
EEN ONVERWACHT HOGE REKENING

Onderzoek van de Nationale ombudsman
naar de informatieverstrekking over de
eigen bijdrage ingevolge de Wmo

Een onverwacht hoge rekening

Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo

Onderzoeksteam

mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
mr. drs. J. Stam, onderzoeker
M. Dutij, stagiair

Nationale ombudsman

mr. R.F.B. van Zutphen

Substituut-ombudsman

mr. A. Stehouwer

Datum: 23 maart 2016

Rapportnummer: 2016/025

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | INLEIDING | 2 |
| 1.1 | VOORAF | 2 |
| 1.2 | VRAAGSTELLING | 3 |
| 1.3 | AANPAK | 4 |
| 1.4 | LEESWIJZER | 4 |
| 2 | DE BURGER OVERVALLEN | 6 |
| 2.1 | INLEIDING | 6 |
| 2.2 | KLACHTEN VAN BURGERS | 6 |
| 2.3 | ZORG MIJDEN | 14 |
| 2.4 | SAMENVATTEND | 15 |
| 3 | GEMEENTEN AAN HET WOORD | 18 |
| 3.1 | INLEIDING | 18 |
| 3.2 | GROTE VERSCHILLEN IN AANTALLEN KEUKENTAFELGESPREKKEN EN WERKINSTRUCTIES | 18 |
| 3.3 | INFORMATIEVERSTREKKING OVER DE EIGEN BIJDRAGE | 20 |
| 3.4 | DE PARADOXALE POSITIE VAN DE GEMEENTE | 22 |
| 3.5 | PROBLEMEN MET GEGEVENSOVERDRACHT | 23 |
| 3.6 | MOGELIJKE PROBLEMEN IN 2016 | 24 |
| 3.7 | SAMENVATTEND | 24 |
| 4 | WERKEN AAN VERBETERING | 26 |
| 4.1 | INLEIDING | 26 |
| 4.2 | (BELEIDS)AANPASSINGEN OM NADELIGE GEVOLGEN VOOR BURGER TE BEPERKEN | 26 |
| 4.3 | VERBETEREN VAN DIENSTVERLENING | 28 |
| 4.4 | VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (VNG) | 30 |
| 4.5 | SAMENVATTEND | 30 |
| 5 | PROBLEMEN | 31 |
| 5.1 | INLEIDING | 31 |
| 5.2 | CODES EN SYSTEEMTAAL ALS COMMUNICATIEF OBSTAKEL | 31 |
| 5.3 | VERSCHILLENDE BETAALTERMIJNEN | 31 |
| 5.4 | ADMINISTRATIEVE CAPACITEIT VAN ZORGAANBIEDERS | 32 |
| 5.5 | SAMENVATTEND | 33 |
| 6 | CONCLUSIE EN AANBEVELING | 34 |
| 6.1 | INLEIDING | 34 |
| 6.2 | BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN | 34 |
| 6.3 | CONCLUSIE | 35 |
| 6.4 | AANBEVELING | 37 |

'Dit had niemand haar verteld...'

Het verhaal van de familie Steenstra*

De familie Steenstra woont al jaren met plezier in X. Ze hebben een prettige woning en ook de omgeving bevalt hen goed. Helaas heeft mevrouw Steenstra een beperking. Dit beïnvloedt haar dagelijks leven en dat van haar man in flinke mate. Mevrouw Steenstra heeft daarom al vanaf 2012 individuele, gespecialiseerde begeleiding thuis, die wordt gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz). Zo krijgt zij drie uur per week een gespecialiseerd iemand op bezoek die haar helpt. Met deze maatwerkvoorziening kan zij samen met haar man zelfstandig in haar eigen huis blijven wonen. Tot aan juni 2015 verliep deze begeleiding en de betaling ervan ook allemaal prima. De AWBZ was per 1 januari 2015 dan wel afgeschaft, maar de indicatie voor deze hulp was nog geldig tot 11 juni 2015.

Omdat mevrouw ook na 11 juni 2015 haar begeleiding wilde blijven ontvangen, heeft zij de gemeente X gevraagd om de begeleiding te kunnen behouden. De gemeente is namelijk vanaf 2015 verantwoordelijk voor de zorg die mevrouw Steenstra heeft. Dit staat in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Na een prettig keukentafelgesprek met een zorgadviseur van de gemeente werd besloten de individuele begeleiding voort te zetten vanuit de Wmo.

In juni 2015 ontving mevrouw Steenstra een keurige brief van de gemeente, waarin de begeleiding vanuit de Wmo vanaf juli 2015 werd toegewezen. Voorts werd mevrouw in deze brief gewezen op het verschuldigd zijn van de eigen bijdrage. Deze was inkomensafhankelijk en werd berekend en geïnd door het CAK. Voor nadere informatie werd mevrouw Steenstra verwezen naar de bijgevoegde folder van het CAK. In deze folder stond vermeld dat na een nieuwe indicatie het uurtarief voor begeleiding hoger kon zijn dan het tarief van €14 in 2014. De gemeente zou dit nieuwe tarief bepalen.

Mevrouw Steenstra betaalde voor haar begeleiding vanuit de Awbz inderdaad een eigen bijdrage, gebaseerd op een vast tarief van €14,20 per uur. Alles doorberekend bracht dit haar op een eigen bijdrage van zo'n €120 per maand. Dit bedrag was voor de familie Steenstra goed te doen, maar na de brief van de gemeente wilde mevrouw Steenstra graag precies weten hoe hoog die eigen bijdrage dan in de toekomst zou gaan worden. De brief gaf daar immers geen duidelijkheid over. Zij nam daarom contact op met het Wmo-loket van de gemeente X met de vraag welke uurtarieven de gemeente vanaf 2015 voor haar begeleiding hanteerde. Het Wmo-loket begreep echter niet goed wat mevrouw bedoelde met haar vraag en verwees haar naar het CAK. Ook toen mevrouw bleef aandringen en aangaf dat het haar om de uurtarieven ging, bleef het Wmo-loket aangeven dat het CAK de instantie was die de eigen bijdrage vaststelde. De gemeente kon verder geen informatie geven.

Inmiddels viel eind juli 2015 de eerste rekening van het CAK op de deurmat. En wat bleek? Mevrouw moest vanaf juli opeens een eigen bijdrage betalen van €550 per maand! Mevrouw Steenstra schrok erg van deze rekening. Hoe had zij nu kunnen weten dat het bedrag bijna 5 keer zo hoog zou worden? Dit had niemand haar verteld, ondanks dat zij hier meerdere keren om had gevraagd. Als dit haar wel bekend was geweest, had zij de zorg direct stopgezet. Zij kan dit helemaal niet betalen. Dit vond zij niet eerlijk. Want zonder dat zij het wist of had kunnen weten, werd haar eigen bijdrage opeens fors verhoogd. De gemeente had haar dit vooraf moeten vertellen, vindt ze. Dan had zij nog een keuze gehad. Nu werd zij er geheel door overvallen en moet zij de hoge eigen bijdrage gewoon betalen.

Mevrouw Steenstra vindt dat de gemeente het verschil in eigen bijdrage daarom moet compenseren. Zij diende bij de gemeente X een klacht in.

[Het gehele verhaal lezen....](#)

**Dit is een van de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen. De naam van de familie is gefingeerd.*

1 Inleiding

1.1 Vooraf

In 2015 ontstond maatschappelijke onrust over de hoogte van de eigen bijdrage die werd berekend ingevolge de Wmo. Sinds gemeenten per 1 januari 2015 de zorg voor chronisch zieken en gehandicapten gedeeltelijk hebben overgenomen van het Rijk, mogen zij ook aan hen een eigen bijdrage vragen. Maar deze bijdrage zou voor deze burgers veel te hoog zijn, wat zelfs tot gevolg had dat zij zorg zouden gaan mijden. Verschillende media berichtten over dit onderwerp. Zo werd tijdens een uitzending van Nieuwsuur op 24 augustus 2015 aangegeven dat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in 2015 ineens fors zou zijn verhoogd. Omdat gemeenten na de decentralisatie fors minder budget kregen, zouden zij op deze manier de financiële gaten vullen. In sommige gevallen zouden gemeenten hier zelfs op verdienen, aldus Nieuwsuur. Het Financieele Dagblad schreef een dag ervoor dat gemeenten de eigen bijdrage gebruikten als melkkoe.

In reactie op al deze commotie liet staatssecretaris Van Rijn van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het volgende weten:

*'Uit reacties die ik heb ontvangen van gemeenten blijkt dat zij verschillend omgaan met de mogelijkheden die de Wmo 2015 biedt. Sommige gemeenten kiezen er bewust voor om kostendekkende tarieven te hanteren voor de vaststelling van de eigen bijdrage om hen naar vermogen te laten bijdragen aan het betaalbaar houden van maatschappelijke ondersteuning. Andere gemeenten kiezen een andere insteek en hanteren (...) verlaagde tarieven. (...) Op basis van wat ik tot nu toe weet heb ik geen aanleiding om te veronderstellen dat gemeenten de wet overtreden.'*¹

Belangenorganisaties voor senioren zoals de vereniging ANBO, de Unie KBO, en leder(in), een koepelorganisatie voor mensen met een beperking of chronische ziekte, trokken eveneens aan de bel. leder(in) concludeerde in een onderzoek dat zij in samenwerking met Binnenlands Bestuur had uitgevoerd dat veel mensen zijn overvallen door de hoogte van de Wmo-eigen bijdrage en vervolgens vaak afzien van zorg, omdat zij deze helemaal niet kunnen betalen. Volgens leder(in) verdwijnen er zo mensen uit beeld die wel hulp van de gemeente nodig hebben. Gemeenten kunnen op verschillende manieren de hoogte van de eigen bijdrage verlagen, maar hier wordt te weinig beleid op gevoerd. En bij de gemeenten die wel iets doen, komt dit vooral ten goede aan de minima en nauwelijks aan de middeninkomens.²

Leden van de Tweede Kamer reageerden geschrokken op de uitkomsten van dit onderzoek en vroegen direct een debat aan met de staatssecretaris.

Ook het bureau van de Nationale ombudsman ontving vanaf de zomer 2015 in toenemende mate signalen en klachten van mensen over de eigen bijdrage. Sinds januari 2015 zijn bijna 280 klachten en signalen bij de Nationale ombudsman over het onderwerp binnengekomen.³ 161 hiervan hadden betrekking op de eigen bijdrage ingevolge de Wmo.⁴ Via belangenvereniging voor budgethouders Per Saldo ontving de ombudsman nog eens 750 signalen van burgers.⁵ Veel van deze klachten en signalen gingen over de verhoging van de bijdrage, die het gevolg is van de gewijzigde wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving is niet ter beoordeling van de Nationale ombudsman. Klachten hierover worden ook niet behandeling genomen.

¹ Brief van de staatssecretaris van VWS van 8 september 2015, Kamerstukken 2015/16, 29 538, nr. 195.

² 'Meldactie eigen bijdrage', rapport van leder(in) in samenwerking met Binnenlands Bestuur van februari 2016.

³ Van 1 januari 2015 tot en met 1 maart 2016.

⁴ De overige klachten gingen met name over de eigen bijdrage ingevolge de Wlz

⁵ Dit aantal klachten betrof zowel klachten over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo als ingevolge de Wet langdurige zorg (Wlz). Dit onderzoek heeft betrekking op de informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo.

Een aanzienlijk deel van de klachten en signalen ging erover dat de mensen niet of nauwelijks geïnformeerd waren over de (hoogte van) eigen bijdrage. Hierdoor hebben zij zich niet kunnen voorbereiden op de financiële consequenties ervan of de mogelijkheid gehad om de keuze te maken om al dan niet van de ondersteuning af te zien. En dit, terwijl gemeenten op grond van de Wmo 2015 zijn gehouden hun cliënten voorafgaand aan besluitvorming op een aanvraag te informeren over het bestaan van een eigen bijdrage en de hoogte daarvan.⁶

Wat betreft de informatieverstrekking over de eigen bijdrage doet leder(in) in haar rapport gemeenten en CAK de aanbeveling deze sterk te verbeteren. Voordat een burger gebruik gaat maken van een voorziening, moet, zo stelt de koepelorganisatie, glashelder zijn welke kosten daaraan zijn verbonden. Daarnaast zouden gemeenten veel meer per individu moeten gaan kijken of de eigen bijdrage voor die persoon op te brengen is. Dat hoort immers bij maatwerk en passende zorg, aldus leder(in).

De staatssecretaris van VWS reageerde hierop als volgt:

'...Mensen hebben het recht te weten of en zo ja hoeveel eigen bijdrage van hen verwacht wordt. De Wmo is helder over de plicht van de gemeenten om bij onderzoek - 'keukentafelgesprek' - na te gaan of de cliënt ook financieel in staat is om wat bij te dragen. En mocht dat niet zo zijn: om maatwerk te leveren en de burger hierin tegemoet te komen. Het ministerie gaat ervan uit dat wethouders de uitkomsten van de enquête serieus nemen en in hun gemeenten nagaan of het daar goed geregeld is...'⁷

Vooral de klachten en signalen over (het gebrek aan) informatieverstrekking, zoals ook in het verhaal van de familie Steenstra is beschreven, gaven de Nationale ombudsman aanleiding tot onderzoek naar de wijze waarop de overheid burgers informeert over de eigen bijdrage. In dit kader wordt nader ingegaan op de vraag welke informatie over de eigen bijdrage aan burgers verstrekt zou moeten worden om tot overwogen keuzes te komen.

1.2 Vraagstelling

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

Met dit onderzoek beoogt hij onder meer in kaart te brengen waar burgers tegen aanlopen als het gaat om informatieverstrekking rond de Wmo-eigen bijdrage, op welke wijze gemeenten hun inwoners hieromtrent informeren en welke dilemma's gemeenten hierbij ervaren.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

'Wat mogen inwoners in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om informatieverstrekking over de hoogte van de eigen bijdrage ingevolge de Wmo?'

De ombudsman toetst het handelen van de overheid aan de behoorlijkheid. Eén van de behoorlijkheidsvereisten is goede informatieverstrekking. Dit betekent dat de overheid ervoor zorgt dat een burger bij de aanvraag van ondersteuning op grond van de Wmo de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Alleen zo kan hij vooraf een weloverwogen keuze

⁶ MvT, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3.

⁷ 'Kamer wil snel debat over eigen bijdrage Wmo', persbericht Binnenlands Bestuur van 10 februari 2016.

maken om die ondersteuning zelf te bekostigen en al dan niet ervan af te zien. De overheid verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt maar ook uit zichzelf.

1.3 Aanpak

Het [onderzoek](#) is op 1 december 2015 schriftelijk geopend naar alle, bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten. Dit zijn in totaal 282 van de 390 gemeenten in Nederland. De overige gemeenten hebben een eigen ombudsvoorziening, die ter informatie ook een brief hebben ontvangen. De gemeentelijke ombudsman van Amsterdam heeft de brief van de Nationale ombudsman doorgestuurd naar de gemeenten waarover hij bevoegd is.⁸ In totaal hebben 191 gemeenten op de vragen van de ombudsman gereageerd. Deze reacties worden in [hoofdstuk 3](#) geanalyseerd.

Voorts voeren medewerkers van de Nationale ombudsman regelmatig gesprekken met burgers die problemen hebben met (de hoogte van) de eigen bijdrage ingevolge de Wmo. Alle klachten en signalen die bij de Nationale ombudsman over het onderwerp zijn ontvangen, zijn nader bekeken. Drie van deze klachten zijn in dit rapport verder uitgewerkt, om te illustreren wat de gevolgen van de onverwachte verhoging van de eigen bijdrage voor de burger kunnen zijn.⁹ Daarbij zijn met twee gemeenten persoonlijke gesprekken gevoerd. In twee verhalen is zowel het verhaal van de burger als de visie van de betrokken gemeente op de klacht beschreven. Omdat de derde klacht nog bij de Nationale ombudsman in behandeling is, is in dit verhaal slechts de visie van de burger weergegeven.

Naast dossier- en literatuuronderzoek is in het kader van het onderzoek gesproken met verschillende bij het onderwerp betrokken instanties. Op 14 maart 2016 heeft de ombudsman een verslag van bevindingen opgesteld. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman op 17 maart 2016 met twee wethouders, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een gemeentelijke ombudsman een rondetafelgesprek gevoerd. De genodigden zijn in de gelegenheid gesteld te reflecteren op de bevindingen. Voorts zijn mogelijkheden tot verbetering van de informatieverstrekking aan de burger verkend.

