliënten die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen. Er is daarom niet voor dit alternatief gekozen.

Indicator 2: Inkomsten uit eigen bijdrage per gemeente per leeftijdscategorie en per inkomensklasse die vallen binnen het abonnementstarief

40 Als gevolg van de rol van het CAK zoals beschreven in de vorige alinea zijn CAK-registraties de geëigende bron voor inzichten in de hoogte van de eigen bijdrage. Aangezien het CAK de enige partij is die de eigen bijdrage mag innen zijn deze registraties volledig. Het CAK maakt vanaf 2020 geen uitsplitsing meer naar het type voorziening, omdat dit voor de uitvoering van taken dan niet meer nodig is. Het is mogelijk om een verzoek bij de keten van betrokkenen rondom het berichtenverkeer neer te leggen om deze uitsplitsing in stand te houden. Het idee van het abonnementstarief is echter dat een eigen bijdrage wordt geïnd ongeacht het aantal voorzieningen waar een cliënt gebruik van maakt. Het koppelen van (een deel) van de eigen bijdrage aan een voorziening lijkt daarom niet logisch en zou leiden tot extra uitvoeringslasten voor gemeenten en het CAK. Daarnaast zou gedefinieerd moeten worden hoe de eigen bijdrage toegedeeld moet worden aan een voorziening indien een cliënt van meerdere voorzieningen gebruikmaakt. Om deze reden worden in de monitor de inkomsten uit de eigen bijdragen vanaf 2020 niet meer uitgesplitst naar het type voorziening. Tot slot is het relevant dat het CAK een andere definitie hanteert dan het CBS voor het bepalen van de inkomensklassen (per persoon per huishouden versus per leefeenheid). Dit verschil is met name relevant bij de interpretatie tussen de inkomensklassen van indicator 1 en indicator 2. Indicator 3 wordt om deze reden ook niet uitgesplitst naar inkomensklasse.

Indicator 3: Verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente

41 De gemeentelijke uitgaven aan Wmo-voorzieningen zijn opgenomen in de GMSD. Deze data wordt echter beperkt aangeleverd door gemeenten - in 2017 hadden slechts 166 gemeenten deze uitgaven ingevuld - en de data wordt niet gecontroleerd door het CBS. Gemeenten kunnen wel op basis van het op-orde-rapport dat door het CBS wordt opgestuurd de gegevens controleren en eventueel corrigeren. Voor deze monitor worden, gezien de lacunes van de GMSD, de Wmo-uitgaven per type voorziening (eerder genoemde driedeling), voor zover deze vallen onder het abonnementstarief, in een separate uitvraag verzameld. Aan gemeenten wordt jaarlijks, eind juli na de oplevering van de jaarrekening, gevraagd om de kosten over het voorgaande boekjaar aan te leveren. Het betreffen hier kosten voor de geleverde ondersteuning, niet zijnde de uitvoeringskosten (bedrijfsmatige kosten die door gemeenten worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de ondersteuningstaken). In het eerste monitoringsjaar (over 2018) worden ook de uitgaven aan deze Wmo-voorzieningen over 2017 opgevraagd, zodat - met de nodige voorzichtigheid - een iets langere periode voorafgaand aan de invoering van het abonnementstarief inzichtelijk wordt gemaakt. De uitgaven aan Wmo-voorzieningen worden vervolgens afgezet tegen de inkomsten uit eigen bijdragen (indicator 2).

4.2.3 Gegevensbewerking Bouwsteen A

Indicator 1: Aantal unieke cliënten met een Wmo-voorziening per gemeente (en per 1.000 inwoners), per leeftijdscategorie, per inkomensklasse en per type voorziening die vallen binnen het abonnementstarief

42 Voor indicator 1 is het nodig dat een bestand wordt samengesteld op cliëntniveau waarin BSN (gepseudonimiseerd) en type maatwerkvoorziening is opgenomen op basis van de GMSD. Daarbij is het van belang dat per half jaar de cliënten worden geselecteerd die in een halfjaar gebruik hebben gemaakt van een of meerdere maatwerkvoorzieningen. Op basis van start- en eventueel einddatum is dit vast te stellen. Elk BSN mag maar een keer per hoofdcategorie voorkomen; daarop dient te worden gecontroleerd en eventueel ontdebeld. Daaraan dient op basis van het BSN de leeftijd en het meest recente huishoudinkomen te worden gekoppeld. Het huishoudinkomen is op persoonsniveau beschikbaar bij het CBS voor het jaar t-2. Op basis van dit bestand is het mogelijk om indicator 1 te vullen door te aggregeren naar de verschillende uitsplitsingen die in 4.2.1 zijn gegeven. Ook is het mogelijk om de stapelingen van voorzieningen, net zoals bij de GMSD, inzichtelijk te maken. Zodra gegevens van meerdere halfjaren beschikbaar zijn kunnen ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt. Wanneer gegevens van beide halfjaren binnen een kalenderjaar beschikbaar zijn, kunnen ook cijfers over een heel jaar worden berekend. Hiertoe dient een extra analyse te worden gedaan waarbij unieke cliënten in een heel jaar per type voorziening worden geselecteerd. Voor deze gegevensbewerking worden inkomensgegevens uit het jaar t-2 gekoppeld aan de cliënten uit het jaar t-1. Omdat inkomensgegevens niet eerder beschikbaar zijn, is dit niet te voorkomen. Wij verwachten dat de foutmarge beperkt is: naar verwachting zijn de inkomensverschuivingen in opeenvolgende jaren beperkt op huishoudensniveau⁹.

43 Aangezien niet alle (maar wel de meeste) gemeenten meedoen met de GMSD is het niet mogelijk om een totaalbeeld voor Nederland te creëren puur op basis van de gegevens uit de GMSD. Dit is wel mogelijk indien de gegevens worden geëxtrapoléerd voor heel Nederland. Het meest praktisch en consistent is om hiervoor aan te sluiten bij de extrapolatiemethode voor de GMSD-cijfers zoals het CBS die al toepast, op basis van drie variabelen¹⁰. Het is daarbij van belang om te beseffen dat de gepresenteerde aantallen niet de exacte aantallen voor heel Nederland zijn. De extrapolatie dient vooral om het mogelijk te maken om een vergelijking over de (half)jaren te kunnen maken, ook als de samenstelling van de gemeenten in de respons over de jaren wat verschilt.

Indicator 2: Inkomsten uit eigen bijdrage per gemeente per leeftijdscategorie en per inkomensklasse die vallen binnen het abonnementstarief

44 Voor indicator 2 is het van belang dat er, door het CAK, een bestand wordt samengesteld met alle huishoudens die een eigen bijdrage hebben betaald voor gebruik van de verschillende typen voorziening (tot 2020), zoals in 4.2.1 is weergegeven. Daarbij gaat het om de jaarlijks gefactureerde eigen bijdrage per huishouden. Aan dit bestand dient de leeftijd van de jongste cliënt per huishouden¹¹ te worden gekoppeld,

⁹ Om die reden hanteert het CAK momenteel ook het inkomensniveau in jaar t-2 voor de bepaling van de eigen bijdrage.

¹⁰ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/49/cbs-schat-gebruik-van-wmo-maatwerkvoorzieningen>.

¹¹ Dit is relevant indien er meerdere cliënten per huishouden zijn.

evenals het leefeenheidsinkomen. Op basis van dit bestand kunnen per inkomensklasse en per leeftijdscategorie de inkomsten uit (gefactureerde) eigen bijdragen per jaar worden vastgesteld. Achterliggend wordt hierbij op leefeenheidsniveau in plaats van op cliëntniveau gewerkt, aangezien de eigen bijdrage ook per leefeenheid wordt vastgesteld.

