

Vergaderjaar 2011–2012

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 133

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN
VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2011

Op 13 oktober 2011 aanvaardde uw Kamer de motie-Leijten (kamerstuk 29 538, nr, 121). In deze motie verzoekt een meerderheid van uw Kamer de regering om bij de overheveling van zorgtaken uit de AWBZ naar de Wmo het bijbehorende budget te bestemmen in een zogenoemde doeluitkering in het gemeentefonds. In deze brief wordt beschreven op welke wijze het kabinet met deze motie omgaat.

Interpretatie van de motie-Leijten

De financiële verhoudingswet (Fvw) kent het instrument «doeluitkering in het gemeentefonds» niet. De Fvw kent binnen het gemeentefonds de decentralisatie-uitkering, de integratie-uitkering en de algemene uitkering. Daarnaast onderscheidt de Fvw de specifieke uitkering. Deze maakt echter geen deel uit van het gemeentefonds maar van een departementale begroting. Het kabinet interpreteert deze motie in het kader van het initiatiefwetsvoorstel Leijten om de middelen voor huishoudelijke verzorging beschikbaar te stellen via een specifieke uitkering¹ als wens van uw Kamer om ook de middelen voor begeleiding via een specifieke uitkering beschikbaar te stellen.

Het kabinet begrijpt uit de motie-Leijten dat een meerderheid van uw Kamer zich zorgen maakt dat gemeenten een deel van het budget voor begeleiding zullen gebruiken om tekorten in de gemeentelijke begroting op te vangen of andere prioriteiten te stellen, met het risico dat burgers onvoldoende gecompenseerd worden voor hun beperking, of de geleverde voorziening van onvoldoende kwaliteit zal zijn. Deze motie ziet het kabinet dan ook als het verzoek om te waarborgen dat gemeenten deze middelen alleen alternatief aanwenden nadat voldoende en kwalitatief goede ondersteuning is geleverd aan de burgers die daarvoor in aanmerking komen. Om de Kamer tegemoet te komen introduceert het kabinet een aantal waarborgen, waardoor een decentralisatie-uitkering

¹ Kamerstukken I, 2010–2011, 31 375 C.

juist nog meer garanties biedt dan een specifieke uitkering die alleen waarborgen biedt voor de besteding van middelen.

De specifieke uitkering

Bij een specifieke uitkering mogen gemeenten de middelen alleen uitgeven aan een vooraf nader omschreven doel met een strikte omschrijving van instrumenten. Dit biedt geen enkele waarborg voor voldoende en kwalitatief goede ondersteuning, maar stelt alleen zeker dat de middelen worden uitgegeven aan begeleiding. Hierdoor zullen gemeenten begeleiding als een apart taakveld moeten blijven zien, terwijl de kracht van de Wmo juist ligt in de integrale aanpak met het bredere welzijnsbeleid en het leggen van verbindingen met andere beleidsvelden, zoals de Wet Werken naar Vermogen, het gemeentelijk huisvestingsbeleid en de toekomstige Jeugdwet. De gemeente wordt hierdoor beperkt in het bieden van een integrale maatwerkoplossing, die op grond van het keukentafelgesprek het best tegemoet komt aan de behoefte van de burger.

Bij financiering van begeleiding via een specifieke uitkering blijft het Rijk financieel verantwoordelijk voor het budget per gemeente, waardoor gemeenten geen financiële prikkels ervaren om de Wmo op een doelmatige en innovatieve wijze uit te voeren. Bovendien brengt een specifieke uitkering aanzienlijke interbestuurlijke lasten met zich mee vanwege de financiële verantwoording, controle door de gemeentelijke accountant, reviews door de accountant van het Rijk en vaststelling door het Rijk. Deze argumentatie is ook van toepassing op het initiatiefwetsvoorstel Leijten.

De decentralisatie-uitkering

Het kabinet heeft de zorgen van uw Kamer goed gehoord. Het kabinet is voornemens de middelen voor begeleiding beschikbaar te stellen via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds en niet via de algemene uitkering. Tegelijkertijd introduceert het kabinet – in reactie op de motie – in deze brief een aantal waarborgen, waardoor deze decentralisatie-uitkering qua sturing op resultaat beter zal werken dan een specifieke uitkering die alleen waarborgen biedt voor de besteding van de middelen. Deze wijze van financiering biedt gemeenten de mogelijkheid om te komen tot een resultaat op maat. Het aanbod van de gemeente dat volgt op het «keukentafelgesprek» is niet noodzakelijk een voorziening uit hoofde van de Wmo, maar kan ook worden gevonden in, of in samenhang met, andere beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld de WSW, de schuldhulpverlening of een reïntegratietraject. Door de Wmo te financieren via een decentralisatie-uitkering worden middelen ontschot beschikbaar gesteld en blijft het voor gemeenten mogelijk om tot zulke integrale oplossingen te komen.

De decentralisatie-uitkering voor begeleiding wordt voorzien van de volgende waarborgen:

– Monitoring van de uitgaven van gemeenten aan begeleiding

Het budget voor begeleiding blijft in een decentralisatie-uitkering apart herkenbaar in het gemeentefonds. Dit betekent dat de uitgaven van gemeenten op macroniveau kunnen worden gemonitord. Het kabinet zal dit ter hand nemen en hierover jaarlijks rapporteren in de begroting van het gemeentefonds.

– Afspraken over resultaatverplichting en financiële bijsturing

De herkenbaarheid van het budget in het gemeentefonds maakt het bovendien mogelijk om dit budget te koppelen aan de resultaten die gemeenten op basis van de Wmo moeten behalen. Deze resultaatverplichtingen zijn vastgelegd in de Wmo rondom het compensatiebeginsel en de negen prestatievelen.

De Fvw biedt de mogelijkheid tot financiële bijsturing in volgende jaren. In het zogenaamde «integratie artikel» van de Fvw is de bevoegdheid gecreëerd om bij AMvB nadere regels te stellen over de «wijze van verdeling en de wijze van het vaststellen van het volume» (art. 5, tweede lid juncto art. 13, eerste lid van de Fvw). In het onderhavige geval betekent dit dat de decentralisatie-uitkering van een individuele gemeente (deels en/of tijdelijk) kan worden verlaagd als blijkt dat de betreffende gemeente niet aan de resultaatverplichtingen -zoals vastgelegd in de Wmo- voldoet.

In de ogen van het kabinet zou er sprake moeten zijn van een verlaging van de decentralisatie-uitkering aan een gemeente indien:

- De geleverde ondersteuning van de gemeente op grond van de Wmo te laag wordt gewaardeerd in de wettelijk verplichte cliëntervaringsonderzoeken (*zie: bestaande en nieuwe waarborgen in de Wmo*); én:
- Deze gemeente te hoog «scoort» op het aantal gegronde beroepszaken die zijn aangespannen door burgers die vinden dat gemeenten hen op basis van de Wmo onvoldoende compenseert. Bij amvb zal de minister (op grond van artikel 22 van de Wmo) gemeenten verplichten informatie te verstrekken over het aantal gegronde beroepszaken; én:
- Uit het stelseltoezicht door IGZ op de Wmo (*zie: bestaande en nieuwe waarborgen in de Wmo*) blijkt dat deze gemeente het toezicht en de handhaving op de Wmo onvoldoende invult.

Indien niet aan deze criteria wordt voldaan krijgt de gemeente eerst een «waarschuwing» en wordt een termijn gesteld om de zaken op orde te krijgen (een «gele kaart»). Indien de betreffende gemeente hier niet (tijdig) aan voldoet volgt een verlaging van de decentralisatie-uitkering (een «rode kaart»). Dit systeem van (dreiging van) korting is te vergelijken met die van de bestuurlijke dwangsom: ook daar krijgt de geadresseerde een termijn om de zaken op orde te brengen, onder dreiging van een financiële sanctie.

Er zal een individuele gemeente veel aan gelegen zijn om bij (dreiging van) een verlaging van de decentralisatie-uitkering de uitvoering van de Wmo snel op orde te brengen. Zodra de gemeente orde op zaken heeft gesteld wordt de decentralisatie-uitkering weer op peil gebracht. In de tussentijd behouden burgers op grond van de Wmo gewoon hun recht op een resultaat dat door de gemeente geleverd moet worden (compensatieplicht) en moet de gemeente het tijdelijk verlies aan middelen uit de decentralisatie-uitkering compenseren uit de eigen middelen (algemene uitkering van het gemeentefonds en eigen inkomsten zoals belastingopbrengsten). Dit zet de totale begroting van deze gemeente onder druk en levert een sterke prikkel op om orde op zaken te stellen.

– Indeplaatsstelling

Indien (de dreiging van) een financiële sanctie een gemeente niet beweegt om de ondersteuning te verbeteren, of indien het gemeentebestuur volhardt, na een uitspraak van de rechter, in het niet of niet naar behoren nakomen van de compensatieplicht, dan kan de minister in individuele gevallen het te bereiken resultaat zelf doen realiseren. Dit past in het kader van het in de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel «Revitalisering

generiek toezicht»¹. Hiermee wordt een extra waarborg gecreëerd voor burgers die onvoldoende worden gecompenseerd, maar ook na in het gelijk te zijn gesteld door een uitspraak van de rechter, hun gelijk niet weten af te dwingen door een adequate compensatie. De minister heeft dan bijvoorbeeld de mogelijkheid zelf een voorziening te treffen op kosten van de gemeente.²

De nadere uitwerking van deze aanvullende waarborgen zijn niet verwerkt in het wetsvoorstel Wmo dat aan uw Kamer wordt aangeboden. De nadere uitwerking van de decentralisatie-uitkering begeleiding geschiedt via de begrotingswet van het gemeentefonds; de mogelijkheid voor indeplaatsstelling is verwerkt in het wetsvoorstel «Revitalisering generiek toezicht». De mogelijkheid voor het verlagen van de decentralisatie-uitkering en de eis om de minister van VWS op de hoogte te stellen van het aantal geponde beroepszaken wordt geregeld bij AMvB.

Relatie met initiatiefwetsvoorstel Leijten

In de Eerste Kamer wordt binnenkort het initiatiefwetsvoorstel Leijten³ behandeld dat ziet op een specifieke uitkering voor de middelen voor huishoudelijke verzorging. Ook voor de huishoudelijke verzorging ziet het kabinet de specifieke uitkering niet als een waarborg voor voldoende en kwalitatief goede zorg en houdt het kabinet vast aan een decentralisatie-uitkering. De maatregelen in deze brief om te komen tot extra waarborgen in de decentralisatie-uitkering begeleiding zullen ook van toepassing zijn op de decentralisatie-uitkering voor huishoudelijke verzorging. Het kabinet zal een afschrift van deze brief aan de Eerste Kamer zenden, zodat zij dit kan betrekken in haar afwegingen bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

Bestaande en nieuwe waarborgen in de Wmo

De decentralisatie van de begeleiding betekent voor veel mensen een verandering. Het gaat vaak om kwetsbare mensen met matige en zware beperkingen. Zo zijn er circa 180 000 mensen die op dit moment in de AWBZ gebruik maken van begeleiding. Het gaat daarbij om mensen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, ouderen met somatische of psychogeriatrische problematiek, volwassenen met psychiatrische problematiek en om jeugdigen met psychiatrische problematiek in combinatie met opvoed- en opgroei problemen. De Wmo biedt voor deze kwetsbare groep al een aantal waarborgen op voldoende, passende en kwalitatief goede ondersteuning, die hen in staat stelt te participeren in de samenleving.

De compensatieplicht biedt een sterke waarborg voor individuele burgers. De compensatieplicht houdt in dat de gemeente aan de burger ondersteuning moet bieden om de beperkingen die hij/zij op een aantal (in de wet vastgelegde) resultaatsgebieden ervaart in de deelname aan de samenleving, te compenseren. De burger heeft hiermee een recht op een resultaat. In een «keukentafelgesprek» wordt de behoefte van de burger onderzocht en concludeert de gemeente of de burger behoefte aan ondersteuning heeft en doet een aanbod dat past bij zijn of haar behoefte. Al in 2012 starten gemeenten met deze gesprekken voor mensen waarvan de indicatie in de AWBZ in (het begin van) 2013 afloopt.

De compensatieplicht is allerm minst vrijblijvend; de burger heeft een recht op compensatie van zijn beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, en dit recht kan worden afgedwongen bij de rechter, die integraal kijkt naar het handelen van de gemeente en het te bereiken resultaat. Dus als de burger vindt dat het aanbod van de gemeente onvoldoende compenseert staat de weg naar bezwaar en beroep open voor een onafhankelijke toets.

¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A.

² Voorgesteld wijzigingen van de Gemeentewet van art 124, 124a en 124b.

³ Kamerstukken I, 2010–2011, 31 375 C.

De Wmo biedt bovendien waarborgen voor een zorgvuldig proces van lokale democratie en horizontale verantwoording. De belangrijkste algemene, wettelijke waarborgen op dit vlak zijn:

- de gemeenteraad dient tenminste iedere vier jaar een beleidsplan vast te stellen waarin o.a. aangegeven wordt welke doelstellingen de gemeente nastreeft en hoe zij deze wenst te bereiken. Ook dient de gemeente aan te geven welke maatregelen zij treft om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd (artikel 3 van de Wmo);
- Het college is verplicht ingezetenen en belanghebbenden bij de beleidsvorming inzake de maatschappelijke ondersteuning te betrekken (artikel 11 van de Wmo). Vaak is in gemeenten een Wmo-adviesraad ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van diverse verschillende doelgroepen van de Wmo, die gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente uitbrengt.

In de praktijk blijken deze waarborgen goed te functioneren. Uit het SCP-rapport blijkt dat cliënten de huishoudelijke verzorging waardeerden met gemiddeld meer dan een 8 en dat de compensatieplicht wordt nagekomen. Uit een onderzoek van het NIVEL naar klantervaringen onder circa 2 500 cliënten blijkt dat cliënten de huishoudelijke verzorging met gemiddeld een 8,3 waardeerden¹. Uit een onderzoek naar de klanttevredenheid door SGBO onder bijna 80 000 cliënten die huishoudelijke verzorging ontvingen, kwam een waarderingcijfer van 7,8². De meest recente informatie over de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging is afkomstig van de klantervaringsmeting (CQ-meting) over 2010. De scores op de indicatoren in deze meting laten een positief beeld zien. De overgrote meerderheid van de ondervraagden heeft goede ervaringen als het gaat om het nakomen van afspraken, bejegening, deskundigheid en de effectiviteit van de hulp.

Binnenkort wordt het wetsvoorstel Wmo aan uw Kamer aangeboden. In dit wetsvoorstel krijgen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de groep mensen die nu extramurale begeleiding ontvangt in de AWBZ. Dit betreft een groep kwetsbare mensen. Daarom is er in het wetsvoorstel voor gekozen de waarborgen voor voldoende en kwalitatief goede ondersteuning verder te versterken:

- De compensatieplicht wordt uitgebreid met de plicht voor gemeenten om burgers te compenseren voor beperkingen op het gebied van het uitvoeren van dagelijkse levensverrichtingen, en het aanbrengen van structuur en regie over het persoonlijke leven (begeleiding).
- De gemeentelijke kwaliteitszorg wordt beter in de Wmo verankerd. De door de gemeente te stellen eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning dienen in het (beleids)plan te worden opgenomen. Hiermee wordt de inhoud van de kwaliteitseisen onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus, en daarmee onderwerp van de horizontale verantwoording. De gemeente wordt verplicht om in de verordening regels op te nemen om het in het beleidsplan neergelegde kwaliteitsbeleid uit te voeren. Overtreding van deze regels door aanbieders vormt voor het college van B&W, vanuit de beginselplicht tot handhaving, aanleiding om handhavend op te treden. Uiteraard moet de gemeente op de naleving van de door haar gestelde regels toezien.
- De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) gaat de komende jaren toezicht houden op de wijze waarop gemeenten hun toezicht uitoefenen (stelseltoezicht). Dit wordt geregeld in het nieuwe artikel 27 van de Wmo. Op deze wijze geeft het kabinet uitvoering aan de motie van het lid Leijten c.s. (kamerstuk 29 538, nr. 120);
- Om de werking van de horizontale verantwoording te faciliteren dienen gemeenten jaarlijks de resultaten van gestandaardiseerde

¹ NIVEL CQ-Index Hulp bij het Huishouden: meetinstrumentontwikkeling. Kwaliteit van de hulp bij het huishouden vanuit het perspectief van cliënten, NIVEL, 2009. .

² SGBO Benchmarking, «Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren», Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2009, augustus 2010.

cliëntervaringsonderzoeken te publiceren (het vernieuwde artikel 9 van de Wmo). Gemeenten kunnen bovendien op basis van landelijk uniforme gegevens toezicht uitoefenen op de uitvoeringskwaliteit. Daarnaast letten zij op de naleving van de contracten die zij met aanbieders hebben afgesloten waarin de kwaliteitseisen eveneens zijn gesteld.

Tot slot

Het kabinet realiseert zich dat met de maatregelen in deze brief de motie van de Tweede Kamer niet in de geest van het initiatiefwetsvoorstel Leijten wordt uitgevoerd. Het kabinet is wel van mening dat de maatregelen in deze brief die als gevolg van deze motie worden getroffen samen met de reeds bestaande en nieuwe waarborgen in de Wmo voldoende waarborgen bieden voor voldoende en kwalitatief goede ondersteuning voor burgers die daarvoor in aanmerking komen. Door de financiering van begeleiding via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds worden gemeenten niet beperkt in het realiseren van integrale, innovatieve maatwerkoplossingen waarmee de burger het best kan participeren in de samenleving. Met deze maatregelen wordt gehandeld in de geest van de bestuurlijke afspraken over de decentralisatie van de begeleiding. Hierdoor kunnen Rijk en gemeenten met onverminderde energie samen blijven werken om de nieuwe taken goed bij gemeenten te laten landen, zodat de burger is gegarandeerd van een voldoende en kwalitatief goed aanbod.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

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