

Aan de vaste commissie Welzijn,
Volksgezondheid en Sport van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de griffier dhr. mr. W. de Boer
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG_

Datum
15 november 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2010-0000710749

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Wijzigingsvoorstellen inzake de Wmo

Geachte leden van de commissie,

Inleiding

De Raad heeft kennisgenomen van drie afzonderlijke initiatiefwetten betreffende de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die op dit moment bij de Eerste Kamer voorliggen. Het gaat om voorstellen die betrekking hebben op het vaststellen van basistarieven voor huishoudelijke verzorging (31347), de beëindiging van de verplichting tot aanbesteding van maatschappelijke ondersteuning (31353) en de financiering van de huishoudelijke verzorging door middel van een specifieke uitkering (31375). De reden dat de Raad in dit stadium met een reactie komt heeft mede te maken met de samenhang tussen deze voorstellen en de voornemens van het kabinet de functies voor begeleiding van de Awbz naar de gemeenten over te hevelen.

Samenvatting

De wetsvoorstellen tot het vaststellen van basistarieven voor huishoudelijke verzorging, de beëindiging van de verplichting tot aanbesteding van maatschappelijke ondersteuning en de financiering van de huishoudelijke verzorging door middel van een specifieke uitkering dienen naar de mening van de Raad in samenhang te worden beoordeeld. De wijze van bekostiging van een taak dient immers logisch te volgen uit

de wet- en regelgeving die met deze taak is verbonden. Naarmate de gemeenten meer gebonden zijn aan wet- en regelgeving die de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten beperken, ligt bekostiging via een specifieke uitkering meer voor de hand. Specifieke uitkeringen brengen echter een aantal inherente nadelen met zich. Bekostiging via een specifieke uitkering heeft niet alleen gevolgen voor de verantwoording en de doelmatigheid maar heeft ook vergaande consequenties voor de beleidsdoelstellingen van de Wmo als geheel.

De keuze voor het verplicht voorschrijven van basistarieven leidt niet alleen tot meer bureaucratie maar ook tot een verhoging van kosten waar de gemeenten onvoldoende op kunnen sturen. De logische consequentie daarvan zou zijn dat gekozen wordt voor een kostendekkende specifieke uitkering. Nog afgezien van het feit dat dit ongewenste gevolgen heeft voor de rijksbegroting, is de Raad van oordeel dat dit voornemen haaks staat op de intentie van de Wmo om juist brede afwegingsmogelijkheden te creëren voor gemeenten opdat hulpbehoevenden die ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Bekostiging via een specifieke uitkering beperkt de afwegingsmogelijkheden zonder dat dit bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging. De Raad meent dan ook dat niet een specifieke uitkering maar een overheveling van de gehele integratie-uitkering Wmo (huishoudelijke verzorging) naar de algemene uitkering van het gemeentefonds uiteindelijk de meest geëigende bekostigingswijze is.

De Raad wijst om die reden een specifieke uitkering voor de Wmo af.

Achtergronden van de integratie-uitkering

De Raad brengt in herinnering dat de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke verzorging van de Awbz naar de gemeenten mede werd ingegeven door zorgen omtrent het beheersbaar houden van de kosten. De introductie van de Wmo ging weliswaar niet gepaard met bezuinigingen, maar de dreigende onbetaalbaarheid van de uit Awbz bekostigde zorg vormde wel een belangrijke drijfveer voor de inrichting van deze wet. Zo was het beperken van de groei een belangrijk doel. De veronderstelling was dat een meer samenhangend en meer uitvoeringsgericht beleid van gemeenten zou leiden tot een doelmatiger besteding van middelen. Dat wil in dit verband zeggen: meer doen met dezelfde middelen en met behoud van kwaliteit.