Indicator 3: Verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente

45 Voor indicator 3a is het, vanwege het belang van een zuivere informatievoorziening, nodig dat de bij de gemeenten opgehaalde gegevens over uitgaven aan Wmo-voorzieningen worden gecontroleerd op uitschieters en onrealistische waarden. Ter controle wordt steekproefsgewijs onderliggende documentatie bij de gemeente opgevraagd. Bij uitschieters en onrealistische waarden worden ook altijd de onderliggende gegevens opgevraagd ter verificatie. Het gaat voor deze monitor te ver om deze informatie voor alle gemeenten in detail te controleren. Vervolgens is het nodig om op basis van het gecontroleerde bestand de kosten per type voorziening per jaar te berekenen. Hierbij is het van belang dat de gemeenten die deelnemen aan deze uitvraag blijven deelnemen. Op het moment dat er een gemeente is die in een bepaald jaar geen cijfers over uitgaven meer aanlevert, kan deze gemeente ook niet worden opgenomen bij andere jaren, omdat dit een vertekend beeld zou geven.

46 Met dit bestand kan op basis van de gegevens van de gemeenten die deelnemen een extrapolatie worden gedaan naar het totaal van Nederland, op dezelfde manier als het CBS doet bij de GMSD (zie indicator 1). Ook hier is het van belang om te beseffen dat de geëxtrapolerde uitgaven niet de exacte uitgaven aan deze voorzieningen voor heel Nederland zijn. De extrapolatie dient vooral om een vergelijking over de jaren te kunnen maken, ook als de samenstelling van de gemeenten in de respons over de jaren wat verschilt. Om een enigszins betrouwbaar beeld te geven is het van belang dat minimaal 200 gemeenten informatie aanleveren voor deze indicator.

47 De jaarlijkse uitgaven per Wmo-voorziening per gemeente kunnen worden gelegd naast de inkomsten uit de eigen bijdragen per gemeente. Zie hiervoor de beschrijving aan het begin van deze paragraaf. Op die manier kan per jaar de verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente worden berekend (indicator 3b).

4.2.4 Monitoringsinformatie Bouwsteen A

48 Voor alle indicatoren geldt dat deze in de monitor op totaalniveau - voor heel Nederland - worden gepresenteerd¹². Daarbij worden de indicatoren in deze monitor op totaalniveau (alle typen voorzieningen samen, alle leeftijdscategorieën samen en alle inkomensklassen samen) en per type voorziening, leeftijdscategorie en/of inkomensklasse gepresenteerd. Een visuele weergave van de monitor voor indicator 1 tot en met 3 staat weergegeven in Tabel 1. Deze tabellen zijn beschikbaar op drie niveaus: (1) per gemeente; (2) het totaal van de gemeenten die informatie hebben aangeleverd aan de GMSD; (3) het totaal, geëxtrapolerd, voor alle gemeenten in Nederland. Het is hiernaast mogelijk om de tabellen in een interactief

¹² Hoewel voor het uitvoeren van de analyses wel op cliënt- en gemeenteniveau wordt gekeken.

doorklikbaar dashboard op te nemen (zoals bijvoorbeeld in CBS Statline) waarbij de diverse doorsnedes (zoals een uitsplitsing naar inkomen en leeftijdsgroep) eenvoudig te selecteren zijn.

Indicator 1 - Overzicht gebruik per voorziening						
Type voorziening	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners
Hulp bij het huishouden	#	#	#	#	%	%
Ondersteuning thuis	#	#	#	#	%	%
Hulpmiddelen en diensten	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Indicator 1 - Overzicht gebruik per leeftijd						
Leeftijdsklasse	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners
18-25	#	#	#	#	%	%
26-35	#	#	#	#	%	%
36-45	#	#	#	#	%	%
46-55	#	#	#	#	%	%
56-65	#	#	#	#	%	%
66-75	#	#	#	#	%	%
76-85	#	#	#	#	%	%
85+	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Indicator 1 - gebruik per inkomensgroep						
Inkomensgroep	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners
Minder dan 10.000 euro	#	#	#	#	%	%
10.000 tot 20.000 euro	#	#	#	#	%	%
20.000 tot 30.000 euro	#	#	#	#	%	%
30.000 tot 40.000 euro	#	#	#	#	%	%
40.000 tot 50.000 euro	#	#	#	#	%	%
50.000 tot 100.000 euro	#	#	#	#	%	%
100.000 euro of meer	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Indicator 1 - Mogelijke nadere uitsplitsing (voorbeeld)						
Voorzientype: Hulp bij het huishouden/Leefijdsklasse	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke klanten	Per 1000 inwoners
18-25	#	#	#	#	%	%
26-35	#	#	#	#	%	%
36-45	#	#	#	#	%	%
46-55	#	#	#	#	%	%
56-65	#	#	#	#	%	%
66-75	#	#	#	#	%	%
76-85	#	#	#	#	%	%
85+	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Indicator 2 - Inkomsten uit eigen bijdrage			
	2018	2019	Delta 2018-2019
Totaal	€	€	%

Indicator 3a - Uitgaven aan Wmo-voorzieningen die vallen binnen het abonnementstarief			
Type voorziening	2018	2019	Delta 2018-2019
Hulp bij het huishouden	€	€	%
Ondersteuning thuis	€	€	%
Hulpmiddelen en diensten	€	€	%
Totaal	€	€	%

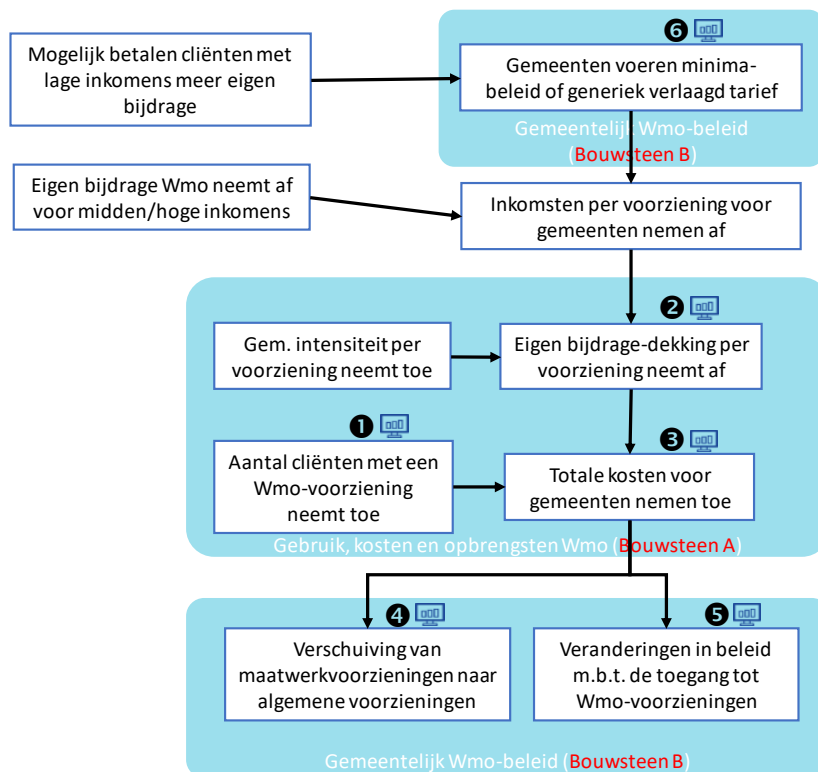
Indicator 3b - Verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente en per type voorziening			
	2018	2019	Delta 2018-2019
Totaal	%	%	%

Tabel 1. Visuele weergave van de indicatoren 1, 2 en 3 (ter illustratie)

49 Gezien de verschillende gegevensbronnen die ten grondslag liggen aan de vulling van de indicatoren, verschilt het per indicator met welke frequentie gegevens kunnen worden getoond:

