

Vergaderjaar 2011–2012

31 347

Voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging

E

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2011

De commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin heeft op 29 september 2010 het voorlopig verslag uitgebracht inzake het voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging (Kamerstukken I, 2010–2011, 31 347 C).

In reactie hierop zend ik u hierbij de antwoorden van de regering.

Inleiding

Voor een goed begrip van de antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen, maakt de regering graag eerst enkele algemene opmerkingen.

Het voorstel brengt geen oplossing voor het veronderstelde probleem; het gaat uit van de gedachte dat aanbieders als vanzelf een kwaliteitsslag toepassen en hun personeel beter gaan belonen indien er basistarieven zouden bestaan. Het voorstel biedt daarover echter geen enkele zekerheid. Het voorstel leidt naast tot hogere uitvoeringslasten bovendien tot een beperkte prikkel voor marktpartijen om te vernieuwen. Dit heeft een negatief effect op innovatie, hetgeen slecht is voor de doelmatigheid en de geleverde kwaliteit.

De regering wijst verder in de onderstaande antwoorden op verschillende bronnen waaruit blijkt dat het, over het algemeen, goed is gesteld met de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging, dat de cliënten zeer tevreden zijn over de ontvangen ondersteuning en dat gemeenten voldoen aan de wettelijke compensatieplicht. Het voorstel is in dit opzicht naar het oordeel van de regering dan ook overbodig. Daarnaast is de regering van oordeel dat het voorstel om het gebruik van basistarieven in de Wmo te verplichten een onwenselijke ingreep betreft in het decentrale systeem

van de wet en de onderhandelingsvrijheid tussen gemeenten en aanbieders.

Ook biedt het voorstel de minister de mogelijkheid om nadere regels te stellen. De Raad van State heeft in reactie op dit voorstel van wet, hierover al vermeld: «landelijk vastgestelde gedetailleerde normen waaraan bepaalde voorzieningen moeten voldoen, passen niet in de sturingsfilosofie die in de Wmo is gekozen».

Basistarieven: prijs en kwaliteit

De leden van de PvdA-fractie menen dat de competitie op kwaliteit in de huishoudelijke verzorging een goede zaak is. Hoe borgt de initiatiefneemster met de voorliggende wet dat deze competitie op kwaliteit voldoende ruimte krijgt? Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

In de memorie van toelichting bij dit voorstel lijkt de initiatiefneemster ervan overtuigd dat bij het stellen van een basistarief ook een goede kwaliteit van zorg is geborgd. Kan zij dit toelichten?

Kan de regering aangeven hoe zij aankijkt tegen de relatie tussen het vaststellen van basistarieven en de borging van kwaliteit van zorg?

Reactie regering:

De «zorgplicht» voor gemeenten, die de initiatiefnemer introduceert, gaat blijkens de toelichting uit van de gedachte dat er «vanuit de markt, zonder overheidsingrijpen geen bevredigend aanbod» van huishoudelijke verzorging komt, dat voldoet aan de «vanuit algemeen belang gewenste beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit». Bovendien creëert het voorstel een titel om landelijke kwaliteitsregels te stellen indien de gemeente «nalatig» zou zijn.

Het is, over het algemeen, goed gesteld met de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging. Dit blijkt uit diverse bronnen. Al in augustus 2007 is onderzoek gedaan naar de vraag of cliënten vinden dat de gemeente heeft voldaan aan de compensatieplicht. Acht maanden na de inwerkingtreding van de Wmo kon de conclusie getrokken worden dat dat het geval was.¹ Het (extern) onderzoek naar het nakomen van de compensatieplicht is sedertdien meermaals herhaald, waarbij de conclusie steeds eensluidend was. De Kamer is hierover vanzelfsprekend steeds geïnformeerd. Uit een onderzoek van het NIVEL naar klantervaringen onder circa 2 500 cliënten (2008–2009), waarbij gebruik is gemaakt van de «CQ-index hulp bij het huishouden», blijkt dat cliënten de huishoudelijke verzorging met gemiddeld een 8,3 waarden². Uit een onderzoek naar de klanttevredenheid door SGBO (over 2009) onder bijna 80 000 cliënten die huishoudelijke verzorging ontvingen, kwam een waarderingscijfer van 7,8³. De meest recente informatie over de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging is afkomstig van de klantervaringsmeting over 2010. De scores op de indicatoren in deze CQ-meting laten een positief beeld zien. De overgrote meerderheid van de ondervraagden heeft goede ervaringen als het gaat om het nakomen van afspraken, bejegening, deskundigheid en de effectiviteit van de hulp⁴.

