



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

1 november 2010

Aan: de woordvoerders VWS in  
de Tweede Kamer

Geachte leden van de Tweede Kamer,

In de week van 8 november spreekt u met de nieuwe bewindspersonen over de begroting van VWS, zoals ingediend door het vorige kabinet. In deze mail willen wij graag een drietal punten onder uw aandacht brengen. Deze punten zijn:

1. De bezuiniging op de huishoudelijke hulp
2. De overheveling van de jeugdzorg en de AWBZ-begeleiding
3. Preventie en gezondheidsbeleid

#### 1. De bezuiniging op de huishoudelijke hulp

In die begroting 2011 is een bezuiniging opgenomen van € 200 miljoen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), in het bijzonder op de hulp bij het huishouden (HH). In onze ogen schendt het kabinet hiermee bestuurlijke afspraken die wij in 2005 en 2006 met het kabinet hebben gemaakt over de financiering van de Wmo. Overleg met de betreffende bewindslieden in het vorige kabinet heeft deze ongefundeerde en onrechtvaardige bezuiniging op de huishoudelijke hulp niet kunnen voorkomen. Onze bezwaren werden wel herkend, maar niet erkend, omdat bezuinigingsdoelstellingen hoe dan ook gehaald moesten worden. Hieronder willen wij u inzicht geven in de achtergronden van deze bezuiniging en onze bezwaren daartegen.

##### a. Het financieel arrangement

Het financieel arrangement dat in 2005/2006 met het kabinet Balkenende II is afgesproken voor de huishoudelijke hulp, houdt in kort bestek het volgende in. Het SCP, als onafhankelijke derde, verricht jaarlijks onderzoek naar de uitgaven bij gemeenten en de ontwikkelingen welke van invloed zijn op de uitgaven bij gemeenten voor de HH. Het SCP geeft daarover jaarlijks een bindend advies af.

Het wordt de systematiek van "t min 1, t plus 1" genoemd. Het SCP kijkt in 2010 naar de uitgaven bij gemeenten in 2009 (t min 1), en formuleert na ophoging van die uitgaven met een volume- en prijsindex een bindend advies voor 2011 (t plus 1). Het *bindend* karakter van dit advies houdt in dat zowel het kabinet als de VNG zich bij deze berekening van het SCP neerlegt.

Daarnaast brengt het SCP ook nog diverse niet-bindende adviezen uit, bijvoorbeeld over de kostengevolgen van beleids- en wetswijzigingen en over demografische ontwikkelingen.

##### b. Het advies voor 2011

Voor 2011 geeft het SCP als bindend advies dat het budget voor de huishoudelijke hulp Wmo in 2011 € 1.283 moet zijn. Het kabinet zegt zich bij deze berekening neer te leggen. Het SCP adviseert vervolgens niet-bindend om dit bedrag te verhogen met enkele componenten in verband met onder meer de wetwijziging rond de alfa-hulpen. Het kabinet neemt dit niet-bindend advies grotendeels over.

Het Rijk besluit vervolgens echter om 'onder de streep' (dus na bovenstaande berekening) €200 miljoen structureel op het budget huishoudelijke hulp te korten. Het Rijk onderbouwt deze korting van € 200 miljoen als volgt:

1. De rekenmethode van het SCP met betrekking tot de kosten van het Persoonsgebonden budget (PGB) deugt niet en is volgens het kabinet € 150 miljoen te hoog.
2. Als gevolg van het substitueren van individuele voorzieningen door collectieve arrangementen, zoals beoogd in de Kanteling (uitwerking van het compensatiebeginsel), kan een opbrengst van €50 miljoen worden ingeboekt.