- a. Indicator 1:
 - i. Aansluiting bij de cyclus van de GMSD betekent dat gegevens per half jaar kunnen worden gepresenteerd. Binnen 4 tot 5 maanden na afloop van het betreffende half jaar zijn de gegevens uit de monitor beschikbaar, waarna gegevens over leeftijd en inkomen direct hieraan kunnen worden toegevoegd. Dit betekent dat in de eerste maanden van een jaar cijfers over de eerste helft van het jaar ervoor kunnen worden gepresenteerd. Rond augustus/september kunnen de eerste cijfers van de tweede helft van het jaar ervoor worden gepresenteerd, inclusief de gegevens over het gehele jaar;
 - ii. Voor gegevens over inkomen (op huishoudniveau) geldt echter dat de meest recente gegevens op minimaal 2 jaar geleden betrekking hebben;
 - iii. In de monitor kunnen gegevens vanaf 2017 worden opgenomen voor deze indicator;
- b. Indicator 2:
 - i. Het CAK geeft aan dat ongeveer een half jaar na afronding van een jaar de gegevens beschikbaar komen voor verdere verwerking zoals voor een monitor als deze. Dit betekent dat indicator 2, eenmaal per jaar kan worden geladen met gegevens over het voorgaande jaar. Rond augustus/september van het volgende jaar kan deze indicator daarmee jaarlijks worden geactualiseerd. Dit betekent dat vanaf medio 2020 uitspraken gedaan kunnen worden over de eigen bijdragen in 2019;
 - ii. Voor gegevens over inkomen (op huishoudniveau) geldt echter ook dat de meest recente gegevens van minimaal 2 jaar geleden zijn;
 - iii. In de monitor kunnen gegevens vanaf 2018 worden opgenomen voor deze indicator;
- c. Indicator 3a en 3b:
 - i. Een logisch moment voor de uitvraag onder gemeenten is na oplevering van de gemeentelijke jaarrekeningen. Daarmee kan de start van deze uitvraag niet eerder plaatsvinden dan begin augustus 2020 voor informatie over het kalenderjaar 2019. De uitvraag zelf en de verwerking ervan vraagt om minimaal 2 maanden doorlooptijd. Daarmee kunnen gegevens over uitgaven aan Wmo-voorzieningen (indicatoren 3a en 3b) in 2019 op z'n vroegst in september 2020 beschikbaar zijn voor de monitor;
 - ii. In de monitor kunnen gegevens vanaf 2017 worden opgenomen voor indicator 3a en kunnen gegevens vanaf 2018 opgenomen worden voor indicator 3b.

4.3 Bouwsteen B: Gemeentelijk beleid ten aanzien van eigen bijdragen en Wmo-toegang



Figuur 4. Schematische weergave Bouwsteen B

50 Bouwsteen B gaat over mogelijke beleidsmatige reacties van gemeenten op de invoering van het abonnementstarief. Na verwachting zullen na invoering meer burgers gebruikmaken van Wmo-voorzieningen terwijl de dekking op basis van ontvangen eigen bijdragen juist afneemt. Als gevolg van de invoering van het abonnementstarief kunnen gemeenten ervoor kiezen om:

- Voorzieningen te verschuiven van maatwerk naar algemene voorzieningen of omgekeerd;
- Het lokale beleid ten aanzien van de toegang tot de Wmo aan te passen;
- Het minimale beleid of eigen bijdragebeleid te wijzigen.

51 Om dit te peilen zijn de volgende indicatoren van belang.

4.3.1 Indicatoren Bouwsteen B

Indicator 4: Verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en vice versa

52 Na invoering van het abonnementstarief wordt voor gemeenten de dekking vanuit eigen bijdragen lager en het gebruik van Wmo-voorzieningen hoger. Hierdoor kan het voor gemeenten financieel aantrekkelijk zijn bestaande Wmo-maatwerkvoorzieningen aan te bieden in de vorm van een algemene voorziening of vice versa. Deze potentiële verschuiving tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen is naar verwachting enkel relevant in 2019, aangezien in 2020 de eigen bijdragen van de meeste algemene

voorzieningen ook onder het abonnementstarief komen te vallen. Een omgekeerde beweging kan ook zichtbaar worden: gemeenten kunnen overwegen om voorzieningen te verschuiven van algemeen naar maatwerk, om sterker te kunnen sturen op de toegang.

Indicator 5: Verandering in lokaal Wmo-beleid gericht op de toegang

53 Door invoering van het abonnementstarief worden de kosten van de Wmo-voorzieningen in mindere mate gedekt vanuit eigen bijdragen van burgers. Hierdoor kan voor gemeenten de prikkel ontstaan hiervoor te compenseren door het toegangsbeleid voor de Wmo anders in te richten, bijvoorbeeld door minder uren te indiceren bij de toegang tot Wmo-voorzieningen, indien de hulpvraag van de cliënt daar ruimte voor laat. Of door in de toegang aan te sturen op een groter beroep op de zelfredzaamheid van aanvragers.

Indicator 6: Het aantal gemeenten dat een minimabeleid of generiek verlaagd tarief hanteert per jaar

54 Om te voorkomen dat cliënten door invoering van het abonnementstarief een hogere eigen bijdrage moeten betalen of om kwetsbare burgers financieel te ontlasten kunnen gemeenten ervoor kiezen om minimabeleid te (blijven) voeren, een generiek verlaagd tarief (lager dan € 17,50) te hanteren voor de eigen bijdrage of deze op nihil te stellen (uitsluiten van eigen bijdrage). Daarnaast kunnen gemeenten ook juist hun huidige minimabeleid afschaffen om meer inkomsten te genereren. Door per jaar, per gemeente te registreren welke tarieven gehanteerd worden, kunnen beleidsverschuivingen op lokaal niveau in kaart gebracht worden. Aangezien het abonnementstarief dezelfde hoogte zal krijgen als de huidige minimale eigen bijdrage (€ 17,50), kunnen cliënten alleen meer eigen bijdrage gaan betalen bij het wegvallen van het minimabeleid in hun gemeente of indien een generiek verlaagd tarief komt te vervallen. Mochten er gemeenten zijn waar na invoering van het abonnementstarief het beleid ten aanzien van minima of tariefstelling verandert, dan is het mogelijk om door middel van CAK-gegevens inzichtelijk te maken hoeveel mensen in deze gemeenten hierdoor een hogere eigen bijdrage moeten gaan betalen. Dit is echter geen standaard onderdeel van de monitor.

4.3.2 Informatiebronnen Bouwsteen B

Indicator 4: Verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en vice versa

55 In hoeverre een voorziening als maatwerk of algemeen wordt aangeboden wordt door gemeenten zelf bepaald. Om indicator 4 betrouwbaar te kunnen meten wordt aan de landelijke uitvraag zoals beschreven bij Bouwsteen A (voor de totale Wmo-uitgaven), een item toegevoegd waarin gemeenten gevraagd wordt aan te geven per voorzieningstype in hoeverre zij dit als maatwerk en/of algemene voorziening aanbieden. Hiervoor kunnen de voorzieningstypen gehanteerd worden zoals in de GMSD (zie onderstaande figuur).

Categoriecode	Type maatwerkarrangement
Hulp bij het huishouden	
01	Hulp bij het huishouden
Ondersteuning thuis	
02	Begeleiding
03	Persoonlijke verzorging
04	Kortdurend verblijf
06	Overige ondersteuning gericht op het individu of huishouden/gezin
07	Dagbesteding
09	Overige groepsgerichte ondersteuning
10	Overige maatwerkarrangementen
Hulpmiddelen en diensten	
05	Woondiensten
08	Vervoersdiensten
11	Rolstoelen
12	Vervoervoorzieningen
13	Woonvoorzieningen
14	Overige hulpmiddelen

Tabel 2. Categorisering type voorziening GMSD (exclusief Verblijf en opvang, die buiten het abonnementstarief vallen)¹³

Indicator 5: Verandering in lokaal Wmo-beleid gericht op de toegang

56 Het lokale toegangsbeleid kan per gemeente sterk verschillen en is moeilijk in cijfers te vangen. Het schetsen van een goed beeld van verschuivingen in dit beleid behoeft daarom een kwalitatieve aanpak. Onder een steekproef van 18 gemeenten wordt een diepteonderzoek uitgevoerd, voor het eerst in de loop van 2019. Deze gemeenten worden geselecteerd op basis van het gemiddelde Wmo-gebruik per inwoner (zoals beschreven in de GMSD¹⁴) en regio (Noord, Midden, Zuid¹⁵). Per regio worden zes gemeenten geselecteerd (2 hoog-, 2 midden- en 2 laaggemiddeld Wmo-gebruik per inwoner). Dit diepteonderzoek kan ook worden benut om zicht te krijgen op hoe gemeenten in het algemeen omgaan met de invoering van het abonnementstarief.

