

Vergaderjaar 2011–2012

31 375

## Voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden

D

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 oktober 2011

Met grote belangstelling heeft de indiener kennisgenomen van het verslag, vastgesteld op 29 september 2010. Het verheugt de indiener dat een aantal fracties met belangstelling kennis heeft genomen van het wetsvoorstel om de bekostiging van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden. De indiener zal ingaan op de gemaakte opmerkingen en vragen.

#### 1. Besteding Wmo-middelen en beleidsvrijheid

*De leden van de CDA-fractie vragen om nadere onderbouwing op een aantal punten. Zij vragen waarop de indiener haar mening baseert dat de onderuitputting ontstaan is doordat gemeenten te lage tarieven hebben betaald. Ook de leden van ChristenUnie en SGP vragen naar de effecten van de lage tarieven, zij vragen tevens naar de effecten van de maatregel die bepaalt dat alfahulpen niet langer het werk mogen doen. De leden van de CDA-fractie vragen ook of gebruik is gemaakt van de cijfers van het POR.*

De indiener heeft de cijfers van het POR bekeken en gebruikt (zie onder) maar vooral gebruik gemaakt van de voorlopige en definitieve adviezen van het SCP over de Wmo-budgetten huishoudelijke verzorging. Zowel in 2007, 2008 als 2009 was er sprake van onderuitputting. Het SCP wijst er op dat de onderuitputting vooral wordt veroorzaakt door de prijzen die overeen zijn gekomen bij de aanbesteding en die gemiddeld onder het kostenniveau lagen.<sup>1</sup> Dit geldt zowel voor 2007 als 2008 en 2009. In 2009 bijvoorbeeld werd de onderuitputting verklaard door lager dan verwachte productprijzen (291.30 miljoen euro), lager dan verwacht volume (62,6 miljoen euro) en een verschuiving van huishoudelijke verzorging 2 naar huishoudelijke verzorging 1 (85 miljoen euro).<sup>2</sup> Voor 2011 raadde het SCP – net als in eerdere jaren – dan ook aan een deel van het overschot aan het basisbudget voor 2011 toe te voegen omdat zij verwacht dat de lage tarieven in relatie tot de kostprijs onhoudbaar zullen zijn.

De effecten van de maatregel rond alfahulpen zijn nog niet duidelijk. Deze maatregel is ingegaan in augustus 2009, de verwachting was wel dat

<sup>1</sup> SCP. Voorlopig advies Wmo-budget huishoudelijke zorg voor 2010, 1 april 2009.

<sup>2</sup> SCP. Voorlopig advies Wmo-budget huishoudelijke zorg voor 2011, 12 mei 2010.

gemeenten hierop zouden anticiperen in 2009. In het definitieve advies 2011 doet het SCP de aanname dat een kwart van de alfahulp overgaat naar zorg in natura, en adviseert daarom 62 miljoen euro aan het budget voor 2011 toe te voegen. Het op kostprijniveau brengen van de huishoudelijke verzorging zal minimaal 78,7 miljoen euro kosten, waarbij al rekening is gehouden met kostprijsbesparingen door een hogere productiviteit en lagere indirecte kosten. Daar staat tegenover kostprijsbesparingen door een verdere verschuiving van huishoudelijke verzorging 2 naar huishoudelijke verzorging 1. Het SCP adviseert 60,7 miljoen euro aan het budget 2011 toe te voegen vanwege de kostprijproblematiek.<sup>1</sup> In totaal dus 122,7 miljoen.

Het SCP concludeert dus dat tot en met 2009 te lage tarieven zijn afgesproken en dat een financiële tegemoetkoming voor de regeling rond alfahulpen in 2011 opnieuw noodzakelijk is. Dit komt dus bovenop het bindend advies van het SCP (vaststelling macrobudget voor het jaar 2011 op basis van indexering van de realisatie van het jaar 2009) van 1237 miljoen euro, totaal dus 1360,30 miljoen euro. In het voorlopige advies voor 2011 was dit 1282,60 (1164,80 plus 118,80) miljoen euro.

In de junicirculaire gemeentefonds 2010 liet het ministerie van BZK echter weten af te willen van het huidige arrangement (vaststelling budget voor t+1 op basis van indexering realisatie uit jaar t-1). Onder voorbehoud van de uitkomst van de behandeling in de Eerste Kamer van onderliggende initiatiefwet Kant wil het Rijk de middelen voor huishoudelijke verzorging toevoegen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarmee zou vervallen dat het budget voor het jaar t+1 jaarlijks wordt gebaseerd op de realisatie uit het jaar t-1 (door het SCP) en moet het budget structureel adequaat worden vastgesteld. In dit kader heeft het Rijk een neerwaartse bijstelling verwerkt van 200 miljoen euro. Deze bestaat uit een bijstelling van 150 miljoen omdat het rijk op grond van onderzoek door Cebeon rekening houdt met een structureel lager niveau voor uitgaven huishoudelijke verzorging pgb dan het SCP heeft berekend. Voorts vindt neerwaartse bijstelling van 50 miljoen plaats in verband met de verwachting van het Rijk dat gemeenten doelmatigheidswinst kunnen bereiken door bijvoorbeeld meer voorzieningen algemeen en collectief aan te bieden in plaats van individueel.<sup>2</sup> Het SCP wijst er op dat de door het rijk opgelegde korting niet terug te voeren is op de advisering van de onafhankelijke derde. Het SCP tekent hierbij aan dat de SCP-berekening van het pgb-bedrag voor huishoudelijke verzorging een restpostrekening is, hieraan kleven onzekerheden. De indiener vreest dat – zeker indien de lagere uitgaven voor pgb niet of maar deels uitkomen – door deze neerwaartse bijstelling de druk om lage tarieven af te spreken, blijft bestaan. Ook het omzetten van alfahulpen komt in gevaar. Als besparingsmogelijkheid wordt door de VNG al het handhaven of opnieuw kiezen voor alfaconstructie genoemd.

Maar ook zonder de neerwaartse bijstelling is de indiener er geen voorstander van de integratie-uitkering te stoppen en de middelen voor huishoudelijke verzorging toevoegen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Integendeel, volgens de indiener moeten de gelden voor huishoudelijke verzorging via een specifieke uitkering worden verstrekt.

*De ChristenUnie en SGP vinden het wetsvoorstel indruisen tegen de systematiek van de Wmo en de beleidsvrijheid van de gemeenten. Ook de leden van de PvdA en het CDA vragen hiernaar. Zij vragen ook feitelijke gegevens over het weglekken van gelden naar andere zaken dan de huishoudelijke verzorging. De leden van de CDA-fractie en SP-fractie willen het aantal gemeenten met onderbesteding weten. De leden van de VVD-fractie vinden de inperking van de vrijheid van gemeenten ongewenst. Deze leden vinden het wetsvoorstel ook overbodig mede omdat geen van de punten die minder goed lopen uit het evaluatieonderzoek van het SCP hiermee worden verbeterd.*

<sup>1</sup> SCP. Definitief advies Wmo-budget huishoudelijke zorg voor 2011, 24 september 2010.

<sup>2</sup> Junicirculaire gemeentefonds 2010, 9 juni 2010.

De indiener is van mening dat er zwaarwegende redenen voor dit wetsvoorstel zijn. In de jaren 2007 tot en met 2009 is een deel van het budget huishoudelijke zorg niet uitgegeven door de gemeenten. Belangrijkste oorzaak van de onderuitputting was het hanteren van te lage tarieven, van tarieven onder de kostprijs. Het zijn vooral de gemeenten met lage tarieven (minder dan 17 euro) waar sprake is van onderbesteding (gemiddeld 78,7 procent van het budget besteed). Het gaat hier om 109 gemeenten. Gemeenten met gemiddelde tarieven (17,50–20,50 euro) besteden gemiddeld 84,5%. Het gaat hier om 195 gemeenten. Gemeenten met hoge tarieven (meer dan 20 euro) besteden gemiddeld 96,1 procent van het budget.<sup>1</sup> Uit het evaluatie-rapport van het SCP kwam hetzelfde beeld, zegt de indiener tegen de leden van de VVD-fractie. Gemeenten die de huishoudelijke zorg zeer goedkoop wisten aan te besteden of die veel eenvoudige hulp bij het huishouden verstrekten, kwamen vaker met de middelen toe of hielden zelfs over. Nadeelgemeenten gaven relatief vaker dan voordeelgemeenten meer uit dan de integratie-uitkering. Opvallend is dat gemeentelijke Wmo-ambtenaren een ruimhartige of juist zuinige verstrekking van voorzieningen weinig noemen als oorzaak van overschotten of tekorten. De helft van de gemeenten vond het eenmalige invoeringsbudget toereikend, de andere helft niet. Een op de acht gemeenten gaven minder geld uit aan de totale Wmo (inclusief Wvg en welzijn) dan voor de invoering. In het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2010 wordt geconstateerd dat in 2008 gemeenten gemiddeld 2 euro per inwoner tekortkomen op het onderdeel welzijn&Wvg en gemiddeld 6 euro per inwoner overhouden op het onderdeel huishoudelijke verzorging. Gemeenten die minder uitgeven dan het impliciete Wmo-budget doen dat in veruit de meeste gevallen door de hulp bij het huishouden «efficiënt aan te besteden» zo zeggen de Wmo-coördinatoren.<sup>2</sup>

