

———— Blijkens onderzoek van Binnenlands Bestuur hebben negen op de tien gemeenten in 2015 geld overgehouden van hun Wmo-budget. De Tweede Kamer eist een analyse van staatssecretaris Van Rijn. Om hem op weg te helpen alvast vier mogelijke oorzaken en een vooruitblik.



VIER VERKLARINGEN VOOR ONDERBENUTTING WMO-BUDGET

OVERSCHOTTEN EN WEL DAAROM



1. CONSERVATIEF BEGROTEN Gemeenten houden geld over op het budget voor maatschappelijke ondersteuning omdat ze conservatief hebben begroot. Het is onder *financials* goed gebruik om behoedzaam te ramen en je op voorhand zeker niet (te) rijk te rekenen. Daarmee schep je ruimte om tegenvallers, die er altijd zijn, te kunnen opvangen. De grote mate van onzekerheid omtrent de hoogte van de rijksvergoedingen voor de gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugd, zorg en werk hebben geleid tot extra voorzichtigheid. Tot heel lang bleef namelijk onduidelijk hoeveel geld gemeenten in 2015 van het rijk mee zouden krijgen voor de uitvoering van de nieuwe taken. De begroting 2015 wordt bij gemeenten opgemaakt in het voorjaar en de zomer van 2014. Toen was op geen enkele manier duidelijk wat voor de nieuwe taken Wmo en Jeugdzorg de omvang was van de doelgroep, welke behandelingen ze ondergingen en wat de kosten ervan zouden bedragen. Daarnaast heeft de rijksoverheid een korting van circa 1 miljard euro op de budgetten toegepast voordat de taak werd overgeheveld naar de gemeenten. 'De vrees was dan ook niet vreemd dat gemeenten bij een gelijkblijvend beleid flink tekort zouden komen', zegt gemeentefondsspecialist Dirk Jans. 'Toch hebben de meeste gemeenten hun uitgavenbudgetten in het sociaal domein in de begroting opgenomen conform de rijksvergoeding. Datzelfde gebeurde bij oude Wmo (met name huishoudelijke hulp). Voor deze taak was een korting door de rijksoverheid opgelegd van 460 miljoen euro en niet bekend was hoe dit door gemeenten zou worden doorvertaald in het aanbieden van voorzieningen', zegt hij.



ZUINIG

Veel gemeenten hebben de rem gezet op uitgaven voor huishoudelijke hulp.



‘Ja, die onzekerheid maakt je als wethouder voorzichtig’, zegt de Groningse hoogleraar economie decentrale overheden Maarten Allers. ‘Je moet als gemeente immers je tekorten zelf aanzuiveren. De vraag is waar je dat vandaan haalt, want vanwege het kleine eigenbelastinggebied heb je als gemeente maar weinig mogelijkheden extra inkomsten te genereren.’ Halverwege het jaar leek zich wel een richting af te tekenen, maar daar konden nog geen conclusies aan worden verbonden. Zorgaanbieders dienden slechts ten dele facturen in, de doelgroep wijzigde tijdens het jaar door een wettelijke maatregel. ‘Maar afgezien daarvan, de periode van opgedane ervaring was te kort om het beleid al bij te stellen. Daar is een vol jaar voor nodig en pas als alle informatie boven tafel is kan een goede analyse worden gemaakt’, aldus Jans.

2. ONVOLLEDIGE EN INCOMPLETE CLIËNTGEGEVENS

Veel wijst er ook op dat het rijk zelf te royaal is geweest in het verstrekken van bijdragen, toen ze daar voor de decentralisaties in 2015 nog verantwoordelijk voor was. ‘Met de door het rijk overgedragen cliëntgegevens was in elk geval veel mis’, zegt projectmanager sociaal domein Henk Procé van de gemeente Zwolle. ‘Zowel wat betreft de aantallen cliënten als de aard van de aandoening op basis waarvan cliënten een zorgindicatie kregen. Er zat behoorlijk veel ruis in de informatie die we van het rijk kregen.’ Ook de gemeente Renkum wijt de plus van 4 miljoen euro op het sociaal domein aan de ondeugdelijke cliëntgegevens van het rijk. Het daadwerkelijke aantal cliënten was kleiner dan de klantgegevens die de