57 Bij deze steekproefgemeenten worden diepte-interviews gehouden met beleidsmedewerkers, klantmanagers Wmo en onafhankelijke cliëntondersteuners, waarin onder andere wordt gesproken over de volgende onderwerpen¹⁶:

- a. Hoe hebben gemeenten invulling gegeven aan de invoering van het abonnementstarief? Bijvoorbeeld door de inzet van laagdrempelige voorzieningen? Hoe zijn (potentiële) Wmo-cliënten geïnformeerd over de veranderingen?
- b. Hoe is de indicering georganiseerd binnen de gemeente? Welke stappen doorlopen (potentiële) cliënten daarbij? Op welke manier geven ze invulling aan het doen van een beroep op de zelfredzaamheid van de aanvragers? Hoe en in hoeverre worden Wmo-consulenten geïnstrueerd?
- c. Zijn veranderingen in het lokale indiceringsbeleid doorgevoerd na invoering van het abonnementstarief?

¹³ Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, Aanleverprotocol, VNG Realisatie, Versie juli 2018.

¹⁴ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/>.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schoolvakanties/regios-schoolvakantie>.

¹⁶ Het is raadzaam cliëntenorganisaties te betrekken bij het opstellen van de topiclijsten voor de diepte-interviews.

- d. Welke andere reguliere en ad-hoc beleidsaanpassingen met betrekking tot de Wmo hebben gemeenten doorgevoerd en wat is hiervan de mogelijke impact op het gebruik van Wmo-voorzieningen?
- e. Is de cliëntenpopulatie veranderd na invoering van het abonnementstarief? Leidt tot veranderingen in de keukentafelgesprekken?
- f. Zijn er veranderingen zichtbaar in de duur van de ondersteuning?
- g. Zijn er aanwijzingen dat de gemiddelde uitvoeringskosten voor gemeenten per casus zijn toe- of afgenomen? Zijn er bijvoorbeeld relatief meer of minder afwijzingen en bezwaar- en beroepszaken?

Indicator 6: Het aantal gemeenten dat een minimale beleid of generiek verlaagd tarief hanteert per jaar

58 Ten bate van het innen van de eigen bijdragen leveren alle gemeenten jaarlijks aan het CAK aan of zij minimale beleid voeren en/of een verlaagd generiek tarief hanteren. Voor het vullen van indicator 6 kunnen deze gegevens - eventueel geaggregeerd - jaarlijks door het CAK voor de monitor abonnementstarief worden aangeleverd.

4.3.3 Gegevensbewerking Bouwsteen B

59 Voor indicator 4 worden de uitgevraagde gegevens geanalyseerd. Op basis daarvan worden inzichtelijke overzichten samengesteld.

60 Van de gesprekken die gehouden worden in de achttien steekproefgemeenten (indicator 5) worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden geanalyseerd om zo de rode draad uit de gesprekken te halen.

61 Voor indicator 6 levert het CAK een dataset aan met daarin alle gemeenten die een minimale beleid voeren of een generiek verlaagd tarief hanteren, inclusief de exacte hoogte van de tarieven.

4.3.4 Monitoringsinformatie Bouwsteen B

Voor de indicatoren 4 en 6 levert de monitor een getalsmatig overzicht op van veranderingen in het gemeentelijke beleid. Een visuele weergave van indicator 4 en 6 staat opgenomen in Tabel 3.

Indicator 4 - Aanbiedingsvorm van Wmo-voorzieningen (maatwerk en/of algemeen)									
Aantal gemeenten	2018			2019			Delta 2018-2019		
	Enkel maatwerk voorziening	Enkel algemene voorziening	maatwerk en algemene voorziening	Enkel maatwerk voorziening	Enkel algemene voorziening	maatwerk en algemene voorziening	Enkel maatwerk voorziening	Enkel algemene voorziening	maatwerk en algemene voorziening
Hulp bij het huishouden	#	#	#	#	#	#	%	%	%
Ondersteuning thuis	#	#	#	#	#	#	%	%	%
Hulpmiddelen en diensten	#	#	#	#	#	#	%	%	%
Totaal	#	#	#	#	#	#	%	%	%

Indicator 6 - Aantal gemeenten die minima beleid of verlaagd tarief hanteren			
Aantal gemeenten	2017	2018	Delta 2017-2018
Minima beleid	#	#	%
Generiek verlaagd tarief	#	#	%
Geen minima beleid/verlaagd tarief	#	#	%
Totaal	#	#	%

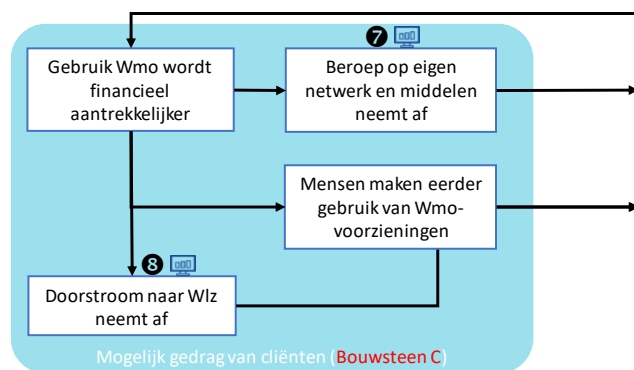
Tabel 3. Visuele weergave indicator 4 en 6 (ter illustratie)

62 De monitor geeft, met de beschreven aanpak, geen 'harde' cijfers, maar een kwalitatief beeld ten behoeve van indicator 5. Door het verdiepende onderzoek onder gemeenten jaarlijks te herhalen kunnen eventuele

ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt. Een eerste ronde kan in de loop van 2019 plaatsvinden, omdat dan waarschijnlijk de eerste (mogelijke) effecten van het abonnementstarief zichtbaar worden.

63 Naar verwachting vinden de sterkste beleidsveranderingen direct na de invoering van het abonnementstarief in 2019 plaats. Veranderingen kunnen ook optreden als per 2020 de wetswijziging in werking treedt. Het is dus in ieder geval belangrijk om, jaarlijks in het najaar, een goed beeld te krijgen, voor alle drie de indicatoren, van de situatie in 2019 en 2020, in vergelijking met 2018. Of het zinvol is om dezelfde onderzoeksactiviteiten ook in 2021 te continueren, dient in 2020 bepaald te worden en is medeafhankelijk van eventuele beleidseffecten die zichtbaar worden in 2019 en 2020. Als weinig veranderingen in het gemeentelijk beleid zichtbaar worden, dan lijkt continuering in 2021 weinig zinvol.

4.4 Bouwsteen C: Mogelijk gedrag van cliënten



Figuur 5. Schematische weergave Bouwsteen C

64 Bouwsteen C heeft betrekking op het mogelijke gedrag van cliënten als gevolg van de invoering van het abonnementstarief. Een effect kan zijn dat het beroep van mensen op hun eigen netwerk en financiële middelen afneemt en het gebruik van Wmo-voorzieningen (daardoor) toeneemt. Wij hebben dit eerder toegelicht. Het is relevant om motieven van (potentiële) cliënten om al dan niet gebruik te maken van Wmo-voorzieningen in kaart te brengen, omdat het verklaringen kan bieden voor eventuele veranderingen in het gebruik ervan (Bouwsteen A). Ook kan door een toenemend verschil in eigen bijdragen voor Wmo- en Wlz-voorzieningen, vooral voor hogere inkomensklassen, het voor cliënten financieel aantrekkelijker worden om (langer) in de Wmo te blijven c.q. onaantrekkelijk zijn om naar de Wlz te gaan, als hun zorgbehoefte dat toestaat. Een mogelijk effect van de invoering van het abonnementstarief is daardoor dat de prikkel om een Wlz-indicatie aan te vragen kleiner wordt, en de doorstroom van Wmo naar Wlz vermindert.

4.4.1 Indicatoren Bouwsteen C

65 Om te toetsen of de hierboven beschreven effecten zich in de praktijk voordoen, zijn de volgende indicatoren in de monitoropzet opgenomen.