Wij vinden beide argumenten ondeugdelijk om een dergelijke ingrijpende bezuiniging op te baseren:

#### Ad 1) *Rekenmethode*

De uitgaven voor het PGB in de Wmo stijgen sinds 2007 alleen maar. Dit laten de landelijke evaluatie van de Wmo en het SCP-advies over 2011 zien. Het PGB is populair. Datzelfde zien we in de AWBZ. Het SCP heeft na haar voorlopige advies dit voorjaar, toen het kabinet zijn twijfels over de PGB-berekening kenbaar maakte, haar berekening op verschillende manieren tegen het licht gehouden. Het SCP komt op basis van die extra controles in haar definitieve advies tot een PGB-raming die zelfs nog 50 miljoen *hoger* is dan in het voorjaar: namelijk PGB-kosten van 302 miljoen in 2009. Het SCP geeft aan dat aan de PGB-berekening "*onzekerheden kleven*". Maar die onzekerheden belopen zeker geen 150 miljoen, zoals het kabinet beweert (hetgeen een overschatting door het SCP van circa 100% betekent!). Het SCP constateert in haar definitieve advies over de voorgenomen bezuiniging dan ook: "*De door het Rijk opgelegde korting is niet terug te voeren op de advisering van de onafhankelijke derde (= SCP)*".

#### Ad 2) *Substitutie*

De korting voor doelmatigheid door een andere (meer collectieve) werkwijze is speculatief en principieel onjuist. Principieel onjuist, omdat het kabinet altijd heeft aangegeven dat gemeenten ten aanzien van een aantal aspecten de financiële risico's moeten dragen. Tegenover minnen moeten ook plussen kunnen staan. Mogelijke efficiëncy voordelen worden afgeroomd, terwijl die allerm minst zeker zijn.

De korting is speculatief, omdat de opbrengsten nog allerm minst zeker zijn. Steeds meer gemeenten starten weliswaar met projecten als De Kanteling en verkennen de mogelijkheden van meer collectieve arrangementen. Maar het zit nog in de verkennende fase, veel praktijkvoorbeelden op het terrein van de HH zijn er nog niet. Er komt nog een belangrijk argument bij. Substitutie van individuele naar collectieve voorzieningen veronderstelt een ontschot budget. Momenteel bestaat een schot tussen de welzijnsvoorzieningen (collectief) en de huishoudelijke hulp (individueel). Dat betekent dat als gemeenten meer aan welzijn uitgeven en minder aan HH, het financieel arrangement met de onafhankelijke derde betekent dat gemeenten geld kwijt raken, omdat de onafhankelijke derde uitsluitend naar de HH kijkt. Omdat minister Klink in zijn definitieve besluit heeft besloten het financiële arrangement te handhaven, ontvalt daardoor de ratio achter deze doelmatigheidskorting.

Afgezien van deze twee argumenten, die wij ondeugdelijk vinden, vinden wij dat het kabinet met deze handelwijze haar bestuurlijke afspraken met

ons uit 2005/2006 schendt. Het kabinet lijkt het bindende advies van het SCP te aanvaarden, maar die aanvaarding blijkt uitsluitend pro-forma te zijn, want enkele regels later amendeert het kabinet het SCP-advies op het punt van het PGB en trekt er 200 miljoen af. De facto legt het kabinet het bindend advies naast zich neer. Wij zoeken uit of het mogelijk is juridische stappen te ondernemen tegen het Rijk in verband met het niet nakomen van bestuurlijke afspraken.

#### c. De uitvoeringskosten

In 2006 hebben wij met het toenmalige kabinet afgesproken om drie jaar lang (dus in 2007, 2008 en 2009) te onderzoeken wat de kosten van gemeenten waren voor de uitvoering van de huishoudelijke hulp. Wij vonden het bedrag van 67 miljoen dat gemeenten kregen ter dekking van de uitvoeringskosten namelijk veel te laag. Afgesproken werd om na die drie jaar het structurele niveau van de uitvoeringskosten te bepalen en vanaf dat moment (dus met ingang van 2010) dat bedrag aan gemeenten te vergoeden.

Het betreffende onderzoek komt tot de conclusie dat gemeenten gemiddeld 110 miljoen meer aan de uitvoering van de HH besteden dan zij van het Rijk ontvangen. Het kabinet verhoogt het uitvoeringsbudget echter slechts met een bedrag van 70 miljoen, omdat uit het onderzoek zou blijken dat de uitvoering doelmatiger kan. Die doelmatigheidsverhoging is volgens de onderzoekers te vinden bij kleine gemeenten, als zij meer zouden gaan samenwerken. Het is ons inziens niet terecht om gemeentelijke samenwerking op deze manier taakstellend op te leggen. Wij houden daarom vast aan een ophoging met 110 miljoen.