1.4 Leeswijzer


In dit rapport is alleen datgene opgenomen wat relevant is voor het onderzoek van de Nationale ombudsman. Het rapport is als volgt opgebouwd. In [hoofdstuk 2](#) komen de problemen waarmee de burgers werden geconfronteerd bij de inning van de Wmo- eigen bijdrage aan de orde. De informatie uit dit hoofdstuk komt voornamelijk uit de klachten en signalen die de Nationale ombudsman direct of indirect heeft ontvangen. [Hoofdstuk 3](#) bevat een weergave van de zienswijze van de gemeente over de wijze van informatieverstrekking over de eigen bijdrage. Deze informatie is verzameld aan de hand van de reacties die de Nationale ombudsman van 191 gemeenten ontvangen heeft. Verder wordt in [hoofdstuk 4](#) kort ingegaan op de hoogte van de eigen bijdrage op zich en worden voorbeelden gegeven van diverse acties van gemeenten om deze bijdrage lager te maken of om tot oplossingen voor de burger te komen. [Hoofdstuk 5](#) beschrijft een aantal problemen waar gemeenten met betrekking tot de inning van de eigen bijdrage tegenaan lopen. Tot slot wordt in [hoofdstuk 6](#) de conclusie van de Nationale ombudsman beschreven.

De hoofdstukken bevatten citaten van burgers en van gemeenten. Tussen de hoofdstukken door worden drie cases meer uitgebreid besproken. Indien u onderaan deze verhalen doorklikt, kunt u het gehele verhaal lezen. De citaten die in dit onderzoek zijn opgenomen zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren.

⁸ De reacties van deze vier gemeenten zijn in dit onderzoek meegenomen.

⁹ De verhalen van de familie Steenstra, mevrouw Populiers en meneer Van Dam.

Voorbeeld van een factuur eigen bijdrage van het CAK



Datum: 27 mei 2015
 Factuurnummer:
 Telefoonnummer: 0800-1925
 EB-nummer:
 Burgerservicenummer (BSN): 1
 Betreft: factuur eigen bijdrage

De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de maximale periodebijdrage, de hoeveelheid zorg en/of ondersteuning per periode van 4 weken, en de kosten hiervan.

Algemene gegevens

Beschikking(en)

| Regeling | Periode | Beschikkingnummer | Maximale periodebijdrage |
|----------|---------------------|--------------------|--------------------------|
| Wmo | 01-2015 t/m 13-2015 | 0000470244-2015-01 | € 1766,47 |

Berekening factuurbedrag

Periode 4 van 2015 (23 maart 2015 tot en met 19 april 2015)

| Regeling | Geleverd | Max. periodebijdrage | In rekening te brengen |
|---|----------|----------------------|------------------------|
| Wmo | € 553,93 | € 1766,47 | € 553,93 |
| Som in rekening te brengen | | | € 553,93 |
| Uw maximaal te betalen eigen bijdrage | | | € 1766,47 |
| Totaal te betalen eigen bijdrage periode 4/2015 | | | € 553,93 |

Periode 3 van 2015 (23 februari 2015 tot en met 22 maart 2015)

| Regeling | Geleverd | Max. periodebijdrage | In rekening te brengen |
|--|----------|----------------------|------------------------|
| Wmo | € 553,93 | € 1766,47 | € 553,93 |
| Som in rekening te brengen | | | € 553,93 |
| Uw maximaal te betalen eigen bijdrage | | | € 1766,47 |
| Totaal te betalen eigen bijdrage periode 3/2015 | | | € 553,93 |
| Reeds gefactureerd | | | € 121,34 |
| Nieuw te betalen eigen bijdrage periode 3/2015 (na correcties) | | | € 432,59 |

Periode 2 van 2015 (26 januari 2015 tot en met 22 februari 2015)

| Regeling | Geleverd | Max. periodebijdrage | In rekening te brengen |
|--|----------|----------------------|------------------------|
| Wmo | € 553,93 | € 1766,47 | € 553,93 |
| Som in rekening te brengen | | | € 553,93 |
| Uw maximaal te betalen eigen bijdrage | | | € 1766,47 |
| Totaal te betalen eigen bijdrage periode 2/2015 | | | € 553,93 |
| Reeds gefactureerd | | | € 121,34 |
| Nieuw te betalen eigen bijdrage periode 2/2015 (na correcties) | | | € 432,59 |

Periode 1 van 2015 (29 december 2014 tot en met 25 januari 2015)

| Regeling | Geleverd | Max. periodebijdrage | In rekening te brengen |
|--|----------|----------------------|------------------------|
| Wmo | € 553,93 | € 1766,47 | € 553,93 |
| Som in rekening te brengen | | | € 553,93 |
| Uw maximaal te betalen eigen bijdrage | | | € 1766,47 |
| Totaal te betalen eigen bijdrage periode 1/2015 | | | € 553,93 |
| Reeds gefactureerd | | | € 121,34 |
| Nieuw te betalen eigen bijdrage periode 1/2015 (na correcties) | | | € 432,59 |

Totaal factuurbedrag € 1881,70

Dit is een voorbeeld van een factuur die door het CAK aan burgers wordt verzonden. De eigen bijdrage wordt per periode van vier weken vastgesteld en geïnd door het CAK.¹⁰ Het CAK gebruikt daartoe door de gemeenten aangeleverde gegevens over pgb's of kostprijs/uurtarieven en door de Belastingdienst aangeleverde gegevens over het inkomen en het vermogen van een cliënt. Het peiljaar voor deze inkomensgegevens ligt twee jaar ervoor. Ten aanzien van dit peiljaar kun je eventueel om verlegging vragen. Ook vóór 2015 werd er voor voorzieningen vanuit de Wmo en de Awbz een eigen bijdrage betaald. Al kon het zijn dat de gemeente of het zorgkantoor de eigen bijdrage ten aanzien van het pgb, vooraf al met het pgb verrekende. Mensen kregen dan een netto pgb uitbetaald. De eigen bijdrage werd dan dus vanuit het pgb betaald, wat echter niet de bedoeling was. Het pgb behoort immers geheel aan de zorg te worden besteed. Voorts was dit niet eerlijk ten opzichte van de mensen die zorg in natura ontvingen. Deze mensen moesten namelijk wel uit eigen zak een eigen bijdrage betalen. Vanaf 2015 betaalt iedereen de eigen bijdrage nu via het CAK. Verder geldt voor de begeleiding die voorheen onder de Awbz viel, dat het nu de gemeente is die de tarieven bepaalt waarover de eigen bijdrage wordt berekend. Dit kan oplopen tot 100% van de kostprijs voor de zorg. Dit, terwijl voorheen in de Awbz een vast (fictief) landelijk uurtarief werd gebruikt van €14,20 per uur waarop de eigen bijdrage werd gebaseerd.

2 De burger overvallen

2.1 Inleiding

De Wmo 2015 regelt dat mensen met een beperking ondersteuning kunnen krijgen. Het uitgangspunt van deze wet is dat mensen zo lang mogelijk voor zichzelf kunnen zorgen en mee kunnen doen in de maatschappij. Daarom moeten gemeenten ervoor zorgen dat burgers die dat nodig hebben de nodige zorg krijgen. Mensen die voor hun begeleiding en voor hun verzorging in het verlengde van deze begeleiding voorheen een beroep deden op de AWBZ, dienen zich vanaf 1 januari 2015 ook tot de gemeente te wenden. Per die datum is de AWBZ namelijk afgeschaft en zijn de begeleiding en verzorging uit die wet naar de Wmo overgeheveld. Wanneer een burger aanspraak wil maken op een voorziening op grond van de Wmo, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, dan meldt hij of zij zich bij een hiertoe speciaal geopend (Wmo-)loket. Daarop volgt een onderzoek naar de persoonlijke situatie van aanvrager.¹¹ Hiertoe voert de gemeente in de regel een persoonlijk gesprek met de aanvrager, het zogenoemde 'keukentafelgesprek'. De gemeente bekijkt dan wat de aanvrager eventueel nog zelf kan of met behulp van netwerk of een algemene voorziening. Tijdens het keukentafelgesprek behoort de gemeente de burger ook over de (hoogte van de) eigen bijdrage te informeren.¹² De gemeente maakt ook een verslag van de uitkomsten van het onderzoek en verstrekt dit aan de cliënt.¹³ Als vervolgens blijkt dat er een (maatwerk)voorziening nodig is dan geeft de gemeente hiervoor een toekenningsbeschikking af.¹⁴ Indien de gemeente heeft bepaald dat er een bijdrage in de kosten verschuldigd is, betaalt de burger vanaf dat moment een eigen bijdrage.¹⁵

Op grond van de Wmo 2015 is het niet mogelijk het inkomen een rol te laten spelen bij het al dan niet toekennen van een voorziening. Het inkomen kan echter wel een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage.¹⁶ Met de Wmo 2015 en het Besluit maatschappelijke ondersteuning werd beoogd dat mensen met hogere inkomens een hogere eigen bijdrage betalen. Zij bepalen zelf en vooraf of zij ondersteuning vanuit de gemeente willen (en daarmee ook een eigen bijdrage betalen) of dat zij hiervan afzien en deze zelf inkopen. In het Besluit maatschappelijke ondersteuning zijn de maximale eigen bijdragen bepaald. Gemeenten hebben de mogelijkheid deze te verlagen. Welke keuze een gemeente hierin maakt is afhankelijk van lokale politiek en beleid.

2.2 Klachten van burgers

2.2.1 Waar liepen zij tegenaan?

Mensen klaagden er bij de Nationale ombudsman met name over dat hun gemeente hen niet of onvoldoende had geïnformeerd over de (hoogte van de) eigen bijdrage, waardoor zij, toen de factuur van het CAK op de mat viel, volledig overvallen werden door de hoogte ervan.

'Als je iets wil kopen of iemand ergens voor wil inhuren, dan laat je van te voren een offerte maken, met deze offerte ga je dan wel of niet akkoord. Het CAK werkt met gegevens van 2 jaar geleden, en past dan achteraf een correctie toe, zodat je vaak alsnog met een torenhoge rekening wordt geconfronteerd. Ook wordt de verhoging pas na 3 maanden aan iemand doorgestuurd, zodat je alsnog 3 of 4 maanden moet betalen, voordat je de hulp kunt stop zetten.'

11 Artikel 2.3.2. van de Wmo 2015, zie hierna ook onder paragraaf 2.2.2 van dit rapport.

12 MvT, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, paragraaf 3.10

13 Artikel 2.3.2, achtste lid, van de Wmo 2015.

14 Artikel 2.3.5 van de Wmo 2015

15 Artikel 2.1.4 van de Wmo 2015. Gemeenten bepalen via een verordening of er voor de zorg uit de Wmo een eigen bijdrage verschuldigd is. De hoogte van de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening is gemaximeerd tot een bedrag gelijk aan de kostprijs van de voorziening of dienst. De kostprijzen verschillen van gemeente tot gemeente; dit is afhankelijk van de inkooprijzen van de zorg. De Wmo biedt gemeenten in dat opzicht veel beleidsvrijheid.

16 MvT, Kamerstukken II 2013-2014, 33 841, nr. 3

Een aantal van hen liet weten dat, als zij van tevoren hadden geweten hoe hoog de eigen bijdrage voor hen zou worden, zij een andere keuze hadden gemaakt. En wellicht hadden zij dan helemaal afgezien van zorg, terwijl deze in veel gevallen wel echt noodzakelijk is. Met name de mensen met een hoger inkomen en gespecialieerdere begeleiding werden verrast door forse verhogingen van de eigen bijdrage, van wel €500 à €600 per vier weken. Voorheen betaalden zij een standaard bedrag van rond de €14 per uur. Nu soms wel vijf keer zoveel. Zie bijvoorbeeld het verhaal van mevrouw Populiers in dit rapport. Een aantal van deze mensen vertelde de ombudsman dat zij de rekening echt niet konden betalen en hierdoor in ernstige financiële problemen kwamen. Zij werden plotseling geconfronteerd met een aanzienlijke lastenverzwaring zonder de gelegenheid te hebben gekregen hun uitgavenpatroon hierop aan te passen.

Ook de meeste gemeenten lijken overvallen te zijn door deze forse verhogingen en hebben deze specifieke groep hierover dan ook niet vooraf geïnformeerd. Zie bijvoorbeeld het verhaal van mevrouw Steenstra in dit rapport, waarin haar brief voor gemeente X een 'eye-opener' was. De ombudsman vraagt zich af of de wetgever zélf had voorzien dat de stijging van de eigen bijdrage voor deze groep zó fors zou zijn. Bij brief van 1 februari 2016 liet de staatssecretaris aan de Tweede Kamer weten dat hij het CAK in december 2015 de opdracht had gegeven om het deel van deze groep - voor wie het overgangsjaar per 2016 zou aflopen - over de aanzienlijke stijging te informeren.

*'Ik maak van de gelegenheid gebruik om u te informeren over het volgende. Cliënten die vóór 2015 gebruik maakten van extramurale begeleiding in de AWBZ hadden recht op maximaal een jaar overgangsrecht. Dit overgangsrecht is voor de laatste groep cliënten eind 2015 beëindigd. Cliënten van wie het overgangsrecht afloopt kunnen - als ze hun maximale periodebijdrage niet betalen/betaalden - geconfronteerd worden met een stijging van de eigen bijdrage. Reden hiervoor is dat in de AWBZ een vast (en fictief) landelijk tarief werd gebruikt van €14,20 waarop de eigen bijdrage werd gebaseerd. In de Wmo 2015 geldt evenals in de Wmo dat de eigen bijdrage wordt gemaximeerd per vier weken op grond van de persoonlijke situatie waarbij in beginsel de kostprijs voor de voorziening of dienst geldt. Gemeenten kunnen kiezen welk tarief ze doorgeven aan het CAK, zolang dat tarief maar niet hoger is dan de kostprijs. Dit leidt ertoe dat sommige cliënten na het einde van hun overgangsrecht - bij gelijkblijvende omstandigheden - geconfronteerd zullen worden met een aanzienlijke stijging van de eigen bijdrage. Het gaat daarbij vaak om mensen met een midden- of hoger inkomen (die dus een hogere maximale periodebijdrage hebben) en niet veel ondersteuning per periode gebruiken. Gedurende 2015 zijn cliënten van wie het overgangsrecht in 2015 afliep met deze verandering geconfronteerd. Vanaf 1 januari 2016 gaat ook de laatste groep overgangsrechtcliënten deze verandering merken. Om cliënten daarover zo goed mogelijk te informeren heeft het CAK eind december 2015 de groep overgangsrechtcliënten met zorg in natura die daadwerkelijk effect kan ondervinden een brief gestuurd. Het betreft een groep van circa 3.500 personen. De groep cliënten die mogelijk meer dan €200 extra eigen bijdrage zal moeten betalen per vier weken is bovendien gebeld door het CAK.'*¹⁷

Het deel van deze groep mensen, voor wie het overgangsrecht vóór december 2015 al afliep, is echter niet geïnformeerd over hun specifieke situatie. Zij zijn overvallen door zeer hoge (stapel)facturen, die zij niet zomaar konden betalen. Omdat zij vooraf geen weloverwogen keuzes hebben kunnen maken - de zorg was namelijk al afgeleverd - zijn ze gedwongen deze kosten op zich te nemen en hebben nu schulden bij het CAK. Maar het CAK kan hen, naast het aanbieden van een betalingsregeling, verder niets bieden. Het is immers de gemeente die de hoogte van de kostprijs geheel doorberekent en niet het CAK.

¹⁷ Brief van de staatssecretaris van VWS van 1 februari 2016, Kamerstukken II 2015/2016, 34 203, nr. 13.

Wat met betrekking tot de hoogte van de bijdrage ook nog een rol speelde, was het feit dat het Rijk met ingang van 2015 de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (en daarmee de zogenaamde Wtcg-korting van 33%) had afgeschaft waardoor de eigen bijdrage sowieso flink hoger uitviel. Het feit dat burgers plotseling een hoge factuur hebben gekregen (zie hierna) is dus niet alleen toe te schrijven aan de verschuiving van zorg naar de gemeenten.¹⁸ Zie voor een specifiek probleem door het vervallen van de Wtcg-korting bijvoorbeeld het verhaal van meneer Van Dam in dit rapport.