Indicator 7: Beroep op de Wmo door burgers die voorheen een beroep deden op het eigen netwerk, of hulp inkochte volledig uit eigen middelen

66 Door de ontwikkeling van deze indicator in de tijd te volgen en af te zetten tegen de periode vóór invoering van het abonnementstarief, ontstaat een beeld of het inderdaad zo is dat het beroep op eigen netwerk en middelen afneemt en in hoeverre mensen die om financiële redenen geen beroep deden op voorzieningen zich nu vaker melden.

Indicator 8: Aantal cliënten met een Wmo-voorziening in jaar t-1 die op enig moment in jaar t zorg vanuit de Wlz ontvangen, uitgesplitst naar inkomensklasse en leeftijdsgroep

67 Met deze indicator kan op jaarbasis worden gemonitord of de doorstroom van Wmo naar Wlz van jaar op jaar verandert. Het gaat om mensen met een geldige Wlz-indicatie die deze indicatie ook hebben verzilverd. De uitsplitsing naar inkomensklasse is toegevoegd om te kunnen monitoren of eventuele veranderingen in de doorstroom differentiëren tussen inkomensgroepen. De uitsplitsing naar leeftijdsgroep is bedoeld om rekening te kunnen houden met demografische veranderingen. Door te kijken naar veranderingen in de doorstroom per leeftijdsgroep, wordt 'gecorrigeerd' voor bijvoorbeeld een ouder wordende doelgroep. Voor 'inkomensklasse' en 'leeftijdsgroep' wordt aangesloten bij de indeling die we ook voor Bouwsteen A hanteren.

68 Wij wijzen erop dat deze indicator een macrobeeld geeft van eventuele veranderingen in de doorstroom van Wmo naar Wlz en dat er geen causaal verband kan worden gelegd met de invoering van het abonnementstarief. Er kunnen immers ook andere oorzaken zijn - gerelateerd aan de Wmo, de Wlz of exogeen - van veranderingen in de doorstroom. Mede op basis van de gesprekken met de stakeholders is besloten om in de monitor alleen deze (macro) indicator op te nemen. Ook uitsplitsingen naar gemeenten zijn niet zinvol, omdat gemeenten in de praktijk zeer uiteenlopende inrichtingsvarianten kiezen¹⁷.

69 Als de uitkomsten van de monitor opvallende beelden laten zien, zoals een sterke stijging of daling van de doorstroom binnen een bepaalde groep cliënten, dan kan dit aanleiding zijn voor een nader (verdiepend) onderzoek, waarbij ook de toegang tot de Wlz wordt betrokken. Dat maakt echter geen onderdeel uit van de monitor zelf, omdat een dergelijk onderzoek breder zou gaan dan alleen de invoering van het abonnementstarief. Een dergelijk verdiepend onderzoek is naar verwachting tijdsintensief, omdat dan ook groepen cliënten gevraagd moeten worden naar hun motieven.

4.4.2 Informatiebronnen Bouwsteen C

70 Er zijn, zo blijkt uit het vooronderzoek dat wij voor de monitoropzet hebben uitgevoerd, geen bestaande informatiebronnen beschikbaar die voor vulling indicator 7 kunnen zorgen. De inschatting van de onderzoekers en van de bij deze opzet betrokken stakeholders is dat gemeentelijke Wmo-consulenten, die de 'keukentafelgesprekken' met potentiële cliënten voeren, het beste zicht hebben op de motivatie van nieuwe cliënten om zich te melden bij de gemeente om in aanmerking te komen voor een voorziening. Voor de monitor is er dan ook voor gekozen om deze Wmo-consulenten te gebruiken als informatiebron. Hierbij wordt aangesloten bij het verdiepingsonderzoek onder achttien gemeenten dat wij onder Bouwsteen B hebben beschreven. Binnen elk van deze gemeenten wordt een focusgroep georganiseerd met 5 tot 10 Wmo-consulenten. In deze focusgroepen wordt gesproken over de ervaringen van deze consulenten in hun

¹⁷ Zie ook: *Rapportage Zicht op Wmo*, KPMG, in opdracht van de VNG, 19 februari 2018

contacten met de doelgroep, wat volgens hen motieven zijn om een beroep te doen op de Wmo, en of zij daarin verschuivingen zien in de tijd of verschillen afhankelijk van de inkomensklasse van de cliënt.

71 In aanvulling hierop worden, alleen in deze achttien 'verdiepingsgemeenten', in afstemming met cliëntenorganisaties enkele vragen aan het Wmo- cliëntervaringsonderzoek toegevoegd, dat gemeenten verplicht jaarlijks moeten uitvoeren. Deze vragen hebben betrekking op de redenen die (nieuwe) cliënten hebben om zich te melden voor de Wmo. De beelden uit deze cliëntervaringsonderzoeken vormen een extra perspectief voor deze indicator.

72 Om indicator 8 te kunnen vullen wordt in de monitor gebruikgemaakt van de volgende bestaande informatiebronnen, die gegevens bevatten op het niveau van individuele cliënten:

- a. Cliënten met een Wmo-voorziening: registraties vanuit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (zie ook 4.2.2);
- b. Cliënten die zorg vanuit de Wlz ontvangen: CAK-registraties¹⁸.

4.4.3 Gegevensbewerking Bouwsteen C

73 Van de achttien focusgroepen ten behoeve van het vullen van indicator 7, één per gemeente uit het verdiepingsonderzoek, worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden geanalyseerd om zo de rode draad uit de gesprekken te halen. Verder worden de relevante resultaten van het cliëntervaringsonderzoek in de achttien gemeenten verzameld ten behoeve van de monitor en geanalyseerd.

74 Voor de gegevens met betrekking tot indicator 8 kan het CBS op basis van een uniek BSN-nummer een koppeling leggen tussen de genoemde gegevensbestanden om een samengesteld bestand te creëren met cliënten met zorg vanuit de Wlz (jaar t) die in jaar t-1 een Wmo-voorziening hadden. In dit samengestelde bestand kan het CBS vervolgens, op een vergelijkbare wijze als bij Bouwsteen A, een koppeling leggen met gegevens, op cliëntniveau, over inkomen en leeftijd. Op basis hiervan kunnen de gewenste analyses worden uitgevoerd. Vergelijkbaar als bij Bouwsteen A bevat de GMSD niet alle gemeenten in Nederland, wel een groot deel. Om over jaren te kunnen vergelijken, met wisselende deelname van gemeenten, moet ook hier een extrapolatie worden toegepast om tot een landelijk beeld te komen. De methode hiervoor is bij Bouwsteen A beschreven.

4.4.4 Monitoringsinformatie Bouwsteen C

75 De monitor geeft, met de beschreven aanpak, geen 'harde' cijfers, maar een kwalitatief beeld ten behoeve van indicator 7. Door de focusgroepen jaarlijks te herhalen kunnen eventuele ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt. Een eerste ronde kan in het najaar van 2019 plaatsvinden, omdat dan waarschijnlijk de

¹⁸ Hiermee ontbreekt voor 2017 en 2018 een kleine groep Wlz-clieñten die [voor 1 april 2018 geen eigen bijdrage betaalden voor ontvangen Wlz-zorg](#). Voor 2018 geldt dat cliënten die voor 1 april geen eigen bijdrage betaalden en na 1 april wel, gewoon in het bestand van het CAK zijn opgenomen. Dit betekent wel dat een vergelijking met 2017 op deze indicator mogelijk niet volledig is.

eerste (mogelijke) effecten van het abonnementstarief zichtbaar worden. De opgehaalde informatie uit de cliëntervaringsonderzoeken vullen hierop, vanuit een ander perspectief, aan.

76 De gegevens die nodig zijn om indicator 8 te vullen komen voor een belangrijk deel jaarlijks beschikbaar. Uit deze jaarlijkse informatie kan van jaar op jaar worden bekeken of het aantal Wmo-cliënten dat doorstroomt naar de Wlz verandert in de tijd en of hierin verschillen zichtbaar zijn per leeftijds- en inkomensgroep¹⁹. In de zomer na afronding van een jaar zijn alle informatiebronnen beschikbaar. Rekening houdend met gegevensbewerking kan de monitoringsinformatie dan jaarlijks in het najaar worden gepresenteerd. CAK-gegevens komen in een jaarlijkse cyclus beschikbaar. De monitor moet hierop aansluiten, ook al komen de GMSD-cijfers halfjaarlijks beschikbaar. Een visuele weergave van de monitor voor indicator 8 is weergegeven in Tabel 4.

