



Memo

Uitvoeringslast CAK voor de effecten van de coronacrisis Wmo abonnementstarief

Aan
VWS

Van
CAK

Onderwerp
Uitvoeringslast CAK voor de
effecten van de coronacrisis Wmo
abonnementstarief

Datum
8 april 2020

Versie
1.0

Inleiding

Vanwege de maatregelen rondom Covid-19 wordt ondersteuning vanuit de Wmo soms niet, in minder mate of op een andere wijze geleverd. VWS en VNG zijn wel overeen gekomen dat gemeenten zorgen voor continuïteit in de zorglevering en daarmee aanbieders zo veel mogelijk doorbetalen (ongeacht de levering van zorg). De voorliggende vraag is nu of de eigen bijdrage Wmo voor cliënten door moet lopen en wat de impact hiervan is op de uitvoering voor het CAK.

- A. In onderdeel A van dit memo lichten wij de mogelijke gevolgen van de huidige werkwijze voor de situatie rondom Covid-19 toe en stellen wij op basis daarvan een generieke kwijtschelding voor.
- B. In onderdeel B bespreken we op welke wijze het CAK uitvoering gaat/kan geven, op het moment dat besloten wordt om met ingangsdatum 1 maart middels een AMvB de eigen bijdrage van burgers op nihil te stellen. Hierin wordt ook beschreven op welke wijze de eigen bijdrage voor de maanden januari en februari wordt geïnd.

Een eventuele kwijtschelding van de eigen bijdrage Wmo kan bij cliënten de verwachting wekken dat dit ook geldt voor andere zorgvormen, bijvoorbeeld vanuit de WLZ. Dit blijft vooralsnog buiten beschouwing in deze nota. Het CAK denkt graag samen met het ministerie over de mogelijkheden om hierin maatwerk te bieden vanuit de discretionaire bevoegdheid van het CAK.

A. De huidige situatie: Uitvoeringslast CAK voor de effecten van de coronacrisis - Wmo abonnementstarief

Circa 550.000 klanten maken gebruik van maatwerk onder de Wmo en betalen daarvoor de eigen bijdrage in de vorm van het abonnementstarief. Het maakt daarbij niet uit of een cliënt één of meer verstrekkingen ontvangt of dat één of meer personen binnen het huishouden gebruikmaken van de Wmo. De te betalen eigen bijdrage is onder het abonnementstarief maximaal € 19 per huishouden per maand.

Gemeenten ontvangen daarbij gegevens van de zorgaanbieder. Op hun beurt leveren de gemeenten start- en stopberichten aan bij het CAK. Het CAK acteert op basis van deze berichten. Deze berichten worden aangeleverd voor de gehele ondersteuning en niet per individuele verstrekking. Binnen de keten bestaat geen apart bericht voor tijdelijke opschorting/pauze van de maatschappelijke ondersteuning. Indien het abonnementstarief van toepassing is wordt de eigen bijdrage geïnd. Op basis van Covid-19 kunnen gemeenten de klant vooralsnog niet vrijstellen van het betalen van de eigen bijdrage. De vrijstellingen in artikel 3.8,



vierde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 zijn namelijk limitatief en het artikel laat geen ruimte voor deze vrijstellingsgrond. Gemeenten kunnen wel vrijstellingen op andere gronden gaan verlenen om hun burgers tegemoet te komen, bijvoorbeeld bij gebrek aan betalingscapaciteit aan de kant van de klant of ter voorkoming van kindermishandeling.

Effecten huidige werkwijze

Risico op rechtsongelijkheid

Als niet centraal geregeld wordt hoe de overheid wil omgaan met de eigen bijdrage gedurende deze crisis, kunnen gemeenten verschillend omgaan met de mogelijkheden voor tijdelijke opschorting en het toekennen van individuele vrijstellingen. Op basis van het huidige wettelijk kader is dit immers gemeentelijke beleidsvrijheid. Waar het gaat om kwijtschelden van de eigen bijdrage vanwege het feit dat de ondersteuning tijdens de periode van Covid-19 niet op de gebruikelijke wijze kan worden geleverd valt een verschil in behandeling tussen cliënten in de ene en de andere gemeente niet goed uit te leggen.