Ook negeert het kabinet de toezegging om na de onderzoeksperiode van drie jaar het structurele niveau van het uitvoeringsbudget te gaan vergoeden. Het kabinet wil de verhoging niet per 1 januari 2010 laten ingaan, maar pas een jaar later, per 2011. Ook hier maken wij er bezwaar tegen dat het kabinet eerdere afspraken niet nakomt.

#### d. Overschot en afromen: toelichting op de effecten van het arrangement

Uit de berekening van het SCP van de uitgaven in 2009 blijkt dat een bedrag van €210 miljoen in 2009 niet is besteed aan de hulp bij het huishouden. Conform de afspraken van het financieel arrangement wordt het budget van 2011 met dit bedrag gekort. Dit is het principe van de werkwijze: houden gemeenten over dan wordt het (2 jaar later) gekort, komen gemeenten te kort, dan wordt het (2 jaar later) bijgeplust. Het komt er op neer dat gemeenten in 2011 in feite *twee keer* gaan inleveren. Een bedrag van €210 miljoen (het onderbesteedde bedrag uit 2009) wordt conform afspraken uit het financieel arrangement structureel gekort. En de bezuiniging van €200 miljoen 'onder de streep' komt daar nog eens bovenop.

Omdat in de media soms het beeld is ontstaan dat gemeenten makkelijk €200 miljoen gekort kunnen worden omdat ze immers €210 miljoen over hadden, gaan we hier iets nader op in.

Het overschot van 210 miljoen is *eenmalig* (het wordt immers het volgende jaar structureel gekort op het budget), de korting van 200 miljoen is *structureel*. Deze komt bovenop de korting van 210 miljoen vanwege de onderbesteding in 2009. In het totaal wordt het budget voor 2011 met 410 miljoen verlaagd.

Steeds meer gemeenten komen tekort op de Wmo. Het aantal nadeelgemeenten groeit. De extra korting van 200 miljoen zal bij deze gemeenten extra hard aankomen.

Het overschot betekent tevens niet dat het "aan lantarenpalen" is

uitgegeven. Het betekent alleen dat het SCP niet heeft vastgesteld dat het aan individuele huishoudelijke hulp is besteed. Het kan wel aan andere onderdelen van de Wmo zijn uitgegeven. Bijvoorbeeld aan zaken waarvoor onvoldoende of geen extra middelen naar gemeenten zijn gegaan, zoals de nieuwe brede opzet van Wmo-loketten, aan dementiezorg, aan preventie.

#### e. Consequenties voor gemeenten

De extra bezuiniging van €200 miljoen zal in de meeste gemeenten gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau voor de burger. In veel gemeenten zijn al bezuinigingsrondes aan de gang vanwege de verslechterende overheidsfinanciën en de verminderde eigen inkomsten van gemeenten. Er is een groep gemeenten die door de recente aanpassing van het verdeelmodel er in hun Wmo-budget al flink op achteruit is gegaan. En blijkens de jurisprudentie hebben de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep het laatste jaar een opwaartse effect op de kosten van Wmo-voorzieningen (bijvoorbeeld m.b.t. collectief vervoer, verhuizen in plaats van aanpassen en medische ritten).

Ook bij gemeenten moet het uit de lengte of uit de breedte komen. Gemeenten zijn alom op zoek naar mogelijkheden om de kosten te drukken, zonder de meest kwetsbare burgers daarbij te treffen. Die mogelijkheden zijn eindig. De nu aangekondigde bezuiniging van 200 miljoen op de hulp bij het huishouden zullen leiden tot restrictievere toekenning, hogere eigen bijdragen, versobering van de PGB-regeling. En het is waarschijnlijk dat bij gemeenten de pijn tevens wordt neergelegd bij de niet- individuele voorzieningen, zoals maatschappelijk werk, wijkwelzijnswerk, buurthuizen en preventie-activiteiten. Juist de activiteiten die in een "gekantelde" werkwijze zo belangrijk zijn.