Indicator 8 - Aantal Wmo cliënten die instromen in de WLZ						
Leeftijdsklasse	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners
18-25	#	#	#	#	%	%
26-35	#	#	#	#	%	%
36-45	#	#	#	#	%	%
46-55	#	#	#	#	%	%
56-65	#	#	#	#	%	%
66-75	#	#	#	#	%	%
76-85	#	#	#	#	%	%
85+	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Indicator 8 - Aantal Wmo cliënten die instromen in de WLZ						
Inkomensgroep	2018		2019		Delta 2018-2019	
	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners	Aantal unieke cliënten	Per 1000 inwoners
Minder dan 10.000 euro	#	#	#	#	%	%
10.000 tot 20.000 euro	#	#	#	#	%	%
20.000 tot 30.000 euro	#	#	#	#	%	%
30.000 tot 40.000 euro	#	#	#	#	%	%
40.000 tot 50.000 euro	#	#	#	#	%	%
50.000 tot 100.000 euro	#	#	#	#	%	%
100.000 euro of meer	#	#	#	#	%	%
Totaal	#	#	#	#	%	%

Tabel 4. Visuele weergave indicator 8 (ter illustratie)

4.5 Bouwsteen D: Externe en autonome factoren

77 Bouwsteen D bevat externe en autonome factoren die van invloed kunnen zijn op de resultaten van de monitor maar die geen relatie hebben met de invoering van het abonnementstarief. Bij de interpretatie van de indicatoren 1 tot en met 8 moet rekening gehouden worden met deze factoren. In deze paragraaf beschrijven wij daarom twee belangrijke factoren die op ieder meetmoment invloed hebben op de resultaten.

a. Autonome factor: Ontwikkeling in de demografie

Door bevolkingsgroei en/of vergrijzing is het mogelijk dat meer cliënten gebruikmaken van Wmo-voorzieningen (invloed op indicator 1). Deze ontwikkeling is minder van toepassing in deze indicator bij de resultaten van het relatieve aandeel (aantal cliënten per 1.000 inwoners);

b. Externe factor: Prijsindexaties als gevolg van veranderingen in Cao's van Wmo-aanbieders

¹⁹ Eventueel kan ook uitgesplitst worden naar gangbare inkomensgrenzen in de Wlz.

In het kader van de AMvB Reële prijs²⁰ moeten gemeenten rekening houden in hun tarieven met Cao-wijzigingen (invloed op indicator 3a). Op macroniveau zijn hiervoor in ieder geval twee kengetallen beschikbaar:

- i. De 'Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling' (OVA). Op Rijksniveau is een convenant afgesloten - het zogenaamde OVA-convenant - met als doel de loonkostenontwikkeling in de zorgsector mee te nemen bij de collectieve middelen die worden verstrekt aan de zorg. Drie componenten zijn onderdeel van de OVA: het contractloon, werkgeverslasten en de incidentele loonkosten. Het Centraal Planbureau (CPB) berekent het percentage op basis van de Cao's en loonkostenontwikkeling in de markt. Het voordeel van dit uitgangspunt is dat het percentage uniform voor de gehele sector geldt en objectief wordt vastgesteld door het CPB. Het nadeel is dat dit OVA-percentage voor de gehele zorgsector geldt en daarmee niet volledig representatief hoeft te zijn voor Cao-ontwikkelingen specifiek binnen de Wmo;
- ii. De indexatie die het Rijk aan gemeenten verstrekt voor loon- en prijsstijgingen. Vanaf 2019 wordt de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD), waar schoonmaakondersteuning en begeleiding (groep en individueel) onder vallen, overgeheveld naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Over de loon- en prijsmutatie (en volumegroei) van de overgehevelde onderdelen IUSD volgen in 2019 nog aparte indexeringsafspraken tussen de VNG en het Rijk. Vanaf 2020 geeft het accres Gemeentefonds hiervoor structureel compensatie. De algemene uitkering volgt de rijksuitgaven: deze worden jaarlijks opgehoogd met loon- en prijsontwikkelingen, gebaseerd op ramingen van het CPB. Er worden meerjarig middelen voor gereserveerd. Het nadeel is dat de loon- en prijsontwikkeling van de Rijksuitgaven kunnen afwijken van de loon- en prijsontwikkeling in de Wmo, en daardoor de kans bestaat dat de indexatie niet exact aansluit op Cao-ontwikkelingen.

78 Er zijn echter meer factoren mogelijk die invloed hebben op de resultaten. Dit zal ieder meetmoment van de monitor onderzocht/getoetst moeten worden, waarbij het raadzaam is om aan te sluiten bij bestaande kengetallen. De twee bovenstaande en eventuele andere indicatoren worden niet standaard kwantitatief in de monitor opgenomen. Waar nodig worden de (mogelijke) effecten kwalitatief beschreven bij de duiding van de 8 indicatoren.

²⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-55.html>.

4.6 Overzicht indicatoren

79 Onderstaand hebben wij de acht in dit hoofdstuk beschreven indicatoren, met de bijbehorende informatiebronnen, samengevat:

A	<p>Indicator 1: Aantal unieke cliënten met een Wmo-voorziening per gemeente (en per 1.000 inwoners), per leeftijdscategorie, per inkomensklasse en per type voorziening die vallen binnen het abonnementstarief (GMSD, CBS)</p> <p>Indicator 2: Inkomsten uit eigen bijdrage per gemeente, per leeftijdscategorie en per inkomensklasse die vallen binnen het abonnementstarief (CAK)</p> <p>Indicator 3a: Uitgaven aan Wmo-voorzieningen per gemeente die vallen binnen het abonnementstarief (uitvraag gemeenten)</p> <p>Indicator 3b: Verhouding tussen inkomsten en uitgaven per gemeente (op basis van indicatoren 2 en 3a)</p>
B	<p>Indicator 4: Verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en vice versa (uitvraag gemeenten)</p> <p>Indicator 5: Verandering in lokaal Wmo-beleid gericht op de toegang (diepte-onderzoek gemeenten)</p> <p>Indicator 6: Het aantal gemeenten dat een minimabeleid of generiek verlaagd tarief hanteert per jaar (CAK)</p>
C	<p>Indicator 7: Beroep op de Wmo door burgers die voorheen een beroep deden op het eigen netwerk, of hulp inkocht volledig uit eigen middelen (diepte-onderzoek achttien gemeenten; cliënttevredenheidsonderzoek)</p> <p>Indicator 8: Aantal cliënten met een Wmo-voorziening in jaar t-1 die op enig moment in jaar t zorg vanuit de Wlz ontvangen, uitgesplitst naar inkomensklasse en leeftijdsgroep (GMSD, CAK)</p>

5. Praktische uitvoering monitor

81 In dit hoofdstuk gaan wij in op de praktische uitvoering van de monitor invoering abonnementstarief. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- a. Gegevensuitvragen bij dataleveranciers;
- b. Aanvullende informatiebronnen;
- c. Toegankelijkheid monitor;
- d. Frequentie en timing van de monitor;
- e. Start- en einddatum van de monitor;
- f. Governancestructuur;
- g. Juridische aspecten voor gebruik van informatie;
- h. Overige aandachtspunten.

5.1 Gegevensuitvragen bij dataleveranciers

Voor de monitor zijn, zoals in hoofdstuk 4 beschreven, bestaande gegevens nodig van verschillende partijen. Deze gegevens zijn op diverse momenten in het jaar beschikbaar. In Tabel 5 wordt per gegevensleverancier aangegeven wanneer welke data beschikbaar is voor de monitor.