Verzwaring administratieve last gehele keten

Als gemeenten de eigen bijdrage voor (een deel van) de Wmo populatie willen opschorten, brengt dat een grote administratieve last met zich mee. Gemeenten moeten per verstrekking op individueel niveau (huishoudelijk hulp, dagbesteding, scootmobiel, woningaanpassing, etc.) bijhouden of de ondersteuning geleverd is. Omdat zorgaanbieders doorbetaald moeten worden, kan dat bij veel gemeenten niet via het berichtenverkeer. Via het berichtenverkeer worden de reguliere uren opgevoerd. De administratie van niet-verleende zorg moet dan veelal buiten het berichtenverkeer om plaatsvinden.

Het is dus de vraag of gemeenten in deze uitzonderlijke tijd voldoende zicht hebben op cliënten die geen Wmo-ondersteuning ontvangen. De verwachting is daarom dat gemeenten pas veel later overzicht krijgen van welke zorg er wel of niet is verleend. Dit leidt in de uitvoering bij het CAK tot veel administratieve herzieningen/herstel achteraf, zoals gefactureerde en geïnde bedragen die moeten worden teruggedraaid. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat burgers die aan Covid-19 zijn overleden nog gefactureerd worden, hetgeen veel maatschappelijk onbegrip met zich mee brengt.

Gemeenten moeten vervolgens nog afwegen of de zorg is gestopt op verzoek van de klant die bijvoorbeeld liever geen huishoudelijke hulp over de vloer wil in verband met besmettingsgevaar, of vanuit de situatie van de zorgaanbieder die niet kan leveren of het risico op besmetting voor werknemers wil beperken. De vraag is of de financiële consequenties die dit met zich kan brengen maatschappelijk gewenst zijn.

Als een gemeente de eigen bijdrage wil stoppen, moet dit worden vastgelegd in het cliëntdossier van de gemeentelijke software. Dit gebeurt meestal door het vastleggen van een einddatum op de verstrekking of verwerken van een 'stop zorg' bericht dat de gemeente van de zorgaanbieder ontving. In de huidige situatie komt het erop neer dat gemeenten na afloop van de Covid-19-maatregelen eenmalig in een grote bulk met terugwerkende kracht alle stop- en startberichten voor alle cliënten moeten aanleveren bij het CAK. Bij bulkleveringen bestaat het risico dat de volgorde van de start- en stop berichten niet geborgd kan worden in de keten met als gevolg foutieve en onnodige uitingen naar burgers. Dit verhoogt ook de administratieve lastendruk voor de klant en het CAK.



Effect huidige werkwijze voor cliënt

De cliënt krijgt in de huidige situatie een uiting met meerdere facturen (bijvoorbeeld over de periode januari-juli). Vervolgens krijgt hij op basis van het stopbericht van de gemeenten creditfacturen voor de periode waarin de coronamaatregelen golden (vanaf maart tot en met een nader af te spreken datum). Daarop krijgt de cliënt een nieuwe beschikking met nieuwe facturen die weer komen na een startbericht. Als gemeenten nog een startbericht moeten aanleveren en vervolgens de zorg stoppen op basis van Covid-19 en daarna de zorg weer willen starten, ontvangt de klant nog meer uitingen. Dit zal mogelijk leiden tot onduidelijkheid en onbegrip bij de toch al kwetsbare klant. Niet uit te sluiten valt dat dit ook tot maatschappelijke onrust, media- en politieke aandacht en mogelijk kamervragen leidt.

