



Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding

Toets op de berekening





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 31 mei 2012
BETREFT Rapport *Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding; Toets op de berekening*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 25 mei 2012 door ons vastgestelde rapport *Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding; Toets op de berekening*.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

drs. E. Thomas C.M. Meijer,
wnd. secretaris



Toets op de berekening

Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding



Inhoud

1	Over dit onderzoek	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Decentralisatie begeleiding en kortdurend verblijf	2
1.2.1	Begeleiding en kortdurend verblijf	2
1.2.2	Overheveling naar gemeenten	4
1.2.3	Rekenregel	5
1.3	Reikwijdte en aanpak onderzoek	6
2	Onderzoeksresultaten	7
2.1	Hoofdconclusie	7
2.2	Persoonsgebonden budget	8
2.2.1	Toelichting berekening	8
2.2.2	Afwijkingen rekenregel	9
2.2.3	Veronderstelde effecten pgb-maatregel	9
2.2.4	Totstandkoming brongegevens	11
2.3	Zorg in natura	11
2.3.1	Toelichting berekening	11
2.3.2	Uitgaven extramurale begeleiding 2010	13
2.3.3	Uitgaven kortdurend verblijf	14
2.3.4	Eigen bijdragen	14
2.3.5	Volume-index Budgettair Kader Zorg	15
2.3.6	Budget 2013: verwachte instroom en herindicaties	16
2.4	Slotopmerkingen	17
3	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	19
3.1	Reactie staatssecretaris van VWS	19
3.2	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	21
3.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	22
	Bijlage Rekenregel	24
	Literatuur	26



1 Over dit onderzoek

1

1.1 Aanleiding

In de Bestuursafspraken 2011-2015 (BZK, 2011) hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder meer afspraken gemaakt over de decentralisatie van de begeleiding en het kortdurend verblijf uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar gemeenten. Gemeenten zullen deze taken uitvoeren binnen het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarbij is afgesproken dat het Rijk de benodigde middelen voor de uitvoering van deze taken aan gemeenten verstrekt in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds.

In de Bestuursafspraken 2011-2015 wordt het naar het Gemeentefonds over te hevelen budget geraamd op een bedrag van tussen de € 2,1 en € 3,3 miljard in 2014. De bestuursafspraken bevatten een rekenregel waarmee het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de exacte hoogte van het naar het Gemeentefonds over te hevelen bedrag kan bepalen. Ook hebben het Rijk en de VNG afgesproken dat zij een onafhankelijke instantie verzoeken om te toetsen of zij de relevante budgetten conform de AWBZ-rekenregel aan het Gemeentefonds overdragen.

Op 12 april 2012 verzocht de staatssecretaris van VWS mede namens de VNG, de Algemene Rekenkamer deze toets uit te voeren. Met dit onderzoek willen we voor de betrokken partijen (met name de staatssecretaris van VWS, de VNG en de Tweede Kamer) de vraag beantwoorden of er bij de berekening van het over te hevelen budget voldoende zekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van het bronmateriaal, de onderbouwing van de aannames en de correcte toepassing van de rekenregel. De toets heeft geen betrekking op de verdeling van het budget over de gemeenten. Dat verdeelmodel is op dit moment ook nog niet bekend.

De staatssecretaris heeft ons verzocht het onderzoek af te ronden voor het verschijnen van de meicirculaire Gemeentefonds 2012, zodat het



kabinet de gemeenten daarin duidelijkheid kan geven over de hoogte van het over te hevelen budget in 2013¹ en 2014. 2

Dit rapport bevat de uitkomsten van de door ons uitgevoerde toets.

Bij het afronden van ons onderzoek was het wetsvoorstel betreffende de decentralisatie (Tweede Kamer, 2011a) nog in behandeling bij de Tweede Kamer. De uitkomsten van het wetgevingstraject kunnen van invloed zijn op het over te hevelen budget. Ook de verdere uitwerking van het Stabiliteitsprogramma Nederland (Tweede Kamer, 2011b), waarover de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie op 26 april 2012 overeenstemming hebben bereikt, kan van invloed zijn op het over te hevelen bedrag.² De mogelijke uitkomsten van het wetgevingstraject en de uitwerking van het Stabiliteitsprogramma hebben wij niet in deze toets kunnen betrekken.

1.2 Decentralisatie begeleiding en kortdurend verblijf

1.2.1 Begeleiding en kortdurend verblijf

Begeleiding en kortdurend verblijf zijn vormen van zorg binnen de AWBZ.

Begeleiding is erop gericht mensen te ondersteunen bij het uitvoeren van dagelijkse levensverrichtingen, het aanbrengen van structuur in iemands leven, het voeren van regie en het bieden van toezicht. De decentralisatie van de begeleiding betreft de begeleiding van personen zonder verblijfsindicatie.³ Begeleiding voor personen met een verblijfsindicatie blijft onder de AWBZ vallen. Zowel de doelgroep van extramurale begeleiding als de geleverde zorg is zeer divers.⁴

¹ 2013 is een overgangsjaar. Gemeenten worden op 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de instroom van nieuwe cliënten en herindicaties. Per 1 januari 2014 worden gemeenten verantwoordelijk voor alle cliënten die gebruik maken van extramurale begeleiding.

² Het Stabiliteitsprogramma Nederland bevat onder meer afspraken over het verzachten van de pgb-maatregel en over bezuinigingen op de zorg.

³ Een verblijfsindicatie is een beoordeling van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) dat iemand recht heeft op verblijf in een instelling, zoals een verpleeg- of verzorgingshuis. Cliënten zonder verblijfsindicatie komen hiervoor niet in aanmerking en wonen dus thuis. Zij ontvangen extramurale zorg.

⁴ De doelgroep bestaat uit personen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Voorbeelden van begeleiding zijn: ondersteuning thuis bij administratieve taken, de maaltijd of het organiseren van de huishouding, groepsbegeleiding van gehandicapten op een zorgboerderij en dagbehandeling voor dementerende ouderen.



Kortdurend verblijf richt zich op de noodzakelijke ontlasting van de mantelzorger die met permanent toezicht is belast. Dit wordt ook wel 'logeerzorg' genoemd: cliënten logeren maximaal drie etmalen per week in een instelling, zodat de mantelzorger tijdelijk wordt ontzien. De uitgaven voor kortdurend verblijf zijn relatief gering ten opzichte van de uitgaven voor begeleiding.

3

Zowel begeleiding als kortdurend verblijf kan worden geleverd als zorg in natura of in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb), waarmee de cliënt zelf de benodigde zorg inkoop.

Pgb-maatregel
Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft maatregelen genomen om de toegang tot een pgb te beperken. Het kabinet achtte dit nodig met het oog op de houdbaarheid van de regeling. In de AWBZ wordt een pgb vanaf 1 januari 2012 alleen beschikbaar gesteld aan personen met een verblijfsindicatie. In de Wmo zijn gemeenten nu nog verplicht om cliënten de keuze te bieden tussen zorg in natura en een pgb. In het wetsvoorstel dat de decentralisatie van de begeleiding regelt, stelt het kabinet voor dat deze plicht voor gemeenten in beginsel vervalt. Cliënten hebben alleen recht op een pgb, in de situatie dat een voorziening in natura redelijkerwijs niet toereikend kan worden geacht. In alle overige situaties kan de gemeente straks zelf bepalen of en zo ja, in welke gevallen en onder welke voorwaarden cliënten in aanmerking komen voor een pgb. Het Stabiliteitsprogramma Nederland (Tweede Kamer, 2011b) bevat afspraken over het verzachten van de pgb-maatregel.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de uitgaven en het aantal gebruikers van begeleiding en kortdurend verblijf.