2.2.2 Onvolledige informatie

Veel burgers meldten de ombudsman dat in het zogenoemde keukentafelgesprek of in het toekenningsbesluit van de gemeente nauwelijks werd ingegaan op de financiële aspecten van de verzochte (maatwerk)voorziening. Terwijl deze informatie op grond van de Wmo wel moet worden verstrekt. Artikel 2.3.2, vierde lid, onder g, van de Wmo 2015 bepaalt namelijk dat het college onderzoekt *'welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4 verschuldigd zal zijn'*.

In het keukentafelgesprek moet de gemeente ingevolge de Wmo 2015 informatie geven over de hoogte van de eventueel verschuldigde bijdrage, zodat het voor burgers vooraf duidelijk is met welke eigen bijdrage rekening moet worden gehouden.¹⁹

*'(...) In het onderzoek dat de gemeenten uitvoert (...) moet de gemeente de hoogte van de (eigen) bijdrage, die eventueel verschuldigd is berekenen.'*²⁰

Maar burgers lieten de ombudsman weten dat in het (keukentafel)gesprek alleen werd gezegd dat er een eigen bijdrage was verschuldigd maar de hoogte daarvan werd pas duidelijk toen een factuur van het CAK op de deurmat viel.²¹ Een gemeente liet een Wmo-cliënt, die hierover vragen stelde, het volgende weten:

'Over het door u aangehaalde artikel 2.3.2 merk ik op dat in het keukentafelgesprek slechts kenbaar wordt gemaakt welke bijdragen de client verschuldigd zal zijn. Het gaat hier slechts om de aanduiding dat een bijdrage verschuldigd zal zijn, maar niet over de hoogte. Dat kan ook niet omdat de gemeente niet op de hoogte is en ook niet mag zijn (privacy) van het inkomen en/of vermogen. Dat is voorbehouden aan het CAK.'

Kennelijk verwijzen veel gemeenten tijdens het keukentafelgesprek naar het rekenprogramma op de website van het CAK (www.hetCAK.nl). Via het gebruik van het online rekenprogramma op deze website kan de burger een indicatie krijgen van wat zijn eigen bijdrage wordt; dit is gebaseerd op het soort zorg, de situatie van het huishouden, het (verzamel)inkomen, het vermogen en de leeftijd van de desbetreffende persoon. Voor burgers geeft dit echter onvoldoende duidelijkheid. Zo weten zij vaak niet welke tarief er door de gemeente voor hun zorg wordt gehanteerd.

¹⁸ Zo schrijft het CBS in een verkennend rapport over de eigen bijdrage: *'Een verandering die zeker invloed zal hebben op de hoogte van de eigen bijdrage is de afschaffing van de Wtcg-korting. Deze korting van 33% op de eigen bijdrage voor zorg zonder verblijf (daaronder valt o.a. alle zorg van de Wmo2015) is met ingang van zorgjaar 2015 afgeschaft. Van mensen die zowel in 2014 als in 2015 zorg zonder verblijf ontvingen en hier een eigen bijdrage over betaalden, zal de netto eigen bijdrage in 2015 gestegen zijn.'* Daarnaast noemen de auteurs de verschillen in inkomen en vermogen tussen het peiljaar en het jaar van de zorgvraag. De suggestie dat gemeentelijk beleid de enige oorzaak is van flink gestegen eigen bijdragen moet daarom worden genuanceerd.

¹⁹ MvT, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.3, paragraaf 3.10.

²⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34.

²¹ Dit heeft er mee te maken dat gemeenten geen inzicht hebben in het bijdrageplichtig inkomen dat mede bepalend is voor de hoogte van de eigen bijdrage, zie verder in [hoofdstuk 3](#).

'Om duidelijkheid te krijgen over wat de begeleiding mij exact zou gaan kosten heb ik, kort na het ontvangen van de brief waarin mij de begeleiding werd toegezegd, (...) het Wmo-loket gebeld met de vraag wat het uurtarief zou worden. In dit telefoongesprek leek het erop dat men bij de gemeente niet begreep wat ik bedoelde met mijn vraag naar het uurtarief. Hoewel ik meerdere keren heb aangegeven dat ik niet doelde op de maximale bijdrage, werd ik continu doorverwezen naar het CAK omdat die volgens de medewerker de bijdrage vaststelt.'

2.2.3 Onbegrijpelijke informatie

Uit de signalen die de ombudsman heeft ontvangen bleek echter dat een groot aantal mensen het moeilijk vond om de informatie van het CAK te begrijpen. Met het rekenprogramma ('rekentool') op de website van het CAK kwamen ze niet altijd verder.

'Bij het verstrekken van informatie over de eigen bijdrage meent de gemeente (...) te kunnen volstaan met de verwijzing naar een tool van het CAK. Ik weet bijna zeker dat heel veel mensen daar niet uitkomen. Ik dus ook niet en heb het voor kennisgeving aangenomen. Tot ik in juni j.l. een factuur van het CAK ontving voor de eigen bijdrage van €480 per maand met terugwerkende kracht vanaf december 2014.'

Mensen zijn vaak niet - of onvoldoende - in staat de eigen bijdrage via de CAK rekentool te berekenen. Dit heeft er mede mee te maken dat de kostprijs van de voorziening bij hen niet bekend is of dat men niet weet welke productcode ingevoerd moet worden. In sommige gemeenten moeten burgers zelf op de website van de gemeente gaan zoeken om de kostprijs van hun voorziening te weten te komen. Hierdoor krijgen zij het gevoel dat de gemeente de last van alles wat geregeld moet worden volledig bij hen neerlegt. In sommige gevallen laten ze het er dan maar bij zitten en wachten af. Een hulpverlener die eerder de ombudsman aanschreef:

'Mensen moeten zelfredzaam zijn om de eigen problemen aan te pakken, maar er zijn veel mensen die het niveau van de vereiste vaardigheden niet halen. Daarmee worden, vaak onbewust, te veel drempels opgeworpen. Met als gevolg dat mensen afzien van regelingen en voorzieningen.'

Op de volgende pagina staat een zogenoemd 'screenshot' van een stap uit het rekenprogramma van het CAK afgebeeld. Hieruit blijkt dat men bij het invullen ervan wel moet weten welke productcode 'welke vorm van ondersteuning ontvangt u' ingevuld moet worden. Zoals hierboven beschreven is dat niet voor iedereen even duidelijk.

Screenshot van stap 5 in de CAK Rekenprogramma.

Stap 5 van 7

Rekenprogramma Eigen bijdrage ondersteuning Wmo 2016

Aantal uren en of minuten zorg per week

Vul in de tabel in hoeveel uren en minuten zorg of ondersteuning u gaat ontvangen of heeft ontvangen per week. Ontvangt u bijvoorbeeld eens in de 2 weken hulp? Deel het aantal uren per 2 weken dan door 2.

Let op: ontvangt u dagbesteding per dagdeel (een halve dag)? Vul dan per dagdeel één uur in. Het uurtarief geldt bij dagbesteding namelijk per dagdeel.

Het aantal ingevulde uren (per week) wordt vermenigvuldigd met 4.

Als het uurtarief van de door u gekozen zorg niet bekend is, kunnen wij de kosten voor deze zorg niet berekenen. U kunt wel doorgaan met het berekenen van de maximale periodebijdrage. Vult u meerdere soorten zorg in? En is het uurtarief van de overige zorg wel bekend? Dan berekenen wij de kosten van de overige zorg wel.

Valt u onder het overgangsrecht voor beschermd wonen zonder verblijf in een instelling? Kies dan in het tweede keuzemenu voor 'overgangsrecht begeleiding' en/of 'overgangsrecht persoonlijke verzorging' Meer informatie vindt u op onze website.

Welke ondersteuning ontvangt u?

Arrangementen Wmo

Welke vorm van ondersteuning?

433 Arrangement Wmo 6

Uren Minuten

:

2.2.4 Complexiteit van het systeem

Er speelt daarbij nog een ander probleem, namelijk de complexiteit van het systeem in de keten. Zowel gemeenten, (verschillende) zorgaanbieders en de Belastingdienst moeten gegevens bij het CAK aanleveren. Dit betekent dat als er ergens iets fout gaat, het in de hele keten misloopt. De burger moet dan vaak maar zien hoe hij zijn probleem oplost. Maar waar moet de burger aan de bel trekken als hij afhankelijk is van verschillende (overheids)instanties? Als het misgaat ontdekken burgers vaak pas hoe complex de overheid in elkaar zit en hoe moeilijk het is om fouten ongedaan te laten maken. En ook hier geldt dat men het er dan soms maar bij laat zitten

2.2.5 Stapelfacturen

In 2015 hebben gemeenten, zorgaanbieders en het CAK veel veranderingen moeten doorvoeren als gevolg van de decentralisatie en de nieuwe Wmo. In het gezamenlijke proces van het vaststellen van de eigen bijdrage tussen de gemeenten, zorgaanbieders en het CAK is daarbij vertraging ontstaan. Dit had tot gevolg dat de rekeningen met betrekking tot de Wmo-eigen bijdrage later werden verzonden. De eerste rekeningen werden pas in maart 2015 verstuurd. Maar er was een groep van circa 7.000 mensen, die in september 2015 nog steeds geen factuur van het CAK had ontvangen.²² De reden hiervoor was dat de gegevens, die zorgaanbieders en de gemeenten bij het CAK aanleverden, niet met elkaar overeenkwamen. Deze mensen ontvingen pas begin oktober een factuur van de eigen bijdrage met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 (een zogenoemde 'stapelfactuur') en schrokken zich een hoedje van het bedrag dat daar op stond. Een aantal bezorgde burgers belde in paniek de ombudsman, nadat zij bij de gemeente en het CAK geen gehoor vonden. Bezwaar bij het CAK aantekenen was voor hen weinig effectief, omdat de bedragen wettelijk gezien in orde waren. De enige mogelijkheid voor deze mensen was een betalingsregeling met het CAK te treffen. En ook dat was niet voor iedereen even duidelijk.

De staatssecretaris schreef in zijn brief van 1 februari 2016 aan de Tweede Kamer:

'Ik vind het zeer vervelend als cliënten pas lang nadat zij hun ondersteuning hebben gekregen daarvoor een (stapel)factuur ontvangen. Ik werk er samen met het CAK, de VNG/KING (Kwaliteitsinstituut van de Nederlandse Gemeenten) en gemeenten aan om de onvolkomenheden zoveel mogelijk weg te nemen en waar mogelijk op te lossen. Dat doe ik overigens in de wetenschap dat een bepaald, beperkt niveau van onvolkomenheden en daarmee samenhangende vertraging in de voormalige AWBZ onvermijdelijk was en ook in de Wmo 2015 onvermijdelijk zal zijn. Het niveau van onvolkomenheden is naar mijn mening op dit moment echter nog te hoog.'

2.2.6 Onvoldoende rechtsbescherming?

Een belangenorganisatie voor senioren, die de Nationale ombudsman begin 2016 een brief schreef over de 'eigen bijdrage-problematiek' wees erop dat er ná ontvangst van de factuur van het CAK - waarin de hoogte van de eigen bijdrage definitief is vastgesteld - geen bezwaar meer kan worden ingesteld tegen het toekenningsbesluit van de gemeente.²³ De reden hiervoor is dat de bezwaartermijn dan veelal verstreken is. En het heeft volgens deze organisatie geen zin om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit van het CAK omdat volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep de hoogte van de eigen bijdrage moet worden aangevochten in het kader van de besluitvorming bij de gemeente.²⁴ Maar omdat noch aan de keukentafel noch in het toekenningsbesluit door de gemeente duidelijkheid wordt verschaft (of kan worden verschaft) over het

²² CAK waarschuwt voor hoge eigen bijdragen Wmo, [artikel](#).

²³ In het toekenningsbesluit staat veelal het exact te betalen bedrag aan eigen bijdrage niet vermeld. Het te betalen bedrag is pas bekend op het moment dat dit op basis van de door gemeente, zorgverleners en Belastingdienst aangeleverde gegevens door het CAK is vastgesteld.

²⁴ Uitspraak Centrale Raad van Beroep, 29 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: CA1448

exact te betalen bedrag, zou dit een onmogelijke opgave zijn. De ombudsman vraagt zich overigens af wat rechtsbescherming überhaupt oplevert als de ondersteuning al geleverd is.

Het voorbeeld van een toekenningsbeschikking op de volgende pagina geeft een illustratie van de summiere informatie die burgers ontvangen op basis waarvan zij kunnen inschatten wat de Wmo-eigen bijdrage wordt.

Onderwerp
Beschikking

Datum
12 mei 2015

Geachte mevrouw S

Zoals blijkt uit het door u ondertekende plan van aanpak met uw zorgaanbieder zijn wij in samenspraak met u tot het oordeel gekomen dat u in aanmerking komt voor:

- producttype : H153
- ingangsdatum : 28-04-2015
- einddatum : 01-09-2015
- leverancier : L
- uren : 3,5 uur per week

Voor de Wmo-maatwerkvoorziening dient u een inkomensafhankelijke bijdrage te betalen en voor verblijf bij jeugd een inkomensafhankelijke bijdrage. De hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld en geïnd door het CAK. Tijdens het gesprek bent u hierover geïnformeerd.

Verplichting

U bent verplicht mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan u redelijkerwijs kunt aannemen dat zij van invloed kunnen zijn op uw recht op de voorziening. Dat betekent onder andere dat u wijzigingen met betrekking tot uw beperkingen (bijvoorbeeld vermindering) en uw persoonlijke situatie (bijvoorbeeld trouwen, samenwonen of verhuizen) onmiddellijk aan het wijkteam moet melden.

Mocht het gevoerde beleid veranderen dan behouden wij het recht voor om uw situatie opnieuw te beoordelen en op basis daarvan een nieuw besluit te nemen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van A
namens deze,

Mw. L.
Teamleider

Als u het met dit besluit niet eens bent, kunt u binnen zes weken na verzending ervan een bezwaarschrift indienen bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus . Het bezwaarschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en zijn gedateerd en tenminste uw naam en adres vermelden, een omschrijving van dit besluit en de gronden van het bezwaar.

U kunt het bezwaarschrift ook indienen via internet. Hoe u dat moet doen ziet op onze website , bij de rubriek "loketten". Voor het maken van digitaal bezwaar heeft u DigiD nodig.

Het indienen van een bezwaarschrift schorst de werking van het besluit niet. Hebben u of andere belanghebbenden er veel belang bij dat dit besluit niet in werking treedt, dan kunt u de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland vragen om een voorlopige voorziening te treffen. U kunt dit doen door een verzoek om een voorlopige voorziening te sturen naar:

Rechtbank Midden-Nederland
Afdeling bestuursrecht, o.v.v. voorlopige voorzieningen
Postbus 16005
3500 DA UTRECHT

Meer informatie over het maken van bezwaar of het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening leest u op onze website

2.3 Zorg mijden

Per 2015 is de hoogte van de eigen bijdrage voor zorg en ondersteuning voor iedereen inkomensafhankelijk geworden. Gezien de Memorie van Toelichting op de Wmo kan worden gesteld dat de wetgever daarbij bewust heeft gekozen voor de mogelijkheid dat een burger, die een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo nodig heeft, vanwege de hoogte van zijn inkomen en vermogen de volledige kostprijs van deze maatwerkvoorziening uiteindelijk zelf moet voldoen. Deze inkomensafhankelijke eigen bijdrage kan tot gevolg hebben dat mensen de zorg in het geheel gaan mijden. Zeker nu ook de Wtcg-korting is afgeschaft, bestaat een gereede kans dat mensen afzien van noodzakelijke zorg.

Zoals ook de rechtbank Oost-Brabant - in oktober 2015 al - overwoog, betekent het feit dat iemand op zichzelf in staat is een hoge eigen bijdrage te betalen, namelijk niet dat betaling van die eigen bijdrage onmiddellijk kan worden ingepast in het bestaande uitgavenpatroon. Dit is immers mede gebaseerd op de voorheen geldende lagere eigen bijdrage onder de AWBZ.²⁵

Ieder(in) wijst er in haar rapport op dat een kwart van haar respondenten had aangegeven door de hoogte van de eigen bijdrage minder zorg af te nemen of zelfs helemaal af te zien van zorg.²⁶ Mensen hadden daarbij vermeld dat zij zonder die zorg 'moeilijker kunnen meedoen'. Een aantal van hen vertelde hierdoor in een isolement te geraken, gedeprimeerd thuis te zitten, vaker op bed te liggen, nauwelijks meer de deur uit te komen of hierdoor later onvermijdelijk veel zwaardere zorg nodig te hebben. De staatssecretaris liet hierop in Nieuwsuur weten dat zorg 'voor iedereen toegankelijk en betaalbaar' moet zijn. Hij meldde in dit kader dat het CBS in opdracht van VWS een onderzoek is gestart naar de inkomenspositie van mensen die zorg op grond van de Wmo ontvangen. In dit onderzoek worden de signalen van Ieder(in) meegenomen.²⁷ Hij liet voorts weten:

'De regels voor de berekening van de eigen bijdrage voor de Wmo 2015 (...) zijn bewust zo vormgegeven dat de eigen bijdrage een redelijk bedrag is. Dit bedrag is afhankelijk van iemands persoonlijke (ook financiële) situatie.'