Voorkomen moet worden dat gemeente geld krijgen voor huishoudelijke zorg en dat niet hieraan besteden maar bijvoorbeeld aan geheel andere zaken. Zo besteedde Amsterdam 6 miljoen zorggeld aan de Noord-Zuidlijn.

Het oormerken van het budget voor huishoudelijke verzorging is cruciaal, zeker in deze economische tijden waarin nogal wat bezuinigingen afkomen op de gemeenten. Het is buitengewoon belangrijk voor een belangrijke dienst zoals huishoudelijke zorg alle budgetten die daarvoor aan de gemeenten beschikbaar zijn gesteld te beschermen. Het ondersteunt de gemeenten en de wethouders zorg om die zorg voor hun burgers op peil te houden, merkte de GroenLinks-fractie tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer terecht op.

Het gemeentefonds kent meer specifieke uitkeringen zoals de maatschappelijke opvang, merkt de indiener richting de leden van de SP-fractie op.

*De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat gemeenten beleidsvrijheid moeten hebben om goed te kunnen inspelen op wat in wijken, buurten en voor individuele zorgvragers nodig is. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de gevolgen voor de gemeenten als ze wat betreft de besteding van de gelden voor huishoudelijke verzorging beperkt worden in hun beleidsvrijheid.*

De leden van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer gaven aan dat goede initiatieven en innovatie niet ontmoedigd moeten worden door het oormerken. De indiener was dat met deze leden eens en heeft daarom het wetsvoorstel hierop aangepast. Het doel van de doeluitkering is verbreed en nu omschreven als «huishoudelijke verzorging of beleid dat mede ten doel heeft het beroep op de huishoudelijke verzorging te doen afnemen.» Het budget voor huishoudelijke zorg blijft dus geoormerkt, maar met de uitzondering dat de gemeenten het geld uit dat budget mogen behouden als zij het inzetten voor projecten of beleid waarvan ze aannemelijk

<sup>1</sup> SCP. Definitief advies Wmo-budget 2011, 24 september 2010.

<sup>2</sup> SCP. OP weg met de Wmo, 29 januari 2010.

kunnen maken dat dat kan leiden tot minder zorgbehoefte. Dat kan zijn investeren in mantelzorgondersteuning, vrijwilligerswerk, mantelzorgwoningen, investeren in toegankelijke woningen, enzovoort. Op deze manier houden gemeenten veel beleidsruimten om binnen de doeluitkering gelden te besteden. De indiener denkt op deze manier de doeluitkering zo vorm te hebben gegeven dat de beleidsruimte van gemeenten om binnen de Wmo keuzes te maken zo optimaal mogelijk is. Dit in antwoord op alle vragen hierover van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de tekorten op de overige Wmo-velden vergroot kunnen worden door dit wetsvoorstel. Het is volgens de indiener inderdaad zo dat gaten in de overige sectoren minder makkelijk gedicht kunnen worden met overschotten uit het budget voor huishoudelijke zorg. Dat is ook niet de bedoeling volgens de indiener, behalve als het om zaken gaat die mede ten doel hebben het beroep op de huishoudelijke verzorging te doen afnemen.