Tabel 1 Uitgaven begeleiding en kortdurend verblijf en totale uitgaven AWBZ (€ mln.)

	zorg in natura (2010)	pgb (2011)
Begeleiding	1.924	1.081
Kortdurend verblijf	64*	136
AWBZ totaal	22.188**	2.244

Bron: Nza realisatiecijfers (begeleiding in natura), HHM 2010 (kortdurend verblijf in natura), extrapolatie uit microbestand VWS (pgb) en VWS 2012 (AWBZ totaal).

* bedrag onzeker (zie § 2.3.3)

** betreft uitgaven 2011

Tabel 2 Aantal gebruikers begeleiding, kortdurend verblijf en extramurale AWBZ

	zorg in natura (2010) **	pgb (2011)
Begeleiding	130.186	102.382
Kortdurend verblijf	8.240	25.334*
Totaal extramurale AWBZ	318.465	138.682

Bron: CIZ-stroomgegevens voor zorg in natura en extrapolatie van pgb-data uit microbestand (VWS)

* Personen met een indicatie voor kortdurend verblijf kunnen ook begeleiding krijgen; dit aantal bevat daarom dubbelstellingen met het aantal gebruikers van begeleiding.

** Zie § 2.3.6 voor een toelichting op de totstandkoming van de CIZ-stroomgegevens.



1.2.2 Overheveling naar gemeenten

4

Volgens het kabinet-Rutte/Verhagen kan ondersteuning van de burger het beste zo dicht mogelijk bij de burger geregeld worden. Daarom wil het kabinet de gemeentelijke taken op grond van de Wmo uitbreiden met de begeleiding van personen zonder verblijfsindicatie en het kortdurend verblijf. Het kabinet beëindigt de aanspraak op deze voorzieningen in de AWBZ. De gemeenten kunnen bij de uitvoering van deze nieuwe taken verbanden leggen met andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals het welzijnswerk, de schuldhulpverlening, jeugdzorg⁵ en (speciaal) onderwijs. Met het wetsvoorstel wil het kabinet ook bereiken dat de eigen kracht van de burger en diens netwerk centraal komt te staan en dat de gemeenten de ondersteuning daarop afstemmen (Tweede Kamer, 2011a).

Verskil tussen AWBZ en Wmo

De Wmo kent een andere systematiek dan de AWBZ. Bij de AWBZ heeft de cliënt op grond van een indicatie door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of het Bureau Jeugdzorg (BJZ) aanspraak op één of meer vormen van zorg. De Wmo geeft de burger recht op compensatie van de beperkingen in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Dit is het zogeheten compensatiebeginsel. Gemeenten zijn daarbij vrij om in overleg met de burger te bepalen op welke wijze zij de beperkingen compenseren (Tweede Kamer, 2011a).

De decentralisatie vindt plaats in twee fasen. Per 1 januari 2013 worden gemeenten verantwoordelijk voor de instroom van nieuwe cliënten en voor de herindicaties (cliënten die na afloop van een indicatieperiode opnieuw een beroep doen op extramurale begeleiding). Per 1 januari 2014 worden gemeenten verantwoordelijk voor alle personen die gebruikmaken van extramurale begeleiding.

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo beschikken gemeenten over een grote mate van beleidsvrijheid en zijn zij zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde zorg en het toezicht daarop (Tweede Kamer, 2011a). De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zal – complementair aan het gemeentelijk toezicht – tijdelijk toezicht houden op de kwaliteit van de zorg (Tweede Kamer, 2011d). De IGZ rapporteert hierover aan het college van burgemeester en wethouders. Na drie jaar wordt bekeken of het toezicht door de IGZ kan worden beëindigd. De minister van VWS is daarnaast verantwoordelijk voor het wettelijk kader en de bekostiging van gemeenten via het Gemeentefonds.

⁵ De Bestuursafspraken 2011-2015 bevatten afspraken over de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten. De decentralisatie vindt gefaseerd plaats en zou in 2016 afgerond moeten zijn.



Decentralisatie-uitkering Wmo begeleiding

De minister van VWS zal het budget voor de uitgaven voor begeleiding en kortdurend verblijf aan de gemeenten verstrekken via een decentralisatie-uitkering. Een decentralisatie-uitkering maakt deel uit van het Gemeentefonds, maar heeft een eigen verdeelsystematiek die afwijkt van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering in het Gemeentefonds. Met een decentralisatie-uitkering kan het Rijk gemeenten dus gericht financieren voor een bepaalde taak. Omdat de decentralisatie-uitkering deel uitmaakt van het Gemeentefonds is het budget niet geormerkt (Algemene Rekenkamer, 2009). Gemeenten zijn dus niet verplicht het geld te besteden aan begeleiding of kortdurend verblijf.

Een decentralisatie-uitkering is in beginsel tijdelijk; op termijn zou het budget naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds moeten worden overgeheveld. In de Bestuursafspraken 2011-2015 hebben het Rijk en de gemeenten afgesproken dat zij in 2015 zullen bezien wanneer dat voor de decentralisatie-uitkering Wmo begeleiding mogelijk is.

1.2.3 Rekenregel

De rekenregel die het Rijk en de VNG in de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn overeengekomen neemt de in 2010 gerealiseerde uitgaven voor begeleiding en kortdurend verblijf als uitgangspunt. Vervolgens wordt een aantal correcties toegepast voor specifieke taken en zorgaanspraken, voor nieuw beleid en voor de geraamde volumegroei. Op het aldus tot stand gekomen bedrag wordt een doelmatigheidskorting toegepast van 5%. De volledige tekst van de rekenregel is opgenomen in de bijlage.

Voor het overgangsjaar 2013 heeft het Ministerie van VWS het budget berekend naar rato van de voor dat jaar verwachte instroom van nieuwe cliënten en het aantal herindicaties.

Zoals verzocht door de staatssecretaris van VWS en de VNG, hanteren wij de rekenregel als uitgangspunt voor de onafhankelijke toets.

Enkele onderdelen van de rekenregel hebben wij buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet meer van toepassing zijn of omdat wij ze nog niet hebben kunnen onderzoeken. Het betreft de volgende onderdelen:

- hulpmiddelen: de Tweede Kamer heeft een motie aangenomen om de hulpmiddelen niet naar gemeenten over te hevelen; het kabinet heeft deze motie overgenomen zodat deze post uit de rekenregel komt te vervallen;
- effecten van de IQ-maatregel⁶: over de invulling van deze maatregel is nog geen besluit genomen; de (budgettaire) gevolgen voor gemeenten kunnen dus nog niet worden bepaald en verwerkt in het over te hevelen budget;

⁶ De IQ-maatregel zou de toegang van licht verstandelijk gehandicapten tot de AWBZ beperken door de IQ-grens te verlagen van 85 naar 70 punten.



- de jaarlijks beschikbare nominale index: dit betreft de correctie voor de prijsontwikkeling; deze index wordt in het jaar waarop het budget betrekking heeft berekend en vastgesteld en is dus nog niet bekend voor de jaren 2013 en 2014.