gemeente ontving deden vermoeden. Wethouder Hermine van den Berg: ‘Onze begroting was vastgesteld op basis van het geld dat we van het rijk krijgen voor het sociaal domein. Dit was een ruwe schatting. We wisten dat de rijksbijdrage was vastgesteld op vervuilde gegevens. Maar we wisten niet met welke cliënten we te maken zouden krijgen. Zo waren er inwoners die wel een indicatie hadden, maar geen zorg ontvingen, terwijl de bestanden een ander beeld gaven. Ook vielen veel cliënten in de nieuwe wetgeving onder de Wet langdurige zorg. De Wlz is niet naar de gemeente gegaan.’

De gemeente Zwolle liet vorig jaar een extern bureau enkele maanden de Wmo-bestanden cliënt voor cliënt nalopen om scherp te krijgen wie er wat voor zorg kreeg. Daaruit kwam naar voren dat de informatie van het rijk verre van volledig en correct was: er stonden mensen in de bestanden die wel een indicatie hadden, maar geen zorg gebruikten en tegelijkertijd stuitten de onderzoekers op mensen die wel zorg afnamen maar niet in het cliëntenbestand voorkwamen. Verder bleek dat sommige mensen officieel een indicatie voor (dure) individuele begeleiding hadden, maar ‘slechts’ (goedkope) collectieve dagbesteding kregen aangeboden. Procé wil het zelf niet gezegd hebben, maar zorgaanbieders moeten op deze manier in het verleden wel erg makkelijk aan hun geld zijn gekomen. Door zelf de exercitie te houden, is Zwolle in elk geval bijna vier ton goedkoper uit vergeleken met de uitgaven die de gemeente volgens de cliëntgegevens van het rijk zou hebben. ‘En we weten zeker dat de zorgvraag en het zorgaanbod nu matchen’, aldus Procé.

3. GEMEENTEN ZIJN (TE) ZUINIG GEWEEST

Veel gemeenten hebben van meet af flink de rem gezet op de uitgaven op de Wmo. Door bijvoorbeeld het stopzetten of versoberen van huishoudelijke hulp, scherp inkopen, strenge indicering en het heffen van (hoge) eigen bijdragen. ‘Gemeenten hebben op hoofdlijnen drie knoppen om aan te draaien. Twee knoppen aan de uitgavekant – prijs en volume of inzet van voorzieningen – en één aan die van de inkomsten: de hoogte van de eigen bijdrage die wordt geïnd’, verduidelijkt Niels Uenk, onderzoeker aan de PPRC en deskundige op het gebied van Wmo-inkoop. Gemeenten hebben volop aan de knoppen gedraaid. ‘Ik verwacht dat de relatieve bijdrage van elk van de drie knoppen veel zal verschillen per gemeente. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld maar 10 tot 15 procent op tarieven gekort, in de verwachting dat meer op volume ►

