

Vergaderjaar 2011–2012

33 127

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid

Nr. 59

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2012

Op 4 april debatteerde uw Kamer in eerste termijn over mijn voorstel tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid (Handelingen II, 2011/12, nr. 72).

In deze eerste termijn zijn er veel vragen gesteld over het financieel arrangement dat samengaat met dit wetsvoorstel. Ik hecht eraan deze vragen in deze brief in samenhang met elkaar te beantwoorden en de onduidelijkheid weg te nemen.

Berekening over te hevelen budget

In de Bestuurlijke Afspraken 2011–2015 zijn de financiële randvoorwaarden bij de decentralisatie vastgelegd. Ten tijde van het opstellen van deze randvoorwaarden waren de benodigde data nog niet beschikbaar, had er nog geen besluitvorming plaatsgevonden over een aantal maatregelen die van invloed zijn op het budget en waren een aantal relevante onderzoeken nog niet afgerond. Om toch zo concreet mogelijk te starten ben ik met de VNG een rekenregel overeengekomen waarin is vastgelegd op welke wijze het budget wordt berekend.

Begin 2012 zijn de laatste onderzoeken afgerond en eind februari zijn de laatste realisatiecijfers beschikbaar gekomen, zodat ik de rekenregels kon toepassen. Op basis van de huidige inzichten wordt het budget voor 2013 geraamd op € 0,8 miljard voor begeleiding en kortdurend verblijf (inclusief vervoer) en de inloopfunctie GGZ. Hierbij is rekening gehouden met de 5% doelmatigheidskorting.

Mevrouw Joldersma heeft gevraagd hoeveel nieuwe cliënten en herindicaties zich in 2013 zullen melden. Voor de berekeningen van het budget voor 2013 is gebruik gemaakt van in- en uitstroomcijfers 2010. In deze

raming is uitgegaan van 60 000 nieuwe cliënten en 65 000 mensen met een aanvraag voor een herindicaties die zich verspreid over 2013 bij gemeenten zullen melden.

Het budget voor 2014 wordt thans geraamd op € 2,8 mrd. en zal in aanloop naar de meicirculaire 2013 worden geactualiseerd op basis van de evaluatie van de pgb monitor in 2013 (zie: *doorwerking pgb maatregel*). Eventuele financiële gevolgen van de IQ maatregel zijn in deze berekening niet meegenomen. Daarvoor geldt nog een voorbehoud. Het over te hevelen bedrag wordt nog jaarlijks nominaal geïndexeerd.

Mevrouw Leijten heeft mij gevraagd of ze de bedragen voor 2013 en 2014 bij elkaar op moet tellen. Dit is niet het geval. Gemeenten ontvangen in 2013 minder (€ 0,8 mrd.) dan in 2014 (€ 2,8 mrd.) omdat gemeenten in 2013 alleen verantwoordelijk worden voor nieuwe cliënten en mensen met een aanvraag voor een herindicatie die verspreid over het jaar een beroep zullen gaan doen op de Wmo. In 2014 komen alle bestaande cliënten met extramurale begeleiding en kortdurend verblijf over uit de AWBZ, inclusief het bijbehorend budget.

Mevrouw Leijten heeft mij gevraagd waarom er een korting van 5% op het over te hevelen bedrag wordt toegepast en wat 5% korting betekent in euro's. De korting van 5% is afgesproken in het Regeerakkoord. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat gemeenten in staat zijn om cliënten meer te bewegen naar (meer doelmatige) collectieve voorzieningen en de cliënt een meer integraal maatwerk aanbod kunnen doen waar ook het sociale netwerk van de cliënt in wordt betrokken. De 5% korting in 2014 komt overeen met een bedrag van € 146 mln. Dit is in de Bestuurlijke Afspraken tussen Rijk en VNG vastgelegd.

De Algemene Rekenkamer heeft aangekondigd onderzoek te gaan doen naar de onderbouwing van het over te hevelen budget voor begeleiding. De toepassing van de rekenregel is tweemaal bestuurlijk met de VNG besproken. Met de VNG ben ik overeengekomen om de Algemene Rekenkamer te vragen de rol van onafhankelijke instantie te vervullen die toetst of de relevante beschikbare budgetten conform de rekenregel worden overgedragen.

Ik heb een document opgesteld met een toelichting op, en een onderbouwing van de wijze waarop ik de rekenregel heb toegepast. Ik stel dit document – alsmede de onderliggende data en rapporten waar ik mij op heb gebaseerd – ter beschikking aan de Algemene Rekenkamer ten behoeve van de toets. Ik heb met de VNG afgesproken om de hen te verzoeken de toets voor de meicirculaire af te ronden waarmee het budget 2013 definitief kan worden vastgesteld. Indien uw Kamer dat wenst, kan ik u dit document ook doen toekomen.

Doorwerking pgb maatregel op het over te hevelen budget

Een aantal leden heeft in de eerste termijn vragen gesteld over de (budgettaire) relatie tussen de pgb-maatregelen, zoals deze zijn ingegaan per 1 januari 2012, en de decentralisatie van de functie begeleiding. Het kabinet stelt € 500 mln. euro beschikbaar- ook voor begeleiding – voor de groei van de uitgaven van de pgb. Ondanks deze extra middelen ziet het kabinet zich ook geconfronteerd met een dreiging van € 700 mln euro als gevolg van de enorme groei van het pgb in 2015. De pgb-maatregelen zijn erop gericht deze financiële dreiging om te buigen. Er is dus ook sprake van een misverstand als gesproken wordt van een korting van € 500 miljoen op het over te hevelen bedrag aan gemeenten. Het over te hevelen bedrag is gebaseerd op de reële verwachte uitgaven. Een belangrijk uitgangspunt bij de pgb-maatregelen is dat de pgb-regeling een

sterk aanzuigende werking had op mensen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat circa 33% van de huidige PGB-houders geen beroep zouden doen op zorg zonder de pgb-regeling. Dit is door het CPB in de notitie «Effecten van het kabinetsvoorstel voor het pgb» bevestigd. Dit zelfde effect doet zich voor bij de personen met een begeleidingsvraag die voorheen een pgb zouden hebben aangevraagd. Ook deze mensen zullen zich dus als gevolg van de pgb-maatregelen niet melden bij de AWBZ (vanaf 2012) of bij gemeenten (vanaf 2013). Er is dus sprake van verwachte vraaguitval die is meegenomen in de berekening van het over te hevelen budget.

Een ander wezenlijk verschil tussen de Wmo en de AWBZ is dat gemeenten mogelijkheden hebben om met de cliënt in gesprek te gaan en maatwerk te bieden in de oplossing (zorg in natura of pgb). Dit versterkt de mogelijkheid om zo goed mogelijk in te spelen op de zorgbehoefte en gebruik te maken van eigen inspanningen van de zorgvrager buiten het collectieve systeem. Ook heeft de gemeente mogelijkheden om specifiek beleid inzake het pgb te voeren. Ik verwijs hierbij naar de Vergoedingsregeling Persoonlijke Zorg in de AWBZ die model zou kunnen staan voor het pgb beleid in de gemeente. Ook gemeenten dienen met cliënten in overleg te treden om zo te ervaren dat in sommige gevallen (bijvoorbeeld bij sterke mate van onplanbaarheid van zorg, bij een groot belang van continuïteit van zorgverleners, bij niet-reguliere zorgtijden, verschillende locaties of verwevenheid met zorg uit de AWBZ) een pgb een juiste oplossing kan zijn. Of te ervaren dat er ook pgb-zorg is die niet-specifiek is en goed planbaar en ook binnen de reguliere aanbesteding gerealiseerd kan worden.

Met in achtneming van het bovenstaande ben ik ervan overtuigd dat gemeenten ook in het licht van de pgb-maatregelen voldoende middelen tot hun beschikking krijgen. Inmiddels is bekend dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek heeft aangekondigd naar de onderbouwing van het over te hevelen budget. Hier maakt het pgb-budget ook deel van uit. Daarnaast monitor ik de pgb-maatregelen zeer uitgebreid (brief 1 december 2011, Nadere toelichting op de pgb-maatregelen 2012), waarbij ik het SCP heb gevraagd (meerjarig) onderzoek te doen naar de effecten van de pgb-maatregelen op cliëntenstromen. Met de VNG is afgesproken dat de uitkomsten van de monitor over 2012 gevolgen kan hebben voor het over te hevelen budget voor 2014 en verder. Gelet op de rapportage van het CPB, de monitor-activiteiten en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zie ik geen meerwaarde om, zoals gisteren door mevrouw Voortman gevraagd, nog een onderzoek te entameren. Tot slot, is door het kabinet en de VNG bestuurlijk afgesproken om de omvang en verdeling van het overgehevelde budget de eerste jaren na decentralisatie wordt gemonitord. De gemeentelijke pgb-uitgaven maken hier onderdeel van uit.

Besparingsverlies als gevolg van uitstel decentralisatie

Mevrouw Wiegman heeft gevraagd naar de onderbouwing van het besparingsverlies van € 80 mln. als gevolg van uitstel van decentralisatie tot 1-1-2014. Mevrouw Joldersma heeft mij gevraagd of deze besparing realistisch is.

Het besparingsverlies in 2013 in het geval de decentralisatie wordt uitgesteld wordt geraamd op € 80 mln. Dit is opgebouwd uit:

- Een besparingsverlies van € 20 mln. incidenteel in 2013. Dit betreft de in het Regeerakkoord opgenomen doelmatigheidskorting op het over te hevelen budget.
- Een besparingverlies van ca. € 60 mln. incidenteel in 2013 op de pgb maatregel. Dit besparingsverlies doet zich voor bij de groep personen met (onder andere) de functie begeleiding en/of kortdurend verblijf in

de vorm van een pgb die in 2013 geherindiceerd wordt. Het gaat hierbij om ca. 35 000 personen. Bij overheveling in 2013 wordt verondersteld dat 1/3 van deze groep bij herindicatie afziet van publiek gefinancierde zorg en 2/3 (24 000) overgaat naar de Wmo. Dit leidt naar verwachting tot € 128 mln. aan kosten voor gemeenten. Bij een jaar uitstel wordt deze groep in de AWBZ geherindiceerd. Aangezien voor de AWBZ geldt dat bestaande gevallen hun pgb-recht t/m ultimo 2013 behouden, geldt de veronderstelling van 1/3 vraaguitval dan niet. Dit leidt tot € 189 mln. aan kosten in de AWBZ. Het verschil tussen een situatie met en zonder uitstel bedraagt dan afgerond incidenteel € 60 mln.

Ik acht het realistisch dat gemeenten de nieuwe instroom en herindicaties met het voor 2013 overgehevelde budget kunnen ondersteunen.

Uitgangspunt onder de pgb maatregel is dat 1/3 van de mensen met een indicatie geen beroep op publiekgefinancierde zorg zullen doen als ze geen pgb krijgen. Ik ga ervan uit dat deze vraaguitval op dezelfde wijze in 2013 zal plaatsvinden bij nieuwe gevallen en herindicaties.

Het verdeelmodel

Mevrouw Wiegman, mevrouw Joldersma en Mevrouw Venrooy hebben vragen gesteld over de verdeling van de middelen in 2013 en het invoeringstraject van een «historisch verdeelmodel» naar een objectief verdeelmodel.

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkelt de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een nieuw verdeelmodel om het beschikbare budget voor de functies begeleiding en kortdurend verblijf (inclusief vervoer) over de gemeenten te verdelen. Diverse gemeenten, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de VNG zijn bij dit onderzoek betrokken in begeleidingscommissies en klankbordgroepen. Het verdeelmodel voor 2013 bevindt zich in de afrondende fase. Voor de publicatie van de meicirculaire wordt het verdeelmodel 2013 afgerond, zodat gemeenten in meicirculaire duidelijkheid krijgen over het budget voor 2013 op gemeenteniveau. Dit is in lijn met de Bestuurlijke Afspraken.

Uitgangspunt is een verdeelmodel dat past binnen de systematiek van het gemeentefonds dat op basis van objectieve kenmerken recht doet aan verschillen tussen gemeenten. De onderzoekers brengen hiervoor op basis van gegevens van ondermeer zorgkantoren, het CIZ, de NZa en het CAK het huidige zorggebruik in de AWBZ per gemeente in kaart. Zij zoeken verklaringen voor de geconstateerde verschillen tussen gemeenten op basis van objectieve kenmerken, zoals ondermeer het aantal inwoners, de leeftijdsopbouw binnen de gemeente, etniciteit, gezondheidstoestand en de sociaaleconomische situatie van de inwoners. Indien na correctie voor deze objectieve criteria nog steeds sprake is van verschillen tussen gemeenten, wordt een slag dieper gezocht naar verklaringen, zoals concentratie van beperkingen, bijvoorbeeld hoor- en zicht beperkingen, of als gevolg van de vestiging van een specialistische instelling binnen de betreffende gemeentegrenzen. Indien waargenomen verschillen tussen gemeenten niet te verklaren zijn, anders dan door verschillen in indicatiebeleid tussen regio's, dan worden de verschillen in het verdeelmodel niet gehonoreerd.

Gemeenten worden echter niet van de ene op de andere dag geconfronteerd met het nieuwe objectieve verdeelmodel. Cebeon/Regioplan maakt een reconstructie van de historische verdeling van de kosten in 2010/2011 op gemeenteniveau. Met de minister van Binnenlandse Zaken heb ik afgesproken om bij de verdeling van het budget in 2013 en 2014 zoveel

mogelijk aan te sluiten bij deze «historische verdeling». Over de snelheid van de overgang van deze historische verdeling naar een objectief verdeelmodel na 2014 zullen de fondsbeheerders in overleg treden met de VNG.

Mevrouw Venrooy heeft gevraagd of er waarborgen in het verdeelmodel worden ingebouwd. In de brief van 4 april heb ik deze waarborg toegevoegd. Samen met BZK zal ik zorgen dat het verdeelmodel na de meicirculaire 2012 verder wordt geactualiseerd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van actuele (realisatie)gegevens in de AWBZ, zodat ook de laatste veranderingen in de langdurige zorg in het verdeelmodel kunnen worden verdisconteerd. Ook kunnen de opgedane ervaringen met het verdeelmodel voor 2013 worden meegenomen voor de verdeling van het budget voor 2015 en verder.

Deze waarborg is aanvullend op de bestuurlijke afspraak met de VNG om de omvang en verdeling van het budget in de eerste jaren na decentralisatie te gaan monitoren.

Het proces dat leidt tot duidelijkheid over het over te hevelen budget in de meicirculaire van het Gemeentefonds

Bijna alle fracties hebben mij gevraagd of gemeenten in de meicirculaire duidelijkheid krijgen over het beschikbare budget voor 2013.

In het bestuurlijk overleg met de VNG waar ik u in mijn brief van 4 april over berichtte heeft de VNG de onduidelijkheid over het budget als zorgpunt geuit voor overheveling in 2013. Voor de definitieve vaststelling van het budget moeten nog een aantal stappen gezet worden:

- de Algemene Rekenkamer vervult de rol van onafhankelijke instantie die toetst of de relevante beschikbare budgetten conform de rekenregel worden overgedragen. Ik zal hen verzoeken deze toets voor de meicirculaire af te ronden.
- het verdeelmodel afronden en toepassen.

Ik kan u toezeggen dat ik alles in het werk stel om gemeenten in de meicirculaire duidelijkheid te kunnen geven. Mevrouw Dijkstra heeft gevraagd of de meicirculaire niet te laat komt voor gemeenten. Dat is niet het geval. Gemeenten gebruiken de informatie in de meicirculaire 2012 voor het opstellen van de begroting voor 2013. Mevrouw Wiegman heeft gevraagd of er wel sprake is van een definitief budget zolang er geen onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden. Op basis van de Bestuurlijk Afspraken ben ik dat met haar eens. Dat is ook de reden dat ik de Algemene Rekenkamer wil vragen deze toets voor de meicirculaire af te ronden.

Invoeringsbudget

Mevrouw Venrooy heeft mij gevraagd wat er precies gebeurt met het invoeringsbudget van € 130 mln., of er eisen zijn gesteld aan de besteding door gemeenten of dat dit gebeurt onder toezien oog van de gemeenteraad.

In de bestuurlijke afspraken 2011–2015 is met de VNG afgesproken dat van het totale beschikbare bedrag € 80 mln. wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. Hierover zijn geen prestatieafspraken gemaakt. Verantwoording over besteding van de middelen uit het Gemeentefonds vindt horizontaal plaats in de gemeenteraad. De overige € 50 mln. blijft beschikbaar voor het ministerie van VWS (Het Transitiebureau), zorgaanbieders en patiëntenorganisaties. Het Transitiebureau van VWS en VNG stelt daarvoor ondermeer handreikingen op, organiseert informatiebijeenkomsten en draagt bij in de kosten van gegevensoverdracht. De middelen voor de aanbieders gaan naar de koepels van de zorg- en welzijnsaanbieders zoals GGZ Nederland, Actiz en de MO-groep. De cliënt- en

patiëntenorganisaties hebben gezamenlijk een plan opgesteld om de lokale organisaties te ondersteunen. Dit wordt uit het invoeringsbudget gefinancierd.

Tegengaan van perverse prikkels en bevorderen van goede uitvoering van de Wmo en preventief beleid

Mevrouw Dijkstra heeft mij gevraagd hoe ik preventief beleid op lokaal niveau wil bevorderen en afwenteling wil voorkomen. Mevrouw Dille stelde de vraag hoever ik daarmee ben gevorderd, omdat gemeente baat moeten hebben bij een goede uitvoering van de Wmo.

Ik vind het ook van belang dat gemeenten voldoende gestimuleerd worden om passende ondersteuning te leveren aan burgers die daarvoor in aanmerking komen ter voorkoming van zwaardere zorg. Zowel het SCP in de evaluatie van de Wmo als de RVZ in zijn briefadvies «Prikkels voor een toekomstbestendige Wmo»¹ stellen dat gemeenten thans (financieel) onvoldoende belang hebben bij een goede, ruimhartige uitvoering van de Wmo. Gemeenten zouden in theorie financieel nadeel kunnen hebben bij goed preventief beleid, want als zij extra hun best doen om mensen langer thuis te laten wonen, kan een groot deel van de baten juist bij andere partijen terechtkomen. Ik heb met de VNG afgesproken, dat we eventuele «perverse prikkels» in het systeem gaan onderzoeken en zonodig tegengaan.

Hiertoe kan een aantal stappen genoemd worden:

- met de overheveling van de decentralisatiemiddelen voor begeleiding naar de Wmo komt voor gemeenten een macrobudget via het gemeentefonds beschikbaar met ruimte voor integraal en doelmatig beleid. Deze middelen kunnen worden ingezet voor een breed pakket aan (collectieve) voorzieningen, waarmee de burger adequaat wordt ondersteund. Met dit brede kader wordt investeren in doelmatige collectieve voorzieningen en/of informele ondersteuning beter beloond.
- Door de decentralisatie van de functies begeleiding en kortdurend verblijf komt de extramuraal geleverd zorg in toenemende mate -in één hand- bij gemeenten te liggen. Dit beperkt de risico's voor afwenteling van de extramurale zorgvraag naar de AWBZ.
- Ik maak de ontwikkelingen in het beleid en de uitgaven ten aanzien van de Wmo de komende jaren middels een monitor inzichtelijk en bezie de mogelijkheden om deze ontwikkelingen te koppelen aan ontwikkelingen op aanpalende terreinen, zoals de AWBZ, om te zien in hoeverre hierin verbanden te ontdekken zijn. Op basis van deze informatie kan de regering beoordelen welke aanknopingspunten er voor aanpassing van het beleid ten aanzien van prikkels zijn.
- Ik onderzoek samen met de VNG in hoeverre het huidige systeem van eigen bijdragen c.q. eigen betalingen het voor gemeenten, aanbieders en burgers mogelijk maakt om individuele c.q. collectieve voorzieningen aan te bieden c.q. aan te vragen. Op basis daarvan beziet de regering in hoeverre het eigen bijdragesysteem aanpassing behoeft om de omslag van «De Kanteling», met meer collectieve in plaats van individuele voorzieningen en een goede balans tussen formele en informele ondersteuning, te bewerkstelligen.

Over de voortgang van deze afspraak met de VNG op deze punten zal de regering u voor het zomerreces nader informeren.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner

¹ RVZ, advies Prikkels voor een toekomstbestendige Wmo, 3 mei 2011 (www.rvz.net)