6

1.3 Reikwijdte en aanpak onderzoek

Het Ministerie van VWS heeft de berekening van het over te hevelen bedrag vastgelegd in het 'Memo toepassing rekenregel decentralisatie begeleiding'. Dit memo is als achtergronddocument bij dit rapport te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

De berekening leidt tot een over te hevelen bedrag van € 722 miljoen in 2013 (nieuwe instroom en herindicaties) en € 2.821 miljoen in 2014 (alle cliënten).

Wij hebben de berekening getoetst aan de hand van de volgende vragen:

- Is de berekening correct uitgevoerd conform de rekenregel die is vastgelegd in de Bestuursafspraken 2011-2015? Voor onderdelen waarbij van de rekenregel is afgeweken of waarin de rekenregel niet voorzagt, zijn wij nagegaan of de gemaakte keuzes expliciet zijn vastgelegd en adequaat zijn onderbouwd.
- Zijn adequate gegevensbronnen gehanteerd als basis voor de berekeningen? De gehanteerde gegevensbronnen zijn bestanden met administratieve gegevens en onderzoeksrapportages. Voor de gegevensbestanden zijn wij nagegaan of er waarborgen zijn voor de deugdelijke totstandkoming van de gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een accountantscontrole.⁷ Bij de onderzoeksrapportages zijn we nagegaan of deze de door het Ministerie van VWS gehanteerde gegevens en aannames onderbouwen.
- In hoeverre zijn de gehanteerde veronderstellingen onderbouwd of plausibel?

Wij hebben niet gekeken naar de onderbouwing en haalbaarheid van de doelmatigheidskorting van 5%. Ook doen we geen uitspraken over de vraag of het macrobudget voldoende zal zijn voor alle zorgvragen in 2013 en 2014.

⁷ Wij hebben uitsluitend gekeken naar de opzet en het bestaan van deze waarborgen; niet naar de werking ervan.



2 Onderzoeksresultaten

7

2.1 Hoofdconclusie

Wij concluderen dat het Ministerie van VWS het over te hevelen bedrag grotendeels conform de rekenregel uit de Bestuursafspraken 2011-2015 heeft berekend. Als het ministerie is afgeweken van de rekenregel heeft het ministerie dat transparant en om begrijpelijke redenen gedaan. Een uitzondering betreft de afspraak uit de rekenregel over de volume-index. Deze afspraak is onduidelijk en kan dus niet eenduidig worden toegepast. De gegevens die het ministerie in de berekening gebruikt en de gehanteerde aannames zijn niet altijd voldoende onderbouwd en brengen substantiële onzekerheden met zich mee. Dit betreft met name de onderbouwing van de veronderstelde vraaguitval als gevolg van de pgb-maatregel (zie § 2.2.3) en de stabiliteit van de stroomcijfers voor de zorg in natura (zie § 2.3.6).

Hierna lichten wij onze belangrijkste bevindingen toe. Onderdelen van de berekening waarover wij in deze rapportage geen opmerkingen maken voldoen aan onze drie toetspunten: de berekening is correct uitgevoerd conform de rekenregel, er zijn adequate gegevensbronnen gebruikt en de veronderstellingen zijn onderbouwd of plausibel. Bevindingen op detailniveau, die geen of slechts geringe gevolgen hebben voor het over te hevelen bedrag hebben wij op ambtelijk niveau onder de aandacht gebracht van het Ministerie van VWS en van de VNG.⁸

In zijn berekening heeft het Ministerie van VWS de uitgaven voor pgb's in 2011 en de uitgaven voor zorg in natura in 2010 als uitgangspunt genomen. Voor beide onderdelen volgt het een verschillende systematiek. Wij lichten hieronder onze belangrijkste bevindingen voor beide onderdelen toe.

⁸ Bijvoorbeeld: afrondingsverschillen en correcties voor prijspeilen.



2.2 Persoonsgebonden budget

8

2.2.1 Toelichting berekening

Onderstaand overzicht (figuur 1) laat zien hoe het Ministerie van VWS het bedrag dat wordt overgeheveld naar gemeenten voor het onderdeel pgb heeft berekend. (Deze berekening is exclusief de doelmatigheidskorting van 5%.) Bij sommige stappen staat een vraagteken; dat betekent dat wij een kanttekening plaatsen bij de wijze waarop deze stap is uitgevoerd of bij de onderbouwing van het desbetreffende bedrag.

Figuur 1 Berekening pgb

Uitgaven pgb		Bedrag (€ mln.)
	Uitgaven pgb 2011	1.081
	Verwachte volumegroei (11% per jaar)	386
?	Effecten pgb-maatregel	-490
	Totaal 2014	977

Uitgangspunt zijn de gerealiseerde uitgaven voor begeleiding in de vorm van een pgb in 2011. Deze realisatiecijfers zijn door het ministerie verhoogd met de verwachte volumegroei gebaseerd op de groei in de eerste helft van 2011. Met de keuze voor het basisjaar 2011 en de berekening van de volumegroei is het ministerie afgeweken van de rekenregel uit de bestuursafspraken. De argumentatie daarvoor bespreken we in § 2.2.2.

Vervolgens is gecorrigeerd voor de veronderstelde effecten van de pgb-maatregel: de raming is met 32% verlaagd vanwege de veronderstelling dat 32% van de pgb-houders afziet van publiek gefinancierde zorg als zij geen gebruik meer kunnen maken van een pgb.⁹ In § 2.2.3 beoordelen wij de onderbouwing van deze aanname.

⁹ In de bovenstaande illustratie is de correctie voor de effecten van de pgb-maatregel overigens iets groter dan 32%, namelijk 33,4%. Dit wordt verklaard doordat de pgb-maatregel ook al effect heeft in 2012 en 2013 en zo leidt tot een lager aantal cliënten in de Wmo in 2014. Bij een veronderstelde vraaguitval van 32% zijn de uitgaven in de Wmo in 2014 33,4% lager dan zonder pgb-maatregel.



In § 2.2.4 lichten wij onze bevindingen toe over de betrouwbaarheid van de brongegevens die bij dit onderdeel van de berekening zijn gebruikt.

9

2.2.2 Afwijkingen rekenregel

Bij de berekening van het over te hevelen bedrag is het Ministerie van VWS voor het onderdeel pgb afgeweken van de rekenregel. Dat is expliciet en naar onze mening op goede gronden gebeurd.

In de berekening heeft het ministerie niet de gerealiseerde uitgaven 2010 (zoals afgesproken in de rekenregel), maar de uitgaven 2011 als basis genomen. Het ministerie geeft hiervoor de volgende argumenten:

- 2011 is als basisjaar actueler en realistischer;
- de realisatiecijfers 2011 hoeven niet gecorrigeerd te worden voor de pgb-wachlijst die in 2010 bestond.

Dit zijn ons inziens terechte argumenten om van de rekenregel af te wijken.

Het Ministerie van VWS is bij dit onderdeel ook afgeweken van de afspraak om voor de verwachte volumegroei uit te gaan van de geraamde groeivoet binnen het Budgettair Kader Zorg die van toepassing is (2,5% per jaar). In plaats daarvan is het ministerie uitgegaan van de verwachte volumegroei gebaseerd op de groei in de eerste helft van 2011. Deze is aanmerkelijk hoger, namelijk 11% per jaar. Ook dit vinden wij een terechte keuze.

2.2.3 Veronderstelde effecten pgb-maatregel

Wij constateren dat de veronderstelde 32% vraaguitval een aanname is waarvoor de onderliggende onderzoeken niet voldoende zekerheid kunnen bieden. Dat is wel van belang, omdat de hoogte van de veronderstelde vraaguitval substantiële gevolgen heeft voor het bedrag dat naar het Gemeentefonds wordt overgeheveld.

Ter onderbouwing van de veronderstelde hoogte van de vraaguitval verwijst het Ministerie van VWS naar onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2011) en het ITS (2010). Het SCP heeft de vraag stimulerende werking van het pgb geanalyseerd door middel van een modelmatige benadering. Het ITS heeft aan pgb-budgethouders de hypothetische vraag gesteld, of zij gebruik zouden maken van zorg in natura als er geen mogelijkheid voor een pgb zou bestaan. Het SCP constateert dat 43% van de budgethouders geen gebruik van de AWBZ



had gemaakt als er geen pgb geweest was. ITS komt uit op een vraaguitval van 54%. De onderzoeksuitkomsten hebben niet specifiek betrekking op pgb-budgethouders die gebruikmaken van extramurale begeleiding. Het onderzoek van SCP betreft budgethouders voor huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging (n=135). Het onderzoek van ITS betreft de gehele groep pgb-budgethouders (n=137). Het feit dat beide onderzoeken tot vrijwel dezelfde conclusie komen geeft het CPB vertrouwen in de uitkomsten. Het CPB gaat er daarom vanuit dat de vraaguitval op lange termijn ongeveer 45% zal zijn. Voor de korte en middellange termijn schat het CPB de vraaguitval lager in (35% in 2015) (CPB, 2011).¹⁰

10

Wij concluderen dat de onderzoeken van SCP en ITS niet voldoende specifieke zekerheid kunnen bieden over de hoogte van de vraaguitval. De onderzoeken hadden immers niet specifiek betrekking op budgethouders die gebruikmaken van *extramurale begeleiding*. En bij de gebruikte onderzoeksmethoden (modelmatige benadering en enquête) wordt niet gekeken naar feitelijke gedragseffecten in een situatie waarin geen pgb beschikbaar is; dit was ook niet mogelijk omdat zo'n situatie niet bestond. Wij realiseren ons dat betere cijfers op dit moment niet voorhanden zijn.

Een eventueel lager of hoger uitvalpercentage heeft substantiële gevolgen voor de berekening van het over te hevelen budget. Wanneer het uitvalpercentage 1% hoger is, valt het budget voor 2014 € 15 miljoen lager uit. En omgekeerd: wanneer het uitvalpercentage 1% lager is, valt het budget voor 2014 € 15 miljoen hoger uit. Onderstaand overzicht laat zien wat het effect is op de budgetten voor 2013, 2014 en 2015, als we uitgaan van een vraaguitval van 32% (aannamen Ministerie van VWS), 43% (onderzoek SCP) en 54% (onderzoek ITS). Wij merken op dat de vraaguitval ook lager kan uitvallen dan 32%.

Tabel 3 Effect op budgetten 2013, 2014 en 2015 bij veronderstelde vraaguitval

Veronderstelde vraaguitval	Over te hevelen budget pgb (€ mln.)*		
	2013	2014	2015
32%	204	977	1.082
43%	171	813	901
54%	138	652	723

* Bedragen exclusief volumegroei en doelmatigheidskorting (5%)

¹⁰ Het CPB geeft aan dat het voor de korte en middellange termijn een groep mensen betreft die al wel een pgb hebben gehad en daardoor al gewend zijn geraakt aan de daarmee gefinancierde zorg. Het CPB acht het aannemelijk dat zij meer dan gemiddeld zullen proberen de zorg te behouden.



Het SCP zal de effecten van de pgb-maatregel in de AWBZ in 2012 monitoren.¹¹ Begin 2013 zullen de eerste resultaten bekend zijn. Als daaruit blijkt dat de vraaguitval hoger of lager is dan verondersteld, kan dit – na bestuurlijk overleg – leiden tot een aanpassing van het over te hevelen budget voor 2014. De uitkomsten van de monitor zullen niet worden gebruikt om het budget voor 2013 bij te stellen. Een hogere of lagere vraaguitval komt in dat jaar dus ten voordele respectievelijk ten nadele van gemeenten.

2.2.4 Totstandkoming brongegevens

In de berekening maakt het Ministerie van VWS gebruik van de maandrapportages van het College van zorgverzekeringen (CVZ). Het gaat om gegevens over de totale uitgaven 2011, het aantal budgethouders en de maandelijkse groeiverwachting. De cijfers van CVZ zijn gebaseerd op de door de zorgkantoren aangeleverde cijfers. CVZ controleert de plausibiliteit van deze tussentijdse cijfers, maar er vindt geen controle plaats op de betrouwbaarheid. Alleen de jaarcijfers worden op betrouwbaarheid gecontroleerd.

Het Ministerie van VWS gebruikt ook een microbestand met pgb-data voor het bepalen van het aantal budgethouders met een indicatie voor begeleiding (al dan niet in combinatie met persoonlijke verzorging en/of verpleging) en de gemiddelde dagprijs voor begeleiding (al dan niet in combinatie met persoonlijke verzorging en/of verpleging). Het microbestand bevat gegevens van zeven zorgkantoren en wordt onder meer gebruikt door het CPB (2011). Er vindt geen controle plaats op de betrouwbaarheid van het gebruikte microbestand. Het ministerie geeft aan dat dit bestand representatief is. Het ministerie extrapoleert de analyse van het microbestand voor de landelijke situatie. Wij concluderen dat de bewerking van het bestand en de gehanteerde tarieven logisch en herleidbaar zijn.

2.3 Zorg in natura

2.3.1 Toelichting berekening

Figuur 2 (p. 12) laat zien hoe het Ministerie van VWS het bedrag heeft berekend dat het in 2014 naar het Gemeentefonds overhevelt voor het

¹¹ Het Ministerie van VWS vermeldt dit in het memo waarin de berekening van het over te hevelen budget is vastgelegd.



onderdeel zorg in natura. (Deze berekening is exclusief de doelmatigheidskorting van 5%.) Bij sommige stappen staat een vraagteken; dat betekent dat wij een kanttekening plaatsen bij de wijze waarop deze stap is uitgevoerd of bij de onderbouwing van het desbetreffende bedrag.

12

Figuur 2 Berekening zorg in natura

Uitgaven zorg in natura		Bedrag (€ mln.)
	Uitgaven 2010 voor begeleiding in natura	1.924
	Uitgaven 2010 begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden	-183
?	Uitgaven 2010 kortdurend verblijf	+64
	Eigen bijdragen 2010	-52
	Totaal 2010	1.753
?	Geraamde volumegroei 2,5% per jaar	+182
	Totaal 2014	1.935

Allereerst is het ministerie nagegaan wat in 2010 de uitgaven waren voor begeleiding. Het betreft een bedrag van € 1,9 miljard. Dit is ongeveer twee derde van het totaal over te hevelen budget. Vanwege het grote financieel belang lichten we in § 2.3.2 toe hoe deze stap is uitgevoerd.

