



## 4 Wonen, zorg en welzijn van ouderen

40

### 4.1 Inleiding

#### *Terugblik*

Op 5 juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Wonen, zorg en welzijn van ouderen*<sup>1</sup>. Het uitgangspunt van het woonzorgbeleid, namelijk om het ouderen mogelijk te maken zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen, wordt in de samenleving breed gedragen, maar de noodzakelijke voorwaarden om dit beleid met succes te realiseren, ontbreken ten dele. Daardoor is een ernstig maatschappelijk probleem ontstaan en met het oog op de toenemende vergrijzing valt te vrezen dat de tekorten aan woon-zorgvoorzieningen alleen maar zullen toenemen als er geen actie wordt ondernomen. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer in dit rapport de urgentie van de problematiek met nadruk nog eens onder de aandacht gebracht.

De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ruim een jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en of de bewindspersonen hun toezeggingen zijn nagekomen.

#### *Aanbevelingen en toezeggingen in het rapport*

De voornaamste (door de ministers beïnvloedbare) knelpunten die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek constateerde, waren het ontbreken van specifieke doelstellingen en adequate beleidsinformatie om het doelbereik te beoordelen, van een richtinggevend kader, een eenduidige regie, duidelijkheid omtrent de bekostiging van welzijnstaken en van nationale standaarden voor de verzorging van kwetsbare groepen.

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aan de bewindspersonen van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) sloten op deze probleemanalyse aan. Zij moeten:

- hun beleidsdoelstellingen en de te leveren beleidsprestaties kwantificeren volgens VBTB-systematiek;

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 951.



- goed regelen dat zij door de decentrale actoren geïnformeerd worden over de geleverde prestaties en de effecten van het beleid;
- een richtinggevend kader opstellen waarin de randvoorwaarden worden aangegeven voor de lokale beleidsuitvoering;
- een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen bij de onderlinge afstemming.

41

Specifiek aan de minister van VWS werd aanbevolen:

- op korte termijn duidelijkheid te verschaffen aan de gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor de bekostiging van welzijnstaken;
- te bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat er nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging van kwetsbare groepen ouderen.

De bewindspersonen zegden in reactie op de eerste aanbeveling toe verder te zullen werken aan de verbetering van het VBTB-gehalte van de beleidsdoelstellingen en de beoogde prestaties. Ook gaven zij aan bekend te zijn met de bekostigingsproblematiek van welzijnsvoorzieningen bij sommige gemeenten, noemden zij de subsidieregeling extramurale dienstverlening en het onderzoek naar een dienstverleningsstelsel, maar wezen zij er ten principale op dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van welzijnstaken en dit dienen te bekostigen uit de algemene uitkering. De overige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer achtten de bewindspersonen overbodig dan wel niet passend in hun sturingsfilosofie (wat betreft het richtinggevend kader). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op hun overwegingen daarbij.

## 4.2 Beleidsontwikkelingen

Het kabinet heeft een ingrijpende herziening van het zorgstelsel op de beleidsagenda gezet. Kenmerkend is een drieslag:

- Er komt een verplichte zorgverzekering voor iedereen, uit te voeren door de particuliere zorgverzekeraars (Zorgverzekeringswet).
- De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt teruggebracht naar de oorspronkelijke bedoeling: chronische en continue zorg die grote, particulier niet verzekerbare financiële risico's met zich mee brengt.
- Er komt ondersteuning van personen die zelf of samen met hun omgeving niet goed in staat zijn om oplossingen te realiseren voor problemen in hun naaste omgeving, zoals vervoer (bijvoorbeeld met een rolstoel), aanpassingen in huis en het huishouden op orde houden. Hiertoe wordt de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning



(WMO) in het leven geroepen. De contouren daarvan staan beschreven in een brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 23 april 2004.<sup>2</sup>

42

Deze stelselherziening zal ingrijpende consequenties hebben voor het woonzorgbeleid en de uitvoerders en doelgroepen daarvan. Daardoor komen ook sommige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in een nieuw daglicht te staan, en wel in die zin dat de ministers hiermee rekening moeten houden bij hun wetgevingsarbeid. Vooral de WMO is hierbij van belang.