Met andere woorden, kennelijk acht de staatssecretaris het de taak van de gemeenten er zorg voor te dragen dat de eigen bijdrage in relatie tot de kostprijs van de maatwerkvoorziening niet zodanig hoog oploopt, dat de belanghebbende afziet van het gebruik hiervan. Een hulpverlener liet de ombudsman weten:

'Enige tijd geleden had ik een meneer op mijn spreekuur in de gemeente (...) die in de knel is gekomen door de eigen bijdrage huishoudelijke hulp. Hij heeft vorig jaar vanaf maart gevraagd wat zijn bijdrage zou gaan worden en daarop nooit een antwoord gekregen waar hij iets mee kon. Tot het CAK eind december een rekening stuurde die hij nu moet gaan aflossen met €75 per maand. Deze aflossing is net zo hoog als zijn eigen bijdrage. Beide kan hij niet betalen en aangezien meneer geen schulden wil heeft hij er nu voor gekozen zijn hulp stop te zetten tot hij klaar is met aflossen van de schuld. Hij heeft actief geïnformeerd steeds naar de bijdrage; vreemd vind ik dat de gemeente niet eens een indicatie kan geven. Het CAK geeft aan dat ze wel eerder wilde factureren maar dat het systeem van de gemeente (...) dit niet toeliet. Ik ben al in meerdere zaken geconfronteerd met de dynamische zorgveiling waar men hier gebruik van maakt.'

²⁵ Uitspraak rechtbank Oost-Brabant (voorzieningenrechter bestuursrecht), 13 oktober 2015, SHE 15/2652.

²⁶ Zie rapport 'Meldactie eigen bijdrage', februari 2016. Er hadden in totaal 616 mensen gereageerd op de vragenlijst.

²⁷ In juni 2016 worden de eerste resultaten verwacht.

De ombudsman vraagt zich af in hoeverre het innen van de eigen bijdrage er in toenemende mate toe leidt dat burgers zorg mijden. Want uit de signalen en klachten die hij ontvangt, komt steeds vaker naar voren dat burgers aangeven af te zien van zorg omdat zij de Wmo-eigen bijdrage niet meer kunnen betalen. De ombudsman vindt dit een verontrustende ontwikkeling.

'Als ik op 1 januari 2015 deze feiten had geweten, had ik per 1 januari 2015 met onmiddellijke ingang de thuiszorg opgezegd omdat die voor mij niet meer te betalen is. Gelet op bovengenoemde feiten is mij de kans ontnomen om zelf te bepalen uit het besteedbaar inkomen dat ik heb, of ik nog gebruik kan maken van de thuiszorg en hebben blijkbaar het CAK en de Gemeente deze keus voor mij bepaalt. Schijnbaar beheert, zowel de Gemeente (...) als het CAK mijn portemonnee en zijn zij beiden gemachtigd voor mij om beslissingen te nemen met betrekking tot mijn besteedbaar inkomen, waardoor ik door toedoen van zowel de Gemeente (...) als het CAK een schuld heb. Mijn inkomen is niet gewijzigd is zelfs verminderd met het afschaffen van de Wtcg, die in mindering gebracht werd als 33% korting op mijn kosten met betrekking tot de thuiszorg die ik had. Ik heb dan ook mijn thuiszorg per juli 2015 opgezegd omdat ik deze niet meer kan betalen.'

Eigen verantwoordelijkheid van burgers is een belangrijke pijler van de Wmo 2015. Eerst wordt gekeken wat mensen zelf kunnen voordat vanuit de gemeente ondersteuning wordt geboden. Maar wat als die ondersteuning onbetaalbaar blijkt en mensen zich genoodzaakt zien de ondersteuning - waar zij op grond van de Wmo recht hebben - te stoppen? Er zijn burgers die zich afvragen in hoeverre dit strookt met de doelstelling van de Wmo. De Wmo die immers als uitgangspunt heeft dat mensen zelfredzaam moeten zijn en moeten kunnen participeren in de samenleving. Deze mensen hebben het gevoel dat er niet naar hen wordt geluisterd en dat zij aan hun lot worden overgelaten.

'Zal dit de invulling zijn van de door de overheid zo bejubelde participatiesamenleving? Het geldt kennelijk niet voor mensen die hulpbehoevend zijn en anderszins wel enige ondersteuning van de overheid kunnen gebruiken.'

2.4 Samenvattend

Burgers hebben er bij de Nationale ombudsman over geklaagd dat zij onvolledig door gemeente en CAK zijn geïnformeerd over de eigen bijdrage. In de meeste gevallen hebben de gemeenten slechts mededeling gedaan van de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage; vrijwel direct werd verwezen naar het rekenprogramma op de website van het CAK. Niet iedereen kon even makkelijk met het rekenprogramma overweg. En als mensen contact opnamen met het CAK met vragen over de eigen bijdrage werden zij verwezen naar de gemeente en vice versa. Zij voelden zich van het kastje naar de muur gestuurd.

Toen vervolgens de CAK-factuur na maanden wachten uiteindelijk op de deurmat viel, waren mensen overrompeld door de hoogte van het bedrag die daar op stond. Dit gold met name voor de groep mensen met een midden of hoger inkomen, van wie hun begeleiding en verzorging uit de AWBZ na het overgangsrecht naar de Wmo was overgeheveld. Zij werden opeens geconfronteerd met dusdanige hoge eigen bijdragen (veelal gelijk aan de kostprijs) en waren daar niet op voorbereid. Bovendien hadden zij de ondersteuning al afgenomen. Rechtsbescherming bleek illusoir.

Doordat de Wmo-eigen bijdrage zo hoog uitvalt kan het zijn dat iemand zich genoodzaakt ziet af te zien van de zorg die hij nodig heeft.

Op basis van de klachten en signalen die hij heeft ontvangen constateert de Nationale ombudsman dat het probleem met de Wmo- eigen bijdrage te maken heeft met de situatie dat de burger noch in het keukentafelgesprek - en in vele gevallen noch in de toekenningbeslissing - met betrekking tot de Wmo-eigen bijdrage niet die informatie krijgt, die hij nodig heeft om tot een weloverwogen beslissing te komen.

'De gemeente en het CAK verwezen naar elkaar...'

Het verhaal van mevrouw Populiers*

De heer en mevrouw Populiers wonen in gemeente Y. Mevrouw is chronisch ziek en ontvangt al jaren begeleiding, die wordt betaald uit een persoonsgebonden budget (pgb) vanuit de Awbz. Op 1 januari 2015 is de Awbz echter afgeschaft en werd de zorg overgenomen door de gemeente Y. Dit vloeit voort uit de Wmo 2015. Mevrouw Populiers heeft daarom een gesprek gevoerd met het wijkteam van de gemeente Y, dat vervolgens besloot dat mevrouw Populiers begeleiding nodig heeft en in aanmerking komt voor een pgb. Het wijkteam heeft hiervoor een toekenningsbericht en een plan van aanpak opgesteld, zodat duidelijk is hoe de begeleiding er voor mevrouw uit gaat zien. Mevrouw Populiers is tevreden met het besluit van het wijkteam. Zo kan zij vanuit haar pgb gewoon haar vaste begeleiding blijven betalen. Het enige verschil is dat zij dit nu niet meer zelf doet, maar dat dit via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) gaat. De SVB beheert vanaf 2015 namelijk alle pgb's en betaalt de zorgverleners rechtstreeks uit.

Het wijkteam wees mevrouw erop dat er een eigen bijdrage verschuldigd is voor de maatschappelijke ondersteuning. Deze zou worden geïnd door het CAK. Ook had zij in december 2014 al een brief van het CAK ontvangen, waarin onder meer het volgende werd meegedeeld:

'De eigen bijdrage wordt nu ingehouden op uw pgb. Vanaf 1 januari 2015 verandert dit. U krijgt dan een pgb waar de eigen bijdrage niet op is ingehouden. Heeft u een pgb maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of een pgb Wet langdurige zorg (WLZ)? Dan betaalt u vanaf 1 januari 2015 de eigen bijdrage aan het CAK.'

Mevrouw Populiers snapt dit heel goed. Niet alles kan zomaar gratis zijn, toch? En zij wist dat het zorgkantoor in 2014, onder de oude wet, ook al een eigen bijdrage van haar budget inhield, dus zij was hiermee bekend.

Tot haar grote schrik ontving mevrouw Populiers in februari 2015 echter een brief van het CAK dat de maximale periodebijdrage per vier weken (één periode) €1766,47 was! Maar gelukkig stelde het CAK het daadwerkelijk te betalen bedrag aan eigen bijdrage voor periode 1 vast op €121,34. En ook over de perioden 2 en 3 werd dit bedrag vastgesteld. Mevrouw Populiers was opgelucht dat het bedrag stabiel bleef. Dit kon zij betalen. Maar het bedrag bleef niet stabiel...

In mei 2015 kreeg mevrouw Populiers opeens van het CAK te horen dat het bedrag over de periode 1 t/m 4 werd aangepast naar €553,93 per periode. Later werd dit bedrag nog twee keer gecorrigeerd in €432,59 en €449,41 per periode, en het bedrag voor periode 5 en 6 werd vervolgens zelfs op €838,01 gezet.

Mevrouw Populiers snapte er niks van en belde meerdere keren met het CAK. Het CAK verwees haar naar de gemeente. De gemeente stelde echter dat de eigen bijdrage door het CAK werd vastgesteld en verwees weer terug naar het CAK. Omdat mevrouw en meneer Populiers het helemaal niet eens waren met de forse verhoging en er telefonisch met de gemeente en het CAK niet uit kwamen, dienden zij bij de gemeente een bezwaarschrift in. Na een goed gesprek met de gemeente leek het erop dat er een oplossing zou komen. Ook verhoogde de gemeente het pgb, zodat mevrouw vanwege alle stress meer begeleiding kon inkopen. Maar dit bleek 'een sigaar uit eigen doos' te zijn, omdat de eigen bijdrage hiermee nog hoger werd. De heer Populiers kwam met dit verhaal naar de Nationale ombudsman. Ook liet hij weten een klacht bij de gemeente Y. te hebben ingediend.

[Lees het gehele verhaal...](#)

**Dit is een van de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen. De naam van mevrouw is gefingeerd.*

3 Gemeenten aan het woord

3.1 Inleiding

De klachten van burgers die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gekomen, richten zich op de gemeenten. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de Wmo 2015 en daarom moeten zij burgers informeren over de hoogte van de eigen bijdrage.

Zoals eerder beschreven kunnen gemeenten in de gemeentelijke verordeningen bepalen dat een cliënt voor een voorziening een bijdrage in de kosten is verschuldigd.²⁸ De hoogte van deze bijdrage kan voor de verschillende soorten voorzieningen verschillend worden vastgesteld. Daarnaast kan worden bepaald dat de bijdrage voor een maatwerkvoorziening dan wel pgb afhankelijk is van het inkomen en vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot.²⁹ In de verordening wordt verder voorgeschreven op welke wijze de kostprijs wordt berekend.³⁰

De eigen bijdrage wordt uiteindelijk vastgesteld en geïnd door het CAK.³¹ In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden nadere regels gegeven voor de wijze waarop. Voor het vaststellen van de eigen bijdrage ontvangt het CAK informatie van zowel de gemeenten (arrangementen en bijbehorende kostprijs / producten en bijbehorend uurtarief) als van de aanbieder (geleverde zorg). Daarnaast berekent CAK op grond van informatie van de Belastingdienst de maximale periodebijdrage, die aan de cliënt wordt meegedeeld. Op grond van al deze informatie tezamen stelt het CAK het uiteindelijke bedrag vast wat de cliënt per periode van vier weken moet betalen. Om een beeld te krijgen of en, zo ja, op welke wijze gemeenten hun inwoners informeren over de (hoogte van) de eigen bijdrage heeft de Nationale ombudsman aan de 282 bij hem aangesloten gemeenten [schriftelijk](#) een aantal vragen voorgelegd. 191 gemeenten hebben deze vragen beantwoord.³²

Uit deze reacties komt allereerst een beeld naar voren dat er grote verschillen zijn in gemeentelijk Wmo-beleid. Dit is te verklaren vanwege een zekere beleidsvrijheid, die in de Wmo 2015 voor de colleges is beoogd.³³ Daarnaast is de al bestaande zorginfrastructuur - van voorzieningen en zorgaanbieders - per gemeente verschillend. Wel komen bepaalde zorgen en problemen van de gemeenten overeen. En is er een breed gedeelde verwachting dat er in het jaar 2016 minder problemen zullen ontstaan. Dit, omdat 2015 een overgangsjaar was, waarin nog niet alle administratieve systemen adequaat waren ingericht. Volgens de meeste gemeenten is hiervan geleerd en zullen deze problemen zich in 2016 minder voordoen.

3.2 Grote verschillen in aantallen keukentafelgesprekken en werkinstructies

De Nationale ombudsman heeft met de vragen aan gemeenten allereerst geprobeerd een beeld te krijgen van de praktijk van de keukentafelgesprekken. Uit de antwoorden kwam een beeld naar voren dat gemeenten onderling sterk verschillen in de hoeveelheid keukentafelgesprekken die zij voeren. Gemiddeld worden er onder de bevraagde gemeenten op elke 100 Wmo aanvragen 64 keukentafelgesprekken gevoerd. Maar zoals in grafiek 3.1 is af te lezen, zijn er tussen gemeenten onderling grote verschillen in dit aantal. Uit de antwoorden bleek dat er enerzijds gemeenten zijn die soms meerdere keren met één enkele aanvrager een keukentafelgesprek voeren (soms zelfs twee keer per cliënt), terwijl er anderzijds gemeenten waren die aangaven de keukentafelgesprekken zoveel mogelijk te hebben willen beperken.

28 Artikel 2.1.4, eerste lid, van de Wmo 2015.

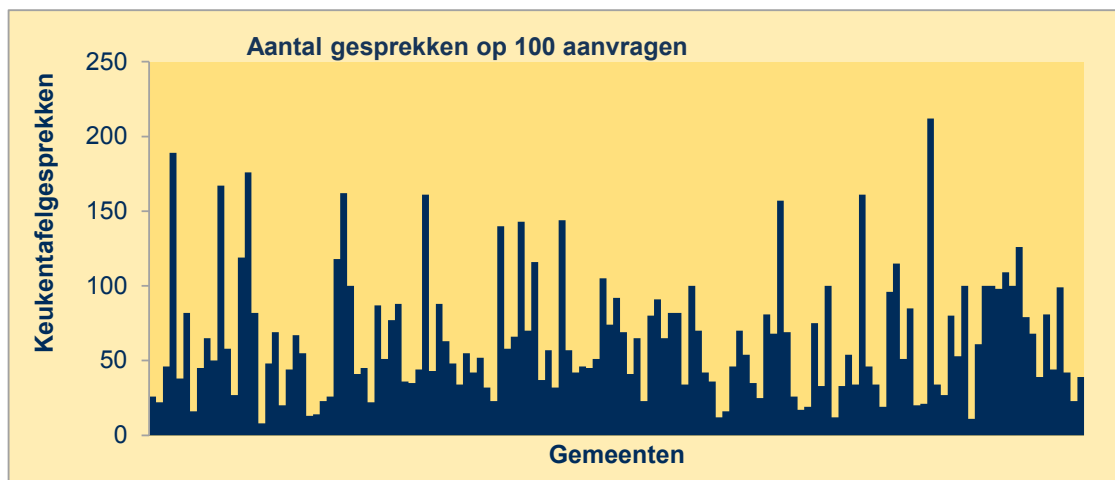
29 Artikel 2.1.4, tweede lid, van de Wmo 2015.

30 Artikel 2.1.4, derde lid, van de Wmo 2015.

31 Artikel 2.1.4, zesde lid, van de Wmo 2015.

32 13 gemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben voor 42 gemeenten gezamenlijk geantwoord.