De in 2010 gerealiseerde uitgaven zijn vervolgens verlaagd met de uitgaven voor de begeleiding van verblijfsgeïndiceerden (deze groep gaat niet over naar gemeenten), verhoogd met de uitgaven voor kortdurend verblijf en verlaagd voor de inning van de eigen bijdragen. De correcties voor kortdurend verblijf en de eigen bijdragen geven ons aanleiding tot opmerkingen (§ 2.3.3 en § 2.3.4).

Dit levert een totaal bedrag op voor de kosten van extramurale begeleiding en kortdurend verblijf in 2010. Dit totaal is ten slotte geïndexeerd met de geraamde volumegroei van 2,5% per jaar. Onze bevindingen bij deze stap staan in § 2.3.5.

In § 2.3.6 gaan we in op de berekening van het bedrag voor het overgangsjaar 2013. Daarvoor heeft het ministerie berekend hoeveel



nieuwe cliënten en hoeveel herindicaties de gemeenten in 2013 kunnen verwachten. Ook bij deze berekening plaatsen wij een kanttekening.

13

2.3.2 Uitgaven extramurale begeleiding 2010

De berekening van de in 2010 gerealiseerde uitgaven voor de extramurale begeleiding is goed uitgevoerd door het Ministerie van VWS. Vanwege het grote financiële belang (€ 1,9 miljard) lichten wij hieronder toe hoe het ministerie bij deze stap te werk is gegaan.

De uitgaven voor 2010 zijn berekend op basis van gegevens van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). De NZA heeft in beleidsregels de prestaties van zorgaanbieders gedefinieerd. Bij elke prestatie hoort een tarief. De zorgkantoren en -aanbieders verantwoorden elk jaar aan de NZA de geleverde prestaties (aantal * tarief). Zodoende beschikt de NZA over gegevens over de totale uitgaven per prestatie.

Het Ministerie van VWS heeft aan de hand van de NZA-beleidsregels bepaald welke prestaties betrekking hebben op de extramurale begeleiding en dagbesteding met bijbehorend vervoer. Deze prestaties gaan over naar de Wmo.

Samengestelde prestaties

Wij merken op dat sommige prestaties die onder de AWBZ-functie begeleiding vallen niet alleen begeleiding, maar ook andere vormen van zorg omvatten, bijvoorbeeld persoonlijke verzorging of verpleging. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan cliënten die deelnemen aan een dagprogramma (begeleiding), maar dat alleen kunnen als zij daarbij bijvoorbeeld hulp krijgen bij toiletbezoek (persoonlijke verzorging). Dergelijke samengestelde prestaties onder de functie begeleiding gaan integraal over naar de Wmo.¹² In de berekening gaat het Ministerie van VWS voor deze prestaties ook uit van de integrale tarieven. Dit betekent dat gemeenten worden bekostigd om bij samengestelde prestaties, die in de AWBZ tot de functie begeleiding behoorden, niet alleen de begeleiding maar ook de bijkomende vormen van zorg te betalen.

Van de over te hevelen prestaties zijn de totale uitgaven in 2010 bij elkaar opgeteld, met als uitkomst het bedrag van € 1,9 miljard. Wij hebben de beleidsregels en de gegevens van de NZA bekeken, evenals de optelling van de uitgaven per prestatie door het Ministerie van VWS. Wij constateren dat deze stap correct is verlopen.

Wij hebben ook gekeken of er in opzet voldoende waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van de door de NZA geregistreerde uitgaven. Dat is het

¹² Deze constatering betreft alleen prestaties die in de NZA-beleidsregels CA-300-522 en CA-300-509 zijn beschreven en betrekking hebben op de extramurale begeleiding en dagbesteding met bijbehorend vervoer.



geval. De gegevens die zorgkantoren en zorgaanbieders bij de NZA aanleveren zijn voorzien van een accountantscontrole. De accountant controleert de aan de NZA verantwoorde uitgaven en kijkt daarbij onder meer naar de administratieve organisatie en de interne controles bij de zorgkantoren en aanbieders.

14

2.3.3 Uitgaven kortdurend verblijf

Wij constateren dat er geen zekerheid is over de gerealiseerde uitgaven voor kortdurend verblijf. In de berekening gaat het Ministerie van VWS uit van een bedrag van € 64 miljoen in het basisjaar 2010.

Bij kortdurend verblijf zijn er zowel kosten voor het verblijf in de logeering als kosten voor bijkomende zorg die de cliënt tijdens het logeren nodig heeft (bijvoorbeeld persoonlijke verzorging of verpleging). Voor het kortdurend verblijf is geen integraal tarief vastgesteld waarin zowel de kosten van het verblijf als de kosten van de bijkomende zorg zijn meegerekend. In de praktijk leidt dit tot discussies over de omvang van de te leveren zorg tussen de aanbieder van de logeering en de aanbieder die thuis zorg levert. Als een cliënt bijvoorbeeld twee etmalen per week gebruikmaakt van logeering, moet de aanbieder van logeering twee zevende van de bijkomende zorg leveren en de aanbieder thuis vijf zevende. In de praktijk blijkt het voor aanbieders moeilijk om de zorg te 'knippen'. Om te zorgen dat de gebruikers hiervan niet de dupe worden, hanteert het Ministerie van VWS sinds 2009 het beleid dat zorgkantoren voor de logeeringplaatsen meer zorg mogen inkopen dan is opgenomen in de indicaties (VWS, 2009).

Het Ministerie van VWS baseert het bedrag (€ 64 miljoen) voor de uitgaven van kortdurend verblijf op een inventarisatie door een adviesbureau (HHM, 2010). Het adviesbureau geeft aan dat het onderzoek een inventariserend karakter had en dat de zorgkantoren het moeilijk vonden de gevraagde gegevens te leveren. Dit blijkt ook uit de rapportage: van sommige zorgkantoren ontbreken gegevens en de gegevens zijn onderling niet goed vergelijkbaar (een deel van de gegevens betreft alleen de uitgaven voor de verblijfscomponent; andere gegevens betreffen zowel de verblijfscomponent als de bijkomende zorg). Hierdoor biedt de inventarisatie geen zekerheid over de werkelijke uitgaven voor kortdurend verblijf.

2.3.4 Eigen bijdragen

De geïnde eigen bijdragen voor de kosten van begeleiding worden bij het onderdeel zorg in natura in mindering gebracht op het over te hevelen



budget. Het ministerie wijkt daarmee af van de rekenregel, want deze correctie is daarin niet genoemd. Het is echter logisch dat het ministerie de eigen bijdragen in mindering brengt: op dit moment int het Rijk de eigen bijdragen voor de begeleiding, straks kunnen gemeenten de eigen bijdragen innen. Bij het onderdeel zorg in natura betreft het een correctie van € 52 miljoen.

15

Overigens heeft het Ministerie van VWS bij het onderdeel pgb *geen* correctie voor de eigen bijdragen toegepast. Er is namelijk geen informatie beschikbaar om bij de pgb's de hoogte van de eigen bijdragen voor begeleiding te bepalen. Zonder deze correctie valt het over te hevelen budget iets hoger dan wanneer deze correctie wel had plaatsgevonden.