Extra belasting CAK huidige werkwijze

Burgers zullen dus allerlei vragen gaan stellen aan het CAK die op dit moment nog niet kunnen beantwoord, omdat deze informatie niet voorhanden is bij het CAK. De ervaring leert dat veel cliënten na het ontvangen van (credit)facturen telefonisch contact met het CAK en/of hun gemeente opnemen. In deze uitzonderlijke situatie met Covid-19 zal dit nog veel meer dan anders het geval zijn. Dit leidt tot een extra belasting van het klant contact center (KCC) en de administratieve organisatie van het CAK. Correcties vanuit klanten zullen namelijk weer ter verificatie moeten worden aangeboden aan gemeenten en moeten worden gemonitord. Daarnaast zal een grote groep klanten bezwaar indienen (en mogelijk ook beroep) tegen de door het CAK onjuist of ten onrechte opgelegde eigen bijdrage als gevolg van mogelijk onjuiste verwerkingen of registraties, die mede het gevolg kunnen zijn van verkeerde registraties bij zorgaanbieders of gemeenten. Deze bezwaren kunnen bij zowel gemeenten als het CAK binnen komen. De verwachting is dat de meeste bezwaarschriften bij het CAK binnen zullen komen, omdat het CAK de eigen bijdrage oplegt en int. Daarnaast worden alle ondersteunde afdelingen extra belast.

Inzet hardheidsclausule geen optie

Gemeenten kunnen handmatig vrijstellingen op- en afvoeren via het CAK-portaal 'CAK zakelijk' dat reeds in gebruik is. Technisch gezien zijn er geen beperkingen om vrijstellingen achteraf te verwerken. Artikel 3.8, vierde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 bepaalt echter dat deze hardheidsclausule niet met terugwerkende kracht kan worden ingezet. De gemeentelijke vrijstellingen uit het Uitvoeringsbesluit zijn limitatief, gericht op kwetsbare klanten en gemeenten kunnen deze alleen naar de toekomst toekennen.¹ De gedachte daarbij is dat de hardheidsclausule als doel heeft zorgmijding tegen te gaan en dat geconsumeerde zorg niet meer kan worden vermeden. In deze situatie is daar echter geen sprake van. De hardheidsclausule is daarnaast bedoeld voor individuele gevallen, collectief toepassen kan op grond van de huidige tekst van het Uitvoeringsbesluit niet. Bij grote aantallen is de uitvoeringslast dus hoog voor gemeenten, aangezien zij uitsluitend handmatig kunnen aanpassen.

Voorgestelde oplossing

Het CAK stelt voor dit probleem op te lossen met een tijdelijke mogelijkheid tot generieke kwijtschelding voor een afgebakende periode vanaf 1 maart tot het eind van de COVID-19 maatregelen. Dat vraagt in eerste instantie om een aanpassing van het wettelijk kader.

¹ Artikel 3.8 lid 4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015



Juridisch kader

Het CAK heeft op basis van artikel 3.5, zevende lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 de bevoegdheid om de eigen bijdrage voor individuele cliënten kwijt te schelden. De mogelijkheden daarvoor zijn echter beperkt en nader uitgewerkt in de 'Beleidsregels CAK inkorten termijnen'. Deze beleidsregels gelden niet alleen voor het abonnementstarief van de Wmo, maar voor alle eigen bijdrage regelingen. Een generieke kwijtschelding van de eigen bijdrage is op basis van het huidige wettelijk kader niet mogelijk.

Artikel 3.5, zevende lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 biedt feitelijk geen ruimte voor het generiek kwijtschelden van de eigen bijdrage. Deze bepaling luidt:

"Uit eigen beweging door het CAK of op aanvraag van de cliënt kan, in afwijking van het vierde en vijfde lid, de termijn waarover de bijdrage is verschuldigd worden ingekort tot maximaal een maand of worden besloten dat de bijdrage niet verschuldigd is, indien het CAK van oordeel is dat het verzuim om de bijdrage op te leggen:

- a. het gevolg is van een ernstige tekortkoming of vertraging in de gegevensuitwisseling of verwerking daarvan die noodzakelijk is voor het vaststellen van de bijdrage;
- b. de tekortkoming of vertraging, bedoeld onder a, niet aan de cliënt te wijten is; en
- c. zich bijzondere of verzwarende omstandigheden voordoen voor de cliënt."