In het kader van de WMO dient er een lokaal stelsel van maatschappelijke ondersteuning te worden opgezet dat beter aansluit bij de behoefte van mensen aan ondersteuning in hun omgeving. De gemeenten worden hiervoor verantwoordelijk, al heeft het kabinet een voorkeur voor uitvoering door particuliere organisaties. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de WMO als geheel en daarmee voor het functioneren van het stelsel als geheel. De financiering zal geschieden via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten dele gaat het om taken die al bij de gemeenten liggen, zoals welzijnstaken en de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Voor een ander deel gaat het om taken die uit de AWBZ worden gelicht en aan de gemeenten overgedragen. Voor de bekostiging daarvan zal ongeveer € 1,5 miljard worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

In de WMO zal geregeld worden op welke terreinen de gemeenten beleid moeten voeren (de zogenoemde prestatievelden), wie daarbij betrokken moet worden en hoe de prestaties zichtbaar moeten worden gemaakt. De thans genoemde prestatievelden zijn:

- algemene voorzieningen voor maatschappelijke participatie en ondersteuning;
- voorzieningen voor informatie en advies voor maatschappelijke ondersteuning;
- voorzieningen voor het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- versterken van de sociale samenhang in en leefbaarheid van wijken en buurten;
- accommodaties voor maatschappelijke activiteiten;
- preventieve voorzieningen voor kinderen en jeugdigen met opgroei problemen en voor ouders met opvoedproblemen;
- voorzieningen voor gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten, mensen met psychische of psychosociale problemen en ouderen voor het vergroten en/of ondersteunen van de

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1



zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en zelfstandig functioneren;

43

- voorzieningen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en melding van huiselijk geweld.

Het huidige beleid anticipeert op de voorgenomen wetgeving en sluit aan bij de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek.

## **4.3 Bevindingen terugblik**

### **4.3.1 Kwantificeren van beleidsdoelstellingen en beoogde prestaties**

#### *Achtergrond*

“De ministers van VWS en VROM moeten hun beleidsdoelstellingen en de te leveren beleidsprestaties kwantificeren volgens VBTB-systematiek. Alleen als er duidelijke doelstellingen zijn, kan beoordeeld worden of het beleidssysteem dat de ministers inzetten doelmatig is.”

De aangesproken bewindspersonen reageerden positief op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Zij zegden toe doelstellingen en prestaties zo specifiek mogelijk te zullen formuleren. Aan verbetering van de begrotingen vanwege de VBTB-operatie zou worden gewerkt.

#### *Stand van zaken nu*

In de begroting 2004 van het Ministerie van VROM worden ‘richtgetallen’ genoemd (die vanuit VBTB-perspectief kunnen worden opgevat als beleidsdoelstellingen):

- toename van toegankelijke woningen in de nieuwbouw (tot 40% van de jaarlijkse productie);
- verbetering van minimaal 20.000 woningen per jaar voor mensen met lichte beperkingen, zodat deze woningen toegankelijk worden;
- effectievere toewijzing van volledig toegankelijke woningen (dit wordt niet gekwantificeerd).

Bovendien wordt een taakstelling benoemd voor geschikte huisvesting (voor ouderen): circa 440.000 extra woningen tot 2015. De te hanteren beleidsinstrumenten worden duidelijk benoemd, evenals de activiteiten die het ministerie gaat ondernemen om de doelstellingen te bereiken. Ook de kosten worden vermeld (reguliere bedrijfskosten voor het ministerie plus € 400.000 voor communicatie en het Innovatieprogramma Wonen en Zorg).