Gemeenten zijn uit hoofde van de Wmo verantwoordelijk voor de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en hechten ook veel waarde aan deze kwaliteit. Uit het SCP-rapport «Op weg met de Wmo»⁵ blijkt dat gemeenten bij het beoordelen van offertes van aanbieders de afgelopen jaren een steeds groter belang aan «kwaliteit» zijn gaan toekennen. De tarieven zijn bij de »tweede« aanbestedingsronde (2010) significant gestegen, voor zowel huishoudelijke verzorging 1 als huishoudelijke verzorging 2. De regering constateert dat partijen hebben geleerd van de eerste ervaringen met het aanbesteden in de Wmo. Er is wat de regering

¹ Research voor Beleid, invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden, eindrapport, augustus 2007.

² NIVEL CQ-Index Hulp bij het Huishouden: meetinstrumentontwikkeling. Kwaliteit van de hulp bij het huishouden vanuit het perspectief van cliënten, NIVEL, 2009.

³ SGBO Benchmarking, «Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren», Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2009, augustus 2010.

⁴ De uitkomsten worden binnenkort gepubliceerd op www.jaarverslagenzorg.nl

⁵ Evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, «Op weg met de Wmo, Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007–2009», Den Haag 2010.

betreft dan ook geen aanleiding om in te grijpen in het systeem van de Wmo en in de vrijheid van onderhandeling tussen gemeenten en aanbieders door het introduceren van basistarieven.

De Wmo kent met betrekking tot de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging ook de nodige randvoorwaarden. Allereerst is in de Wmo een compensatieplicht voor gemeenten opgenomen. Deze compensatieplicht biedt burgers de zekerheid dat zij door hun gemeente in staat worden gesteld om een huishouden te voeren. Verder dienen gemeenten op grond van de Wmo in het beleidsplan aandacht te besteden aan de maatregelen die zij nemen om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning te borgen. Dit beleidsplan is onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus, en daarmee onderwerp van de horizontale verantwoording.

Bovendien is de regering – met het oog op de decentralisatie van de extramurale begeleiding – voornemens om de gemeentelijke kwaliteitszorg nog beter te verankeren in de Wmo. Dit betekent onder andere dat gemeenten volledig verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de uitgevoerde maatschappelijke ondersteuning én het toezicht daarop. Als extra waarborg zal de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezien op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de toezichhoudende taak ter zake de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Een verbeterde opzet van het verplichte cliëntervaringsonderzoek biedt daarnaast zowel voor gemeenten (college en gemeenteraad) als andere belanghebbenden (bijvoorbeeld een Wmo-raad) de mogelijkheid om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning beter in de gaten te houden.

Het vaststellen van basistarieven biedt volgens de regering geen extra garantie voor de borging van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging ten opzichte van de waarborgen die er thans reeds zijn. Hogere tarieven leiden uiteraard tot hogere inkomsten voor de aanbieders, maar er bestaat geen waarborg dat die hogere inkomsten ook worden ingezet ten behoeve van (het verbeteren van) de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat de hogere inkomsten worden aangewend voor de verhoging van de winst. Het voorstel van wet betekent het ontbreken van een prikkel voor de aanbieder om zijn processen zo efficiënt mogelijk en vernieuwend in te richten, met het oog op concurrentie op kwaliteit. In die zin luidt het antwoord op de vraag – of met onderhavig voorstel geborgd is dat competitie op kwaliteit voldoende ruimte krijgt – ontkennend.

Kwaliteit van de huishoudelijke zorg hangt samen met het opleidingsniveau van de aanbieders van deze zorg. Opleidingsniveau bepaalt vervolgens de inschaling of beloning van een medewerker. De leden van de SP-fractie vragen zich af of er onderzoek bekend is dat het niveau van inschaling van thuiszorgmedewerkers – in het heden en verleden – in kaart heeft gebracht? Is daarbij een trend zichtbaar?

Reactie regering:

Een dergelijk onderzoek is de regering niet bekend. De regering wijst erop, dat afspraken in het kader van de CAO over de koppeling tussen werkzaamheden, opleidingsniveau en salariëring tot het terrein van werkgevers en werknemers behoren.

Juridische aspecten

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering haar visie te geven op de vraag hoe het vaststellen van de basistarieven zich verhoudt tot

Europese regel of Europees beleid met betrekking tot de markt voor huishoudelijke verzorging.

Reactie regering:

Europese regels of Europees beleid leggen geen beperkingen op ten aanzien van het vaststellen van een basistarief voor de huishoudelijke verzorging door de gemeenteraad, met dien verstande dat daarbij geen sprake mag zijn van staatssteun.

Wettelijke terminologie

*In het eerste lid van artikel 21a wordt het begrip «huishoudelijke verzorging» gebruikt. Dit begrip is breder dan het begrip «huishoudelijke hulp». In lid 2a van ditzelfde artikel wordt gesproken over de «onderscheidenlijke vormen van huishoudelijke verzorging». De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen zich af of «huishoudelijke hulp» onder deze «onderscheidenlijke vormen» valt? Graag willen zij meer terminologische helderheid en vragen toe te lichten in hoeverre deze terminologie in lijn is met die van de Wmo.*

Reactie regering:

De regering wijst er allereerst op, dat de Wmo in artikel 1, eerste lid, onder h, het begrip «huishoudelijke verzorging» bevat. De Wmo heeft destijds, met oog op het toen geldende overgangsrecht, de terminologie van de AWBZ overgenomen.

In de praktijk wordt echter de term «huishoudelijke hulp» gebruikt. Vooral gemeenten hechtten bij de invoering van de Wmo aan vervanging van de term «huishoudelijke verzorging» door «hulp bij het huishouden» omdat men recht wilde doen aan de veranderingen in karakter, verantwoordelijkheid, aansturing en financiering. Partijen vinden dat de term «huishoudelijke verzorging» te veel aan de AWBZ doet denken (aan zorg, verzekering en landelijke uniformiteit) terwijl de term «huishoudelijke hulp» meer op participatie duidt (op de Wmo en maatwerk).

In de praktijk zien we ook dat als gevolg van maatwerk en «integrale ondersteuningsarrangementen» de huishoudelijke verzorging anders wordt vormgegeven.

In het licht hiervan heeft de regering ook het voornemen om de term «huishoudelijke verzorging» in de wet te vervangen door de term «huishoudelijke hulp».

*De leden van de **PvdA**-fractie steunen het invoeren van het zogenaamde «Zeeuws model», waarbij basistarieven voor de huishoudelijke verzorging bestaan. Deze leden zouden echter graag een nadere toelichting willen krijgen op de wijze waarop die basistarieven tot stand moeten komen en welke nadere regels daarbij gesteld kunnen gaan worden, bijvoorbeeld in termen van arbeidsvoorwaarden?*

Reactie regering:

De regering is, net als de leden van de PvdA-fractie, van mening dat het «Zeeuwse model» aantrekkelijke kenmerken bezit. VWS heeft dit model ook samen met de VNG opgenomen in de handreiking «Sociaal overwogen aanbesteden». Hierin worden meer dan 17 aanbestedingsvarianten besproken op het gebied van uitvoeringsbepalingen, geschiktheidseisen, gunningscriteria en gunnings- methodieken. Zo wordt

ingegaan op de mogelijkheid van het contracteren op basis van minimumtarieven, sociale criteria en/of goed werkgeverschap. Ook wordt de variant besproken waarbij alle aanbieders die voldoen aan minimumeisen worden gecontracteerd en de mogelijkheid van een veiling na selectie op basis van kwaliteit. De keuze voor de inrichting van de aan te besteden dienst en van de aanbestedingsmethode is afhankelijk van lokale omstandigheden en lokale politieke keuzen.

Eén van de varianten die in de handreiking «Sociaal overwogen aanbesteden» is beschreven, lijkt op het onderliggende voorstel van wet: de variant waarin gemeenten een minimumtarief voorschrijven. Om te voorkomen dat aanbieders in de offerte toch tegen een lagere prijs bieden, kan de gemeente het minimumtarief als eis (op straffe van uitsluiting) in het bestek opnemen of duidelijk maken dat de aanbieder die onder het minimum offreert, geen «extra punten scoort».

Verschillende gemeenten passen het Zeeuwse model toe. In dit model schrijft de gemeente een vaste prijs voor, waarbij minimumeisen aan de kwaliteit van de dienstverlening worden gesteld. De gemeente kan ook eisen aan arbeidsvoorwaarden stellen. Die eisen staan nauwkeurig in het bestek omschreven. De gemeente bepaalt een prijs die ze alle aanbieders wil betalen; alle aanbieders die voldoen aan de gestelde eisen en tegen de vastgestelde prijs willen leveren, worden gecontracteerd. Er zijn – in antwoord op de vraag – geen voorschriften hoe die prijs tot stand moet komen. De hoogte van de prijs is met name afhankelijk van de door de gemeente gevraagde kwaliteit. Dit Zeeuwse model is één van de mogelijkheden om de huishoudelijke verzorging aan te besteden, waarbij aanbieders zich alleen kunnen onderscheiden op kwaliteit. Ook de toetreding van nieuwe aanbieders is mogelijk. De cliënt heeft in dit model waarin veel aanbieders worden gecontracteerd, een grote keuzevrijheid, waardoor aanbieders voortdurend worden gestimuleerd om goede kwaliteit te leveren en daarmee cliënten aan zich te binden.

Samenvattend: in het Zeeuwse model bestaat geen mogelijkheid om van het door de gemeente bepaalde vaste tarief af te wijken; iedere aanbieder die contracteert, krijgt hetzelfde tarief (geen prijsconcurrentie tussen aanbieders). In het voorstel van wet kunnen gemeenten uiteenlopende tarieven hanteren, mits zij maar een bepaalde ondergrens hanteren. Hierdoor is in het voorstel van wet prijsconcurrentie tussen aanbieders wél mogelijk.

Tot slot

Bezuinigingen

*Wat verwachten de regering en de indienster voor gevolgen voor de gemeenten als er naar verwachting zal worden gekort op het gemeentefonds, zo vragen de leden van de **SP**-fractie zich af? Zal een verplicht basistarief voor huishoudelijke verzorging tot gevolg hebben dat gemeenten de thuiszorgtaak onvoldoende kunnen uitvoeren?*

*De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel er door de wetgever basistarieven worden vastgesteld in een tijd dat majeure bezuinigingen door diezelfde wetgever aan gemeenten zullen worden opgelegd. Kan de regering aangeven hoe redelijk en uitvoerbaar dit wetsvoorstel is? Enerzijds zorgt korting op het Gemeentefonds ervoor dat er minder geld beschikbaar is, anderzijds moet er wel aan de basistarieven worden voldaan? Hoe kijkt de initiatiefneemster tegen deze situatie aan? Graag een reactie van zowel de regering als de initiatiefneemster.*

Reactie regering:

Op de redelijkheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is de regering hiervoor reeds eerder uitgebreid ingegaan. Het is niet duidelijk op welke «majeure bezuinigingen» de leden van de PvdA-fractie precies doelen.

Dit wetsvoorstel stelt dat de gemeenteraad basistarieven vaststelt en dat bij AmvB nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de vaststelling van de basistarieven. Deze wet betekent een wijziging van de uitoefening van een gemeentelijke taak in die zin dat het voorschrijft dat gemeenten basistarieven moeten vaststellen.

In artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet is bepaald dat het Rijk bij een wijziging van een gemeentelijke taak, met kwantitatieve gegevens gestaafd, aan moet geven welke financiële gevolgen deze wijziging voor gemeenten heeft. Tevens zal het Rijk dan aangeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor gemeenten kunnen worden opgevangen. De toepassing van dit wetsartikel staat los van de omvang van het gemeentefonds.

Brief VNG

De leden van de PvdA-fractie vragen een algemene reactie van zowel de indienster als de regering op de bezwaren die de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar brief d.d. 29 juni 2010 aan de Eerste Kamer heeft geformuleerd, inzake het vaststellen van de basistarieven. Ook zouden deze leden graag horen hoe initiatiefneemster en regering tegen de zorgen van de VNG aankijken, dat gemeenteraden zich teveel met de onderhandelingen met zorgaanbieders zouden gaan bemoeien als zij de tarieven lokaal moeten vaststellen?

De leden van de SP-fractie vragen een reactie van de regering en de indienster van het voorstel op de brief van de VNG waarin een aantal bezwaren met betrekking tot de initiatiefwetsvoorstellen worden geuit.

Reactie regering:

De regering kan zich vinden in de bezwaren die de VNG naar voren brengt.

Het voorstel verhoudt zich slecht tot de horizontale besturingsfilosofie van de Wmo en leidt tot uitvoeringstechnische bezwaren c.q. een sterke toename van administratieve lasten.

Uit een (extern) onderzoek over het jaar 2008 naar de kostenstructuur van de huishoudelijke verzorging is gebleken dat de hoogte van de kosten van een uur huishoudelijke verzorging in sterke mate varieert. De kosten worden bepaald door directe en indirecte personeelskosten, algemene kosten, automatisering en huisvesting. Daarover is de Tweede Kamer bij brief van 11 december 2008 geïnformeerd¹. Daarbij is ook benadrukt dat juist die bandbreedte het noodzakelijk maakt na te gaan wat wel of niet past in de specifieke lokale situatie. Deze sterke variatie in kostprijzen betekent ook dat elke gemeente afzonderlijk onderzoek naar een reële kostprijs zou moeten laten doen. De vaststelling van basistarieven leidt derhalve tot een sterke toename van administratieve lasten en transactiekosten voor de gemeenten en discussies tussen gemeenten en aanbieders over de juistheid van de vastgestelde basistarieven, met mogelijke juridische consequenties.

Over de bevoegdheid c.q. de plicht van de gemeenteraad om het basistarief te bepalen en de dualistische taakverdeling tussen de raad en College, merkt de regering het volgende op. In algemene zin bepaalt de

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 538, nr. 91.

raad uiteraard zelf waar hij over gaat, maar het is gebruik dat de raad zich beperkt tot het vaststellen van de kaders. De regering constateert dat het initiatiefwetsvoorstel verder gaat en een heel specifieke taak, het vaststellen van het basistarief, expliciet bij de raad neerlegt.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner