

Vergaderjaar 2008–2009

31 375

Voorstel van wet van het lid Kant 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

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

a. Inleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden.

In de Wmo is gekozen voor sturing door de gemeenten. Zij zouden meer dan welke andere bestuurslaag in staat zijn individueel maatwerk te leveren in de directe leefomgeving. In samenhang met andere voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

De minister blijft ervoor verantwoordelijk dat het systeem van de wet het mogelijk maakt de maatschappelijke doelen te bereiken en zal het systeem zo nodig moeten aanpassen, aldus de memorie van toelichting bij de Wmo.¹

De regering wees er tevens op dat ze zich hierbij wel geconfronteerd zag met een «klassiek» dilemma. Enerzijds is de noodzakelijke ondersteuning om te komen tot een behoorlijke zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van burgers eigenlijk alleen goed op het lokale niveau vast te stellen. Dat pleit voor een maximale beleidsvrijheid voor gemeenten. Anderzijds zijn de zaken waar het in een aantal onderdelen van de Wmo om gaat voor sommige mensen van essentieel belang; ze kunnen het verschil uitmaken tussen kunnen meedoen en aan de kant staan. Daarom is het belangrijk dat er ook landelijke regels en wettelijk vastgelegde rechten zijn.

In de historie van de maatschappelijke ondersteuning zijn er twee bewegingen te onderscheiden. Enerzijds is de positie van de gemeenten in de maatschappelijke ondersteuning steeds verder versterkt. Vanaf de Welzijnswet 1994, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en nu de Wmo. Anderzijds was bij de Wvg te zien hoe chronisch zieke, oudere, of gehandicapte burgers afhankelijker werden van het verschil in beleid van de gemeenten. Daarom ontstond een beweging richting scherpere landelijke kaderstelling. Er werd een landelijk protocol opgesteld door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere belangenorganisaties, waarin meer gedetailleerde normen waaraan bepaalde voorzieningen

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 30 131, nr. 3.

moesten voldoen werden vastgelegd. Dit protocol zou zelfs in de wet worden vastgelegd. Door het aantreden van een nieuw kabinet is dit niet meer gebeurd. In plaats daarvan kwam met de Wmo een ommekeer en werd er weer gekozen voor een grote mate van gemeentelijke beleidsvrijheid waarin wettelijke protocollen niet pasten.

Er kwam veel kritiek op de Wmo vanuit de patiënten- en gehandicaptenorganisaties, met name wat betreft het verdwijnen van het recht op huishoudelijke zorg zoals dat in de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) was geregeld en het loslaten van het Wvg-protocol. De Wmo riep een halt toe aan de ingezette ontwikkeling waarin rechten wettelijk werden vastgelegd. De Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad) wees erop dat ze vijftien jaar veel werk had gemaakt van emancipatie van mensen met een chronische ziekte of handicap en dat dit proces nu op de helling werd gezet.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is de Wmo flink aangepast waarbij werd afgeweken van het oorspronkelijke sturingsmodel en meer rechten wettelijk werden vastgelegd. Zo zag de regering zich genoodzaakt te kiezen voor een tijdelijke zorgplicht voor een beperkt aantal voorzieningen, bij wijze van overgangssituatie. In de Tweede Kamer is dit weer vervangen door een blijvende compensatieplicht. Daarnaast zijn veel amendementen en moties aangenomen om de inspraak, de keuzevrijheid en de klantvriendelijkheid beter te regelen.

Inmiddels is de regering gekomen met reparatiewetgeving om een onzorgvuldige en ongewenste verschuiving naar alfahulp tegen te gaan.¹ Er wordt dus steeds meer afgeweken van de oorspronkelijke sturingsfilosofie. Kennelijk werkt die sturingsfilosofie niet en vindt ook de regering aanpassing noodzakelijk.

Naar het oordeel van de indiener is echter meer nodig, waartoe zij drie afzonderlijke wetsvoorstellen heeft ingediend: een voorstel ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven bij de huishoudelijke verzorging, een voorstel rondom de beëindiging van de verplichting tot aanbesteding, en dit voorstel met betrekking tot de financiering van huishoudelijke zorg door middel van specifieke uitkeringen.²

De drie wetsvoorstellen zijn gezamenlijk ingediend omdat zij elkaar versterken en aanvullen, maar zij bewerkstelligen ook ieder afzonderlijk verbeteringen. De wetsvoorstellen strekken er allen toe om gemeenten in staat te stellen de basiszorg voor alle mensen die daarop zijn aangewezen, te garanderen. De gemeenten kunnen zich dan concentreren op optimale en integrale uitvoering van de Wmo.

b. Aanleiding tot dit wetsvoorstel

Het macrobudget huishoudelijke verzorging in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt ieder jaar vastgesteld op basis van de realisaties ofwel de uitgaven van het voorafgaande jaar. Het kabinet heeft daarbij ingezien dat volledige uitgaven een zekere aanpassingstijd vergen, zodat is afgesproken dat onderuitputting in het eerste jaar geen gevolgen zal hebben.

Het macrobudget vormt echter een optelsom van verschillend presterende gemeenten. Gemeenten die goed presteren in de thuiszorg zullen in het algemeen veel beleid maken en daarmee veel uitgaven doen. Als veel gemeenten echter minder uitgeven, dan beïnvloedt dit het macrobudget in negatieve zin. Goed presterende gemeenten zullen daaronder lijden. Dat is een belangrijke reden om ervoor te zorgen dat het beschikbare geld ook daadwerkelijk wordt uitgegeven en het geld voor huishoudelijke verzorging te oormerken.

¹ [2] Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nrs. 1 e.v.

² Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 347, nr. 2, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 353, nr. 2, en Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 375, nr. 2.

Uit schattingen van VWS en van de organisatie voor zorgondernemers Actiz uit februari 2008 bleek al dat gemeenten over het jaar 2007 zo'n 200 miljoen euro overhouden aan de huishoudelijke verzorging. Uit het voorlopig advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat 228 miljoen euro niet is uitgegeven. Dit overschot is volgens het SCP vooral een gevolg van lagere prijzen die in aanbestedingen door gemeenten zijn bedongen. Het SCP adviseert het gerealiseerde overschot niet zonder meer te verrekenen met het budget voor 2009 omdat de markt voor huishoudelijke zorg voor 2009 nog niet op orde was. Ook was nog onvoldoende zicht op de gevolgen van de lagere uitgaven op de effectiviteit en kwaliteit van de zorgverlening.¹ In het definitieve advies van het SCP blijkt het overschot geraamd te worden op 149 miljoen euro.²

Het zijn de instellingen die inschrijven voor te lage tarieven om een markt-aandeel te behouden of te verwerven. Een aantal gemeenten zijn hierin meegegaan. Het is verstandiger om – de VNG heeft de gemeenten hier ook op gewezen – een redelijke prijs te betalen die instellingen weliswaar dwingt kosteneffectief te werken maar wel op basis van reële kosten is. Zo niet, dan zullen veel thuiszorginstellingen afhaken en dat gaat op den duur ten koste van de kwaliteit van de zorg.

In de praktijk blijkt dat lagere prijzen alleen tot stand kunnen komen door bezuinigingen op het personeel. Door bezuiniging op arbeidsomstandigheden, omzetten naar alfa-hulp of verlaging van loon. Bij een meldpunt van de indiener waar ruim 2000 mensen hun ervaringen met de Wmo meldden, kwamen veel meldingen vanuit het personeel over bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Veel personeel kwam voor de keuze te staan tussen alfa-zorg, ontslag of minder loon. Behalve de omzetting naar alfa-zorg worden ook steeds vaker mensen geconfronteerd met een loondaling van bijvoorbeeld schaal 15 naar schaal 5 of 10.³ Ook bleek uit diverse onderzoeken van de regering een verschuiving naar alfa-zorg.⁴ Tijdens een hoorzitting op 5 maart 2008 waar schuwden de bonden voor de situatie van de alfa-hulpen, zij zien ook een ontwikkeling naar lagere lonen.

Een nieuwe ontwikkeling is dat er thuiszorginstellingen zijn die niet meer inschrijven omdat de huishoudelijke zorg onrendabel is geworden. Meerders thuiszorgorganisaties brengen de huishoudelijke zorg onder in bv's en gaan joint ventures aan met schoonmaakbedrijven.

Daarnaast is er sprake van een anders geïndiceerde zorgvraag, waardoor mensen steeds minder gekwalificeerde hulp toegewezen krijgen.

Dit alles leidt tot een ongewenste verschraving van de zorg, terwijl er dus gemeenten zijn die het geld niet volledig besteden aan huishoudelijk verzorging. Behalve de huishoudelijke zorg zijn er nog veel belangrijke taken in de Wmo die er voor moeten zorgen dat mensen met een beperking zo volwaardig mogelijk kunnen deelnemen aan de maatschappij. In de praktijk van veel gemeenten concurreert de Wmo met andere gemeentelijke prioriteiten zoals die op basis van de Wet Werk en Bijstand of met betrekking tot de openbare ruimte.

¹ SCP, Voorlopig advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo hulp voor 2009, april 2008, te raadplegen via www.scp.nl.

² SCP, Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2009, februari 2009, te raadplegen via www.scp.nl.

³ Wetenschappelijk Bureau SP, Wmo in uitvoering I, II en III, februari 2007, maart 2007 en maart 2008, te raadplegen via www.sp.nl.

⁴ Zie de rapportages onder Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 29 538, nrs. 58, 70 en 82.

Het is ook daarom gewenst om gemeenten te verplichten het voor de huishoudelijke verzorging bestemde geld ook daadwerkelijk daarvoor in te zetten, wat dit wetsvoorstel beoogt. Zolang de voor huishoudelijke verzorging bestemde gelden niet worden geoormerkt, zal de financiering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de huishoudelijke verzorging moeten concurreren met allerlei andere beleidsterreinen die volledig buiten de Wmo kunnen liggen. Het sociale gehalte waarmee de Wmo en de huishoudelijke zorg wordt uitgevoerd, blijft dan dus onlosmakelijk verbonden met de bereidwilligheid van de gemeente, wat onwenselijk is.

c. Specifieke uitkering

In de huidige Wmo is gekozen voor een integratie-uitkering. Deze maakt deel uit van het gemeentefonds, maar kent een eigen, afwijkende verdelings- en volumeregeling. De integratieuitkering moet op termijn opgaan in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De geldstroom kan apart worden geïndexeerd en gemonitord, hetgeen kan leiden tot bijstelling van het Wmo-budget bij tussentijdse taakverzwaring.

Hoewel een aantal gemeenten de Wmo heel goed uitvoeren, schieten een aantal gemeenten ook tekort. Bijvoorbeeld door over tarieven te onderhandelen die zover onder de kostprijs liggen dat thuiszorginstellingen niet meer meedoen of door zwaar te bezuinigen op het personeel. Instellingen en mensen die in de huishoudelijke zorg werken, geven aan dat er een groot verloop is. Het werk is ook zwaarder geworden, er is weinig scholing en ondersteuning.¹

Daarmee komt de kwaliteit van de huishoudelijke zorg steeds verder onder druk te staan, terwijl die kwaliteit onmisbaar is als mensen thuis willen blijven wonen. Deze kwaliteit hangt namelijk nauw samen met de inzet van gekwalificeerd personeel. Met kennis en vaardigheden vereist op het gebied van de sociaal emotionele ondersteuning en op het gebied van signalering van verslechtering van het sociale, psychische en/of lichamelijke welzijn van de patiënt.

Om al deze redenen is het beter de huishoudelijke verzorging via een doeluitkering te laten verlopen, zodat de gemeenten worden verplicht het voor de huishoudelijke zorg ontvangen geld ook daadwerkelijk aan dat doel te besteden. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat het budget voor huishoudelijke zorg via een specifieke uitkering gaat verlopen die door de gemeenten uitsluitend voor dat doel kan worden aangewend.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Dit artikel voegt in de Wet maatschappelijke ondersteuning een nieuw artikel 20a in, waarin de voor huishoudelijke verzorging bestemde gelden feitelijk worden geoormerkt.

Het eerste lid van artikel 20a regelt daartoe dat de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging via specifieke uitkeringen (doeluitkeringen) zal plaatsvinden.

Onder de wettelijke voorwaarden van het eerste lid dienen uiteraard nadere regels te worden vastgesteld over het verleningsstelsel van de specifieke uitkeringen. Het tweede lid van artikel 20a stelt derhalve dat deze regels bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld, waarbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij artikel 20, derde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Onder de voorwaarden van het eerste lid van artikel 20a dient de regering derhalve op de praktijk aansluitende nadere regels vast te stellen, waartoe het Besluit maatschappelijke ondersteuning kan worden aangepast. Om controle van deze nadere regels mogelijk te maken, bepaalt het derde lid dat de vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt voorhangen bij de beide kamers der Staten-Generaal. Dit vooral omdat er nog geen duidelijkheid bestaat of de hoogte van het budget voldoende is. Het SCP heeft alle effecten van invoering nog niet in zicht. Bovendien is er reparatiewetgeving in behandeling die van invloed zal blijken te kunnen zijn op het benodigde budget.²

Kant

¹ Wetenschappelijk Bureau SP, Wmo in uitvoering I, II en III, februari 2007, maart 2007 en maart 2008, te raadplegen via www.sp.nl.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 795, nrs. 1 e.v.