In de begroting 2004 van het Ministerie van VWS worden streefwaarden en prestatie-indicatoren genoemd voor de realisatie van meer en gevarieerdere woonzorgvoorzieningen en voor het aantal gemeenten met een ouderenadviseur:

44

- toename van het aantal kleinschalige woonvormen met 15% in drie jaar;
- toename van het aantal stand-alonewijksteunpunten met 15% in drie jaar;
- toename van het aantal gemeenten met een ouderenadviseur tot 75% van het totale aantal gemeenten in 2006;
- de wachtlijst van 6000 personen voor intramurale respijtzorg (ontlasting van de mantelzorg door bijvoorbeeld tijdelijke intramurale opname) wordt in 2004 weggevoerd.

De taakstelling voor de toekomst is kort na het verschijnen van de begroting 2004 uitgebreid onderbouwd (en met 45.000 woningen naar beneden bijgesteld).<sup>3</sup> Volgens deze beleidsbrief moeten er tot 2015 280.000 gewone nultredenwoningen en 115.000 woningen met verzorgd wonen extra beschikbaar komen. In 2004 is de beleidsbrief verder geconcretiseerd in een actieplan.

In de begroting 2005 noemt het Ministerie van VWS geen streefcijfers voor het aantal kleinschalige woonvormen, stand-alonewijksteunpunten, het aantal gemeenten met een ouderenadviseur of wachtlijsten voor respijtzorg. Deze gegevens, die wel in de begroting 2004 stonden, staan nu vermeld in het bovengenoemde actieplan. Bij beleidsartikel 26 'Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid' staan ramingen van het extra aantal cliënten in kleinschalige woonvoorzieningen.

In de begroting 2005 van het Ministerie van VROM worden streefwaarden voor nultredenwoningen en woningen met 'verzorgd wonen' genoemd per 2009 die in lijn zijn met de eerder genoemde streefwaarden per 2015 (beleidsbrief *Investeren voor de toekomst, de kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn*). Per ultimo 2009 zullen er minimaal 255.000 nultredenwoningen meer dan in 2002 beschikbaar zijn, waarvan 99.000 in de categorie 'verzorgd wonen'. Dat is bijna 65% van de totale 'opgave' voor wonen met zorg en welzijn tot 2015; de totale opgave tot 2015 bedraagt 395.000 woningen. Daarnaast is de slaagkans opgenomen als nieuwe indicator voor het succes van het beleid. De slaagkans is nu

---

<sup>3</sup> beleidsbrief *Investeren voor de toekomst, De kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn* van de minister van VROM en de staatssecretaris van VWS (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 26 631, nr. 57)



ongeveer 37% en dat moet eind 2006 40% worden voor huishoudens op zoek naar een volledig toegankelijke woning.

45

#### *Conclusie*

De conclusie is dat er voortgang geboekt is in het kwantificeren van beleidsdoelstellingen en beoogde prestaties. De formulering van beleid volgt daarmee meer de VBTB-structuur.

### **4.3.2 Informatie vanuit decentrale actoren goed regelen**

#### *Achtergrond*

“De ministers van VWS en VROM moeten zich beter informeren omtrent het functioneren en de resultaten van hun beleidssysteem. In de huidige situatie hebben zij onvoldoende inzicht hierin, waardoor de ministers niet goed kunnen evalueren, bijsturen en verantwoorden. De ministers moeten goed regelen dat zij door de decentrale actoren geïnformeerd worden over de geleverde prestaties en de effecten van het beleid.”

De bewindspersonen erkenden dat het altijd beter kan, maar achtten de beschikbare beleidsinformatie voldoende. Bovendien werken zij aan de totstandkoming van een beleidsinformatiesysteem met een beperkt aantal indicatoren. De Algemene Rekenkamer sprak in het nawoord bij haar onderzoeksrapport hierover haar voldoening uit en constateerde dat de bewindspersonen alleen zo kunnen komen tot een reële beoordeling van de effecten van het beleid.

#### *Stand van zaken nu*

Het bedoelde beleidsinformatiesysteem, inmiddels bekend als de woonzorgmonitor, is in eerste opzet gereed. De eerste rapportage (over 2004) zal in 2005 verschijnen.