Leverancier	Data	Frequentie	Beschikbaarheid	Indicator
CBS/gemeenten	Aantal unieke cliënten per leeftijdsklasse en type voorziening. Via GMSD	2 keer per jaar	<ul style="list-style-type: none"> Mei (over jaar t-1) November (over eerste half jaar van jaar t) 	1, 8
CBS	Informatie per inkomensgroep gekoppeld aan informatie van indicator 1 (inkomens via Belastingdienst)	Jaarlijks	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar, maar koppeling moet gemaakt worden Voorlopige inkomensgegevens beschikbaar in november (over jaar t-1) 	1
CAK	Geïnde eigen bijdragen Wmo per client	Jaarlijks	<ul style="list-style-type: none"> Juni (over jaar t-1) 	2 en 3b
CAK	Overzicht cliënten die Wlz-zorg ontvangen	Jaarlijks	<ul style="list-style-type: none"> Juni (over jaar t-1) 	8
CAK	Overzicht van gemeenten met minimaleid/ generiek verlaagd tarief	Jaarlijks	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar maar query moet gemaakt worden Juni (over jaar t) 	6

Tabel 5. Overzicht gegevensuitvragen bij dataleveranciers

5.2 Aanvullende informatiebronnen

Naast de genoemde bestaande databronnen is aanvullende informatie nodig voor de monitor, primair van gemeenten. In Tabel 6 staat deze aanvullende informatie, de vorm van uitvraging, het startmoment van de

uitvraag en het verwachte moment van beschikbaarheid opgenomen.

Leverancier	Data	Vorm van uitvraging/frequentie	Doorlooptijd/start/beschikbaarheid	Indicator
Alle gemeenten	Uitgaven aan Wmo-voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Digitale enquête Jaarlijks 	<ul style="list-style-type: none"> 1 maand Eind juli Eind augustus (over jaar t-1) 	3a en 3b
Alle gemeenten	Uitvragen aanbiedingsvorm (maatwerk/algemeen) per type voorziening	<ul style="list-style-type: none"> Digitale enquête Jaarlijks 	<ul style="list-style-type: none"> 1 maand Eind juli Eind augustus (over jaar t) 	4
18 gemeenten	Verandering in lokaal Wmo-beleid na invoering van het abonnementstarief	<ul style="list-style-type: none"> Diepte-interviews Jaarlijks 	<ul style="list-style-type: none"> 3 maanden Juni September (over jaar t-1) 	5
Cliënten (via 18 gemeenten)	Aantal (nieuwe) Wmo-clieñten dat voorheen een beroep deed op eigen netwerk of middelen - cliënten	<ul style="list-style-type: none"> Cliënt-tevredenheids-onderzoek Jaarlijks 	<ul style="list-style-type: none"> Jaarlijks Nvt. Juli (over jaar t-1) 	7
18 gemeenten	Aantal (nieuwe) Wmo-clieñten dat voorheen een beroep deed op eigen netwerk of middelen - Wmo-consulenten	<ul style="list-style-type: none"> Diepte-interviews Jaarlijks 	<ul style="list-style-type: none"> 3 maanden Juni September (over jaar t-1) 	7

Tabel 6. Aanvullende informatiebronnen

5.3 Toegankelijkheid monitor

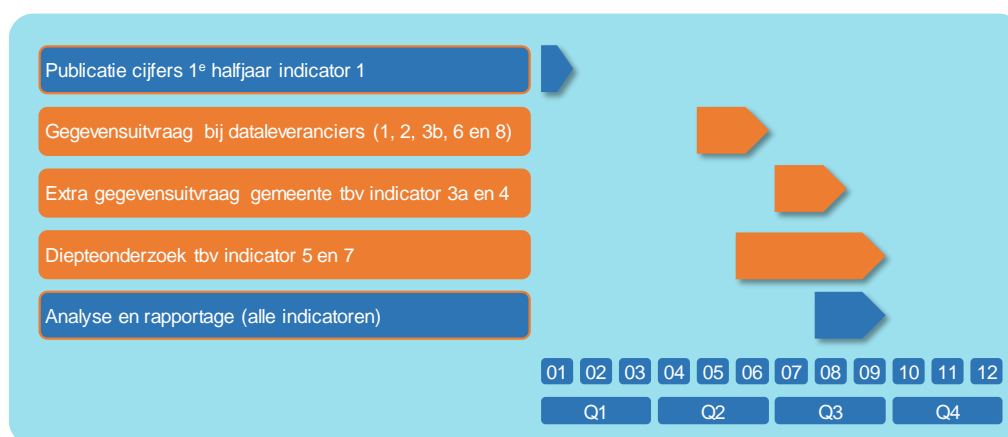
82 CBS-tabellen die dienen als input voor een extern onderzoek worden altijd gepubliceerd door het CBS op www.monitorlangdurigezorg.nl of de CBS-site. Deze (geaggregeerde) tabellen zijn dus openbaar toegankelijk, maar de gepresenteerde gegevens zijn niet herleidbaar tot individuele gemeenten. Voor de onderzoekers is deze informatie wel toegankelijk om inzage te krijgen in de spreiding. Hierdoor kunnen de onderzoekers in de toelichting bij de monitor wel geanonimiseerde uitspraken doen over de spreiding van de gemeente binnen de macrocijfers. Desgewenst kunnen individuele gemeenten wel een (niet-openbare) terugkoppeling krijgen over de verrijkte gegevens die hun eigen gemeente betreffen, zodat zij zichzelf kunnen vergelijken met landelijke ontwikkelingen²¹.

²¹ De ANBO heeft gedurende het traject aangegeven er voorstander van te zijn om de monitoringsinformatie ook per gemeente openbaar te maken.

83 De verschijningsvorm van de monitor zelf is die van een *monitorrapportage*, waarin de uitkomsten per indicator worden gepresenteerd en een duiding wordt gegeven van de uitkomsten. Deze duiding is primair bedoeld om de lezer mee te nemen in de uitkomsten en de interpretatie daarvan, rekening houdend met de onderlinge samenhang tussen de verschillende bouwstenen van het onderzoek. De monitorrapportage heeft een neutraal karakter, blijft dicht bij de feiten en bevat geen normatieve uitspraken over, bijvoorbeeld, de mate van wenselijkheid van gesignaleerde effecten. Zoals gezegd dient de monitor input te leveren voor een gesprek hierover tussen de stakeholders, waarbij zo min mogelijk discussie kan ontstaan over de feiten. De monitorrapportage is zelfstandig leesbaar, bevat een onderzoekstechnische onderbouwing en is geschikt om aan de Tweede Kamer aan te bieden.

5.4 Frequentie en timing van de monitor

84 Zoals eerder beschreven komt een belangrijk deel van de kwantitatieve informatie van de monitor circa 6 maanden na afloop van het verslagjaar beschikbaar. De gegevensbewerkingen, bijvoorbeeld de koppeling aan individuele inkomensgegevens, kunnen dan in het derde kwartaal plaatsvinden, waarna de analyses worden uitgevoerd en de monitorrapportage in september van het jaar kan verschijnen. Ook de kwalitatieve onderzoeksactiviteiten worden een keer per jaar uitgevoerd. De gegevens die vanuit de GMSD worden gebruikt voor de monitor komen echter twee keer per jaar beschikbaar. Dat betekent dat het CBS de tabellen die daarop zijn gebaseerd ook twee keer per jaar publiceert (zie boven). Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actualiteit is er daarom voor gekozen om in januari een tussentijdse, beknopte, monitorrapportage te publiceren, waarin de informatie over eerste helft van het jaar t-1 met betrekking tot indicator 1 (gebruik van Wmo-voorzieningen) gepubliceerd. In Figuur 6 is de beoogde jaarlijkse monitoringscyclus opgenomen, rekening houdend met de benodigde doorlooptijd voor gegevensverzameling, -bewerking en -analyse en voor het opstellen van de monitorrapportage zelf.



Figuur 6. Beoogde jaarlijkse monitoringscyclus

5.5 Start- en einddatum monitor

85 De eerste monitorrapportage verschijnt in september 2019. Deze heeft, voor de kwantitatieve indicatoren, primair betrekking op het jaar 2018 en is daarmee te beschouwen als een nulmeting voor de monitor. Om ook langlopende ontwikkelingen inzichtelijk te kunnen maken worden, voor de kwantitatieve indicatoren, ook

gegevens over 2017 opgenomen. Deze gegevens moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de kwaliteit van de gegevens in 2017 nog achterbleef bij het niveau in 2018. Om die reden worden geen gegevens over eerdere jaren, 2015 en 2016, in de monitor opgenomen.