33 Kamerstukken II 2015/2016, nr. 1524, p. 5.



Grafiek 3.1: Hoeveelheid keukentafelgesprekken per 100 Wmo-aanvragen (per gemeente)³⁴

Redenen om al dan niet een fysiek gesprek te voeren waren vooral gebaseerd op de inschatting of er voor de cliënt veel ging veranderen wanneer hij al gebruik maakte van de Wmo 2007 of oude Awbz. Maar er waren ook gemeenten die indicaties voor bepaalde maatwerkvoorzieningen, zoals de huishoudelijke hulp, in 2015 in het geheel niet hebben geherindiceerd, waardoor keukentafelgesprekken helemaal niet nodig waren.

Een gemeente die in een derde van de gevallen een keukentafelgesprek organiseerde, zegt hierover het volgende:

'Keukentafelgesprekken worden zowel door het Inwonersplein als door de Buurtteams gevoerd. Het Inwonersplein voerde in 2015 rond de 1700 keukentafelgesprekken (face-to-face, voornamelijk bij de mensen thuis). De gesprekken vonden plaats met inwoners die gebruik willen maken of maakten van een algemene voorziening huishoudelijke hulp, begeleiding of beschermd wonen. Het merendeel van de Wmo-cliënten had voor 1 januari 2015 een voorziening Wmo voor vervoer, woonvoorziening of hulpmiddel, die in 2015 niet hoefde te worden aangepast. Wij hebben met de betreffende inwoners daarom geen keukentafelgesprek gevoerd. De cijfers voor de keukentafelgesprekken zijn exclusief de telefonische gesprekken. Het Inwonersplein vraagt bij een melding altijd of de inwoner de voorkeur geeft aan een gesprek thuis of een telefonisch gesprek.'

Verder was er een groot verschil waar te nemen in de wijze waarop de keukentafelgesprekken worden gevoerd. De meerderheid van de gemeenten (64%) heeft geen expliciete werkinstructies op papier geformuleerd waarmee de zogenoemde Wmo-consulenten worden geïnstrueerd in het voeren van de keukentafelgesprekken. De Wmo-consulenten worden vaak mondeling en/of via trainingen geïnstrueerd over de gespreksonderwerpen die aan de orde dienen te komen tijdens het keukentafelgesprek. Na afloop van een keukentafelgesprek wordt er wel altijd een verslag geschreven. Standaardformulieren voor dit gespreksverslag worden in de praktijk vaak gebruikt als leidraad voor het voeren van het gesprek.

³⁴ 137 gemeenten hebben naar volledigheid geantwoord.

Zo schreef een gemeente de Nationale ombudsman:

'De specifieke invulling van elk keukentafelgesprek laten wij over aan de professionals, daar zijn geen keiharde instructies voor op papier gezet. Wel hebben we beleidsregels en een verordening waarin we beschrijven wat inwoners kunnen verwachten van de gemeente tijdens een gesprek. Deze informatie is openbaar en op de website te vinden.'

3.3 Informatieverstrekking over de eigen bijdrage

3.3.1 Belang van informatieverstrekking wordt onderschreven door gemeenten

De gemeenten geven in overgrote meerderheid aan dat zij zich er bewust van zijn dat de Wmo-eigen bijdrage een onderwerp is dat met de burger besproken moet worden. Maar er zijn verschillen in de wijze waarop gemeenten dat doen. Zo schrijven sommige gemeenten hun burgers van tevoren een informatiebrief of wordt het onderwerp tijdens het keukentafelgesprek besproken. Sommige gemeenten delen daarbij de informatiefolder van het CAK uit, maar er zijn ook gemeenten die de Wmo- eigen bijdrage slechts noemen in de uiteindelijke toekeningsbeschikking.

Een aantal gemeenten verwijst naar de eigen website of doet melding in lokale Huis-aan-huiskrantjes.

De meeste gemeenten gebruiken een combinatie van bovenstaande informatiebronnen om hun burgers voor te lichten, maar er zijn ook gemeenten die in een vroegtijdig stadium hebben geanticipeerd op de mogelijkheid dat de burger wel eens voor verrassingen zou komen te staan. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die in een interne memo aan haar medewerkers het volgende schreef:

'We willen jullie daarom vragen om alert te zijn op mensen die moeite hebben met het betalen van de eigen bijdrage. De klant kan bij het CAK vragen om een betalingsregeling als het betalen van het bedrag in 1x voor hem niet mogelijk is. Het CAK kijkt bij het berekenen van de eigen bijdrage naar het inkomen en het vermogen van 2013. Als er sinds die tijd bij een klant een grote verandering in inkomen of vermogen heeft plaatsgevonden (bv nav een scheiding), dan kan de klant het CAK vragen om herberekening van hun eigen bijdrage (aanpassen maximale periode bijdrage).'

Ondanks de genoemde verschillen tussen gemeenten bestaat er meer uniformiteit als het aankomt op het verstrekken van informatie in het keukentafelgesprek zelf. Nagenoeg alle gemeenten geven te kennen dat het onderwerp van de eigen bijdrage *altijd* wordt besproken als er sprake is van een maatwerkvoorziening. Daarbij geven zij aan dat het voor hen niet mogelijk is om een *precieze* eigen bijdrage te berekenen. Hiervoor verwijzen zij hun inwoners door naar de website van het CAK.

Enkele uitspraken van diverse gemeenten:

'Of er een eigen bijdrage verschuldigd is (...) wordt berekend door het CAK op basis van gegevens van de Belastingdienst. Er wordt gewezen op de mogelijkheid de hoogte van de eigen bijdrage zelf te berekenen op de site van het CAK.'

'Tijdens het keukentafelgesprek voor een voorziening wordt de folder van het CAK uitgereikt zodat mensen een proefberekening kunnen maken. Daarnaast worden de kosten van de aangevraagde voorziening medegegedeeld. Ook wordt de mogelijkheid om bij terugval van inkomen een herberekening van de max. eigen bijdrage aan te vragen bij het CAK benoemd.'

'Mensen worden erop gewezen dat sprake kan zijn van een eigen bijdrage, de hoogte is niet aan te geven, wel is er de mogelijkheid om dit zelf te achterhalen op de website van het CAK.'

'Tijdens het gesprek wordt de inwoner geïnformeerd of er een eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening betaald moet worden. Ook in de beschikking wordt dit aangegeven. Daarnaast wordt bij de beschikking, indien sprake van een eigen bijdrage, de folder van het CAK meegezonden.'

Er zijn ook gemeenten die de bal bij de burger terugleggen. Volgens deze gemeenten zijn burgers soms ook niet welwillend of niet in de positie om de eigen bijdrage-systematiek te begrijpen. Ondanks herhaaldelijke pogingen tot informatievoorziening blijft het moeizaam - aldus deze gemeenten - om de financiële consequenties aan de burger duidelijk te maken.

Een gemeentelijk samenwerkingsverband:

'Onze ervaring is dat inwoners informatie over de eigen bijdragen vaak niet kunnen of willen begrijpen. Ook in eerdere jaren hebben wij bij veranderingen gemerkt dat, ondanks diverse algemene berichten en persoonlijke brieven daarover, men pas aan de bel trok bij de eerste rekening van het CAK (of zelfs bij de betalingsherinnering pas).'

Andere gemeenten erkennen de klacht van de burger en ervaren het zelf ook zelf als probleem:

'Met ingang van 2015 ging het eigen vermogen meetellen. Echter, de aanbieder leverde pas na enige maanden de informatie aan het CAK. De betreffende cliënt kreeg daardoor pas in mei te horen dat zijn eigen bijdrage circa €200,00 per maand hoger was dan voorheen, wat voor hem reden was om de voorziening stop te zetten. Had de cliënt dit eerder geweten, dan had hij eerder de voorziening gestopt. Een tweede casus stamt uit 2015. Het betrof hier een aanbieder die zich niet realiseerde dat hij de geleverde uren moest doorgeven aan het CAK, waardoor betreffende cliënten ook veel te laat een factuur voor de eigen bijdrage kregen. Wij kwamen hier bij toeval achter, doordat een cliënt bij een van onze medewerkers informeerde waarom hij nog geen factuur gekregen heeft. Als gemeente willen wij uw advies vragen hoe wij als gemeente met dit soort gevallen om zouden kunnen gaan. Het CAK geeft aan dat het een eigen verantwoordelijkheid van de cliënt is. Uiteraard hebben wij de aanbieders gewezen op hun omissie. In het geval van de eerste casus is de betreffende aanbieder inmiddels failliet verklaard dus daar kan de cliënt geen verhaal halen.'

3.3.2 Hulp bij invullen rekenprogramma CAK

In een klein aantal gemeenten zijn er consultants die aanbieden om de burger te helpen bij het invullen van het online rekenprogramma op de website van het CAK wanneer er signalen worden opgevangen dat de burger dit te ingewikkeld vindt. Via deze weg probeert men de burger zo goed mogelijk te ondersteunen in het verwerven van inzicht in de financiële consequenties van zijn of haar zorgvraag. Een gemeentelijk samenwerkingsverband schreef hierover:

'Er wordt verteld dat voor elke Wmo voorziening een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betaald dient te worden, uitgezonderd rolstoelen. Daarnaast wordt verteld dat cliënten aan de hand van hun verzamelinkomen de eigen bijdrage kunnen berekenen op de site van het CAK met behulp van een rekenprogramma. De klantmanager zorgt voor de benodigde gegevens ten aanzien van de maatwerkvoorziening Wmo, die tevens in het rekenprogramma ingevoerd dienen te worden. Cliënten die niet in staat zijn zelfstandig het rekenprogramma te doorlopen of geen toegang hebben tot internet, bieden wij aan het voor hen te doen'

In de meeste gevallen boden gemeenten deze hulp niet, juist ook vanwege het feit dat de consultant op deze wijze dan toch een uitgebreid inzicht krijgt in de inkomens- en vermogenspositie van die desbetreffende burger, terwijl dat nu juist niet de bedoeling van de wetgever is.

3.3.3 Tarieven

De Nationale ombudsman vroeg gemeenten voorts of zij hun burgers expliciet informeren over de (uur)tarieven en zo ja op welke manier zij dit doen. Bijna de helft (48%) van de gemeenten antwoordde op deze vraag dit expliciet te doen. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat sommige van deze gemeenten dit pas doen in de uiteindelijke beschikking die de burger ontvangt, dus pas nadat de burger al een voorziening toegewezen heeft gekregen. De burger heeft hier dus geen afgewogen keuze kunnen maken, omdat de daadwerkelijke kosteninformatie pas na het besluit wordt gedeeld. Enkele uitspraken van gemeenten:

'Wij vermelden de maximale uurtarieven die de gemeente berekent, deze zijn ook openbaar te vinden voor alle inwoners in het financieel besluit.'

'In de beschikking waarin het besluit voor een voorziening is vastgelegd staat de kostprijs vermeld. Ook is in geval van begeleiding en dagbesteding de volgende formulering toegevoegd: 'De eigen bijdrage wordt berekend over het tarief van (...), dit is het laagste tarief van zorg in natura voor (...) zoals ingekocht door de gemeente.'

'In zoverre dit al mogelijk is wordt dit tijdens het keukentafelgesprek besproken, of indicatief aangegeven, in het besluit middels de beschikking wordt het daadwerkelijke uurtarief genoemd.'

De overige helft van de gemeenten meldde geen informatie over uurtarieven te delen. Er zijn gemeenten die geen gebruik maken van uurtarieven. Zij hanteren andere rekeneenheden voor de kostprijs. Zij hebben bijvoorbeeld hun beleid in het kader van de Wmo met meerdere gemeenten in een regio vastgesteld. Voor verschillende vormen van ondersteuning hebben zij dan kostprijzen afgesproken met aanbieders in een regio. Dit maakt het geven van concrete informatie over de kostprijs voor een individu moeilijk. Maar er zijn ook gemeenten die vanwege deze prijsafspraken juist geen informatie willen delen met de burger.

Zo schreef een gemeente:

'Bij ondersteuning in de vorm van zorg in natura worden de inwoners niet over het uurtarief geïnformeerd, omdat het om bedrijfsgevoelige informatie gaat. Het uurtarief is de uitkomst van de onderhandelingen tussen de gemeente en de zorgaanbieder. Daarom is het niet de bedoeling dat de uurtarieven openbaar zijn.'

Een andere gemeente liet weten:

'Bij zorg in natura spreken we niet over uurtarieven. Sommige maatwerkvoorzieningen zijn op basis van resultaat gecontracteerd. Dan kunnen tijdens de huisbezoeken de tarieven niet expliciet worden besproken door degene die het keukentafelgesprek voert. Daarnaast staat de indicatie tijdens het huisbezoek nog niet altijd vast.'

3.4 De paradoxale positie van de gemeente

Wat betreft de informatieverstrekking hebben veel gemeenten aangegeven in een paradoxale positie te verkeren. In de Wmo 2015 is voor een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en het CAK in de berekening van de eigen bijdrage gekozen om de burger te kunnen beschermen. Het theoretisch uitgangspunt is immers dat de zorgvraag niet beoordeeld mag worden op diens inkomens- en vermogenspositie. Ook financieel draagkrachtige cliënten moeten een beroep op maatschappelijke ondersteuning kunnen doen, bijvoorbeeld indien zij niet in staat zijn dit zelf te organiseren. Gemeenten

mogen op basis van het inkomen en vermogen dan ook geen ondersteuning weigeren dan wel de toegang daartoe inperken.³⁵

Deze verdeling tussen het CAK en de gemeenten werkt in de praktijk echter nadelig uit. Het is voor gemeenten naar eigen zeggen niet mogelijk om een burger al vóór de toekenning van de zorg, dus in het keukentafelgesprek, te informeren over de eigen bijdrage en de hoogte ervan. Zo ontstaat in de praktische uitvoering van de Wmo 2015 een ambivalente taak voor de gemeente, die op grond van de Wmo immers de primaire verantwoordelijkheid heeft tot het voorlichten van de burger over de eigen bijdrage. Gemeenten ervaren hun eigen positie als begrensd en weten niet goed hoe dit complexe systeem aan de burger uit te leggen. Zo gaf een gemeente aan:

'Het feit dat u deze vragen stelt maakt in ieder geval duidelijk dat het eigen bijdrage-systeem extreem ingewikkeld is en aan de voorkant moeilijk is uit te leggen aan burgers. Bij burgers blijkt er ook een duidelijk verschil te zijn tussen uitleg krijgen over een te betalen eigen bijdrage en de daadwerkelijke eigen bijdrage die vervolgens door het CAK wordt opgelegd - pas als het concreet wordt komt er een reactie. Dat is vanuit de gemeente niet te voorkomen. De gemeente immers, beschikt slechts over een deel van de informatie die bijdraagt aan de berekening van de eigen bijdrage en kan dus geen exacte informatie geven. Daarbij komt dat alle partijen in de uitvoeringslijn (CAK, zorgaanbieders, Belastingdienst, gemeente) hun werk perfect moeten doen om problemen te voorkomen. Waar het in een individueel geval ergens iets misgaat belandt de cliënt direct in een bureaucratisch woud van onduidelijkheden. De gemeente doet er alles aan om burgers zo goed mogelijk te informeren.'

3.5 Problemen met gegevensoverdracht

Van de 191 gemeenten geeft 66% aan dat zij geen noemenswaardige problemen hebben ervaren bij het aanleveren van gegevens over de kostprijs van de geleverde zorg aan het CAK. Daartegenover staat een minderheid van 32% die daarmee wel degelijk problemen heeft ervaren.³⁶ Eén probleem dat veelvuldig werd genoemd was dat de administratie bij de gemeente, maar vooral bij de zorgaanbieders niet op tijd in orde was. Hierdoor werden de gegevens te laat of onjuist bij het CAK aangeleverd, en kon het CAK pas laat factureren. Meerdere burgers - zo erkennen meer gemeenten - zijn gedupeerd, omdat zij pas zeer laat een zeer hoge factuur ontvingen over meerdere maanden, de eerder beschreven 'stapelfacturen'.

Gemeenten die problemen hebben ervaren bij het op tijd en juist aanleveren van gegevens bij het CAK proberen dit vaak op te lossen door de zorgaanbieders hierop aan te spreken en/of een nieuwe communicatieroute met het CAK te creëren. Er zijn gemeenten die inmiddels periodiek een afspraak hebben met het CAK om de gang van zaken te bespreken. Ook worden burgers soms specifiek geïnformeerd over de achterstand bij het CAK waarbij hen wordt geadviseerd rekening te houden met een hoge(re) factuur.

