



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 8 september 2011

Effecten van het kabinetsvoorstel voor het pgb

*Op verzoek van de Tweede
Kamerfracties van GroenLinks,
PvdA, D66, SP, SGP, ChristenUnie
en Partij voor de Dieren*



CPB Notitie

Aan: Mw. L. Voortman (GroenLinks)

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Paul Besseling

Referentie

Datum: 8 september 2011

Betreft: Effecten van het kabinetsvoorstel voor het pgb

Samenvatting

Zeven tweede kamerfracties¹ hebben het CPB gevraagd de financiële en maatschappelijke gevolgen van de pgb maatregel uit de Programmabrief Langdurige Zorg inzichtelijk te maken. Aanleiding is de verwarring die is ontstaan over de berekeningen van VWS en Per Saldo, de vereniging van budgethouders. Ook vroegen de fracties de alternatieve voorstellen van Per Saldo door te rekenen.

In deze notitie gaat het CPB primair in op de financiële gevolgen van het kabinetsplan. Eerst schetsen we de berekening die VWS maakte, dan de berekening van Per Saldo. Dan volgt de berekening die het CPB zelf mede op basis van hun berekeningen heeft gemaakt. Voor de vergelijkbaarheid hanteren we voor alle drie hetzelfde rekenschema.

Niet altijd zijn goede cijfers beschikbaar. Met dat voorbehoud in gedachten is de conclusie van het CPB dat zonder deze maatregel de pgb uitgaven in 2015 3,5 mld euro zullen bedragen. Dat is 0,2 mld minder dan wat VWS raamt, 0,3 mld euro meer dan de raming van Per Saldo.

Volgens de berekening van VWS komen de awbz uitgaven door de maatregel 0,9 mld euro lager uit, volgens Per Saldo 0,4 mld hoger. Volgens het CPB bespaart de maatregel 0,6 mld euro. Daarbij is aangenomen dat de groep die zorg in natura gaat ontvangen minder zorg zal krijgen dan zonder de maatregel het geval zou zijn.

Door de maatregel verandert het zorgaanbod. Betaalde mantelzorg gaat vrijwel helemaal verdwijnen. Omgerekend naar hele jaren betekent het een verlies van ruim 40 dzd arbeidsjaren mantelzorg. Het wordt deels opgevangen door een toename van de professionele zorg met ruim 20 dzd arbeidsjaren. Daarnaast zal de onbetaalde mantelzorg toenemen, met hoeveel is niet nader onderzocht.

Per Saldo deed een zevental voorstellen. Een verkenning laat zien dat het om diverse interessante voorstellen gaat, maar dat ze niet allemaal voldoende concreet zijn om door te kunnen rekenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorstel om CIZ en de BJZ's strenger te laten indiceren. Voor andere voorstellen ontbreken op dit moment voldoende gegevens. Bijvoorbeeld voor het voorstel om het maximum uurtarief voor mantelzorgers te halveren. Het voorstel om de keus voor een pgb te beperken tot langdurige en/of zwaardere zorgvraag bespaart bijna 0,1 mld euro. Het voorstel om de heffingssystematiek voor de eigen bijdragen aan te passen enkele tientallen miljoenen.

¹ De fracties van GroenLinks, PvdA, D66, SP, SGP, ChristenUnie en Partij voor de Dieren.

1. Het effect van het kabinetsvoorstel volgens VWS²

Het kabinet stelt voor om extramurale awbz-zorg alleen nog aan te bieden in de vorm van zorg in natura en niet meer in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb). Voor mensen die een indicatie voor awbz zorg met verblijf hebben blijft de keus tussen zorg in natura of een pgb bestaan.³

In haar antwoord d.d. 8 augustus 2011 op vragen van Mevr. Voortman spreekt de Staatssecretaris voor VWS over 156 dzd personen met een pgb in 2011 en 236 dzd in 2015. Ze sprak over de standen op 31 december. Deze cijferreeks staat op de eerste regel van tabel 1a. Voor de raming van de uitgaven over een heel jaar is het jaargemiddelde relevant. Die cijferreeks staat op de tweede regel.

Tabel 1a: Basispad verwachte pgb-uitgaven 2011-2015 volgens VWS

	2011	2012	2013	2014	2015
euro pp	x1000				
Aantal pgb's, eind van het jaar	156	176	196	216	236
Aantal pgb's, gemiddeld in het jaar	147	166	186	206	226
w.v. extra murale zorg	14000	132	150	167	185
w.v. verblijf	40000	15	17	19	21
	mln euro				
Verwachte uitgaven	2440	2761	3089	3418	3747
idem, volgens brief 21 juni, tabel 1	2445	2730	3070	3405	3745

Tabel 1b: Effect van de maatregel op de zorguitgaven in 2015 volgens VWS

	Aantal x1000	Zorguitgaven p.p. voor	na	Besparing mln euro
Van pgb-extra muraal naar:				
- geen/onbetaalde zorg	67	14000	0	938
- indicatie 'met verblijf'	0	14000	14000	0
- extra murale zorg in natura	136	14000	14000	0
Totaal	203	14000	9380	938

VWS neemt aan dat 90% van de personen een indicatie voor extramurale zorg heeft en 10% een indicatie voor zorg met verblijf.

VWS rekent dat in 2011 een pgb extramurale zorg 14 000 euro kost en een pgb met indicatie verblijf 40 000 euro. Let wel, het gaat hier om de daadwerkelijke uitgaven, niet om het toegekende budget. Gemiddeld is de onderuitputting van het budget 10%.

² VWS heeft te kennen gegeven dat de hier gepresenteerde berekening een vereenvoudiging is, maar dat desondanks de eigen berekening van VWS alleszins correct word weergegeven.

³ Zie de Programmabrief Langdurige Zorg (TK, vergaderjaar 2010-2011, 30597, nr. 186), de PGB-brief van 21 juni 2011, het antwoord op kamervragen PGB van 8 augustus 2011. Dit is aangevuld met naderhand gekregen informatie.

Vermenigvuldiging van de geraamde aantallen personen met de geraamde uitgaven per persoon levert de geraamde totale uitgaven in constante prijzen. Volgens VWS bedragen die uitgaven 2,4 mld euro in 2011 oplopend tot 3,7 mld euro in 2015.

Tabel 1b schetst het effect van de voorgenomen maatregel op het geraamde niveau van de uitgaven van 3,7 mld euro in 2015. De maatregel heeft gevolgen voor de 203 dzd personen die in 2015 een pgb voor extramurale zorg zouden hebben.

VWS rekent ermee dat 33% van hen, dat wil zeggen 67 dzd personen, als gevolg van de maatregel geen beroep zullen doen op collectief gefinancierde zorg. De overige 136 dzd personen maken gebruik van hun recht op zorg in natura.

VWS rekent ermee dat beide groepen wat betreft de hoogte van hun pgb een doorsnee zijn van de gehele populatie, zonder de maatregel zou hun pgb gemiddeld 14 000 euro per jaar gekost hebben.

Het feit dat 67 dzd personen geen gebruik meer maken van de awbz levert een besparing op van 938 mln euro op.

VWS rekent er op dat de 136 dzd personen die in plaats van een pgb zorg in natura gaan ontvangen evenveel kosten als zonder de maatregel, dat wil zeggen 14 000 euro per jaar. Daar vloeien dus geen meerkosten uit voort.

Volgens VWS is de besparing 0,9 mld euro.

2. Het effect van het kabinetsvoorstel volgens Per Saldo⁴

De raming van Per Saldo wijkt op een aantal punten af van die van VWS (zie tabel 2a en tabel 2b).⁵

Per Saldo ziet in de ontwikkelingen tot nu toe aanleiding om te veronderstellen dat het aantal personen met pgb in 2011 lager uit zal komen, namelijk 140 dzd eind december en 133 dzd gemiddeld in het jaar. Voor de jaren daarna rekent Per Saldo ook met een lagere groei, namelijk met 1,3 dzd personen per maand. Dat komt neer op 15,6 dzd personen per jaar.

Daardoor komt het aantal personen met extramurale pgb gemiddeld in 2015 uit op 176 dzd. De voor 2015 geraamde pgb uitgaven bedragen dan 3,2 mld, dat is 0,5 mld minder dan wat VWS raamt.

Volgens de berekeningen van Per Saldo zal door de maatregel in 2015 20% afzien van awbz gefinancierde zorg, 3% zal een indicatie met verblijf krijgen en de resterende 77% zal gebruik gaan maken van awbz zorg in natura.

Per Saldo constateert dat de 35 dzd 'afhakkers' gemiddeld genomen minder beperkingen hebben dan de overigen en rekent er daarom mee dat zij, als de maatregel niet genomen zou worden, een 25% lager pgb hebben dan gemiddeld, dat wil zeggen dat zij 10 500 euro per jaar aan awbz gefinancierde zorg uitgeven in plaats van 14 000 euro per jaar. Dat impliceert dat de 146 dzd overigen gemiddeld 14 875 euro per jaar uitgeven.

⁴ Per Saldo heeft te kennen gegeven zich te kunnen vinden in de hier gepresenteerde berekening. Ze tekenen daarbij aan dat ze voor de helderheid van het debat diverse veronderstellingen van VWS hebben overgenomen.

⁵ Zie de brief van Per Saldo voor het technisch overleg d.d. 30 juni 2011. Dit is aangevuld met naderhand gekregen informatie.

De besparing door de 'afhakkers' bedraagt 0,37 mld euro in 2015. Dat is iets meer dan eenderde van wat VWS raamt, omdat er in de berekening van Per Saldo aanmerkelijk minder 'afhakkers' zijn en omdat het bespaarde bedrag per persoon 25% kleiner is.

Tabel 2a: Basispad verwachte pgb-uitgaven 2011-2015 volgens Per Saldo

	2011	2012	2013	2014	2015
euro pp x1000					
Aantal pgb's, eind van het jaar	140	156	172	187	203
Aantal pgb's, gemiddeld in het jaar	133	148	164	179	195
w.v. extra murale zorg	14000	119	133	161	176
w.v. verblijf	40000	13	15	18	20
mln euro					
Verwachte uitgaven	2200	2460	2719	2978	3237

Tabel 2b: Effect van de maatregel op de zorguitgaven in 2015 volgens Per Saldo

	Aantal	Zorguitgaven p.p.		Besparing
	x1000	voor	na	mln euro
Van pgb-extra muraal naar:				
- geen/onbetaalde zorg	35	10500	0	369
- indicatie 'met verblijf'	6	14875	40000	-147
- extra murale zorg in natura	135	14875	19338	-600
Totaal	176	14000	16159	-379

Bij de overigen ziet Per Saldo meerkosten ontstaan door de maatregel. De 6 dzd personen die vanwege de maatregel een indicatie voor pgb met verblijf krijgen zullen 40 000 euro per jaar aan awbz gefinancierde zorg gaan uitgeven. De meerkosten daarvan zijn 0,15 mld euro.

De 140 dzd personen die zorg in natura gaan gebruiken zullen 30% meer uitgeven, gemiddeld 19 338 euro in plaats van 14 875 euro per jaar. De meerkosten daarvan bedragen 0,6 mld euro.

Alles tezamen drijft de maatregel volgens de berekening van Per Saldo de awbz uitgaven in 2015 op met afgerond 0,4 mld euro.

3. Het effect van het kabinetsvoorstel volgens het CPB

Het CPB gaat er net als Per Saldo van uit dat het aantal personen met pgb gemiddeld in 2011 beperkt zal blijven tot 133 dzd. Overigens komen zeer binnenkort nieuwe gegevens van het CVZ beschikbaar die meer houvast zullen geven.

Het CPB meent dat de groeiraming van VWS van 20 dzd personen per jaar voor de periode 2012-2015 plausibel is. Het persoonsgebonden budget is in zijn huidige vorm een zeer aantrekkelijke faciliteit, en steeds weer nieuwe mensen weten de regeling te vinden. Op den duur zal er zeker verzadiging op gaan treden, maar wanneer dat precies is is moeilijk te zeggen. Gezien de uitgavengroei van gemiddeld 55% in de jaren 2001-

2003, 21% gedurende 2004-2007 en 18% gedurende 2008-2009 lijkt een volumegroei van 12,5% voor de jaren 2012-2015 alleszins reëel.⁶

Daardoor komt het aantal personen met extramurale pgb gemiddeld in 2015 uit op 192 dzd. De voor 2015 geraamde pgb uitgaven bedragen dan 3,5 mld, dat is 0,2 mld minder dan wat VWS raamt.

Tabel 3a: Basispad verwachte pgb-uitgaven 2011-2015 volgens CPB

	2011	2012	2013	2014	2015
euro pp x 1000					
Aantal pgb's, eind van het jaar	143	163	183	203	223
Aantal pgb's, gemiddeld in het jaar	133	153	173	193	213
w.v. extra murale zorg	14000	120	138	156	174
w.v. verblijf	40000	13	15	17	19
mldn euro					
V verwachte uitgaven	2208	2540	2872	3204	3536

Tabel 3b: Effect van de maatregel op de zorguitgaven in 2015 volgens CPB

	Aantal	Zorguitgaven p.p.	Besparing
	x1000	voor	na
			mldn euro
Van pgb-extra muraal naar:			
- geen/onbetaalde zorg	67	9380	0
- indicatie 'met verblijf'	6	40000	40000
- extra murale zorg in natura	119	15350	15350
Totaal	192	14000	10717

Zowel uit het onderzoek van het SCP als van het ITS blijkt dat de introductie van het pgb een sterk aanzuigende werking heeft gehad. Het SCP schat dat van alle pgb-houders met een indicatie voor verpleging en verzorging 46% geen gebruik van de awbz had gemaakt als er geen pgb was geweest.⁷ Het ITS komt tot een iets hoger cijfer, waarschijnlijk omdat in het ITS onderzoek ook pgb-houders met een indicatie voor begeleiding zijn meegenomen.⁸ Het feit dat beide onderzoeken ondanks het verschil in aanpak tot vrijwel dezelfde conclusie komen geeft vertrouwen in het resultaat.⁹ Het CPB gaat er daarom van uit dat van de groep personen met een pgb voor extramurale zorg op lange termijn ongeveer 45% geen gebruik van awbz gefinancierde zorg meer zal maken.

Voor de korte en middellange termijn moeten we er rekening mee houden dat het een groep mensen betreft die al wel een pgb hebben gehad en daardoor al gewend zijn geraakt aan de daarmee gefinancierde zorg. Het is aannemelijk dat zij meer dan gemiddeld zullen proberen de zorg te behouden. Daarom schat het CPB voor het jaar 2015 de groep 'afhakkers' niet op 45% maar op 35%, dat wil zeggen 67 dzd personen.

⁶ Door de pakketmaatregel van het vorige kabinet en de pgb stop van dit kabinet is het lastig om uit de cijfers voor 2010 en 2011 de onderliggende trend voor deze jaren af te leiden.

⁷ Klarita Sadiraj et al, 2011, De Opmars van het PGB, SCP, Den Haag.

⁸ Ramakers, C. et al, 2010, Op weg naar een solide pgb, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie, tabel 5.5, p. 44.

⁹ Het SCP onderzoek analyseert *revealed preferences* het ITS onderzoek *stated preferences*.

Net als Per Saldo rekent het CPB erop dat 3%, dat wil zeggen 6 dzd personen, een indicatie voor zorg met verblijf zal krijgen. Dat betekent dat 62% oftewel 119 dzd personen gebruik zal gaan maken van awbz zorg in natura.

Met Per Saldo constateert het CPB dat de 'afhakers' gemiddeld genomen minder beperkingen hebben dan de overigen. Op basis van data van ITS schat het CPB de zorguitgaven van 'afhakers' op 67% van het gemiddelde, dus 9 380 euro per jaar. De besparing op de awbz uitgaven komt daardoor uit op 0,6 mld euro.

Voor de groep van 6 dzd mensen die naar verwachting een indicatie voor zorg met verblijf zullen krijgen ziet het CPB geen meerkosten ontstaan. Voor hen verandert er materieel niets, ze hadden een pgb en ze houden een pgb. Het feit dat de indicatie voor het pgb nu een andere is, zorg met verblijf in plaats van extramurale zorg, doet daar niets aan af. Hun zorgvraag is onveranderd, en ook al is het een indicatie voor intramurale zorg, het budget kan gewoon gebruikt worden voor extramurale zorg.

Ook voor de groep van 119 dzd personen die gebruik gaan maken van zorg in natura ziet het CPB geen meerkosten. Weliswaar liggen de tarieven voor het pgb doorgaans op 70% en blijft bovendien gemiddeld 10% van het toegekende budget ongebruikt. Maar daar staat tegenover dat bij zorg in natura sprake is van een veel forsere onderuitputting. Volgens de Benchmark in de Zorg 2010 van PwC/Actiz is het 'vulpercentage' bij awbz gefinancierde extramurale zorg in natura 53%.¹⁰ Dat wil zeggen dat de feitelijk hoeveelheid geleverde zorg 53% is van de bovengrens van de bandbreedte van de indicatie. Het illustreert onder andere dat zorg in natura veel minder aantrekkelijk is voor zorgvragers. Het CPB neemt aan dat voor de mensen die door de maatregel aangewezen raken op zorg in natura een 'vulpercentage' zal gaan gelden dat weliswaar iets hoger zal liggen dan 53% maar toch ook weer niet veel hoger. Daardoor zullen de kosten voor de zorg in natura nagenoeg gelijk zijn aan de kosten van het pgb voor deze groep. Het impliceert wel dat deze groep in uren gemeten minder betaalde zorg zal ontvangen.

De Staatssecretaris heeft in het overleg met de kamercommissie aangegeven dat deze groep dezelfde hoeveelheid zorg zou moeten ontvangen. Ons zijn echter geen concrete maatregelen terzake bekend om in deze berekening mee te kunnen nemen. Zouden er wel degelijk maatregelen genomen worden die ervoor zorgen dat voor deze groep de hoeveelheid geleverde zorg niet 53% maar bijvoorbeeld 80% van de geïndiceerde zorg wordt, dan ontstaan er wel meerkosten. In dat geval wordt de eerder vermelde besparing van 0,6 mld euro nagenoeg teniet gedaan.

Effecten op de zorgverleners

De partijen vroegen ook om een inschatting van de maatschappelijke gevolgen. Noodgedwongen beperken we ons tot een indicatie van de effecten op de omvang en de samenstelling van het zorgaanbod.

Naar schatting 186 dzd personen ontvangen als gevolg van de maatregel in 2015 geen pgb (6 dzd personen blijven pgb ontvangen, met de indicatie verblijf). Daar is een bedrag mee gemoeid van 2,4 mld euro. Hoeveel zorg wordt daarvoor verleend?

Doorgaans is de vergoeding voor pgb-zorg niet al te hoog, onder andere omdat de sociale lasten vanwege het ontbreken van pensioenopbouw enz. laag zijn. Het lijkt redelijk om te rekenen met een vergoeding op jaarbasis van 40 000 euro, 10% lager dan de gemiddelde loonkosten voor de gehele zorgsector. Dan gaat het bij deze pgb-zorg volgens een ruwe schatting om 62 dzd arbeidsjaren aan zorg, verdeeld over 44 dzd arbeidsjaren betaalde mantelzorg en 18 dzd arbeidsjaren professionele zorg. Door de maatregel zal die zorg niet meer worden verleend.

¹⁰ PwC/Actiz, 2010, Benchmark in de Zorg 2010; Transitie naar toekomstbestendige zorg; Achtergrondrapportage, tabel A-3, p. 77.

Van deze 187 dzd personen zullen 119 dzd personen zorg in natura gaan ontvangen waar een bedrag van 1,8 mld euro mee is gemoeid. Dat betekent een uitbreiding van de werkgelegenheid bij de aanbieders van zorg in natura met 40 dzd arbeidsjaren.

Deze twee effecten tellen op tot een verlies van 44 dzd arbeidsjaren betaalde mantelzorg en een toename van de professionele zorg met 22 dzd arbeidsjaren. De hoeveelheid onbetaalde mantelzorg neemt ook toe. Dat is in dit onderzoek niet gekwantificeerd.

4. Effecten van voorstellen van Per Saldo, een verkenning¹¹

Voorstel 1a: Aanscherping indicatiestelling

Aanscherping van de indicatiestelling, bijvoorbeeld door nieuwe aanvragen altijd pas te beoordelen na een huisbezoek, en versterking van de positie van het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ) en de Bureaus Jeugdzorg (BJZ) zal zeker helpen overmatig gebruik te beperken. Met hoeveel is moeilijk te zeggen.

Voorstel 1b en 1c. Pgb alleen voor langdurige en meervoudige/intensieve zorg.

Volgens gegevens van ITS wordt 25,3% van de pgb's gebruikt voor kortdurende en/of lichtere vormen van zorg. Het zou in 2015 dus gaan om 57 dzd personen met een pgb. In deze statistiek wil kortdurend zeggen korter dan 1 jaar, lichtere zorg wil zeggen met een indicatie voor maximaal 2 klassen. Het CPB rekent ermee dat van deze groep bijna de helft, 24 dzd personen, zou 'afhaken', de overigen zouden in enigerlei vorm aanspraak blijven maken op awbz gefinancierde zorg. De awbz gefinancierde zorguitgaven van de 'afhakkers' bedragen naar schatting 3 500 euro per jaar, dat van de overigen ruim 7 000 euro. Aangenomen dat er geen meerkosten optreden bij de overigen, bedraagt de besparing op awbz uitgaven krap 0,1 mld euro in 2015.

Voorstel 2. Strakker verantwoorden.

Per Saldo wil dit onder andere bereiken door het budget te vervangen door een trekkingsrecht. In de Programmabrief Langdurige Zorg van het kabinet wordt dit voorstel ook geopperd. Het is dus niet additioneel.

Voorstel 3. Maximalisering uurtarieven

Per Saldo stelt voor om in de verantwoording van de uitgaven het huidige maximum uurtarief te differentiëren: voor mantelzorgers halveren en voor formele zorg op mbo niveau met een kwart verlagen. Per Saldo raamt zelf een besparing op de pgb-uitgaven voor extramurale zorg van 20%, wat neer zou komen op 0,5 mld euro. Het CPB merkt op dat bij dit voorstel het totaal toegekende budget ongemoeid blijft, terwijl bij veel pgb houders het budget toch bepalend is voor de uitgaven. Bovendien is niet goed bekend in hoe verre nu aan mantelzorgers een relatief hoog uurtarief wordt uitbetaald. Dit bemoeilijkt de raming van het budgettair effect.

Voorstel 4. Aanpassing wijze van bereken eigen bijdragen

Het voorstel is om niet het budget maar de daadwerkelijke uitgaven als grondslag voor de eigen betalingen te nemen (zodanig dat de totale opbrengst gelijk blijft). Het maakt de uitvoering van de regeling iets complexer, maar het bevordert het kostenbewustzijn van de budgethouders. Gezien de hoogte van de eigen bijdragen en het gedragseffect dat doorgaans van dit type doelmatigheidsprikkels uitgaat verwacht het CPB een besparing op de pgb-uitgaven van enkele tientallen miljoenen in 2015.

Voorstel 5. Geen awbz-geld meer voor particuliere bemiddelingsbureaus

Net als voorstellen 1 en 2 zal ook dit helpen de pgb regeling robuuster te maken. Particuliere bemiddelingsbureaus hebben immers ontegenzeggelijk een prikkel om het budget maximaal te benutten. De

¹¹ Zie Notitie van Per Saldo d.d. 21 juni 2011, "Ombuigingen AWBZ uitgaven in relatie tot het pgb (extramurale zorg); Alternatief voorstel Per Saldo t.a.v. ombuigingsvoorstellen pgb AWBZ."

vraag is echter wel hoe budgethouders dan ondersteund zullen worden. Ondersteuning blijft immers nodig vanwege de complexiteit van het aanvragen, beheren en administreren van het budget.

Voorstel 6. Zzp-pgb

Dit voorstel behelst een oproep om vervolgonderzoek te doen wat betreft wooninitiatieven. Het omvat geen concrete maatregel.

Voorstel 7. Lager aantal budgethouders.

Dit voorstel is een oproep om het basispad van de raming aan te passen. Het omvat geen concrete maatregel.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2011