## 2. De overheveling van de jeugdzorg en de AWBZ-begeleiding

Hoewel het in de begrotingbehandeling gaat om de VWS-begroting van het vorige kabinet, is het mogelijk dat ook voornemens op VWS-terrein van het nieuwe kabinet aan de orde komen. In dat verband wijzen wij u graag op de VNG-brief aan de Tweede Kamer van 8 oktober 2010, waarin wij een eerste reactie geven op het regeerakkoord. Over de twee grote operaties op VWS-terrein is onze mening als volgt:

### *Overheveling jeugdzorg*

Door samenvoeging van de verschillende financieringsstromen en het laten vervallen of anders vormgeven van het recht op zorg zijn gemeenten in staat maatwerk te leveren en kan het stelsel van zorg voor jeugdigen doelmatiger en doeltreffender worden vormgegeven. Gemeenten willen deze transitie van de jeugdzorg zorgvuldig vorm geven, in nauwe samenwerking met de jeugdzorgsector, de provincies en grootstedelijke regio's. Gemeentelijke beleidsvrijheid en individueel maatwerk zijn daarbij essentieel. Ook hier is echter sprake van forse bezuinigingen waarvan de effecten moeilijk zijn in te schatten.

### *Overheveling van de AWBZ-functie begeleiding*

De functies dagbesteding en begeleiding zullen volgens het regeerakkoord vanuit de AWBZ overgeheveld worden naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wij vinden dit een logisch vervolg op de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 en de pakketmaatregel in 2009. De ambitieuze bezuinigingsdoelstelling die

eraan gekoppeld is, is alleen te bereiken als gemeenten voldoende beleidsruimte krijgen om de nieuwe taak overeenkomstig de Wmo-beginselen uit te voeren en niet in een pseudo AWBZ-keurslijf worden gedwongen, met verzekerde individuele rechten, landelijke indicatieprotocollen en uniforme kwaliteitsnormen.

### 3. Preventie en gezondheidsbeleid

In de begroting voor 2011 heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat zij integraal gezondheidsbeleid wil versterken en bestaande preventiemaatregelen in stand wil houden en innoveren. Dit moet leiden tot een doelmatig volksgezondheidsbeleid, waarin steeds meer mensen kiezen voor een gezonde leefstijl.

Gemeenten hebben een belangrijke taak op het gebied van gezondheidsbevordering en integraal gezondheidsbeleid. Gemeenten spannen zich in om burgers zo lang mogelijk gezond te houden en bij ziekte dure (intramurale) zorg zo lang mogelijk uit te stellen. Zij doen dit door gezondheid bij diverse beleidsterreinen onder te brengen en aansluiting te vinden tussen preventie en curatie, Wet publieke gezondheid (Wpg) en Wmo. De baten hiervan komen echter ten goede aan de zorgverzekeraars. Gemeenten worden dus gestraft voor hun inzet. Om deze 'perverse prikkel' te doorbreken heeft de VNG er meermaals voor gepleit om 1,5 tot 2 % van de premie-opbrengsten Zvw en Awbz ten goede te laten komen aan gemeenten voor lokale preventieve gezondheidsactiviteiten. Helaas is deze "preventie-impuls" niet opgenomen in de begroting 2011.

Gemeenten en VNG zijn bezorgd over de keuze van het nieuwe kabinet om € 100 miljoen te bezuinigen op leefstijlprogramma's. Deze korting komt bovenop de toch al krappe budgetten voor gezondheidsbevordering.

Gemeenten zullen zich echter blijven inzetten om burgers een gezonde en veilige leefomgeving te bieden en informatie zodanig aan te reiken dat burgers, ongeacht leeftijd, afkomst of opleidingsniveau, een gezonde keuze kunnen maken. Beleidsvrijheid, voldoende financiële ruimte én opheffen van perverse prikkels zijn daarin essentieel. Wij vragen om uw aandacht hiervoor.

### 4. Tot slot

Gemeenten vragen geen uitzonderingsbehandeling. Gemeenten mogen wel verwachten dat het kabinet eenmaal gemaakte afspraken nakomt. Ook gemeenten halen de broekriem aan, schrappen allerlei projecten en zoeken naar mogelijkheden om op een verstandige wijze de kosten terug te dringen. Gemeenten vragen ons om aan u de hartekreet mee te geven: er zit weinig vet meer op het bot, burgers gaan de structurele korting van € 200 miljoen op de Wmo voelen.

Wij vragen u bij de begrotingsbehandeling met de nieuwe bewindspersonen naar wegen te zoeken om deze korting ongedaan te maken.

Hoogachtend,



mr. S.E. Korhuis  
lid directieraad  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten