Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vaste commissie voor VWS uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Drs. A.J.M. Teunissen
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8875		
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Brief aan de Kamer voor AO 19 mei 2016	ECSD/U201600779	18 mei 2016

Geachte leden van de Kamercommissie voor VWS,

Met het oog op uw overleg van 19 mei over het faillissement van TSN, informeren wij u graag over de wijze waarop de VNG en de gemeenten hiermee om zijn gegaan de afgelopen periode. Daarnaast geven we aan hoe we als gemeenten verder gaan met de uitgangspunten toekomstvaste zorg, zoals op 4 december door het Rijk, bonden en VNG zijn geformuleerd. Tenslotte gaan we nog kort in op de berichten rondom de besteding van de Wmo middelen in 2015.

Wat vragen wij van de Tweede Kamer?

Wij vragen u met klem geen onjuiste conclusies te trekken uit dit faillissement. Gemeenten zijn vanaf 2015 geconfronteerd met een grote bezuiniging op de huishoudelijke hulp.[1] Het is te verwachten dat een dergelijke financiële ingreep niet ongemerkt kan plaatsvinden. Aanbieders, werknemers, cliënten en hun naasten merken dat het met minder moet. Het past tegen deze achtergrond niet bij een faillissement van een grote aanbieder als TSN, de oplossingsrichting te zoeken bij het stellen van meer eisen aan het gemeentelijke inkoopproces. Wij zouden het toejuichen als het parlement meer vertrouwen heeft in de gemeentelijke uitvoeringskracht en niet in de risico-regelreflex schiet zoals gebeurt met de AmvB over de verhouding prijs / kwaliteit.
Gemeenten zijn de overheidslaag die op het brede sociale domein verantwoordelijkheid heeft gekregen om burgers te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en participatie . Huishoudelijke hulp is daarvan één van de voorzieningen, te midden van een breed scala van ondersteuningsmogelijkheden. De lokale

politiek is aan zet om de inzet van de middelen te sturen. Wij verwachten van u als parlement dat u met ons streeft naar volwassen bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten.
De drie decentralisaties in het sociale domein maken het gemeenten mogelijk burgers levensbreed te benaderen. Voor de burger staat er immers geen hek tussen de situatie in het gezin, de werksituatie en mogelijke beperkingen om te kunnen participeren en zelfredzaam te zijn. Dat is de reden dat de geldstroom vanuit het Rijk in een integratie uitkering sociaal domein is opgenomen. Het is in strijd met uw eigen beleid om , 1 jaar na de decentralisaties, overgebleven budgetten terug te vorderen of budgetten te gaan labelen. Daarmee handelt u in strijd met de decentralisatie gedachte en worden nieuwe schotten tussen budgetten aangebracht.

Faillissement TSN

Gemeenten formuleren eisen aan aanbieders rond onder andere cao voorwaarden in hun inkoopplannen. In de praktijk blijken veel aanbieders hiermee goed uit de voeten te kunnen. Een aantal aanbieders, waaronder TSN heeft de omslag naar een andere wijze van werken niet kunnen maken. Voor werknemers – en in sommige gevallen – voor cliënten, is dat een hard gelag. Tegelijk staat het buiten kijf dat – bij een dergelijk faillissement – gemeenten primair verantwoordelijk zijn om te zorgen dat de huishoudelijke hulp voor de burgers door kan gaan, waar mogelijk met behoud van de band tussen cliënt en verzorgende.
Hieronder informeren wij u hoe dit proces de afgelopen maanden is gelopen.

Na het aangekondigde faillissement van TSN eind 2015 zijn de 226 gemeenten waar TSN huishoudelijke ondersteuning uitvoerde in actie gekomen om die continuïteit van de huishoudelijke hulp voor de burger te organiseren. Eind april hadden al deze gemeenten dit daadwerkelijk geregeld. De gemeenten hebben dat op de volgende wijze gedaan:

- Overstap naar Stichting Familiehulp: 19 gemeenten.
- Overstap naar specifiek lokale aanbieder: 73 gemeenten.
- Keuzevrijheid voor cliënten: 88 gemeenten (deze gemeenten laten cliënten de keuze uit een van de gecontracteerde aanbieders)
- Geen werknemers, geen cliënten: 46 gemeenten. (Bij deze gemeenten waren de cliënten al overgegaan naar andere gecontracteerde aanbieders)

De oplossing voor de continuïteit hangt af van de specifieke lokale omstandigheden; dat is de reden dat er bij een dergelijke faillissement niet één landelijke oplossingsmodel over het land "kan worden uitgerold". Gemeenten moeten handelen binnen de voorwaarden van het aanbestedingsrecht, dat gemeenten verplicht een gelijk speelveld te creëren voor alle lokale aanbieders. Maar omdat de aard van de contracten die gemeenten met hun aanbieders gesloten hebben verschilt, verschilt ook de handelingsmogelijkheden die gemeenten hebben. Gunt een gemeente het contract van de faillerende aanbieder zonder aanbesteding aan één andere aanbieder, of biedt zij één aanbieder gunstiger voorwaarden, dan lopen zij het risico dat andere aanbieders zich benadeeld voelen en daartegen

[1] In 2015 ging het om 28 %, in 2016 gaat het om 29% en vanaf 2017 structureel is er 40% minder beschikbaar.

bezwaar aantekenen. Dat is in een aantal gevallen ook gebeurd.

De VNG heeft gemeenten ondersteund bij het maken van keuzes in deze juridisch complexe materie, met handreikingen, bemiddeling en advisering. Daarbij hebben wij ons onthouden van aanbevelingen voor de ene of de andere alternatieve aanbieder.

Ondanks het drama dat elk faillissement is, is het door de inzet van vele betrokkenen, gemeenten, aanbieders, curatoren en VWS, gelukt om de zorg continuïteit op tijd veilig te stellen en veel werknemers van TSN hun werk voort te laten zetten als werknemer van een andere aanbieder. Daarbij is het in veel gevallen ook gelukt om de cliënten hun vertrouwde hulp in de huishouding te laten behouden.

AMvB inzake een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit van de voorziening

De VNG is van mening dat er middels een dergelijke maatregel verantwoordelijkheden die principieel bij werkgevers en werknemers liggen, onterecht verplaatst worden naar gemeenten. Op geen ander gemeentelijk terrein vindt een dergelijke verschuiving plaats. Daarnaast is de AMvB niet nodig. Gemeenten zijn in staat om een goede afweging te maken tussen prijs en kwaliteit en bieden aan aanbieders een reële prijs. Dat is ook gebleken in de samenwerking die gemeenten en zorgaanbieders hebben laten zien bij het creëren van een oplossing voor de cliënten en medewerkers van TSN. De inkoop heeft in 2015 onder de druk van de bezuinigingen plaatsgevonden. Het is van belang dat beide partijen een realistisch beeld hebben van wat nodig is om goede huishoudelijke hulp te kunnen leveren. De Code Verantwoord Markt gedrag thuisondersteuning biedt een goed middel om als gemeenten en aanbieders het gesprek aan te gaan over kostenaspecten en daar goede afspraken over te maken.

Verbod op alfahulpen in de algemene voorziening in de Wmo

Deze voorgenomen wetswijziging vloeit voort uit de kabinetsreactie op het advies van de “Commissie dienstverlening aan huis” en uit de afspraken van 4 december 2015 tussen VWS, VNG en de bonden over een toekomstvaste langdurige zorg. Hoewel de tekst van deze voorgestelde wetswijziging nog niet in consultatie is, maken we u graag deelgenoot van de zorgen die gemeenten hierover hebben.
Wij vinden het een halfslachtige keuze om de alfahulpen te verbieden in de algemene voorziening, maar wel toe te staan in de situatie dat de cliënt een maatwerkvoorziening in de vorm van een PGB heeft. In beide situaties doet de cliënt een beroep op de overheid voor maatschappelijke ondersteuning.
Het kabinet moet een duidelijke keuze maken: Als zij besluit het advies van de Commissie dienstverlening aan huis, om de regeling dienstverlening aan huis af te schaffen, over te nemen dient zij de begrote maatschappelijke kosten van 200 miljoen euro per jaar voor de Wmo toe te voegen aan het gemeentefonds. Indien het kabinet niet bereid is deze kosten op zich te nemen, en daar ziet het naar uit, dan moet dienstverlening door middel van alfahulpen zowel in de algemene voorziening als in de maatwerkvoorziening mogelijk blijven. Het budget dat gemeenten ontvingen is immers gebaseerd op de mogelijkheid alfahulpen in te zetten.
Als gemeenten voor maatwerkvoorzieningen wel alfahulpen mogen inzetten en voor algemene voorzieningen niet, dan heeft dit een verhogend effect op de kosten voor de algemene voorzieningen. Gemeenten worden op die wijze niet gestimuleerd in hun opdracht om te komen tot meer algemene

voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen.
De wetswijziging zal ook vernieuwende initiatieven, zoals zorgcoöperaties, beperken, omdat bij dit type initiatieven vaak met ZZP'ers en alfahulpen wordt gewerkt.

Uitwerking 4 december afspraken
In de afspraken van 4 december over een toekomstvaste langdurige zorg van VNG, VWS en bonden, is aangekondigd stappen te ondernemen om een Wmo-kamer op te richten. De VNG heeft inmiddels met de Stichting van de Arbeid een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de oprichting van deze Wmo-kamer (en de continuering van de Werk-kamer). Momenteel worden de delegaties van werkgevers, werknemers en gemeenten in deze Wmo-kamer samengesteld. Het is onze intentie om in deze werkkamer het perspectief van een nieuwe vorm van maatschappelijke ondersteuning, de zogenoemde *thuisondersteuning*, nader uit te werken en op inzetbaarheid en toepasbaarheid te beoordelen. Wij steunen de pilots die op dit gebied in verschillende gemeenten worden voorbereid, en werken daarbij samen met betrokken bonden en met VWS.

Berichten over onderbesteding
Recente artikelen in de media wijzen op een onderbesteding van gemeenten op het Wmo-budget. In de rapportage sociaal domein[2] laat BZK voorlopige cijfers zien van de gemeentelijke bestedingen in het sociaal domein. Hierin wordt genoemd dat er op het cluster Werk en Inkomen een overbesteding is van 0,5 miljard en op het cluster Wmo en Jeugd samen een onderbesteding van 0,3 miljard. Wij hechten eraan te beklemtonen dat het totaalbeeld eind juni, begin juli wordt verwacht.

Als er inderdaad een onderbesteding Wmo is geweest in 2015 is daarvoor een aantal verklaringen te geven:

1. De gemeenten bevonden zich in de mist

Gemeenten werden in 2014, terwijl zij hun beleid voor 2015 aan het voorbereiden waren, herhaaldelijk geconfronteerd met wijzigingen in het speelveld door het Rijk. Zowel aan de inkomsten (middelen) als aan de uitgavenkant (aantal cliënten).

We herinneren u aan het zorgakkoord 2013, het niet doorgaan van de decentralisatie van de persoonlijke verzorging, het financieel repareren daarvan in het voorjaar van 2014, het gedeeltelijk ongedaan maken van de overdracht aan gemeenten van de middelen uit de Wtcg, het toevoegen van het beschermd wonen aan de decentralisatie, het weer terughalen van de b-indicaties daarvan, de invoering van een HH-toelage en het later weer verruimen van de criteria daarvoor. In de loop van 2014 werden daarnaast steeds weer doelgroepen geïdentificeerd die toch maar niet naar de Wmo moesten, inclusief briefkaartacties van het CIZ waarop mensen hun voorkeur voor Wmo of WLZ kenbaar mochten maken. Daarnaast was de omvang van de persoonsgebonden budgetten lange tijd volstrekt onduidelijk. Het was voor bijna niemand meer te volgen hoeveel mensen er nu over kwamen en hoeveel geld daarmee gemoeid was. In een dergelijke onduidelijke en snel wisselende situatie is het niet alleen

[2] Toegezonden aan de Tweede Kamer op woensdag 18 mei 2016

begrijpelijk, maar voor een overheid zelfs verstandig, om voorzichtig te opereren. Zoals de econoom Allers deze week zei: *in dichte mist moet je voorzichtig rijden*. Zorgvuldige overheden houden rekening met langere termijn verplichtingen naar de burger: je kunt niet in een ruim jaar de voorzieningenkraan verder open zetten om de burger het volgende jaar mede te delen dat het geld op is.

2. Het jaar 2015 was een a typisch jaar.
Een andere reden waarom in 2015 gemeentelijke uitgaven kunnen zijn achtergebleven is dat 2015 een atypisch jaar was. De taakstellingen die dit kabinet aan de decentralisaties heeft verbonden richting gemeenten (sociaal domein breed) komen pas in de jaren na 2015 volledig tot gelding. Dat betekent dat gemeenten vanaf 2016 opnieuw en structureel met bezuinigingen geconfronteerd worden. Reeds in 2015 is daarop geanticipeerd. Het is van belang dat een goede duiding gekoppeld wordt aan de financiële uitkomsten.

Daarnaast leert de ervaring dat de vraag - in het eerste jaar van een nieuwe wet - vaak achter blijft bij de prognoses. Deze vraag moet nog op gang komen, er is onder de voorgaande wetten 'anticiperend' verstrekt, of de burger moet de weg naar het loket nog vinden. Bovendien dienen gemeenten in een eerste jaar veel te investeren in het opzetten van de sociale infrastructuur. De combinatie van deze factoren kan een beeld laten zien van minder besteding.
Tijdelijke onderbenutting op WMO terrein hoeft niet te betekenen dat er minder is uitgegeven aan het welzijn van de burger. In veel gevallen zijn er overschotten op één terrein, naast tekorten op een ander terrein. Er zijn signalen dat in de sociale werkvoorziening, schuldhulpverlening, de bijzondere bijstand en de participatiewet juist tekorten optreden.
Gemeenten zetten hun budgetten in het belang van de burgers “levensbreed” in. Een burger kan in een specifieke situatie meer gebaat zijn bij het oplossen van schulden dan met meer uren begeleiding, om maar een voorbeeld te noemen.
Wat gemeenten doen om de burgers te laten participeren is hier van belang – de basisgedachte achter de decentralisaties – en dan moet je dus ook kijken naar wat wordt ingezet op bijvoorbeeld het gebied van sport en cultuur.’ De tijd dat gemeenten niet uitgegeven middelen aan het Rijk moeten teruggeven (specifieke uitkeringen) ligt niet voor niets achter ons. Gemeenten zijn integraal verantwoordelijk voor hun lokale taken en het verantwoord inzetten van het totaal aan middelen dat zij daarvoor ontvangen. De perverse prikkel uit het verleden om elk apart "potje" op te maken is door de wetgever en de fondsbeheerder weggehaald. Het is een anachronisme wanneer uw Kamer nu zou gaan pleiten voor een nieuwe budgettaire verkokering en "uitgavenplicht". Integraal werken en beleid maken is een van de centrale doelen van de drie decentralisaties in het sociale domein.
De lokale democratie bepaalt wat er met niet uitgegeven geld moet gebeuren. Geen enkele wethouder of gemeenteraad ziet het als doel om structureel over te houden op zorgbudgetten. We verwachten dat in de meeste gemeenten geld wordt gereserveerd voor toekomstige tekorten op budgetten in het sociaal domein, of voor het investeren in toegankelijkheid en inclusiviteit.

3. Financiële rust en helder lange termijn perspectief basis voorwaarde
Om deze redenen is het buitengewoon verstandig om eerst de definitieve cijfers af te wachten, op het gehele sociale domein. Systeemingrepen als oormerken of zijn voor ons onaanvaardbaar. Immers, voor een stabiel beleid met het oog op de burger, is het van groot belang dat gemeenten en aanbieders

financiële rust krijgen de komende jaren. Investeringen in innovatie, sociale infrastructuur, een integrale levensbrede aanpak en langer thuis wonen, vergen een helder lange termijn perspectief.

Wij hopen dat u bovenstaande inzichten kunt gebruiken bij uw overleg op 19 mei. Voor vragen kunt u altijd contact opnemen met onze medewerker public affairs Eric de Rijk (eric.derijk@vng.nl) of de projectleider Wmo Corine Dijkstra (corine.dijkstra@vng.nl) .

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter directieraad