De eigen bijdrage kan dus alleen worden kwijtgescholden bij een tekortkoming of vertraging in de gegevensuitwisseling die aan het CAK of een ketenpartner én als er sprake is van bijzondere of verzwarende omstandigheden voor de klant. Artikel 3 van de beleidsregels CAK inkorten termijnen somt limitatief de omstandigheden op waaronder kwijtschelding mag plaatsvinden. Dit artikel luidt:

"Bijzondere of verzwarende omstandigheden die kunnen leiden tot verdere inkorting van de termijn of niet verschuldigd zijn van de eigen bijdrage

1. Onder bijzondere of verzwarende omstandigheden in de zin van artikel 3.3.1.5, derde lid, onderdeel c, van het Bz en artikel 3.5, zevende lid, onderdeel c, van het Uvb verstaat het CAK de situatie waarin de verzekerde of cliënt:
 - a. aantoonbaar in betalingsonmacht verkeert; of
 - b. aantoonbaar in staat van schuldsanering of faillissement verkeert;
 - c. aantoonbaar een schuldsanering of faillissement met een schone lei heeft afgesloten in het jaar waarin de eigen bijdrage wordt vastgesteld en/of herzien; of
 - d. uit eigen beweging het CAK heeft geïnformeerd over een foutieve en/of ontbrekende vaststelling en/of herziening van de eigen bijdrage en het CAK hier onvoldoende of inadequaat op heeft gereageerd."

Recent is naar aanleiding van een adviesaanvraag van het CAK nog uitgezocht en bevestigd dat het huidige wettelijk kader geen mogelijkheden biedt voor generieke kwijtschelding. Wel is er beperkte ruimte voor het toepassen van buitenwettelijk begunstigend beleid, maar dat vraagt nauwe afstemming met VWS en de gemeenten en wordt juridisch complex. Daarom is het voor klanten, gemeenten en CAK het meest werkbaar om het wettelijk kader eenmalig tijdelijk te verruimen op grond van de coronacrisis

Generieke kwijtschelding mogelijk maken

Om de administratieve lasten voor de keten te beperken, stelt het CAK voor om in de AMvB een generieke kwijtscheldingsbevoegdheid op te nemen die het voor het CAK mogelijk maakt om de eigen bijdrage op basis van Covid 19 kwijt te schelden. Door toepassing van deze kwijtscheldingsbevoegdheid worden alle cliënten gedurende een bepaalde periode niet gefactureerd voor de eigen bijdrage. Zij zijn deze bijdrage formeel wel verschuldigd, maar hoeven deze niet te betalen en ontvangen ook geen factuur. Deze oplossing vergt bij het CAK een relatief kleine aanpassing bij het opstellen van de uiting. Cliënten ontvangen op deze wijze een brief waarin wordt gecommuniceerd dat de eigen bijdrage niet verschuldigd is.



Het voordeel van deze mogelijkheid is dat deze grotendeels gelijk loopt met het reguliere (toekomstige) proces voor het opleggen van de eigen bijdrage. Gemeenten leveren onder deze mogelijkheid dezelfde gegevens aan als zij normaal zouden doen. Het CAK scheldt dan vervolgens alle klanten de eigen bijdrage kwijt.

Deze generieke kwijtscheldingsbevoegdheid schept rechtsgelijkheid die VWS en het CAK kunnen uitleggen aan klanten. Hoewel gemeenten hiermee inkomsten mislopen, is er onder deze optie een wettelijke basis om dit te verantwoorden in de rapportage.

Financiële consequenties

Uitgaande van 500.000 facturen per maand lopen gemeenten als gevolg van de kwijtschelding in verband met de coronacrisis gezamenlijk circa € 10,4 miljoen per maand mis (realisatie 2019).

Andere scenario's niet haalbaar

Uiteraard heeft het CAK ook andere opties onderzocht die een algemene vrijstelling of kwijtschelding mogelijk maken. Deze scenario's zijn echter gesneuveld op technische uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid aan de klant en verantwoording.

B: Uitvoering Covid-19 maatregel: kwijtschelding eigen bijdrage en inning eigen bijdrage januari-februari 2020

In het navolgende, wordt uitgewerkt op welke wijze het CAK uitvoering gaat/ kan geven, op het moment dat besloten wordt om met ingangsdatum 1 maart middels een AMvB de eigen bijdrage van burgers op nihil te stellen (geen eigen bijdrage meer te factureren en te innen).

Kern van de uitvoering, ligt in het gebruik van de nieuwe WMO processen en systemen, die op dit moment gefaseerd ingevoerd worden. Daarbij wordt voorzien:

- om alle, op dit moment als zijnde onder de regeling vallende bekende klanten, eenmalig te informeren over de generieke vrijstelling middels een beschikking;
- om gedurende de generieke vrijstellingsperiode geen facturen te versturen naar klanten;
- dat er voor de maanden januari en februari 2020 geen sprake is van een generieke vrijstelling. Voor 8 gemeenten zijn facturen verstuurd over januari en februari. Voor de overige gemeenten worden de facturen over januari en februari pas verstuurd en geïnd na het beëindigen van de vrijstellingsperiode en zodra het CAK de implementatie van WMO 2020 gerealiseerd heeft.

Op zo kort mogelijk termijn zijn, in afstemming met de ketenpartners, twee belangrijke punten vast te stellen:

- op welke wijze in de keten op een later moment wordt omgegaan met de administratieve verwerking op het moment van beëindigen van deze maatregel. Daarbij dienen tussentijdse mutaties correct verwerkt te worden, teneinde foutieve facturen en daarmee klachten en bezwaren te voorkomen;
- op welke wijze omgegaan moet worden, met de inning van bijdragen van cliënten die nu midden in het verwerkingsproces zitten (vanwege de gefaseerde invoering van de nieuwe processen).

De grootste risico's bij dit scenario zijn:

- Niet alle cliënten zijn bekend. We kennen de cliënten van december 2019, alsmede de klanten van de reeds aangesloten 8 gemeenten. Het risico dat er cliënten ontbreken is aanwezig, maar dit risico kan door goede communicatie bij het CAK en de gemeenten gemitigeerd worden.



- de gehele keten moet de administratieve processen en systemen aanpassen op de opschortende maatregel, rekening houdend met bestaande termijnen van beschikken en factureren.

Tevens zal door het opschorten van de beschikking en facturering, de communicatie naar cliënten opgeschort worden, en komen onjuistheden (zoals onterechte facturering na een overlijden) ook later aan het licht. Hier zal in het vervolg van uitwerking, met name aan de kant van de communicatie, rekening mee gehouden moeten worden.

Als alternatief voor het voorgaande, is binnen het CAK ook nog onderzocht of :

- versneld de oude WMO-processen en systemen aangepast kunnen worden om in mei de facturatie over januari en februari geheel afgerond te hebben. Daarbij zou gebruik gemaakt worden van de gegevens over zorgverlening, zoals eind december bij het CAK bekend.
- Dit scenario is zowel vanwege de hoeveelheid foutieve aanslagen door het gebruik van verouderde data, als vanwege de grote problemen om de bestuurlijk verantwoording over het gehele WMO proces over 2020 correct op te leveren, niet wenselijk.
- Het nieuwe nog in ontwikkeling zijnde WMO2020 systeem, met behulp van handmatige werkzaamheden en tijdelijke oplossingen alvast gebruikt kan worden om de maanden januari en februari te factureren voor alle gemeenten.
- Dit scenario is afgefallen vanwege de hoeveelheid uitval die op dit moment gegenereerd wordt, en waarvoor bij de huidige 8 gemeenten die live zijn nog een 100% controle wordt uitgevoerd. Tevens is nog geen functionaliteit voor huishoudsamenstelling en minima ontwikkeld.