Daarnaast lopen er bij het Ministerie van VROM diverse projecten om de informatievoorziening te verbeteren:

- Het jaar 2003 was het laatste jaar waarin de Tijdelijke Woonzorgstimuleringsregeling gold. In 2005 krijgt de Tweede Kamer een evaluatie van deze regeling.
- De slaagkansen van huishoudens om binnen twee jaar een geschikte woning te vinden zullen periodiek worden gemeten in het ‘VROM basisonderzoek’. Het Ministerie van VROM monitort primair of doelen bereikt zijn: de ontwikkeling van het aanbod van nultredenwoningen en verzorgd wonen. De eerste resultaten hiervan, met als peiljaar 2006, zullen naar verwachting in 2007 beschikbaar komen. Deze dienen als tussenmeting voor de voortgang van de opgave om in 2009 255.000 extra nultredenwoningen te realiseren.



- Naast het VROM basisonderzoek is het streven vanaf 2007 via de monitor voor het grotestedenbeleid inzicht te verkrijgen in de toename van het aantal volledig toegankelijke woningen in de G30.
- Daarnaast monitort het Rijk, op grond van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), het doelbereik bij corporaties. Hierover ontvangt de Tweede Kamer jaarlijks de brief *Prestaties van woningcorporaties, prestatieafspraken en toezicht*'. Ook in het tweejaarlijkse onderzoek *Bewoners nieuwe woningen* geeft het ministerie informatie over de voortgang.
- Voor de bouwkundige infrastructuur ziet het Ministerie van VROM in de 'gereedmeldingen zorginfrastructuurprojecten' hoeveel van dergelijke projecten gerealiseerd zijn.

46

Bij het Ministerie van VWS zijn diverse ontwikkelingen die in de toekomst moeten voorzien in de informatiebehoefte van het ministerie:

- De AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) zal op termijn inzicht geven in de actuele vraag en het aanbod binnen de gehele AWBZ en daarmee ook in de verpleging en verzorging. De verwachting van het ministerie is dat AZR zal uitgroeien tot een regulier systeem van prestatiegegevens dat ook zal laten zien of er een evenwicht bereikt is tussen vraag en aanbod en binnen welke termijnen degenen die daarvoor in aanmerking komen, geholpen worden.
- Om de coördinatiefunctie voor het ouderenbeleid nader in te vullen kondigt het ministerie van VWS in de begroting 2004 een Participatiemonitor' aan. Deze monitor zal eind 2004 gereed zijn. Met de Participatiemonitor zal systematisch de beleidsontwikkelingen van departementen, lagere overheden en het veld worden gevolgd.
- Voor de doelstelling 'samenwerking tussen mantelzorgers en professionele zorg verbeteren' is evaluatie in 2005 voorzien. Om prestatiegegevens te krijgen over kwaliteit en doelmatigheid zal aansluiting worden gezocht bij het VWS-brede traject om prestatie-indicatoren te ontwikkelen voor de belangrijkste aandachtsgebieden (het Nederlandse raamwerk van prestatie-indicatoren voor de gezondheidszorg).
- Het College voor Zorgverzekeringen publiceert regelmatig de Kernmonitor. Eind 2004 zal een afzonderlijke evaluatie van het persoonsgebonden budget (PGB) nieuwe stijl inzicht geven in bedoelde en onbedoelde effecten van deze regeling. Evaluatie en monitoring zullen in 2005 mede in het teken staan van de voorbereiding van de WMO.
- In 2003 is het Ministerie van VWS het project Welzijn Informatiesysteem Landelijk en Lokaal (WILL) gestart. Doel hiervan is standaardisering van gegevens over de maatschappelijke zorg,



meting van prestaties, bovenlokale benchmarking van prestaties en kwaliteitsverbetering van de organisaties. Hierdoor zou kunnen worden getoetst of doelen inderdaad zijn gehaald. De inzet is om in 2007 voor het eerst de gegevens van de instellingen te verzamelen, te bewerken en te verspreiden.

47

Behalve deze structurele activiteiten zijn er tal van op zichzelf staande onderzoeken.

Het Ministerie van VWS hecht belang aan een goede informatievoorziening vanuit de decentrale actoren, met name gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van het systeem. Dit blijkt onder meer uit een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om op ambtelijk niveau de daarover ingenomen standpunten nog eens toe te lichten vanwege de voorbereiding van de wetgeving over maatschappelijke ondersteuning. De beleidsbrief over de WMO<sup>4</sup> besteedt inderdaad aandacht aan dit onderwerp. Op bladzijde 13 staat, na een passage over een in de WMO op te nemen wettelijke informatieplicht van de Colleges van B & W aan hun raden en burgers, het volgende: "Gemeenten leveren in het verlengde hiervan de rijksoverheid informatie zodat het Rijk kan volgen hoe het systeem van de WMO landelijk werkt. Dat heeft het kabinet nodig om verantwoording af te leggen aan het parlement. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op bestaande informatiestromen van gemeenten naar het Rijk. Het uitvoeren van de WMO is weliswaar een gedecentraliseerde gemeentelijke taak, maar de rijksoverheid is wel verantwoordelijk voor (de doelmatigheid van) de WMO als systeem. Zeker de eerste jaren zal de rijksoverheid de resultaten daarom nauwkeurig volgen, zowel in financiële zin als wat betreft de effecten van het beleid."

#### *Conclusie*

De conclusie is dat de Ministeries van VROM en VWS bezig zijn hun informatievoorziening te verbeteren of plannen hebben om dit te doen. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen aandachtig volgen.

### **4.3.3 Richtinggevend kader opstellen**

#### *Achtergrond*

"De ministers van VWS en VROM moeten een richtinggevend kader opstellen waarin de randvoorwaarden worden aangegeven waarbinnen de lokale beleidsuitvoering kan plaatsvinden. De decentrale

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1





beleidsuitvoerders moeten goed weten waar zij aan toe zijn wat betreft de bedoelingen van het Rijk.”

48

In reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer antwoordden de bewindspersonen dat het Rijk van de lokale partijen verwacht dat zij vraag en aanbod in kaart brengen, evenals de toekomstige ontwikkeling van de vraag. Op basis daarvan kunnen zij een plan maken om aan de vraag tegemoet te komen. Binnen dit sturingsmodel past het niet dat het Rijk de lokale partijen hindert door te strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. Wel wordt op korte termijn zowel voor de zorg als voor het wonen de landelijke opgave in beeld gebracht met een regionale en lokale vertaling. Dit gebeurt niet om verplichtende streefcijfers neer te zetten, maar is bedoeld om het hierboven geschetste proces op gang te brengen.

De Algemene Rekenkamer benadrukte in het nawoord bij haar onderzoeksrapport nogmaals het belang van een richtinggevend kader, waarin in ieder geval duidelijkheid moet worden gegeven over het optimale omslagpunt tussen extramurale en intramurale zorg en de invulling van het zesde prestatieveld van het BBSH. Bovendien toonde de Algemene Rekenkamer zich verheugd dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de aanbeveling onderschrijft om op rijksniveau een richtinggevend kader op te stellen waarin beleidsdoelstellingen en -prestaties worden gekwantificeerd en de randvoorwaarden worden aangegeven.

De Algemene Rekenkamer merkte op dat zij nooit de bedoeling heeft gehad aan te bevelen dat het Rijk lokale partijen hindert met strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. Ze wilde alleen aangeven dat de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersonen met zich meebrengt dat zij duidelijk moeten maken welke implicaties het door hen gehanteerde systeem heeft voor de lokale beleidsuitvoering. Het Rijk geeft de richting aan, de lokale beleidsuitvoerders stippelen de precieze route uit vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

#### *Stand van zaken nu*

In de nota *Investeren voor de toekomst, De kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn* geven de bewindspersonen, zoals gezegd, een beeld van de landelijke opgave (met een doorkijk naar een regionale en lokale vertaling) tot 2015 voor het wonen. Dit stuk bevat echter geen overzicht van de opgave voor de zorg. De nota *Investeren voor de toekomst* kreeg een vervolg met het *Actieplan Investeren voor de toekomst*<sup>5</sup>. Daarin wordt nader ingegaan op de vraag hoe de lokale beleidsuitvoerders aan de toekomstige 'opgave' voor wonen, zorg en welzijn kunnen voldoen.