2.3.5 Volume-index Budgettair Kader Zorg

De rekenregel bevat de volgende afspraak over de volumegroei van de zorg in natura: *'Het over te hevelen bedrag ontwikkelt zich tot het moment van decentralisatie in 2013/2014 met de daarvoor geraamde groeivoet binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) die van toepassing is (deze bedraagt gemiddeld 2,5% per jaar) ...'*¹³ Wij constateren dat uit deze formulering niet is af te leiden welk groeipercentage het ministerie moet toepassen. Het BKZ groeit namelijk met 3,25% per jaar (VWS, 2011c) en het BKZ is ook geen raming maar een norm. De in de rekenregel genoemde 2,5% per jaar komt uit een interne doorvertaling van het BKZ van het ministerie.

Bij zijn aantreden stelt een nieuw kabinet, op voorstel van de minister van Financiën, in de Startnota een budgettair kader vast voor de hele kabinetsperiode (Financiën, 2010). Er zijn drie dekkaders: de rijksbegroting in enge zin, het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Voor ieder begrotingsjaar legt een kabinet vast hoeveel in ieder kader maximaal mag worden uitgegeven. Het BKZ is dus geen raming, maar een norm. Er is dus ook geen geraamde groeivoet in het BKZ. Het Ministerie van VWS en de VNG hebben de rekenregel op dit punt derhalve niet eenduidig geformuleerd.

Voor de periode 2011-2015 is de jaarlijkse groei van het huidige BKZ 3,25% (exclusief inflatie). Als we dit groeipercentage toepassen, komt het bedrag voor 2014 circa € 60 miljoen hoger uit. Wij merken op dat het

¹³ Elders in de bestuursafspraken is vastgelegd dat deze systematiek ook van toepassing is voor 2015 en in beginsel ook voor de jaren na 2015, zolang de decentralisatie-uitkering niet overgaat naar de algemene uitkering.



volgende kabinet bij zijn aantreden een nieuw BKZ zal vaststellen. Het is nu onbekend welke jaarlijkse groei het daarin als norm zal opnemen.

16

Het Ministerie van VWS gaat in de berekening uit van een jaarlijkse volumegroei van 2,5%. Dit percentage is niet ontleend aan het BKZ, maar aan een intern memo waarin het ministerie de groei ruimte van het BKZ toedelt aan de verschillende sectoren in de zorg. Het Ministerie van VWS past deze ramingen regelmatig aan; op het moment dat de Bestuursafspraken 2011-2015 werden vastgesteld, hanteerde het ministerie voor de langdurige zorg een groei van 2,5% per jaar. Met langdurige zorg bedoelt het ministerie de hele AWBZ. Het is dus geen specifiek groeipercentage voor de (extramurale) begeleiding. Wij zijn nagegaan of er door het Ministerie van VWS of het CPB een specifieke raming wordt gehanteerd voor de begeleiding. Dat is niet het geval.

2.3.6 Budget 2013: verwachte instroom en herindicaties

Om voor het onderdeel zorg in natura het budget voor het overgangsjaar 2013 te berekenen, heeft het Ministerie van VWS gebruikgemaakt van cijfers van het CIZ over de instroom en het aantal herindicaties voor begeleiding in 2011. Aan de hand van deze stroomcijfers heeft het ministerie berekend hoeveel nieuwe cliënten en hoeveel herindicaties de gemeenten in 2013 kunnen verwachten.

Wij constateren dat de stroomcijfers behoorlijk fluctueren en dat dat gevolgen heeft voor de hoogte van het budget voor 2013. Het ministerie rekent met de stroomcijfers over de periode januari t/m december 2011. Dat zijn de meeste actuele gegevens. De stroomcijfers over deze periode leiden tot een budget voor 2013 van € 722 miljoen. Wanneer gerekend wordt met de stroomcijfers over de periode juli 2010 t/m juni 2011, komt het budget voor 2013 uit op € 796 miljoen¹⁴, een verschil van circa 10%.

Het fluctueren van de stroomcijfers heeft geen gevolgen voor de berekening van het budget voor 2014. In die berekening worden geen stroomcijfers gebruikt. Wij merken echter op dat het fluctueren van de stroomcijfers wel effect kan hebben op de omvang van de zorgvraag en dus de uitgaven voor gemeenten. Met andere woorden: de feitelijke volumegroei door instroom, uitstroom en herindicaties kan afwijken van de in de berekening gebruikte volumegroei van 2,5%. Dit kan financiële gevolgen hebben voor de gemeenten.

¹⁴ De genoemde bedragen betreffen het totaal budget, dus inclusief het budget voor het onderdeel pgb, de doelmatigheidskorting van 5% en de volumegroei (2,5% per jaar).



Wij hebben ook gekeken in hoeverre er waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van de gebruikte stroomcijfers van het CIZ. Wij constateren dat er geen (externe) controle plaatsvindt op de betrouwbaarheid van de verschillende databestanden en de bewerkingen daarvan binnen het CIZ.

17

2.4 Slotopmerkingen

De bevindingen die wij in dit rapport presenteren, gaan vooral over de onderbouwing van de door het Ministerie van VWS gebruikte gegevens en de plausibiliteit van de gehanteerde aannames. De onzekerheden die wij hebben aangetroffen werken beide kanten op: de kosten voor begeleiding en kortdurend verblijf kunnen in 2013 en 2014 zowel hoger als lager uitvallen dan het Ministerie van VWS nu heeft berekend. Wij kunnen deze onzekerheden niet wegnemen omdat betere gegevens, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet voorhanden zijn. Het is aan de staatssecretaris van VWS en aan de VNG om in onderling overleg te bepalen of onze constatering en aanleiding geven tot bijstelling van het over te hevelen bedrag.

Figuur 3 (p. 18) laat zien welke onzekerheden wij constateren in de berekening die het Ministerie van VWS heeft gemaakt voor het over te hevelen budget voor 2014. De vraagtekens betekenen dat wij een kanttekening plaatsen bij de wijze waarop de desbetreffende stap is uitgevoerd of bij de onderbouwing van het bedrag.

Deze toets op de berekening van het naar het Gemeentefonds over te hevelen budget geeft nog geen inzicht in de effecten van de decentralisatie op lokaal niveau. Wij zijn van plan daar op later moment, in samenwerking met lokale rekenkamers, onderzoek naar te doen.


Figuur 3 Berekening totaal over te hevelen budget 2014

Uitgaven pgb		Bedrag (€ mln.)
	Uitgaven pgb 2011	1.081
	Verwachte volumegroei (11% per jaar)	386
?	Effecten pgb-maatregel	-490
	Totaal 2014	977

Uitgaven zorg in natura		Bedrag (€ mln.)
	Uitgaven 2010 voor begeleiding in natura	1.924
	Uitgaven 2010 begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden	-183
?	Uitgaven 2010 kortdurend verblijf	+64
	Eigen bijdragen 2010	-52
	Totaal 2010	1.753
?	Geraamde volumegroei 2,5% per jaar	+182
	Totaal 2014	1.935

Berekening totaal over te hevelen budget		Bedrag (€ mln.)
	Uitgaven pgb	977
	Uitgaven zorg in natura	1.935
	Totaal pgb en zorg in natura	2.912
	Doelmatigheidskorting 5%	-146
	Inloopfunctie GGZ	55
	Totaal over te hevelen budget 2014	2.821



3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

19

We hebben ons conceptrapport voor een reactie voorgelegd aan de staatssecretaris van VWS en aan de VNG. De staatssecretaris van VWS en de voorzitter van de directieraad van VNG hebben op respectievelijk 24 en 23 mei 2012 gereageerd op ons conceptrapport. In § 3.1 vatten wij de reactie van de staatssecretaris samen, in § 3.2 de reactie van VNG. De volledige reacties staan op onze website www.rekenkamer.nl. De reacties zijn voor ons aanleiding om in § 3.3 een kort nawoord op te nemen.

3.1 Reactie staatssecretaris van VWS

De staatssecretaris spreekt haar waardering uit voor de voortvarendheid waarmee de Algemene Rekenkamer het onderzoek ter hand heeft genomen.

De staatssecretaris geeft aan dat er door de val van het kabinet op dit moment geen duidelijkheid is over de status van het wetsvoorstel en dat het ook niet zeker is of de decentralisatie per 1 januari 2013 zal plaatsvinden. Ook de gevolgen van het 'Lenteakkoord', waarin naast een aanvullende bezuiniging op de zorg van € 1,6 miljard ook intensiveringen voor het pgb (€ 150 miljoen) en palliatieve zorg en preventie zijn opgenomen (€ 100 miljoen), zijn nog niet duidelijk. De staatssecretaris acht de kans groot, dat het 'Lenteakkoord' zal leiden tot een herberekening van het over te hevelen budget.

Ondanks deze onzekerheden is ons rapport voor de staatssecretaris relevant en bruikbaar. Het rapport biedt haar aanknopingspunten voor een aantal vervolgacties en nader bestuurlijk overleg met gemeenten en het afleggen van verantwoording hierover aan de Tweede Kamer.

Algemeen

De staatssecretaris constateert dat de nadruk in onze rapportage vooral ligt op de geconstateerde onzekerheden en dat daardoor het risico bestaat dat de positieve conclusies onvoldoende voor het voetlicht



worden gebracht. Zij heeft echter begrip voor onze keuze om onderdelen die voldoen aan de toetscriteria niet nader toe te lichten.

20

De staatssecretaris geeft aan dat een aantal van de door ons geconstateerde onzekerheden inherent zijn aan het maken van ramingen. In dat licht merkt de staatssecretaris op dat in de bestuurlijke afspraken is overeengekomen om in de eerste jaren na decentralisatie het budget te monitoren.

Veronderstelde effecten pgb-maatregelen

De staatssecretaris geeft aan dat de gevolgen van de pgb-maatregelen een ex-ante veronderstelling betreffen. Met het oog op deze onzekerheid is de staatssecretaris uitgegaan van een meer behoedzame veronderstelling van de vraaguitval (32%) dan mocht worden aangenomen op basis van onderzoeken van SCP en ITS. De staatssecretaris heeft het SCP gevraagd om de gevolgen van de pgb-maatregel direct vanaf de invoering in 2012 te monitoren. De staatssecretaris geeft aan dat verwacht mag worden dat de uitval bij relatief lichtere zorgvormen, zoals extramurale begeleiding, hoger zal zijn dan bij relatief zwaardere zorgvormen, zoals verpleging en verzorging. De vraaguitval bij extramurale begeleiding door de pgb-maatregel zal naar verwachting van de staatssecretaris dan ook eerder hoger uitpakken dan 32%, dan lager.

Betrouwbaarheid microbestand met pgb-data

De staatssecretaris acht het microbestand met pgb-data voldoende betrouwbaar om haar beleid op te baseren. Het microbestand betreft geanonimiseerde administratieve data van een aantal zorgkantoren. De staatssecretaris geeft aan dat het in het belang van de zorgkantoren zelf is om hun administratie op orde te hebben voor hun eigen bedrijfsvoering.

Uitgaven kortdurend verblijf in natura

De staatssecretaris herkent de door ons geconstateerde onzekerheden over de uitgaven voor kortdurend verblijf. Zij kondigt aan daar nader onderzoek naar te laten uitvoeren.

Volume index Budgettair Kader Zorg (BKZ)

De staatssecretaris is van mening dat de afspraak over de volume-indexatie van meet af aan duidelijk is geweest. Dit zou in de voorbereiding van de bestuursafspraken nadrukkelijk aan de orde zijn geweest. De VNG zou zich bij het sluiten van de bestuursafspraken ook akkoord hebben verklaard met deze afspraak.

*Budget 2013: verwachte instroom en herindicaties*

21

De staatssecretaris onderschrijft onze constatering dat er aanzienlijke fluctuaties zijn in de nieuwe instroom en het aantal herindicaties. Zij geeft aan dit als een gegeven te beschouwen, dat het gevolg is van de dynamiek in de langdurige zorg.

Conclusie

De staatssecretaris benadrukt dat al het mogelijke is gedaan om de bestuurlijke afspraken rond de rekenregel na te komen door gebruik te maken van de meest betrouwbare gegevensbronnen en de gebruikte aannames zo goed mogelijk te onderbouwen.

De staatssecretaris schrijft dat het rapport op een aantal punten aanleiding geeft tot nader bestuurlijk overleg met gemeenten. Dit overleg zal plaatsvinden zodra er meer duidelijkheid is over zowel de status van het wetsvoorstel als over de uitwerking van het 'Lenteakkoord'.

3.2 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG begint met het uitspreken van haar waardering voor de zorgvuldigheid en snelheid waarmee het onderzoek naar de toepassing van de rekenregel is uitgevoerd.

Afwijking rekenregel bij pgb's

In de berekening van het pgb-budget is een later basisjaar gekozen dan is afgesproken in de rekenregel. De Algemene Rekenkamer vindt deze afwijking 'terecht beargumenteerd'. Volgens de VNG is dit alleen te billijken omdat 2010 vanwege de pgb-wachlijsten een atypisch en onbruikbaar referentiejaar is.

Veronderstelde effecten pgb-maatregel

De VNG voegt twee kanttekeningen toe bij de onderzoeken naar de effecten van de pgb-maatregel. Ten eerste hebben de onderzoeken betrekking op veronderstelde gedragseffecten bij de burger binnen de AWBZ. De Wmo is echter een ander regime, waardoor gedragseffecten niet een-op-een zijn door te vertalen. Volgens de VNG zou de vraaguitval binnen de Wmo lager kunnen zijn dan binnen de AWBZ. Ten tweede moet een onderscheid gemaakt worden tussen vraaguitval (nieuwe aanvragers die afzien van een aanvraag als er geen pgb meer is) en uitstroom (cliënten die soms jarenlang een pgb hebben gehad en verondersteld worden uit te stromen). Verder staat in het rapport dat het SCP de vraaguitval in de AWBZ in 2012 onderzoekt. De VNG geeft aan dat de



situatie binnen de Wmo en de uitstroom als geheel niet gemonitord wordt. De VNG acht een meerjarige monitoring op dit moment de enige manier om gemeenten niet in het onzekere te storten.

22

Volume-index bij zorg in natura

De VNG onderschrijft de observatie dat de toepassing van afspraken over de volume-indexatie onnavolgbaar is. Tijdens de onderhandeling is volgens de VNG afgesproken dat dezelfde groeicijfers zouden worden gebruikt als het Rijk hanteert in zijn budgettaire meerjarenkader (BKZ). Het Ministerie van VWS heeft een gemiddelde groei van 2,5% gepresenteerd, maar de Algemene Rekenkamer constateert dat de jaarlijkse groei van het BKZ 3,25% bedraagt. Voor begeleiding sec maakt het ministerie geen ramingen. Volgens de VNG is gebleken dat de AWBZ-begeleiding de afgelopen periode groeicijfers boven de 3,25% heeft laten zien. Als voorbeeld noemt de VNG de basisrapportages van het CIZ. De VNG acht het zeer waarschijnlijk dat de begeleiding binnen de AWBZ harder groeit dan het AWBZ-gemiddelde.

Budget voor 2013: verwachte instroom en herindicaties

Tot slot gaat de VNG in haar reactie in op de berekening van het budget voor 2013. In de bij de VNG bekende stukken staat een bedrag van € 796 miljoen, wat gebaseerd is op stroomcijfers van juli 2010–juni 2011. Uit ons rapport blijkt dat het Ministerie van VWS zich baseert op stroomcijfers uit een recenter tijdvak en als gevolg daarvan op een ander bedrag uitkomt (€ 722 miljoen). Het is voor de VNG onduidelijk waarom op het laatste moment is gekozen voor een andere periode. De VNG is ook van mening dat de keuze voor een recenter tijdvak in strijd is met de afspraken in de rekenregel. De rekenregel neemt de realisatiecijfers van 2010 als uitgangspunt. Los hiervan vindt de VNG de berekening van budget 2013 weinig transparant.

3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Veronderstelde effecten van de pgb-maatregel

Zowel de staatssecretaris als de VNG reageert op de veronderstelde effecten van de pgb-maatregel. Beide partijen dragen argumenten aan waarom de veronderstelde vraaguitval hoger (staatssecretaris) dan wel lager (VNG) zou kunnen zijn dan de door het Ministerie van VWS veronderstelde 32%. Deze argumenten kunnen door het beschikbare onderzoek echter niet gestaafd worden, zodat wij daar geen uitspraak over kunnen doen.



Volume-index Budgettair Kader Zorg

23

Zowel de staatssecretaris als de VNG reageert op de bestuurlijke afspraak over de volumegroei van de zorg in natura. Wij zijn bij onze toets uitgegaan van de formulering in de rekenregel. Deze is onduidelijk en kan niet eenduidig worden toegepast. Wij kunnen geen uitspraak doen over de wijze waarop deze afspraak in het voortraject tot stand is gekomen. De VNG merkt op dat in basisrapportages van het CIZ de werkelijke groei hoger is dan 3,25%. Wij constateren dat de groei fluctueert en er geen specifieke raming voor begeleiding beschikbaar is.

Budget 2013: verwachte instroom en herindicaties

De VNG stelt aan de orde dat het ministerie de berekening van het budget 2013 op het laatste moment heeft aangepast door uit te gaan van recentere stroomcijfers. Dit zou in strijd zijn met de afspraken in de rekenregel. Wij merken op dat de rekenregel geen uitsluitsel geeft over hoe het budget voor het overgangsjaar 2013 berekend zou moeten worden en welke stroomcijfers daarbij gebruikt moeten worden. In ons rapport constateren wij dat de stroomcijfers fluctueren en dat dat gevolgen heeft voor de hoogte van het budget voor 2013. Het is aan de staatssecretaris en de VNG om te bepalen welk tijdvak uitgangspunt moet zijn voor de berekening.



Bijlage Rekenregel

24

De basis voor het over te hevelen bedrag in 2013 (naar rato) en 2014 zijn de gerealiseerde uitgaven in 2010 voor dagbesteding, begeleiding en bijbehorend vervoer, inclusief de begeleiding voor jeugd en exclusief begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden.

De kosten voor mensen op de wachtlijst pgb die alsnog een pgb toegewezen krijgen worden hierbij opgeteld. Dat geldt ook voor de middelen voor de inloofunctie GGZ.

Het over te hevelen bedrag wordt verlaagd voor de effecten van de IQ-maatregel, verhoogd met middelen uit de weglek IQ-maatregelen (voor zover die weglekmiddelen ten goede komen aan de gemeenten) en gecorrigeerd voor de effecten van maatregelen om de pgb's beheersbaar te maken.

Het bedrag wordt eventueel gecorrigeerd voor bijzondere doelgroepen, kortdurend verblijf en hulpmiddelen waarover ultimo juni 2011 wordt besloten. De middelen die betrekking hebben op de decentralisatie van hulpmiddelen en de inloofunctie GGZ worden niet gekort met 5%.

Naar huidig inzicht gaat het bij de decentralisatie van begeleiding om een bedrag van tussen de € 2,1 en € 3,3 miljard in 2014. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de pgb-maatregelen. De effecten hiervan zijn op dit moment nog niet goed in te schatten.

Het over te hevelen bedrag ontwikkelt zich tot het moment van decentralisatie in 2013/2014 met de daarvoor geraamde groeivoet binnen het Budgettair Kader Zorg die van toepassing is (deze bedraagt gemiddeld 2,5% per jaar) en een beschikbare nominale index volgens de thans gehanteerde systematiek binnen de AWBZ.

Op het totale geïndexeerde budget dat wordt overgeheveld in 2013 en 2014 wordt een doelmatigheidskorting toegepast van 5%, waarmee beide partijen accepteren dat de korting lager of hoger kan uitvallen dan het vastgestelde bedrag van € 140 miljoen (vanaf 2014) uit het regeerakkoord.



Een onafhankelijke instantie wordt verzocht vóór de meicirculaire 2012 te toetsen of de relevante beschikbare budgetten conform de rekenregel aan de gemeenten worden overgedragen.

De middelen worden ingebracht in een nieuwe decentralisatie-uitkering Wmo begeleiding die tot en met 2015 wordt geïndexeerd met de daarvoor in 2011 geraamde reële groeiruimte voor de AWBZ van gemiddeld 2,5% per jaar en de jaarlijks beschikbare nominale index.



Literatuur

26

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.

BZK (2011). *Aanbiedingsbrief bestuursafspraken (met bijlagen)*, d.d. 2 september 2011. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CPB (2011). *Effecten van het kabinetsvoorstel voor het pgb*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Financiën (2010). *Aanbiedingsbrief startnota*, d.d. 9 november 2010. Den Haag: Ministerie van Financiën.

HHM (2011). *Indicatie omvang afspraken kortdurend verblijf*, d.d. 18 maart 2011. Enschede: Bureau HHM.

ITS (2010). *Op weg naar een solide pgb*. Nijmegen: ITS.

SCP (2011). *De opmars van het pgb*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede Kamer (2011a). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 217, nr. 2 en 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Stabiliteitsprogramma Nederland*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 21 501-07, nr. 915. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2012. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XVI, nr. 2. Den Haag: Sdu.



Tweede Kamer (2011d). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Tweede nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 217, nr. 63. Den Haag: Sdu.

VWS (2009). *Brief van de staatssecretaris van VWS aan Zorgverzekeraars Nederland*, d.d. 10 december 2009. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. mr. drs. M. van Eck (projectleider)
Dhr. A. Elabassi MSc
Dhr. dr. C.P. van Gelder
Dhr. drs. A.B.M. Gloerich
Dhr. G. Koop MSc
Mw. drs. S.W. Mathijssen RO
Dhr. C. Roest RA
Dhr. P.Q. van der Spijk

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Sabine Joosten/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2012