CORRECTIE

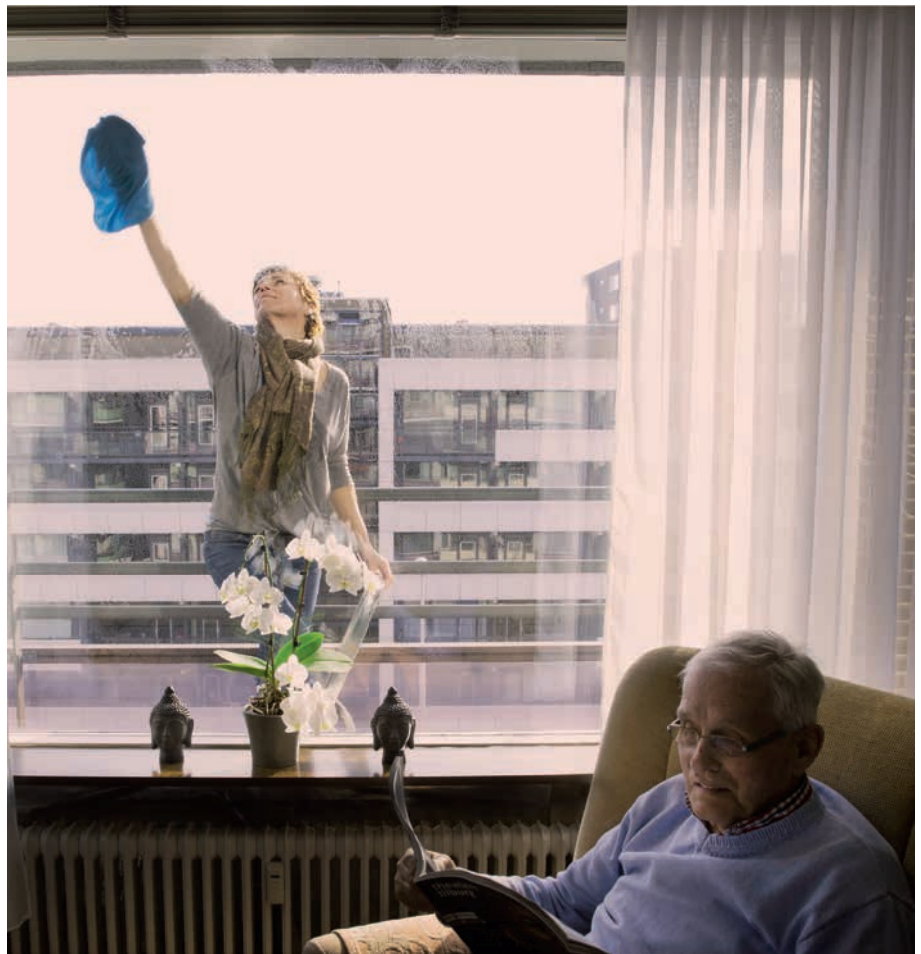
Het coverartikel ‘Overschotten te over’ van Binnenlands Bestuur nr. 9 van 6 mei begint met een verkeerde openingszin. Waar had moeten staan ‘Bijna negen op de tien gemeenten hebben in 2015 geld overgehouden op het Wmo-budget’ staat abusievelijk ‘Een op de negen gemeenten heeft in 2015 geld overgehouden op het Wmo-budget’. Dezelfde fout is de inhoudsopgave geslopen.

bespaard kon worden. De andere gemeente heeft fors ingezet op tariefskorting, om minder in het volume te hoeven snijden.' Met Uenk verbaast het Hans van Oers, hoogleraar openbare gezondheidszorg (Tranzo, Tilburg University), niet dat gemeenten op hun budget hebben overgehouden. 'Gemeenten waren vooraf bang niet uit te komen met de gekorte rijksbudgetten, hadden geen zicht op de zorgvraag binnen hun gemeenten en bij de vaststelling van hun begroting geen zekerheid over de rijksbudgetten die zouden worden overgeheveld. Gemeenten zijn daardoor terughoudend geweest met de inkoop en toekenning van zorg', stelt Van Oers. Gemeenten hebben daarnaast heel scherp ingekocht. 'Bij de inkooponderhandelingen hebben gemeenten de aanbieders het vel over de oren gehaald. Aan de andere kant hebben aanbieders, in de concurrentiestrijd, tegen of onder de kostprijs geoffreerd. Met als resultaat dat veel aanbieders met moeite het hoofd boven water kunnen houden.' Of kopje onder gaan, zoals een aantal thuiszorgorganisaties.