Een gemeente liet hierover weten:

'De ervaring leert dat niet alle aanbieders tijdig informatie bij het CAK aanleveren. Met het gebiedsteam werk en inkomen zijn afspraken gemaakt over het financieel ondersteunen van inwoners die door gestapelde facturen in de problemen komen.'

35 MvT, Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, paragraaf 3.10.
36 2% heeft de vraag niet beantwoord.

3.6 Mogelijke problemen in 2016

Voor het jaar 2016 verwacht 61% van de gemeente verder geen aanzienlijke problemen met de eigen bijdrage. De overige gemeenten verwachten echter wel te maken te krijgen met nieuwe of voortdurende problemen op dit punt. Het onderwerp van de hoogte van de eigen bijdrage is inmiddels bij gemeenten op de agenda gezet. Sommige van de gemeenten geven aan actief beleid te willen gaan maken om de problematiek omtrent de eigen bijdragen te kunnen ondervangen.

Een gemeente gaf aan:

'Het probleem van de eigen bijdragen staat bij onze gemeente op de agenda. Een eerste beleidswijziging heeft plaatsgevonden. Er zijn vaste grondslagen bepaald voor de persoonlijke verzorging en de verschillende vormen van begeleiding. (...) De grondslag ligt (fors) lager dan de kostprijzen voor de gemeente en is gebaseerd op het laagst onderhandelde tarief'

3.7 Samenvattend

Het jaar 2015 was een overgangsjaar waarbij de gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden ten opzichte van de burger hebben gekregen. Hieronder valt ook de informatieverstrekking over de eigen bijdrage. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten de indruk hebben dat dit voornamelijk een taak van het CAK is. De wetgever heeft immers besloten dat het CAK uiteindelijk de eigen bijdrage op basis van inkomen en vermogen vaststelt, niet de gemeente. Daarom delen gemeenten aan de keukentafel, slechts mee dat er een eigen bijdrage moet worden betaald; verder wordt volstaan met het uitreiken van een folder van het CAK en/of het verwijzen naar het rekenprogramma van het CAK. Gemeenten leveren slechts de kostprijs van de zorg of het hoogte van het pgb aan. Zij zijn naar eigen zeggen onvoldoende in staat om burgers voor te rekenen hoe hoog de eigen bijdrage precies wordt.

Bij gemeenten, die aangeven ook op de hoogte van de kostprijs in te willen gaan, ziet de ombudsman dat zij hierbij moeten balanceren tussen een open informatievoorziening teneinde de burger zelfstandige keuzes te laten maken en de praktijk van een ingewikkeld zorgberekeningssysteem. Sommige gemeenten merken op dat de informatieverstrekking over de kosten van zorg (te) gecompliceerd is, omdat zij vaak contacten met (grote aantallen) verschillende zorgaanbieders hebben en prijsafspraken hebben gemaakt. Om die reden is het haast niet mogelijk om een individuele kostprijs te berekenen, waardoor de gemeente haar taak niet naar behoren kan uitvoeren.

In de praktijk leidt dit tot situaties waarin de burger verwacht dat de gemeente de burger expliciet en specifiek voorlicht over de hoogte van de eigen bijdrage, terwijl de gemeente naar eigen zeggen slechts *globale* informatie kan verstrekken en verder moet doorverwijzen naar het CAK. Het is voor gemeenten lastig om een eenduidig perspectief te krijgen op de informatievoorziening, met name vanwege het feit dat het de gemeente aan bepaalde (financiële) informatie ontbreekt. Een aantal van deze gemeenten probeert binnen de eigen mogelijkheden oplossingen te verzinnen voor op het moment zich problemen voordoen. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

'Maar toch liep het anders...'

Het verhaal van meneer Van Dam*

Ook voor mensen die vóór 2015 al gebruikmaakten van een Wmo-voorziening en voor wie de eigen bijdrage in principe gelijk bleef, pakten de veranderingen rondom de eigen bijdragen soms heel vervelend uit. Dit leidde voor zowel de gemeente als de burger tot onduidelijkheid. Zie hieronder bijvoorbeeld het verhaal van meneer Van Dam.

In oktober 2013 heeft meneer Van Dam uit de gemeente Z een lift in zijn huis laten plaatsen. Hij had namelijk al enige tijd problemen met de trap op en af komen. Daarom was deze woningaanpassing voor hem dé oplossing om thuis te kunnen blijven wonen. Zo'n lift is wel heel duur, zo rond de €20.000, maar gelukkig was de gemeente Z het geheel met hem eens en heeft de lift vanuit de Wmo voor hem gefinancierd. Wel moest Van Dam een eigen bijdrage betalen, een zogenoemde afbetalingsregeling. Op basis van de prijs van de lift, zijn inkomen en zijn vermogen werd de eigen bijdrage voor meneer Van Dam bepaald op 39 periodes lang een bedrag van €330,26. Een periode is vier weken. Van dit bedrag had het CAK de Wtcg-korting al afgetrokken. De Wtcg-korting is in 2009 ontstaan ter compensatie van de afschaffing van een regeling, waardoor bepaalde zorgkosten fiscaal konden worden afgetrokken. Toen werd namelijk de Wtcg ingevoerd. Bij bijbehorend besluit werd onder meer bepaald dat iedereen voor 33% in zijn zorgkosten (AWBZ of Wmo) tegemoet werd gekomen. De Wtcg is echter per 1 januari 2015 weer afgeschaft, waarmee de zogenoemde Wtcg-korting is komen te vervallen.

Eind 2014 hoorde meneer Van Dam van het CAK dat de Wtcg per 2015 zou ophouden te bestaan. Hij is er echter van uitgegaan dat deze afschaffing en de daaraan gekoppelde korting geen invloed zou hebben op zijn situatie. Meneer Van Dam had immers al in 2013 een afspraak met de gemeente gemaakt over de hoogte van het bedrag. Dit kan toch niet achteraf worden veranderd door de afschaffing van een wet waarvan hij niet wist dat dit zou gaan gebeuren?

Maar toch liep het anders. Vanaf januari 2015 moest meneer Van Dam opeens een eigen bijdrage betalen van €481,76 per periode. De Wtcg-korting goldt dus ook voor hem niet meer. Als je dit doorberekent, wordt de huislift ongeveer €4.000 duurder dan was vastgesteld in 2013. Meneer Van Dam vindt dit heel onrechtvaardig, omdat hij deze verhoging in 2013 helemaal niet kon voorzien. Ook had hij geen keukentafelgesprek gehad. Hierdoor heeft hij toch geen goede afweging kunnen maken om destijds akkoord te gaan met het plaatsen van de lift?

De gemeente Z liet hem hierop weten het erg vervelend te vinden, maar de verhoging was een direct gevolg van de afschaffing van de Wtcg. Dit is een landelijk besluit geweest. De gemeente kan hier niks aan veranderen, ook al is in 2013 een ander bedrag afgesproken. Meneer zal het hogere bedrag dus gewoon moeten betalen. Meneer Van Dam is het hier niet mee eens en vindt dat de gemeente dan de eigen bijdrage maar omlaag moet doen. De gemeente mag nu immers zelf beslissen of er een eigen bijdrage moet worden betaald of niet en hoe hoog deze moet zijn; dat staat namelijk in de Wmo 2015. De gemeente kan dan toch ook bepalen dat zijn eigen bijdrage €330,26 blijft en van de verhoging wordt afgezien?

Meneer Van Dam kwam met dit verhaal bij de Nationale ombudsman.

[Het gehele verhaal lezen...](#)

*Dit is een van de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen. De naam van meneer is gefingeerd.

4 Werken aan verbetering

4.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft naast klachten over gebrekkige informatieverstrekking aan de keukentafel, signalen van burgers ontvangen die zich zorgen maken over de hoogte van de eigen bijdrage zelf. Ook bij gemeenten staat dit onderwerp hoog op te agenda. De ombudsman heeft op basis van de reacties die hij van gemeenten heeft ontvangen de indruk gekregen dat zij zich inspannen om de negatieve gevolgen voor de burger zoveel mogelijk te beperken. Gemeenten hebben geleerd van vervelende ervaringen en zijn naar eigen zeggen voornemens om hun beleid aan te passen (of hebben dit inmiddels al gedaan). Hieronder wordt ingegaan op de initiatieven van verschillende gemeenten om nadelige gevolgen voor burgers te beperken of - waar mogelijk - de informatie en communicatie te verbeteren.

4.2 (Beleids)aanpassingen om nadelige gevolgen voor burger te beperken

4.2.1 Verkennen beleidsveranderingen

Sommige gemeenten zijn in het kader van de problemen begonnen met het verkennen van beleidsveranderingen. Gemeenten zijn hierbij sterk gebonden aan lokale, politieke en financiële omstandigheden waardoor het beleid verschilt, maar zij spreken wel een gemeenschappelijke behoefte uit om de burger financieel tegemoet te komen wanneer deze onaangenaam wordt verrast door een hoge eigen bijdrage. Veel gemeenten gaven aan dat de signalen van de cliënten over de eigen bijdrage worden verzameld en nader geanalyseerd om te bezien of het beleid inzake de berekening van de kostprijs/uurtarieven kan worden aangepast.

Zo liet een gemeentelijk samenwerkingsverband de ombudsman weten:

'Ter afsluiting kunnen we u meedelen dat wij zelf ook in onze regio een nadere analyse uitvoeren naar de eventuele problemen inzake hoge eigen bijdragen. Het is geenszins onze bedoeling dat inwoners verstoken zouden blijven van noodzakelijk geachte zorg, omdat zij niet in staat zijn om de eigen bijdrage te betalen. Zowel door onze consultants, als via onze aanbieders worden signalen en casussen verzameld om 'beeld en geluid' bij deze problematiek te krijgen. Wij zullen deze signalen en voorbeelden op korte termijn op (...) bestuurlijk niveau met elkaar bespreken en dan een besluit nemen over welke verzachtende maatregelen wij eventueel nodig vinden.'

Een zorgmedewerker van een andere gemeente deelde een cliënt uit zijn gemeente mee:

'Anderzijds heb ik (...) aangegeven dat u mij benaderd hebt met de vraag of het probleem van de exorbitante stijging mij bekend is en of ik mij bezig houd met het oplossen daarvan of het bemiddelen daarin. Gelet op die vragen heb ik gemeend u te moeten vertellen dat ik (...) de (spel)regels zoals die door de gemeenteraad en het college zijn vastgelegd niet mag veranderen. Vandaar ook mijn formele reactie dat ik u niet verder kan helpen. Ik heb uiteraard wel een signaalfunctie en heb (er zijn mij 3 gevallen inclusief die van u bekend waarin een stijging van de eigen bijdrage aanleiding is mij te benaderen. De overige 2 gevallen zijn in termen van de hoogte van de bijdrage overigens onvergelijkbaar met die van u) hier melding van gemaakt bij de beleidsafdeling en bij de wethouder.'

4.2.2 Verlagen en verminderen tarieven

Andere gemeenten zijn daadwerkelijk overgegaan tot verandering van hun beleid door een relatief laag vast tarief van zorg in natura te hanteren als grondslag voor de berekening van alle eigen bijdragen, ongeacht de soort begeleiding of andere ondersteuning. Ook al is dit tarief lager dan de daadwerkelijke kostprijs. Een goed voorbeeld is de actie van de gemeente X om bij de berekening van de eigen bijdrage alleen het laagste uurtarief te gebruiken.³⁷ Hierdoor ontstaat een vast tarief voor bijvoorbeeld begeleiding, waarop de eigen bijdrage wordt vastgesteld. Dit is vergelijkbaar met de situatie in de oude AWBZ, waarin ook een vast tarief bestond waarop de eigen bijdrage was gebaseerd. Vaak is het bedrag nu hoger, al zijn er ook gemeenten die het fictieve bedrag van €14,20 hebben aangehouden. Verder zijn er gemeenten die het aantal productcodes sterk hebben verminderd. De tarieven zijn in enkele groepen onderverdeeld, waardoor het voor gemeenten maar ook voor de burger inzichtelijker wordt welk tarief zij moeten gaan betalen.

Een gemeente liet weten:

'Het probleem van de eigen bijdragen staat bij onze gemeente op de agenda. Een eerste beleidswijziging heeft plaatsgevonden. Er zijn vaste grondslagen bepaald voor de persoonlijke verzorging en de verschillende vormen van begeleiding. De grondslag ligt (fors) lager dan de kostprijzen voor de gemeente en is gebaseerd op het laagst onderhandelde tarief. Voor de twee typen huishoudelijke ondersteuning hadden we al vaste grondslagen. De nieuwe grondslagen van 2016 zijn echter dan de grondslag, die in 2015 ten behoeve van de overgangsccliënten is gehanteerd. Dit kan voor overgangsccliënten begeleiding betekenen, dat als er nog ruimte is in het verzamelinkomen, zij een hogere eigen bijdrage moeten gaan betalen.'

Nog een andere gemeente deelde de ombudsman onder meer mee:

'Wel wordt gesignaleerd dat de eigen bijdrage voor dagbesteding nogal eens een drempel is. Met name als het gaat om een eigen bijdrage voor dagbesteding die vergelijkbaar is met een sociale werkvoorziening. De gemeente (...) heeft de eigen bijdrage voor dagbesteding en individuele begeleiding in 2016 verlaagd naar het gangbare tarief van de AWBZ. Ook gaat de gemeente (...) in 2016 onderzoeken of er mogelijkheden zijn om voor (een deel van) de dagbesteding niet langer een eigen bijdrage te berekenen voor de klant.'

4.2.3 Financieel tegemoet komen

Verder zijn er gemeenten die er voor hebben gekozen om in navolging van de Wtcg-korting hun inwoners tegemoet te komen met een bepaald bedrag.³⁸ Zo heeft een gemeente besloten om inwoners, die eigen bijdrage betalen, voor het jaar 2015 een korting aan te bieden. Dit betekende voor een eenpersoonshuishouden een korting van €9,70 en voor een meerpersoonshuishouden een korting van €13,80 per vier weken. Deze korting zou door het CAK worden verrekend op de factuur, aldus die gemeente in een brief aan haar inwoners. Voorts deelde die gemeente in deze brief mee dat zij voor 2016 - en de volgende jaren - de gemeentelijke compensatie wilden verbreden om ook inwoners met andere zorgkosten te bereiken. De desbetreffende gemeente denkt daarbij met name aan aantrekkelijke voorwaarden voor een collectieve aanvullende zorgverzekering waarmee een grotere groep inwoners met hoge zorgkosten en een lager inkomen tegemoet kan worden gekomen.

In het rondetafelgesprek met de Nationale ombudsman verzuchtte een wethouder dat in de media een vertekend beeld wordt geschetst over de hoge tarieven van de eigen bijdrage. Het zijn namelijk niet de

³⁷ Zie het gehele [verhaal](#) van de familie Steenstra.

³⁸ Ingevolge artikel 2.1.7 van de Wmo 2015 kan de gemeente zelf bepalen om een financiële tegemoetkoming te verstrekken.

gemeenten die deze tarieven bepalen. De maximale eigen bijdragen zijn door het Rijk vastgesteld.³⁹ Gemeenten hebben weliswaar de mogelijkheid om deze te verlagen - bijvoorbeeld door een lagere kostprijs van de voorziening aan het CAK door te geven of door voor inwoners met een laag inkomen de minimale eigen bijdrage zelf te bekostigen (minimabeleid) - maar dan is het niet terecht dat gemeenten die hier *niet* voor kiezen daarop aangesproken worden. Als de (landelijke) politiek vindt dat de kostprijs van voorzieningen te hoog is, dan moet men daar wat aan doen (bijvoorbeeld door meer budget te verstrekken) en niet de gemeenten daarop aanspreken. Het is de politiek, die de wetgeving hierop dan zal moeten aanpassen, aldus deze wethouder.

4.3 Verbeteren van dienstverlening

4.3.1 Informatieverstrekking aan burger

Burgers die na het overgangsjaar vanuit de Awbz in de Wmo terecht zijn gekomen worden door sommige gemeenten nu nadrukkelijk geïnformeerd over de consequenties. Zoals onder 2.2 staat beschreven, is er een specifieke groep mensen met begeleiding vanuit de oude AWBZ, die na afloop van het overgangsrecht per 1 januari 2016 een flinke stijging - soms vijf keer zo hoog - in hun eigen bijdrage gaan zien. Een groot aantal gemeenten heeft aangegeven inmiddels te beseffen dat deze situatie bestaat en besteedt speciale aandacht aan deze groep door hen vooraf - of bij vragen - beter te informeren.

Hieronder een aantal citaten van gemeenten op dit punt.

'Wel constateren we dat een beperkte doelgroep die gebruik maakt van ondersteuning, zoals begeleiding, erg moet wennen aan het feit dat de gemeente voor het vaststellen van de eigen bijdrage uitgaat van de feitelijke kostprijs van de voorziening (...). Op basis van de grote groep herbeoordelingen eind 2015 wordt in de eerste helft 2016 wel verwacht dat we extra individuele aandacht moeten besteden aan cliënten die als gevolg van hun inkomen een veel hogere eigen bijdrage moeten gaan betalen dan voorheen. Dit als gevolg van het feit dat het CAK deze situaties begin 2016 gaat verwerken.'

'We houden er rekening mee dat, als mensen die Wmo-begeleiding ontvangen en in 2015 onder het overgangsrecht vielen in maart/april 2016 de eerste nota's van het CAK krijgen, wij vragen krijgen om een nadere toelichting op de bepaling van het bedrag. Want ondanks onze voorlichting wordt iets vaak pas actueel voor burgers, als ze daadwerkelijk moeten betalen. Wij beschouwen dit niet als een probleem maar zien het als een extra verzoek om informatie waar wij uiteraard graag aan voldoen.'

4.3.2 Individueel compenseren

Zoals hiervóór onder [2.2](#) staat beschreven, is er ook een specifieke groep mensen, die na afloop van het overgangsrecht in 2015 werd overvallen door zeer hoge - soms vijf keer zo hoog als voorheen - (stapel)facturen, die zij niet zomaar kon betalen. Mevrouw Steenstra, van wie haar verhaal ook wordt omschreven in dit rapport, is iemand uit deze groep. De gemeente waar zij woont, heeft beseft dat zij mevrouw, zowel aan de keukentafel als in de toekenningsbeschikking, niet voldoende heeft geïnformeerd over de hoogte van de kostprijs van de begeleiding. Hiermee heeft mevrouw Steenstra niet de mogelijkheid gekregen om een weloverwogen keuze te maken de dure zorg vanuit de gemeente al of niet te accepteren. Dit heeft ertoe geleid dat mevrouw haar zorg heeft stopgezet. Omdat zij de factuur van het CAK pas ontving toen al zorg was geleverd, heeft zij nog wel voor twee perioden moeten betalen. De gemeente is mevrouw Steenstra tegemoet gekomen door het verschil tussen de oude en de nieuwe bijdrage aan haar terug te betalen. De gemeente heeft deze compensatie uitgevoerd door de hardheidsclausule ingevolge haar Verordening maatschappelijke

³⁹ Artikel 3.8 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

ondersteuning van toepassing te laten verklaren. Dit was voor de gemeente de enige manier om voor mevrouw Steenstra maatwerk te kunnen leveren, aldus deze gemeente.

4.3.3 Verbeteren communicatie met het CAK

Zoals in [hoofdstuk 3](#) staat beschreven zijn er gemeenten die bij het aanleveren van de juiste gegevens aan het CAK problemen hebben ervaren. Dit is voor sommige gemeenten reden geweest om het contact met het CAK te intensiveren door structureel periodieke gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van het CAK. Door dit meer persoonlijke contact kunnen er snel eventuele problemen worden gesignaleerd en aangekaart, zowel vanuit het CAK als vanuit de gemeente. Gemeenten ervaren goed contact met het CAK als toegevoegde waarde.

Een gemeente schreef hierover het volgende:

'Er zijn gelukkig korte lijntjes met de relatiebeheerder van het CAK, zodat (individuele) vragen/knelpunten die er zijn direct kunnen worden opgepakt. Samen met de regiogemeenten (...) hebben wij periodiek een afspraak met de relatiebeheerder van het CAK. Hierdoor houden wij elkaar op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen en ook elkaars verbeterpunten.'

Een andere gemeente:

'Er zijn goede en zeer frequente contacten met de relatiebeheerder van het CAK waardoor de lijnen zo kort mogelijk worden gehouden. Eventuele knelpunten worden direct opgepakt voordat er problemen kunnen ontstaan. In algemene zin ondervinden wij nauwelijks problemen.'

4.3.4 Zoeken naar administratieve oplossingen

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf invulling te geven aan de administratiesystemen waarmee zij gegevens over zorggebruik verzamelen, opslaan en bij het CAK aanleveren. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen om hiervoor specifieke software te gebruiken, maar andere hebben in eerste instantie besloten om dit uit te besteden aan externe administratiebureaus. In die tweede groep gemeenten, waar er problemen zijn ontstaan met het aanleveren van gegevens aan het CAK, zijn er contracten met deze administratiebureaus beëindigd of niet-verlengd en hebben deze gemeente de verantwoordelijkheden in eigen huis gehaald. Sindsdien gaat de aanlevering van gegevens een stuk beter.

Een gemeente gaf aan:

'Ja, maar dat lag niet bij het CAK maar aan de achterstanden bij het door ons ingehuurde administratiekantoor. Contract met dit kantoor is inmiddels gestopt en we leveren nu zelf aan en dat gaat goed.'

'We hebben problemen (gehad) met de aanlevering van gegevens bij het CAK, mede vanwege de tussenkomst van (...) (het nieuwe automatiseringsprogramma en uitbestede administratie) in 2015. Vanaf 2016 leveren we zelf alle kostprijzen van de voorzieningen/hulpmiddelen aan bij het CAK (...) Per 1 januari 2016 werken wij niet meer met (...) maar gaan we de administratie zelf weer uitvoeren.'

Andere gemeenten kijken specifiek naar hun eigen capaciteit om te administreren; zo gaf één gemeente aan de administratie zelfs handmatig te verrichten.

'Wij geven per cliënt de opgelegde eigen bijdrage niet-automatisch maar handmatig door aan het CAK. Dit doen wij omdat wij problemen voorzien bij het automatisch doorgeven, ingegeven door de

grootte van de landelijke transitie. Getalsmatig zijn wij als kleine gemeente ook feitelijk in staat dit handmatig te doen.'

4.4 Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)

Vermeldenswaardig is de ledenbrief die de VNG op 1 maart van dit jaar stuurde, met daarin handreikingen aan gemeenten om tot een lagere eigen bijdrage te komen. Hierin staat dat de gemeente in het onderzoek ter voorbereiding op een besluit tot ondersteuning, aandacht dient te besteden aan de financiële situatie en mogelijkheden van de cliënt. Goede voorlichting over de financiële gevolgen - voor zover vooraf bekend bij gemeenten - is van belang zodat een cliënt dit in zijn keuze kan meenemen. Gemeenten hebben hierbij een expliciete verantwoordelijkheid en de middelen om in situaties waarin het de burger niet lukt om te betalen, tot financieel maatwerk te komen. Maar de VNG erkent daarbij dat het voor gemeenten niet mogelijk is om al aan de keukentafel mensen te informeren over wat de hoogte van de eigen bijdrage wordt. Wel kan de burger met het rekenprogramma van het CAK al een goede inschatting maken van de maximale eigen bijdrage. In de rekentool zijn alle lokale keuzes, wat betreft de eigen bijdrage en de tarieven waarmee de gemeente rekent, verwerkt. Toch adviseert de VNG de gemeenten om in het onderzoek ook gelijk de financiële draagkracht van een huishouden mee te nemen als de aanvrager dit wil delen, zodat tijdig gesignaleerd kan worden of mensen voldoende financiële draagkracht hebben.⁴⁰

4.5 Samenvattend

Nadat gemeenten tot besef zijn gekomen dat de nieuwe Wmo en de nieuwe regeling eigen bijdrage voor sommige burgers grote financiële gevolgen kan hebben, is een groot aantal van hen in actie gekomen om de gevolgen voor de burger te kunnen verzachten. Mooie initiatieven zijn hieruit voortgekomen die de moeite waard zijn om te delen. Hierbij gaat het om veranderingen op beleidsniveau naar de toekomst gericht maar ook op individueel niveau waarbij mensen achteraf werden gecompenseerd in hun kosten. De Nationale ombudsman heeft de indruk dat gemeenten het ingewikkeld vinden om op grond van de huidige Wmo tot maatwerk te komen voor individuele cliënten voor wie de uitwerking van het nieuwe systeem financieel zeer nadelig uitwerkt. Er lijkt weinig beleidsvrijheid te zijn om op individueel niveau maatwerk toe te passen, ondanks dat maatwerk met de decentralisatie wel wordt beoogd. Verder is het voor een gemeente vooraf helemaal niet duidelijk of iemand maatwerk nodig heeft. Gezien het feit dat de gemeente geen inzicht heeft in de financiële draagkracht van een burger, is het niet mogelijk om hierop vooraf te anticiperen. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de ombudsman, ondanks al deze verbeteringen, nog geen initiatieven heeft gezien om al tijdens het keukentafelgesprek expliciet aan de burger duidelijk te kunnen maken hoe hoog de eigen bijdrage van de betreffende burger precies wordt.

Verstreckte informatie hieromtrent blijft op dit punt onduidelijk - en soms zelfs tegenstrijdig - doordat de wetgeving deze plicht voorschrijft, maar tegelijkertijd onmogelijk maakt. Het zou van de burger afhangen of deze zijn financiële situatie in kaart wil brengen. Maar houdt dit dan in dat de gemeente tezamen met hem het rekenprogramma van het CAK invult? Zo niet, dan lijkt informatieverstrekking tijdens het keukentafel nog steeds heel ingewikkeld, zeker nu bepaalde gemeenten de kostprijs soms helemaal niet kunnen of willen geven.

40 Ledenbrief VNG van 1 maart 2016, ECSD/U201600288, Lbr. 16/010.

5 Problemen

5.1 Inleiding

In reactie op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen waren er gemeenten die meldden dat zij in de afgelopen periode met name problemen hebben ondervonden op het gebied van communicatie in de keten, gegevensoverdracht en administratie. Gemeenten proberen op verschillende manieren met deze problemen om te gaan. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

5.2 Codes en systeemtaal als communicatief obstakel

In de communicatie in de keten is het probleem geconstateerd, dat er voor sommigen een onoverzichtelijk 'web aan productnamen, - codes en - categorieën' bestond dat wordt gebruikt door het CAK en de gemeenten. Dit is mogelijk het resultaat van een zoektocht naar 'een balans tussen centrale standaardisering enerzijds en lokaal maatwerk anderzijds'.

Sommige gemeenten vragen daarom expliciet om duidelijke regie betreffende de codes:

'... er wordt vooralsnog gewerkt met verschillende productcodes, door gemeenten, bij de verwerking via i-wmo en het door het CAK. Voor de Wmo-producten zijn landelijk achttien productcategorieën vastgesteld, die verplicht gebruikt moeten worden in de berichten. Onder de achttien productcategorieën kunnen gemeenten productcodes definiëren, als verbijzondering binnen een productcategorie. Voor deze productcodes wordt een landelijke codelijst ontwikkeld, maar gemeenten kunnen ook zelf een eigen codetabel ontwikkelen. Gemeenten en aanbieders maken samen afspraken over de te hanteren productcodetabel. Deze lijst wordt dan aangepast naar aanleiding van inkoop- en aanbestedingstrajecten. De stroomlijning en afstemming van het berichtenverkeer en de daarbij gebruikte codes heeft onze aandacht.'

Intussen is het aantal productcodes waarop door gemeenten wordt aangeleverd, verminderd van 23.500 in 2015 naar 9.000 in 2016.⁴¹ Een eerste succesvolle stap naar vereenvoudiging, aldus de staatssecretaris. Toch zijn sommige gemeenten nog wel bezorgd over de uitvoering hiervan.

Een gemeente gaf aan:

'In de regio (...) is er voor gekozen om vanaf 2016 met een verminderd aantal codes richting het CAK te werken. Op zich zal het daardoor alleen maar overzichtelijker moeten worden. Een aantal zorgaanbieders moet hierdoor echter vanaf 2016 andere codes gaan gebruiken. Dit heeft onze aandacht.'

5.3 Verschillende betaaltermijnen

Een ongemak waar gemeenten tegenaan lopen is het verschil in de werkwijze van het CAK en de SVB voor wat betreft de betaaltermijnen. Voor uitbetaling van zorgverleners vanuit het pgb rekent de SVB met volle maanden, terwijl CAK met een betaaltermijn rekent van vier weken. Sommige gemeenten geven aan dat ze het gemakkelijker zouden vinden wanneer deze termijnen op elkaar worden afgestemd.

41 Brief van de staatssecretaris van VWS van 1 februari 2016, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 203, nr. 13.

Twee gemeenten:

'De problemen die we voor komend jaar weer verwachten is het verschil in perioden. Voor PGB's kunnen we bij de SVB alleen aanleveren in volle maanden, terwijl het CAK 4 weken hanteert. Dit betekent dat we in een PGB dossier met eigen bijdrage nooit een eenduidige einddatum kunnen aanhouden.'

'Een ander groot probleem is de combinatie van het CAK en de SVB. SVB werkt met maanden, het CAK met periode van 4 weken. Dit moet ook opgelost worden. Waarbij ik een grote voorkeur heb voor de 4-wekelijkse periode.'

5.4 Administratieve capaciteit van zorgaanbieders

Volgens gemeenten lopen ook zorgaanbieders aan tegen de administratieve lasten. Zoals al eerder vermeld, is het veelvuldig voorgekomen dat zorgaanbieders de gegevens over zorggebruik pas laat bij het CAK aanleverden. Hierdoor werden burgers geconfronteerd met stapelfacturen van het CAK. Toch zijn er ook meer institutionele oorzaken te vinden voor de administratieve problemen bij de zorgaanbieders. Een van die oorzaken is bijvoorbeeld de hoeveelheid verschillende systematieken die gemeenten hanteren. Dit kan leiden tot ondoorzichtigheid.

Een gemeente:

'De decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de gemeenten (via de Wmo) heeft er toe geleid dat deze ondersteuning op verschillende wijzen wordt georganiseerd. Dat vraagt aan de administratie van de (zorg)aanbieders om een grote mate van flexibiliteit. Immers elke regio of gemeente stelt zijn eigen eisen en voorwaarden. Daarbij verschilt de systematiek om de eigen bijdrage te berekenen soms per gemeente (...). De gegevens die de (zorg)aanbieder moet aanleveren leggen een grote druk op deze organisaties. Hierdoor kunnen achterstanden ontstaan. (...) Standaardisering, bijvoorbeeld via het gegevensknooppunt, van de werkprocessen en parameters voor de eigen bijdrage zou een mogelijke oplossing zijn voor de administratieve druk.'

Een andere gemeente:

'Onze contractering van zorgaanbieders doen wij op basis van resultaatfinanciering. Hier is dus sprake van een vaste (gemiddelde) prijs per klant. De geleverde ondersteuning moet toereikend zijn om het afgesproken resultaat te behalen. De omvang van deze ondersteuning kan dus per klant fors verschillen. Formeel gezien (volgens de richtlijnen van het CAK) zou de gemeente deze klantgroep aan moeten leveren bij het CAK met daarbij de kostprijs conform de resultaatfinanciering. Dit kan leiden tot zeer ongewenste effecten. Voorbeeld: resultaat tarief voor begeleiding is 250 euro per zorgperiode. Een klant ontvangt in een zorgperiode maar 1 x ondersteuning omdat deze enkele weken wordt opgenomen in het ziekenhuis. Deze klant krijgt dan toch een eigen bijdrage opgelegd van maximaal 250 euro (de kostprijs die de gemeente conform de resultaatfinanciering betaald). Om dit ongewenste effect te voorkomen hebben wij voor 2015 en 2016 hebben met onze aanbieders de afspraak gemaakt dat zij toch nog de daadwerkelijk geleverde ondersteuning doorgeven aan het CAK. Wij hebben voor deze ondersteuning nog uurtarieven doorgegeven aan het CAK, zodat de eigen bijdrage wordt gebaseerd op de daadwerkelijke inzet. Voor onze aanbieders is dit een extra administratieve belasting dus we weten niet of we deze systematiek ook de komende jaren kunnen blijven hanteren.'

5.5 Samenvattend

Gemeenten meldden dat de problemen die zij ondervinden voornamelijk betrekking hebben op de ingewikkelde systematiek van de berekeningen en de codering. De ombudsman ziet dat, net als bij het systeem van het pgb-trekkingsrecht, ook bij de inning van de eigen bijdrage gekozen is voor een complex systeem van ingewikkelde overeenkomsten en financiële stromen waarop gemeenten, zorgaanbieders en de burger (en het CAK in mindere mate) niet altijd berekend blijkt te zijn. Onder andere problemen met de gegevensoverdracht leidden ertoe dat veel burgers te laat een factuur ('stapelfactuur') ontvingen waarop bedragen in rekening werden gebracht over voorgaande maanden. Ook ziet de ombudsman, net als bij het systeem van het pgb-trekkingsrecht dat het stelsel van de berekening van de eigen bijdrage is 'opgeknipt' in meerdere onderdelen, belegd onder verschillende instanties. De deelverantwoordelijkheid heeft het risico in zich dat de burger van het kastje naar de muur wordt gestuurd, omdat geen instantie zich geheel verantwoordelijk voelt voor het product en de fouten, die daarin kunnen zitten.

6 Conclusie en aanbeveling

6.1 Inleiding

De Nationale ombudsman stelde op 1 december 2015 een onderzoek in naar de vraag hoe gemeenten burgers informeren over de hoogte van de Wmo-eigen bijdrage. Deze informatie hebben burgers nodig om weloverwogen te kunnen beslissen of zij wel of niet gebruik (kunnen) maken van de aangeboden zorg of ondersteuning. De Nationale ombudsman vroeg zich af wat burgers in redelijkheid van de overheid mogen verwachten in dit opzicht. De aanleiding voor dit onderzoek waren de klachten en signalen van burgers over (de gebrekkige informatieverstrekking over) de hoogte van de Wmo- eigen bijdrage door gemeenten.

6.2 Belangrijkste bevindingen

In de Memorie van Toelichting van de Wmo 2015 staat over het verstrekken van informatie over de eigen bijdrage het volgende vermeld:

*'In het gesprek dat de gemeente met een cliënt voert, moet de hoogte van de eventuele verschuldigde bijdrage voor de voorziening betrokken worden. (...).
Het ligt daarom op de weg van de gemeente de cliënt goede voorlichting te geven over de financiële consequenties van een toekenning, zodat de cliënt daarop zijn keuze kan baseren. De gemeente kan hierbij voor de bijdrage voor maatwerkvoorzieningen gebruik maken van het online rekenprogramma van het CAK.'*

Uit dit onderzoek blijkt dat burgers in de praktijk niet of nauwelijks worden geïnformeerd door hun gemeente over de (hoogte van de) eigen bijdrage die zij voor hun (maatwerk)voorziening ingevolge de Wmo moeten betalen. Om een indicatie te krijgen van het bedrag dat zij eventueel zouden moeten betalen, verwijzen gemeenten slechts naar het rekenprogramma op de website van het CAK.

Burgers lieten de Nationale ombudsman weten dat zij de informatie die zij van gemeenten (en het CAK) ontvangen niet altijd even begrijpelijk vinden en dat zij er moeite mee hebben om de juiste productcode of (kost)prijs van de voorziening in het rekenprogramma in te voeren. Vaak zijn deze tarieven en/of productcodes hen immers niet bekend. In de toekenningsbeschikking, die zij ontvangen als de beslissing al is genomen, staat veelal summiere informatie, zodat niet duidelijk wordt wat burgers zouden moeten gaan betalen. Als zij met vragen hierover contact opnemen met het CAK, krijgen zij al snel te horen dat zij zich tot hun eigen gemeente moeten wenden. Maar de gemeente verwijst hen juist vaak weer terug naar het CAK. Burgers krijgen geen duidelijkheid en voelen zich van het kastje naar de muur gestuurd.

Het is dus niet verwonderlijk dat een aantal burgers onaangenaam verrast werd toen de CAK-factuur, maanden nadat de ondersteuning was geleverd, op de deurmat viel. En dan met name door het bedrag dat op die factuur stond, een bedrag dat voor velen onbegrijpelijk hoog was. Vooral de mensen die in 2015 vanuit de AWBZ de Wmo ingestroomd waren, zagen zich in 2015 geconfronteerd met een forse verhoging van de eigen bijdrage ten opzichte van het jaar ervoor. Sommigen gaven aan dat zij, als zij van te voren hadden geweten dat zij zo'n hoog bedrag moesten betalen, de aanvraag voor ondersteuning nooit hadden gedaan. Vaak omdat zij het bedrag niet in verhouding vonden staan tot het bedrag dat zij eerder betaalden, maar óók omdat zij dit bedrag gewoonweg niet konden en kunnen betalen. Dus zetten deze mensen noodgedwongen hun zorg stop.

Een extra complicatie was dat het CAK - omdat zij pas laat de benodigde gegevens van de gemeenten, zorgverleners en de Belastingdienst kreeg - relatief laat in het jaar de facturen stuurde. Hierdoor ontstonden zogenoemde 'stapelfacturen' met factureringen over een aantal maanden

tegelijk. Bezwaar aantekenen tegen de hoogte van de eigen bijdrage had weinig zin, omdat de termijn waarbinnen bezwaar tegen de toekenningsbeschikking aangetekend moet worden in sommige gevallen verstreken was. Het enige wat men nog kon doen was een betalingsregeling met het CAK afspreken, al was ook dat de burger vaak niet duidelijk.

Gemeenten daarentegen meldden de Nationale ombudsman dat zij niet in staat zijn burgers de hoogte van hun Wmo-eigen bijdrage voor te rekenen. Hiervoor zijn immers inkomens- en vermogensgegevens nodig en gemeenten mogen daar niet naar vragen. Daarom verwijzen zij naar het rekenprogramma op de website van het CAK, waar zij zelf deze inkomensgegevens kunnen invullen. Zo kunnen burgers in ieder geval een indicatie krijgen. Bovendien mogen gemeenten, bij het al dan niet toekennen van een maatwerkvoorziening, de inkomens- en vermogensgegevens van een burger geen rol laten spelen. Het inkomen speelt een rol bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage voor de voorziening, niet bij de toekenning ervan.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat er gemeenten zijn die (ofwel tijdens een keukentafelgesprek dan wel in de toekenningsbeschikking) aan inwoners niet het uurtarief/kostprijs van een voorziening willen bekendmaken, omdat zij geen inzicht willen geven in de prijsafspraken met zorgverleners. Hierdoor is het voor burgers onmogelijk om voorafgaand aan het afnemen van ondersteuning, de hoogte van de eigen bijdrage te berekenen of hiervan een betrouwbare indicatie te krijgen.

Veel gemeenten geven aan dat zij de lastige positie voor de burger begrijpen en de wil is er ook om het probleem voor de burger zoveel mogelijk op te lossen. Hoe dit gebeurt verschilt per gemeente. Daarbij wordt terughoudend omgegaan met de mogelijkheden om per individu maatwerk toe te passen. Deels omdat de gemeente geen inzicht heeft in het inkomen en dus ook moeilijk de persoonlijke situatie kan inschatten en deels omdat zij nog onbekend zijn, of problemen ervaren met de mogelijkheden die de Wmo hen biedt.

6.3 Conclusie

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

6.3.1 Burger dupe van gebrekkige informatieverstrekking

De Nationale ombudsman toetst het optreden van de overheid aan vereisten voor behoorlijk overheidsoptreden. Een van deze vereisten is goede informatieverstrekking. Dit betekent dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is, zodat de burger op basis van deze informatie een weloverwogen beslissing kan nemen. Dit behoorlijksvereiste heeft geleid tot de centrale vraag van dit onderzoek:

'Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om informatieverstrekking over de hoogte van de eigen bijdrage ingevolge de Wmo?'

De Nationale ombudsman vindt dat burgers van de overheid mogen verwachten dat zij actief, adequaat en daarmee tijdig worden geïnformeerd over de hoogte van de Wmo-eigen bijdrage. Alleen dan kunnen zij zich voorbereiden op de financiële consequenties of vooraf een weloverwogen keuze maken om de geboden ondersteuning zelf te bekostigen of ervan af te zien. Ook hebben zij deze informatie nodig om - indien gewenst - tijdig tegen de toekenningsbeschikking in bezwaar te gaan.

Op basis van het onderzoek stelt de Nationale ombudsman vast dat niet, of niet in voldoende mate, aan deze gerechtvaardigde verwachting van burgers is voldaan. Daarmee is de overheid tekortgeschoten in haar verplichting om burgers (actief) van adequate informatie te voorzien.

Paradox

De Nationale ombudsman kan niet anders dan tot de conclusie komen dat gemeenten in de praktijk niet (kunnen) voldoen aan de, in de Wmo neergelegde, opdracht om haar inwoner de volledige informatie te geven over de exacte financiële consequenties van een toekenning. Enerzijds verstrekken zij - omwille van eigen overwegingen of belangen - niet altijd de informatie die nodig is om de eigen bijdrage te berekenen (productcode en kostprijs van de voorziening). Anderzijds zijn zij beperkt in het verstrekken van deze informatie vanwege het feit dat zij niet over de inkomens- en vermogensgegevens beschikken. Gemeenten worden bij de beoordeling van de zorgvraag van de burger namelijk niet geacht hun inkomens- en vermogenspositie hierbij te betrekken. In de praktijk leidt dit tot de paradoxale situatie dat de burger terecht verwacht dat de gemeente hem informeert over de hoogte van de eigen bijdrage, maar de gemeente slechts *globale* informatie kan verstrekken (en verwijst naar het rekenprogramma op de website van het CAK). Bovendien biedt het rekenprogramma van het CAK voor burgers niet altijd uitkomst, omdat de hiervoor benodigde gegevens niet of onvoldoende beschikbaar zijn en het systeem is vrij ingewikkeld. Een van de gevolgen van het bovenstaande is dat burgers met vragen over de hoogte van het kastje naar de muur worden gestuurd. Vervolgens is het dan voor niemand duidelijk wie de verantwoordelijkheid heeft om hen hierbij te helpen en de benodigde antwoorden te geven.

Er is nog een aandachtspunt

Als iemand niet in staat is de voor hem vastgestelde eigen bijdrage te betalen, zou de gemeente in staat moeten (willen) zijn om vooraf maatwerk te leveren in het vaststellen van die eigen bijdrage. De toegang tot de zorg is immers in het geding. Om maatwerk te kunnen leveren is inzicht in de inkomenspositie van een aanvrager nodig. Maar op dit moment hebben gemeenten geen inzicht in gegevens over wie hoeveel betaalt aan eigen bijdrage, wie ervoor kiest af te zien van ondersteuning of wie dat al heeft gedaan, maar deze wel hard nodig heeft. Met andere woorden, pas als de burger aan de bel trekt kan de gemeente - achteraf - maatwerk leveren. Bijvoorbeeld door in de vorm van bijzondere bijstand of toepassing van een hardheidsclausule de burger tegemoet te komen. Veel probleemgevallen zullen door deze manier van werken echter niet of pas laat onderkend worden. De kans bestaat dat burgers noodzakelijke zorg mislopen, omdat zij er noodgedwongen van af zien. Gemeenten proberen hiervoor voorzichtig initiatieven te ontwikkelen om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Toch blijft dit vaak beperkt tot een ad hoc reparatie achteraf, waarmee niet de oorzaken van het problemen worden aangepakt.

6.3.2 Systeem te complex

De Nationale ombudsman heeft de indruk dat, gezien vanuit het perspectief van de burger een (te) complex systeem is ontworpen dat de (informatie)positie van diezelfde burger ondermijnt. En dat dit perspectief onvoldoende geborgd wordt in hetgeen de overheid doet of van haar verwacht wordt. Er is een aantal terugkerende dilemma's over de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden waarin telkens een fragiele balans wordt gevonden. Van burgers wordt verwacht dat zij actief participeren, terwijl er tegelijkertijd rekening moet worden gehouden met hun kwetsbaarheid. Maatwerk wordt geambieerd, maar dit heeft consequenties voor de rechtsgelijkheid. Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid, maar worden daarin beperkt door centrale (administratie)structuren. Achter deze dilemma's ligt de bestuurlijke verhouding tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden met als uitkomst een ingewikkelde hybride constructie. De Nationale ombudsman heeft begrip voor de positie waarin betrokken overheden zitten maar hamert er op dat hierbij niet uit het oog moet worden verloren dat de burger recht heeft op duidelijke informatie.

Het valt de ombudsman op dat deze problematiek onderdeel lijkt te zijn van een breder patroon, waarbij complexe bestuurlijke verhoudingen in de praktijk het burgerperspectief ondermijnen. De politiek heeft bewust voor deze complexiteit gekozen, maar laat ook nu achteraf weer weten geschrokken te zijn van de werkelijke gevolgen die het voor de burger heeft.

De ombudsman merkt op dat de dominantie van het systeemdenken problematisch is voor de praktijk. Overheden hebben goede bedoelingen, maar het blijft onduidelijk wie zich verantwoordelijk voelt voor het probleem van de burger. Ze willen wel, maar kunnen ze het ook? De Nationale ombudsman trekt daarmee ook parallellen tussen problemen rond het pgb-trekkingsrecht, waarin een vergelijkbare bestuurlijke complexiteit leidde tot allerlei deelbelangen en het opknippen van verantwoordelijkheid in kleine stukjes. Dit heeft grote consequenties voor burgers, waarbij het lang kan duren voordat instanties dit opmerken. De Nationale ombudsman benadrukt wederom het belang van een lerende overheid, waarin tevens het burgerperspectief wordt geborgd.

6.4 Aanbeveling

Gemeenten wordt in overweging gegeven om, gezien de ervaring die zij inmiddels zelf hebben op dit punt en gezien de informatie in dit rapport, alles in het werk te stellen om de burger zoveel mogelijk informatie over de hoogte van de eigen bijdrage te geven als, gezien de huidige wetgeving, mogelijk is om hem de gelegenheid te bieden zich te kunnen voorbereiden op de financiële consequenties of vooraf een weloverwogen keuze maken al dan niet gebruik te maken van ondersteuning. Dit houdt in ieder geval in dat de hoogte van bijbehorende tarieven van de aangevraagde ondersteuning al tijdens het onderzoek (in het keukentafelgesprek) behoort te worden gegeven en ook in de toekenningsbeschikking moet worden genoemd. Daarnaast wordt de gemeenten in overweging gegeven om actief beleid te gaan voeren op de mogelijkheden die op grond van de Wmo bestaan om (vooraf) maatwerk te leveren aan burgers die dat financieel nodig hebben. Hierbij moet niet alleen worden gekeken naar de minima, maar ook naar burgers met middeninkomens die financieel niet met de nieuwe regeling uit de voeten kunnen. Mocht dit tot problemen leiden vanwege wettelijke obstakels, dan worden gemeenten geadviseerd dit de staatssecretaris van VWS te melden.

Tot slot vraagt de Nationale ombudsman de staatssecretaris van VWS nadrukkelijke aandacht voor het volgende:

De overheid verwacht van burgers dat zij zelfredzaam zijn en verantwoordelijkheid nemen voor de keuzes die zij maken. Dat geldt ook voor het aanvragen van maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo. Echter, zoals het systeem van het innen van een eigen bijdrage nu geregeld is, is het voor de gemeente niet of onvoldoende mogelijk om te voldoen aan hetgeen de wetgever voor ogen heeft gehad, namelijk dat de gemeente de cliënt goede voorlichting geeft over de financiële consequenties van een toekenning, zodat de cliënt daarop zijn keuze kan baseren. Want ook als de gemeente de tarieven vooraf aan de cliënt duidelijk maakt, is voor hem daarmee nog steeds niet helder wat de hoogte van de eigen bijdrage precies wordt. Hiervoor moet hij naar het rekenprogramma van het CAK, maar daarvoor heeft hij eerst duidelijkheid nodig over de aan hem toegekende ondersteuning met bijbehorend tarief. De Nationale ombudsman waardeert de stappen die zijn gezet om het stelsel te vereenvoudigen.⁴² Maar dit is echter pas een begin. De Nationale ombudsman verwacht dat betrokken partijen indringend met elkaar in gesprek gaan over de paradox in het systeem en oplossingen aandragen om hetgeen de wetgever zelf voor ogen had, ook voor de gemeenten uitvoerbaar te maken. Volgens de Nationale ombudsman is daarbij het meest voor de hand liggend dat de staatssecretaris van VWS hierin het voortouw neemt.

⁴² Zo is bijvoorbeeld het aantal productcodes verminderd.