86 De uitkomsten met betrekking tot de kwalitatieve indicatoren hebben wél betrekking op het lopende jaar. Betrokkenen bij gemeenten worden immers bevroegd op de ontwikkelingen in het lopende jaar. Dat betekent dat de monitorrapportage die bijvoorbeeld in september 2019 verschijnt voor deze onderdelen betrekking heeft op het eerste deel van 2019 (afgezet tegen 2018). Dit levert eerste inzichten op voor de betreffende indicatoren voor het jaar 2019. Bij het opstellen van de monitorrapportage en de interpretatie van de uitkomsten is het belangrijk om te beseffen dat de uitkomsten uit het kwalitatieve deel van het onderzoek dus betrekking hebben op een andere periode dan uit het kwantitatieve deel. Zoals eerder aangegeven, in paragraaf 4.3.4, dient voor deze kwalitatieve onderdelen van de monitor begin 2021, dus na verschijning van twee monitorrapportages, een besluit te worden genomen over continuering.

87 De monitor wordt in principe vier keer uitgevoerd, dat wil zeggen in 2019, 2020, 2021 en 2022. De monitorrapportage die in 2022 verschijnt bevat kwantitatieve gegevens over 2021, het eerste volledige jaar waarin geen veranderingen in het abonnementstarief zijn doorgevoerd. Om die reden is het belangrijk om ook dat jaar te blijven monitoren. Na de vierde monitorrapportage dient opnieuw bekeken te worden of, mede afhankelijk van de uitkomsten van de monitor, continuering van de monitor opportuun is.

5.6 Governancestructuur

88 Voor de hand ligt dat het ministerie van VWS, als beleidsverantwoordelijke voor de invoering van het abonnementstarief, als opdrachtgever fungeert voor de uitvoering van de monitor. Het is aan het ministerie van VWS om de monitor intern te laten uitvoeren of om een externe onderzoekspartij hiervoor opdracht te geven²². Ook moeten CAK en CBS het verzoek krijgen vanuit de opdrachtgever om de benodigde gegevensbestanden aan te leveren en waar nodig te koppelen. De uitvoerder van de monitor kan hierover vervolgens praktische afspraken maken met deze partijen. Het is ook aan de uitvoerder om contact te leggen met gemeenten om aanvullende informatie op te leveren (zie paragraaf 5.2). Specifiek voor indicator 3a is het van belang dat voldoende gemeenten gegevens aanleveren over de kosten per type Wmo-voorziening. Als blijkt dat de deelnamebereidheid onder gemeenten tegenvalt, dan zal de uitvoerende partij samen met de VNG kijken hoe de respons verhoogd kan worden.

89 Om de uitvoering van de monitor te begeleiden wordt een klankbordgroep ingericht waarin gemeenten/VNG, cliëntvertegenwoordigers en eventueel de belangrijkste gegevensleveranciers (CBS, CAK) zitting hebben. Deze klankbordgroep voorziet de opdrachtgever, het ministerie van VWS, van advies en wordt om een reactie gevraagd op tussen- en eindproducten.

²² De VNG heeft de voorkeur uitgesproken om de monitor door een externe onderzoekspartij uit te laten voeren.

5.7 Juridische grondslagen voor gebruik van informatie

⁹⁰ Voor een deel van deze monitor - concreet voor de indicatoren onder Bouwsteen A en indicator 8 van Bouwsteen C - zijn gegevens op persoonsniveau nodig. Aangezien het gaat om gegevens over inkomens en zorggebruik gaat het hierbij om bijzondere persoonsgegevens, die om extra bescherming en voorzichtigheid vragen. Het CBS en het CAK verzamelen de betreffende persoonsgegevens in het kader van hun wettelijke taken en verrijken deze voor een deel met persoonsgegevens van derden, zoals de Belastingdienst en gemeenten. Zij kunnen op basis van deze gegevens analyses uitvoeren en overzichten maken, zoals beschreven in deze rapportage, voor de monitor. Als gevolg hiervan is het voor de indicatoren van bouwsteen A niet noodzakelijk dat gegevens op persoonsniveau²³ moeten worden uitgewisseld tussen organisaties, en is er ook geen verwerkingsovereenkomst nodig. In het geval van de gegevens uit de GMSD die worden beheerd door het CBS, bestaat daarnaast de mogelijkheid dat een geautoriseerde organisatie onderzoek kan doen op basis van deze microdata. Hiervoor gelden bepaalde (strikte) voorwaarden.

⁹¹ Voor indicator 8 is het wel noodzakelijk dat gegevens op persoonsniveau (bijzondere persoonsgegevens) van verschillende organisaties bij elkaar worden gebracht. Om dit te kunnen doen moet aan strikte voorwaarden worden voldaan en is een wettelijke basis vereist. Het CBS mag ten behoeve van statistische doeleinden gebruikmaken van registraties die in verband met het uitvoeren van een wettelijke taak worden bijgehouden²⁴. Daarmee kan het CBS gegevens van het CAK opvragen en koppelen met eigen gegevens - bijvoorbeeld van de GMSD - en de voor deze monitor benodigde analyses uitvoeren en overzichten maken en openbaar maken, zolang deze gegevens niet tot individuele personen of instellingen herleidbaar zijn.

⁹² Voor indicator 7 binnen Bouwsteen C geldt dat deze voor een deel is gebaseerd op een nieuwe module die onderdeel is van gemeentelijk ervaringsonderzoek onder cliënten. De betreffende gegevens zijn op persoonsniveau. Hiertoe dient de uitvoering van dit cliëntervaringsonderzoek te voldoen aan de AVG. De partij die het cliëntervaringsonderzoek uitvoert kan de voor deze monitor benodigde analyses uitvoeren en overzichten maken, zodat geen gegevens op persoonsniveau hoeven te worden uitgewisseld tussen organisaties²⁵. Indien het wel noodzakelijk is dat deze gegevens naar een andere partij worden overgedragen, dan is een verwerkerovereenkomst nodig. Het is voor deze monitor echter niet noodzakelijk dat bij dit bestand ook het BSN of andere identificerende kenmerken worden opgeleverd. Ook een volkomen geanonimiseerd bestand volstaat om de betreffende indicator te kunnen laden.

5.8 Overige aandachtspunten

⁹³ Tot slot wijzen wij nog op twee aandachtspunten bij de uitvoering van de monitor in de komende jaren. Het eerste punt is al eerder genoemd, maar benadrukken we nog een keer: hoewel de monitor de effecten van de invoering van het abonnementstarief vanuit meerdere perspectieven belicht en de ontwikkeling in het gebruik van Wmo-voorzieningen in de tijd zichtbaar wordt, zijn er geen directe, een-op-een causale relaties te leggen tussen de invoering van het abonnementstarief en eventuele ontwikkelingen in het beroep dat op de

²³ Wel op gemeente- en totaalniveau, zie ook de beschrijving van de indicatoren.

²⁴ Zie: Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek, artikel 33.

²⁵ Wel op gemeente- en totaalniveau, zie ook de beschrijving van de indicatoren.

Wmo wordt gedaan. De uitkomsten van de monitor kunnen wel bepaalde verbanden of samenhang tussen indicatoren aannemelijk maken, die duiding van landelijke trends mogelijk maken. De uitkomsten moeten hoe dan ook met de nodige voorzichtigheid en in onderlinge samenhang, worden geïnterpreteerd.

⁹⁴ Het tweede aandachtspunt, dat samenhangt met het eerste, is dat niet alle informatie op hetzelfde moment beschikbaar is. Wij hebben dit eerder toegelicht. Informatie uit de GMSD is bijvoorbeeld eerder en vaker beschikbaar dan bepaalde andere bronnen. Desalniettemin is het van belang om bij de duiding van beschikbare gegevens te wachten tot alle informatie beschikbaar is, zodat deze in volledigheid en in de juiste context geïnterpreteerd kan worden.