

Afkalvend kwaliteitskader

2,7 miljard euro bruto stelde het kabinet structureel extra beschikbaar in 2017 voor kwaliteitsverbetering in de ouderenzorg.¹ Dit zogeheten kwaliteitskader verpleeghuiszorg kwam neer op een toename van de uitgaven aan ouderenzorg via de Wet langdurige zorg (Wlz) met ongeveer 20 procent in 2021. Verschillende bezuinigingen in de jaren daarna hebben per saldo meer dan de helft van het oorspronkelijke investeringen in de ouderenzorg tenietgedaan. Het is aannemelijk dat dit leidt tot minder zorg en/of lagere kwaliteit van zorg dan het kwaliteitskader verpleeghuiszorg beoogde.

Het kwaliteitskader verpleeghuiszorg stelde in 2017 nieuwe normen vast voor de verpleeghuiszorg.² De personeelsnorm daarvan hield onder andere in dat er gedurende de dag en avond meer dan twee medewerkers per groep van acht bewoners in een verpleeghuis aanwezig moesten zijn.³ Zes jaar geleden was de verwachting dat in 2022 in de verpleeghuizen het aantal personeelsleden met zorgtaken als gevolg van deze norm met ruim 40% zou zijn toegenomen.

In totaal werden in 2017 de brutokosten van het kwaliteitskader begroot op 2,7 mld euro structureel. De kosten van het kwaliteitskader vielen structureel 0,6 mld euro lager uit, omdat men verwachtte dat verpleeghuizen door middel van benchmarking efficiënter konden werken. Daartoe zouden zorgaanbieders, via de zogeheten *integrale vergelijking*, gedifferentieerde tarieven ontvangen, die kostenverschillen door niet-beïnvloedbare factoren zouden compenseren. De nettokosten van het kwaliteitskader bedroegen dus structureel 2,1 mld euro.

Tabel 2.3 Kwaliteitskader verpleeghuiszorg en daaropvolgend ouderenzorgbeleid (in mld euro)

	Structureel effect ^a
Kwaliteitskader	+2,7
w.v. netto-uitgaven kwaliteitskader	+2,1
w.v. efficiëntieopdracht (door invoeren integrale vergelijking)	+0,6
Daaropvolgend ouderenzorgbeleid	-1,6^b
w.v. dekking gemiste efficiëntiewinst (door schrappen integrale vergelijking)	-0,6 ^c
w.v. dekking gemiste beperking inkomens- en overige groei (door schrappen integrale vergelijking)	-0,4
w.v. bezuiniging i.h.k.v. herinterpretatie kwaliteitskader	-0,4
w.v. bezuiniging i.h.k.v. meerjarige contracten in de ouderenzorg	-0,1
w.v. bezuiniging i.h.k.v. scheiden wonen en zorg	-0,1
w.v. bezuiniging i.h.k.v. overheveling behandeling en geneesmiddelen van Wlz naar Zvw	-0,1 ^d
w.v. overig	+0,0
Resterend kwaliteitskader	+1,1

^a De maatregelen worden niet toegerekend naar één prijsjaar. Dit heeft een gering effect op het totaalbeeld.
^b Die maatregelen hieronder tellen door afrondingsverschillen niet op tot dit totaal.
^c We gaan bij deze dekking uit van de oorspronkelijke raming van de efficiëntieopdracht ten tijde van de Macro Economische Verkenning 2018 ([link](#)) die ook in het kwaliteitskader is opgenomen. De efficiëntieopdracht is later opwaarts bijgesteld met name door een langere ramingshorizon (zie [link](#)).
^d Dit betreft een generieke Wlz-maatregel. We rekenen deze voor 55 procent toe aan de ouderenzorg (zie voetnoot 7).

Na de invoering van het kwaliteitskader is er in totaal voor 1,6 mld euro structureel op de ouderenzorg bezuinigd. Tabel 2.3 geeft een overzicht van al het beleid⁴ voor uitkeringen⁵ in de Wlz-ouderenzorg⁶ sinds de invoering van het kwaliteitskader⁷. Overhevelingen van en naar de Wlz en efficiëntie-verhogende beleidsmaatregelen, die leiden tot besparingen zonder kwaliteitsverlies, blijven daarbij buiten beschouwing.

De afkalking van het kwaliteitskader volgt voor een groot deel uit het schrappen van de integrale vergelijking. De invoering van de integrale vergelijking is in 2022 geschrapt, omdat de coalitiepartijen er tijdens de formatie voor kozen in te zetten op andere maatregelen⁸. Vervolgens waren bezuinigingen nodig om het mislopen van de beoogde efficiëntiewinst en groeibeperking⁹ van de integrale vergelijking op te vangen. De gevolgen van deze beleidskeuze omvatten tezamen meer dan de helft van de totale bezuinigingen.

Door het loslaten van de personeelsnorm kunnen verpleeghuizen minder personeel inzetten dan eerder was bedacht. De personeelsnorm uit het kwaliteitskader is vanaf 2022 losgelaten. Dat betekent dat er geen uniforme richtlijn meer is voor het aantal medewerkers per patiënt in een verpleeghuis.

Het is aannemelijk dat dit leidt tot minder zorg en/of een lagere zorgkwaliteit dan met het kwaliteitskader werd beoogd. Een lager budget betekent dat er per oudere minder geld te besteden is. Dat leidt tot minder handen aan het bed, wanneer verpleeghuizen de budgetverlaging niet via verhoging van de efficiëntie kunnen opvangen. Het is onwaarschijnlijk dat verpleeghuizen de netto budgetverlaging van jaarlijks 1,6 mld volledig kunnen opvangen met een verhoging van de efficiëntie.¹⁰

¹ Kamerstukken II 2016-2017, 31.765, 261.

² Zie Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg, 13 januari 2017 ([link](#)).

³ Zie Impactanalyse Verpleeghuiszorg 2017, 31 maart 2017 ([link](#)) en de bijlage ([link](#)).

⁴ Taakstellingen worden daarmee meegenomen tot een door het CPB vastgesteld maximum per regeerperiode.

⁵ De beheerskosten van de Wlz en de corona-meerkosten in de Wlz vallen hier buiten.

⁶ Wlz-maatregelen die specifiek gericht zijn op de ouderenzorg worden volledig meegenomen, generieke Wlz-maatregelen op basis van een grondslag van 55 procent (zie [link](#)) en Wlz-maatregelen die specifiek niet op de ouderenzorg richten, worden niet meegenomen.

⁷ Het kwaliteitskader werd volledig verwerkt in de Macro Economische Verkenning 2018 ([link](#)). We nemen in deze berekening alle nadien door het CPB verwerkte beleidsmaatregelen mee.

⁸ Zie coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021 ([link](#)) en de budgettaire bijlage ([link](#)).

⁹ Zulke groeibeheersing was mogelijk door de combinatie van de integrale vergelijking met een noodremprocedure. Zie pagina 6 van: Zeilstra, Den Ouden & Vermeulen, 2019. *Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025*. CPB Notitie ([link](#)).

¹⁰ De maximaal mogelijke efficiëntiewinst werd rondom de invoering van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg geschat op 560 mln. zoals opgenomen in de Macro Economische Verkenning 2018 ([link](#)).