*De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze gemeenten worden geacht zich te verantwoorden over de besteding van de gelden. Ook de leden van de SP-fractie vragen hiernaar. Zij vragen of er sancties mogelijk zijn en wat niet-adequate besteding is.*

De indiener is van mening dat dit met zo weinig mogelijk regel en geschuif met papieren gepaard moet gaan. Dus niet vooraf toetsen. Het risico dat gemeenten achteraf moeten terugbetalen is klein, omdat de indiener er van uitgaat dat gemeenten er zelf ook alle belang bij hebben te investeren in vernieuwende projecten. Vanwege de huidige integratie-uitkering moeten al de uitgaven aan huishoudelijke verzorging worden bijgehouden. Nu komt er wat bij. Gemeenten zullen moeten aangeven welke initiatieven zij heeft bekostigd om het beroep op huishoudelijke zorg te laten afnemen. Bij het vroegere w-deel Wwb (nu participatie-budget) was een dergelijk systeem goed werkbaar.

Gemeenten moeten aannemelijk kunnen maken dat de initiatieven of projecten kunnen leiden tot minder zorgbehoefte. Dat kan zijn investeren in mantelzorgondersteuning, vrijwilligerswerk, mantelzorgwoningen, investeren in toegankelijke woningen. Adequate besteding wordt dus ruim gezien, het kan gaan over allerhande begeleidende en preventieve voorzieningen die kunnen leiden tot een afname van het beroep op de huishoudelijke zorg. Indien een gemeente dit niet aannemelijk kan maken, volgt geen sanctie maar moet het bedrag teruggegeven worden. Een bijkomend voordeel is dat het ministerie jaarlijks deze initiatieven kan inventariseren en succesvolle projecten kan doorgeven aan andere gemeenten.

*De leden van de CDA-fractie vragen of ook de kosten van uitvoering een rol speelden bij de onderbesteding.*

De indiener heeft uit de rapportages van het SCP geen aanwijzingen gevonden dat de kosten van de uitvoering een rol speelden. De eindrapportage uitvoeringskosten Wmo in opdracht van VWS is in 2010 gereed gekomen.<sup>1</sup> Hieruit bleek dat de feitelijke uitvoeringskosten voor huishoudelijke verzorging substantieel hoger liggen dan het bedrag dat daarvoor ter beschikking is gesteld in de integratie-uitkering. Op basis van cijfers 2008/2009 gaat het om een bedrag van circa 170 a 180 miljoen euro aan feitelijke uitvoeringslasten, terwijl er slechts 90 miljoen euro ter beschikking is gesteld. Daarbij gaat het gemiddeld om circa 13 a 14 procent van de totale netto uitgaven aan huishoudelijke verzorging. Het percentage uitvoeringslasten ligt daarbij voor kleinere gemeenten gemiddeld enkele procenten hierboven en voor grotere gemeenten hieronder. In de junicirculaire van het gemeentefonds 2010 is op basis van

---

<sup>1</sup> Cebeon. Eindrapportage «monitor uitvoeringskosten Wmo, maart 2010.

dit bovenstaand onderzoek structureel 70 miljoen euro extra toegevoegd aan het integratie-fonds.<sup>1</sup>

*De leden van de PvdA-fractie constateren dat er gemeenten zijn die zelf – vanuit de gemeenteraad en/of het college van B&W – hebben voorgesteld en vastgelegd dat de voor de Wmo beschikbare middelen daarvoor bestemd moeten blijven. Zij vragen of de indiener deze initiatieven waardeert en of dit niet bewijst dat gemeenten hierover adequaat zelf kunnen beslissen.*

De indiener waardeert deze initiatieven zeker. Ook SP-raadsleden hebben hier in veel gemeenten ook op aangedrongen. Uit een eerdere quickscan onder 58 gemeenten met SP-fracties bleek dat in bijna de helft van deze gemeenten de middelen voor huishoudelijke verzorging waren geoormerkt.

Dit oormerken gebeurt echter niet overal. Binnen de gemeente concurreren veel belangrijke zaken met elkaar. Zeker in deze economische tijden waar gemeenten te maken hebben met flinke bezuinigingen, is het van groot belang de budgetten voor de huishoudelijke zorg overal veilig te stellen, in bijvoorbeeld de gemeente Haarlem is besloten het budget niet meer te oormerken en de opgebouwde wmo-reservering over te hevelen naar de algemene middelen.

## **2. Tot slot**

*De leden van de PvdA-fractie vragen naar een reactie op de bezwaren van de VNG in haar brief van 29 juni 2010 aan de Eerste Kamer.*

De VNG noemt vier bezwaren. De indiener zal hieronder op deze bezwaren ingaan.

1. Het voorstel is in strijd met het door Rijk en gemeenten gedeelde beleid om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. De indiener merkt op dat dit waar is maar dat de indiener hier zwaarwegende argumenten voor heeft. Op deze argumenten is al eerder ingegaan.
2. Door de instelling van een specifieke uitkering voor één deel van de Wmo is geen sprake meer van integrale afweging op het Wmo-domein. Het leidt tot schotten tussen de verschillende typen Wmo-voorzieningen en tot minder flexibiliteit bij de inzet van Wmo-gelden. De VNG is er voorstander van om de middelen voor de HH toe te voegen aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De Wmo is geen voorzieningwet maar een compensatiewet. Daarbij hoort de vrijheid van gemeenten om de bovengenoemde «kanteling» te bewerkstelligen, beperkingen van mensen via algemeen beleid en collectieve voorzieningen op te lossen en via preventie beroep op individuele voorzieningen te beperken. Dit voorstel leidt juist tot herschotting en remt daarmee de substitutie tussen de verschillende soorten voorzieningen.

De indiener is van mening dat kantelen prima kan zijn. Zij is er een groot voorstander van indien gemeenten de huishoudelijke verzorging niet in een apart hokje zetten maar een relatie leggen met de overige voorzieningen in de buurt. Met de wijziging waarbij toegevoegd is dat het budget ook gebruikt mag worden voor «beleid dat mede ten doel heeft het beroep op huishoudelijke verzorging te doen afnemen» is die ruimte ook geschapen. De indiener hoopt dat gemeenten hier creatief gebruik van maken. Een goed voorbeeld vindt zij bijvoorbeeld het opzetten van buurtnetwerken zoals vooroplopende gemeenten doen. Het mag echter niet zo zijn dat onder het mom van kanteling forse bezuinigingen worden doorgevoerd die een kaalslag op de Wmo betekenen. Zo wijst de indiener bijvoorbeeld op de gemeente

---

<sup>1</sup> Junicirculaire gemeentefonds 2010, 9 juni 2010.

Maastricht waar onder het mom van kanteling is vastgelegd dat mensen met anderhalf maal de bijstandsnorm geen recht meer hebben op een voorziening, inclusief de huishoudelijke verzorging.

3. De indiener heeft geprobeerd het gevaar van financiële schotten te ondervangen door toevoeging van de zinsnede «of beleid dat mede ten doel heeft het beroep op HH te doen afnemen». Wij denken dat dit criterium moeilijk te operationaliseren is en dat het de uitvoeringspraktijk alleen maar verder zal compliceren (gedetailleerde eisen aan welzijnsinstellingen; boekhoudkundige rompslomp binnen gemeenten).

De indiener wijst er nogmaals op dat de uitvoering zo simpel mogelijk moet. Volstaan kan worden met SISA (single information, single audit), net als bij Participatiebudget van de Wwb. Het belangrijkste is dat men laat zien dat het budget wordt besteed aan huishoudelijke verzorging inclusief aanpalende voorziening en niet voor asfalt, beton of bijvoorbeeld een nieuwe schouwburg. Bij de WWB werkte dat prima. Aanvankelijk interpreteerden gemeenten deze te beperkt maar na toelichting van de staatssecretaris gingen gemeenten deze ruimer toepassen, zonder dat een wetswijziging nodig was.

4. Een specifieke uitkering leidt tot grotere financiële onzekerheid bij gemeenten. De vergoeding door het Rijk wordt immers afhankelijk van de verantwoording van de uitgaven door de gemeenten en de toets daarvan door het Rijk. Dit leidt tot terughoudendheid bij gemeenten bij vernieuwende besteding van de middelen. In feite gaan hierdoor landelijke productdefinities weer domineren, terwijl juist lokale invulling in een gekantelde werkwijze wenselijk is.

De indiener verwacht zo'n effect niet. Zij wijst op de antwoorden op de voorafgaande vragen van de VNG. Vooral de vergelijking met het Participatiebudget. Gemeenten hebben hier een enorme creativiteit laten zien.

Leijten