Tegelijkertijd was er de reële vrees dat de kostenontwikkeling van de huishoudelijke verzorging een eigen dynamiek kende die niet door gemeentelijk beleid zou kunnen worden beteugeld. Dit is een belangrijke reden waarom destijds niet gekozen is voor een specifieke uitkering of een

volledige overheveling naar de algemene uitkering van het gemeentefonds maar voor een integratie-uitkering. Bij een specifieke uitkering is de verantwoordelijkheid van het Rijk voor toereikende budgetten weliswaar beter geborgd, maar het beperkt gemeenten tevens in de mogelijkheden tot een doelmatige aanwending van de middelen. Bij een volledige overheveling naar het gemeentefonds lopen gemeenten het risico onvoldoende te worden gecompenseerd voor autonome kostenontwikkelingen in de huishoudelijke verzorging. De integratie-uitkering geldt daarbij als een tussenoplossing. Naast een afwijkend verdeelregime bevat de integratie-uitkering ook een aparte compensatie voor de kostenontwikkeling in de huishoudelijke zorg. Daarmee is op macroniveau voor gemeenten het risico voor een ongebreidelde kostenstijging afgewend en biedt het individuele gemeenten tegelijkertijd wel een grote mate van beleids- en bestedingsvrijheid. Deze beleidsvrijheid is noodzakelijk omdat individuele gemeenten niet alleen zorg moeten dragen voor een kwalitatief goede ondersteuning maar ook de uitgaven moeten zien te beheersen. Het macrobudget voor huishoudelijke verzorging is immers een optelsom van verschillend presterende gemeenten. Als veel gemeenten minder uitgeven heeft dit een verlaging van het macrobudget tot gevolg, hetgeen nadelig is voor gemeenten met hoge uitgaven. Het huidige financieringsarrangement draagt zo het risico in zich dat het leidt tot een zekere vorm van zelfverwuring.

De Wmo in de gemeentelijke praktijk

Vanwege de onzekerheden die met de overheveling van de Wmo gepaard gingen, ging voor veel gemeenten de eerste jaren de aandacht voornamelijk uit naar het beheersen van de financiële risico's. Ook kwamen als gevolg van de objectieve budgetverdeling verschillen in de toekenning van de zorg zoals die onder het Awbz-regime waren ontstaan, aan het licht. Dit gevoegd bij de verplichting tot aanbesteden heeft geleid tot een verschuiving in het hulpaanbod, tot verscherpte indicatiestelling en soms ook tot een versobering van het hulpaanbod. Dit heeft bij doelgroep geleid tot onrust en onzekerheid. Uit de verschillende evaluaties die naar het functioneren van de Wmo zijn verricht, blijkt desondanks dat er een grote mate tevredenheid bij cliënten bestaat over de hulp in het huishouden.¹ Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de gemeenten op macroniveau in staat zijn gebleken de kosten voor de hulp in de huishouding te beheersen. Deze besparing komt niet zo zeer voort uit de samenhangende aanpak van gemeenten, maar lijkt vooral te verklaren uit

¹ SCP, *Op weg met de WMO, Evaluatie van de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*, 2010.

SGBO, *Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren, Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2009*, 2010.

de gewijzigde verhoudingen tussen deels nieuwe partijen. De nieuwe taak voor de gemeente betekende dat zij verantwoordelijk werd voor de zorg voor een kwalitatief en adequaat ondersteuningsaanbod aan hun burgers tegen zo gering mogelijke kosten. De aanbieders kregen in de nieuwe situatie te maken met concurrentie en werden gedwongen zich meer te richten op de zorgvraag. Het zeker stellen van het marktaandeel dreigde niet alleen ten koste te gaan van de continuïteit van sommige organisaties, maar ook de kwaliteit kwam onder druk te staan door gebrek aan scholing. Daarnaast dreigden ook de arbeidsomstandigheden van het personeel in het gedrang te komen. Voor zowel aanbieders als gemeenten betekent dit dat men gezamenlijk moet zoeken naar een evenwicht tussen alle betrokken belangen. Beide partijen hebben daarin echter hun eigen verantwoordelijkheid.

Beoordeling van het initiatief wetsvoorstel

Het nu voorliggende wetsvoorstel zoekt de oplossing in het onderbrengen van de middelen voor huishoudelijke verzorging in een aparte specifieke uitkering. Gelijktijdig zijn twee voorstellen ingediend met daarin een verplichting voor gemeenten om basistarieven te hanteren onder het gelijktijdig schrappen van de verplichting tot aanbesteding van de maatschappelijke ondersteuning. Dit alles met het oogmerk de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging beter te borgen.