De verschuiving van Wmo naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de terughoudendheid van burgers om zorg te vragen voegt bijzonder hoogleraar gezondheids-economie Johan Polder (Tranzo, Universiteit van Tilburg), toe aan het rijtje mogelijke oorzaken van het overschot. 'Ook moet nog eens goed naar het verdeelmodel worden gekeken; misschien zit daar nog iets.'

4. ADMINISTRATIE EEN ZOETJE
Het administratief 'inregelen' van de nieuwe taken kwam wat laat en traag op gang. 'Gemeenten hebben zich eerst gestort op de inkoop van de zorg. Het inrichten van de systemen is er achteraan gekomen', stelt Niels Uenk. En er moest een hoop in systemen worden 'gepropt'. Clientgegevens (wie heeft welke zorg), gegevens van al die nieuwe aanbieders en productcodes, om maar eens wat te noemen. Al die data moesten ook nog eens aan elkaar worden gekoppeld. 'Zeker in het begin was de facturatie bij gemeenten nog niet op orde. Zorgaanbieders konden nog niet declareren, omdat er nog geen goede formats waren, zodat het heel lang onduidelijk was wat er nu precies werd uitgegeven.'

Regionaal én landelijk opererende zorg-



aanbieders klaagden ondertussen steen en been. Voor de decentralisatie deden ze zaken met een handjevol zorgkantoren, nu met honderden gemeenten. Die allemaal hun eigen eisen hebben ten aanzien van facturering en verantwoording. Diverse zorgaanbieders hebben extra administratieve krachten moeten inhuren; geld dat ze liever aan zorg besteden. Een van die aanbieders, Pluryn, pleitte eind vorig jaar dan ook voor een 'transitie-esperanto'; een gestandaardiseerde wijze van facturering en verantwoording in de Wmo en jeugdzorg.

5. VOORUITBLIK
Maarten Allers stelt dat overschotten 'helemaal geen ramp zijn'. En discussie daarover al helemaal niet. 'Zolang die maar in de gemeenteraden wordt gevoerd en niet in Den Haag', zegt hij. Overigens verwacht de hoogleraar dat de Wmo-overschotten de komende jaren minder zullen zijn. Gemeenten zullen hun zorguitgaven beter kunnen inschatten, eenvoudigweg omdat ze over meer informatie beschikken. Gemeenten zelf verwachten blijkens het onderzoek voor 2016 in elk geval niet meer zulke grote overschotten als in 2015. Wmo-overschotten van 15 procent of meer – vorig jaar geboekt in meer dan de helft van de gemeenten – komen naar verwachting nog maar in

één op de zeven gemeenten voor. Niels Uenk, Hans van Oers en Johan Polder waarschuwen echter voor al te groot optimisme. De komende jaren wordt er verder gekort op de budgetten voor begeleiding en dagbesteding, oplopend tot 25 procent in 2017. 'Gemeenten met kleine overschotten nu, duiken zo in de min. De komende jaren moet er nog veel worden bezuinigd; gemeenten moeten stevig aan de bak', stelt Uenk.' Van Oers is ervan overtuigd dat de tarieven voor in ieder geval de huishoudelijke hulp zullen stijgen. Een deel van het overschot verdampt dan weer. 'Vanwege de vergrijzing wordt de doelgroep en de zorgvraag groter', benadrukt Polder.

Ook Wmo-wethouder Robert te Beest (CDA) uit Velsen is ervan overtuigd dat de druk op het budget gaat toenemen. Hij heeft zich groen en geel geërgerd aan de 'kort door de bocht'-reacties van Kamerleden en patiënten- en cliëntenorganisaties, die meteen riepen dat het geld voor de zorg naar de zorg moet. Dat gebeurt ook, stelt Te Beest. Zijn gemeente heeft vorig jaar 2 miljoen euro op de Wmo overgehouden, op een budget van 18 miljoen. 'De prijzen voor huishoudelijke hulp gaan oplopen en de rijkskortingen gaan door. Het is daarmee de vraag of het overschot wel structureel is'. ●