Het voorschrijven van basistarieven beperkt de mogelijkheden van gemeenten te sturen op een goede prijs/kwaliteitverhouding. De keuze voor een specifieke uitkering is in die zin in overeenstemming met de beperking van de beleidsvrijheid van gemeenten, al voegt de Raad daaraan toe dat het dan wel zou moeten gaan om een expliciet gegarandeerde kostendeckende specifieke uitkering. Het vastleggen in contracten van prijzen die niet onder de kostprijs liggen en die verbonden zijn aan een goed werkgeverschap zullen leiden tot extra bureaucratische lasten maar ook tot kostenstijgingen. Bij het ontbreken van een instrumentarium om deze risico's op te vangen ligt een kostendeckende specifieke uitkering voor de hand. Naast de gevolgen die dat heeft voor de rijksbegroting zijn aan een specifieke uitkering ook andere nadelen verbonden. Zo brengen specifieke uitkeringen administratieve lasten met zich. Het beleid van het Rijk is er dan ook op gericht specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te beperken.

Bekostiging via een specifieke uitkering garandeert dat de middelen worden besteed aan het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld. Dit biedt echter nog geen waarborg dat die doelen ook worden bereikt. Niet het *besteden* van de beschikbare middelen aan het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld moet naar het oordeel van de Raad maatgevend zijn, maar de vraag of de inzet van de beschikbare middelen leidt tot het

maatschappelijk gewenste resultaat. Het zou niet moeten gaan om de discussie of gemeenten wel of geen geld overhouden aan de huishoudelijke verzorging maar of de hulpbehoevenden de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Bekostiging via een specifieke uitkering beperkt de afwegingsmogelijkheden zonder dat dit bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging.

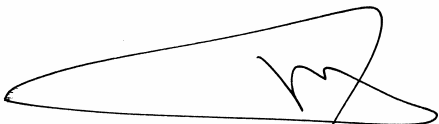
De brede strekking van de Wmo

De Wmo bestaat uit veel meer dan alleen huishoudelijke hulp. De verschillende prestatievelden waaruit de wet is opgebouwd bestrijken een aanzienlijk veld van samenhangende ondersteuning-, preventie en participatievoorzieningen. De huishoudelijke hulp wordt met een specifieke uitkering afgezonderd van deze overige voorzieningen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Daarmee druisen de wetsvoorstellen in tegen de systematiek en de sturingsfilosofie van de Wmo. De sturingsfilosofie van de Wmo gaat er immers vanuit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het tot stand brengen van een samenhangend beleid gericht op de participatie van alle burgers tegen zo gering mogelijke kosten. Bij de inwerkingtreding van de Wmo was het de bedoeling niet alleen de integratie met de voormalige voorzieningen uit de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de overige welzijnsvoorzieningen te bevorderen, maar ook breder te kijken naar maatregelen in de sfeer van bijstand en volkshuisvesting. Daarbij hoort ook de mogelijkheid om te schuiven tussen individuele en algemene voorzieningen. Een van de redenen dat deze samenhangende aanpak nog onvoldoende tot stand is gekomen is gelegen in het huidige financieringsarrangement. Dat komt weliswaar tegemoet aan de twee uitgangspunten van enerzijds adequate compensatie voor de kostenontwikkeling en anderzijds een stimulans tot kostenbesparing, maar belemmert tegelijkertijd een meer samenhangend en meer uitvoeringsgericht beleid van gemeenten. Overschotten op de integratie-uitkering leiden binnen het huidige financieringsarrangement tot een korting op het beschikbare macro-budget. Dit vormt een rem op een doelmatige aanwending van middelen door gemeenten. De integratie-uitkering blijkt op deze wijze in zijn praktische uitwerking ongewild meer het karakter van een specifieke uitkering te hebben. De integratie-uitkering en de daarbij behorende financieringssystematiek met een aparte monitoring van de uitgaven door het SCP hebben hun waarde bewezen hebben, maar hebben tevens geleid tot onbedoelde neveneffecten. De Raad adviseert daarom deze ook te schrappen. Dit levert tevens een bijdrage aan een vereenvoudiging van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Met de kabinetsplannen om de begeleiding uit de AWBZ over te hevelen naar gemeenten wordt het belang van een integrale benadering alleen maar groter. De Raad is dan ook alles overwegende van oordeel dat niet een

specifieke uitkering maar een overheveling van de gehele integratie-uitkering WMO naar de algemene uitkering uiteindelijk de meest geëigende bekostigingswijze is.²

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een kopie van deze brief is verzonden aan:

- de vaste Commissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer der Staten Generaal
- de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

² Rfv, *Aanpassing verdeelmodel WMO*, 13 april 2010.