---

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 631 en 28 951, nr. 99



Het Ministerie van VWS heeft een database, genaamd Swing Online, laten ontwikkelen, waardoor gemeenten, zorgaanbieders, zorgkantoren en woningcorporaties inzicht kunnen krijgen in de huidige beschikbare capaciteit op het gebied van wonen en zorg en de benodigde capaciteit gelet op de demografische ontwikkelingen. Deze overzichten zijn zowel per gemeente als per zorgkantorregio beschikbaar. Op 13 december 2004 heeft de staatssecretaris van VWS een brief aan de Tweede Kamer aangeboden waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de 'bouwopgave' voor nultredenwoningen en woningen waar zorg op afroep kan worden geleverd, het verzorgd wonen. De brief geeft ook een schatting van de vraag naar woon- en verblijfsvormen waar meer intensieve zorg kan worden geleverd. Bovendien geeft de brief een schatting van de capaciteit die tot 2010 gerealiseerd zal worden.

De minister van VROM kondigt aan afspraken over de woningproductie in de jaren 2005-2009 te zullen gaan maken met gemeenten, provincies en regio's. De minister heeft het voornemen om de Tweede Kamer op korte termijn daarover te informeren. De zorgcomponent is in het actieplan minder specifiek uitgewerkt dan de wooncomponent. Het Ministerie van VWS acht het niet goed mogelijk de toekomstige zorgvraag te prognosticeren, daar deze beïnvloed wordt door moeilijk te voorspellen (bijvoorbeeld technologische en culturele) ontwikkelingen. De noodzaak is ook niet zo groot als bij de gebouwde omgeving, die voor decennia wordt neergezet.

De WMO-beleidsbrief geeft de bedoelingen van het Rijk aan wat betreft de bestuurlijke inkadering van welzijn en niet-medische aspecten van de zorg, die opgaan in de brede categorie ondersteuning.

Als onderdeel van een richtinggevend kader noemt de Algemene Rekenkamer het aangeven van optimale omslagpunten tussen extramurale en intramurale zorg. Er was al eerder sprake van dat het Rijk deze zou aangeven, maar ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport was het er nog niet van gekomen. Inmiddels hebben de bewindspersonen van het Ministerie van VWS de Tweede Kamer meegedeeld dat er vanaf 2005 omslagpunten in de bekostiging zullen komen<sup>6</sup>. Dat wil zeggen dat het bedrag voor extramurale zorg (thuis) een limiet krijgt. Het ministerie heeft aangekondigd eind 2004 een brief naar de Tweede Kamer te sturen over hoe de omslagpunten zullen worden ingericht. De staatssecretaris heeft dit voornemen herhaald in het

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 631, nr. 56



convenant over taken en beheerskosten van zorgkantoren,<sup>7</sup> in een brief aan de Tweede Kamer<sup>8</sup> en in het debat van 18 januari 2005 naar aanleiding van een algemeen overleg op 16 december 2004 over modernisering van de AWBZ. Tot op heden is er echter nog geen financieel omslagpunt vastgesteld. Er staan nog verschillende opties open (alleen zorgkosten of alle kosten, een voor ieder gelijk omslagpunt of diverse omslagpunten al naar gelang de situatie van de zorgvrager). Overigens is er al een financieel omslagpunt voor de persoonsgebonden budgetten, van € 300 per dag.

50

Een invulling van het zesde prestatieveld van het Besluit Beheer Sociale Huursector, waarin nader omschreven wordt welke prestaties de corporaties hier moeten leveren (onderdeel van een richtinggevend kader zoals bedoeld door de Algemene Rekenkamer), is niet op rijksniveau ter hand genomen. In het actieplan *Wonen met zorg en welzijn* wordt een voorkeur aangegeven deze invulling niet van boven af op te leggen, maar tot stand te brengen door overleg en afspraken met het werkveld. Op het moment van schrijven van deze terugblik worden deze besprekingen gevoerd. Daarbij gaat het onder meer om afspraken over investeringen van de corporaties in toegankelijke woningen (mogelijk in ruil voor een grotere vrijheid, op termijn, bij het vaststellen van de huren). De Ministeries van VROM en VWS hebben in juli 2004 het actieplan voor de periode 2004 tot en met 2006 naar de Tweede Kamer gestuurd waarin wordt aangegeven welke inspanningen de verschillende landelijke koepels en brancheorganisaties zullen leveren om de urgentie van de opgave bij de leden onder de aandacht te brengen én deze leden te faciliteren om op lokaal niveau een bijdrage te leveren aan de realisering ervan. De minister van VROM heeft op 1 februari 2005 de Tweede Kamer geïnformeerd over de prestaties van de woningcorporaties (2003) en de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties (2004).

### *Conclusie*

Al met al kan geconcludeerd worden dat de bewindspersonen geen behoefte hebben aan te strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. De bewindspersonen hebben wel nadere invulling gegeven aan hun systeemverantwoordelijkheid of hebben plannen om dat te doen. Zo is er een duidelijke doelstelling geformuleerd voor het aantal nultredenwoningen. Ook hebben de bewindspersonen in hun reactie op het onderzoek aangegeven dat er omslagpunten in de bekostiging zullen

---

<sup>7</sup> *Staatscourant* 30 december 2004

<sup>8</sup> Brief van de staatssecretaris van VWS van 23 november 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26 631, nr. 117)



komen en dat er in het voorjaar van 2005 meer duidelijkheid kan worden geboden over de bekostiging van welzijnstaken.

51

#### **4.3.4 Duidelijke uitspraak doen over regie op lokaal niveau**

##### *Achtergrond*

“De ministers van VWS en VROM moeten een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen bij de onderlinge afstemming. Op het ogenblik liggen regierollen bij de gemeenten en bij de zorgkantoren.”

De bewindspersonen van VWS en VROM zeggen in hun reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijkheden helder zijn afgebakend. Volgens de bewindspersonen is niet zozeer het probleem wie de totale regie zou moeten voeren, maar de mate waarin partijen hun verantwoordelijkheid actief oppakken en bereid zijn om samen te werken. De Algemene Rekenkamer merkte in het nawoord bij haar onderzoeksrapport op dat dit laatste bevordert wordt als duidelijk wordt aangegeven wie het voortouw moet nemen bij overleg en afstemming, en betreurde het dat de bewindspersonen hier niet toe willen overgaan.

##### *Stand van zaken nu*

Inmiddels zijn de bewindspersonen van VWS tot een andere conclusie gekomen, althans wat betreft het brede veld van de maatschappelijke ondersteuning. Het ministerie heeft aangegeven dat de inzichten zijn gewijzigd onder invloed van diverse factoren: de noodzaak tot verkleinen van de AWBZ, de bestuurlijke discussies en het rapport van de Algemene Rekenkamer. In de WMO-beleidsbrief wordt uitgebreid ingegaan op de kwestie van de regie. Regie betekent volgens het kabinet: initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Dat is ook de invulling die de Algemene Rekenkamer voor ogen stond bij haar aanbeveling. De bewindspersonen geven aan hoe de regie van de maatschappelijke ondersteuning naar hun oordeel gestalte moet krijgen: “Bij een keten van wonen, zorg en maatschappelijke ondersteuning zijn niet alleen verschillende gemeentelijke diensten, maar ook woningcorporaties, zorgaanbieders, verzekeraars (zorgkantoren), welzijnsstichtingen en cliëntenorganisaties betrokken. Dat kan leiden tot doublures maar ook tot hiaten in de keten. Om dit te voorkomen is afstemming tussen de partijen essentieel: één partij moet de regie voeren. De gemeente is vanuit haar (controleerbare) publieke verantwoordelijkheid de natuurlijke partij om die regierol te vervullen.” Duidelijker kan het niet. In een voetnoot zeggen de bewindspersonen hiermee tevens een reactie te geven op de aanbeveling van de Algemene



Rekenkamer omtrent de regierol. De eerder gegeven bestuurlijke reactie wordt hierbij niet genoemd.

52

#### *Conclusie*

De conclusie is dat de WMO-operatie tegemoet komt aan deze aanbeveling.

### **4.3.5 Duidelijkheid aan gemeenten verschaffen over bekostiging welzijnstaken**

#### *Achtergrond*

“De minister van VWS moet op korte termijn duidelijkheid verschaffen aan de gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor bekostiging van de welzijnstaken die in omvang groeien als gevolg van het woonzorgbeleid en de vergrijzing.”

In hun bestuurlijke reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer geven de bewindspersonen aan dat zij weten dat sommige gemeenten knelpunten ervaren in de bekostiging van welzijnsvoorzieningen, maar dat het financiële kader de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is en dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij deze benutten voor de uitvoering van welzijnstaken. Voor de gevolgen van de extramuralisering van verzorgingshuizen is de subsidieregeling extramurale dienstverlening in het leven geroepen en gestreefd wordt naar een verruiming van deze subsidieregeling. Daarnaast wordt de mogelijkheid van een zogenoemd dienstverleningsstelsel onderzocht, voor een integrale benadering van door de gemeente aan ouderen en gehandicapten te leveren diensten. De Algemene Rekenkamer drong in het nawoord bij haar onderzoeksrapport aan op spoed.

#### *Stand van zaken nu*

De contouren van het bovengenoemde dienstverleningsstelsel krijgen inmiddels gestalte. Aan te nemen valt tenminste dat de bewindspersonen hiermee doelden op wat nu bekend staat als de wetgevingsoperatie maatschappelijke ondersteuning. Het spreekt vanzelf dat het succes van de WMO sterk afhankelijk is van de financiële randvoorwaarden. Over de omvang van het beschikbare bedrag zijn al diverse vingeroefeningen gedaan en is al volop discussie losgebarsten. Een zekere verlichting voor de financiële problematiek biedt de nieuwe subsidieregeling voor projecten op het gebied van wonen met zorg en welzijn. Vanuit de AWBZ-gelden is € 50 miljoen per jaar beschikbaar, bestemd voor projecten die het mogelijk maken dat mensen met de indicatie ‘verblijf’ toch zelfstandig kunnen blijven wonen. Het is de



bedoeling dat deze gelden op termijn worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

53

De VNG heeft haar zorg uitgesproken over de vraag of de financiering van de WMO adequaat zal zijn, mede gezien de noodzakelijke ontwikkel- en apparaatskosten. Zij wijst er bovendien op dat de financiering voorzien moet zijn van een meerjarenperspectief, gelet op de te verwachten kostenstijging voortvloeiend uit de demografische trend en de reeds in gang gezette extramuralisering en vermaatschappelijking van de zorg. Opmerkelijk is het commentaar van de VNG op de voorgestelde financieringssystematiek (namelijk via de algemene uitkering). Volgens de VNG zou het (moeten) gaan om een toevoeging in de orde van grootte van 40% van het Gemeentefonds. Bij een zo omvangrijke toevoeging is het volgens de VNG moeilijk om te traceren waar deze gelden terecht komen. Daarom prefereert ze een specifieke uitkering voor deze gelden. De volumeproblemen en de volumeontwikkeling blijven dan beter in zicht. Het hoeft geen betoog dat deze stellingname van de VNG uitzonderlijk is. Bijna altijd bepleit de VNG rijksuitkeringen via de algemene uitkering van het Gemeentefonds te laten lopen, opdat de gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid voor de besteding van de gelden die zij van het Rijk ontvangen, beter kunnen waarmaken.

Door de WMO-operatie is het probleem dat de Algemene Rekenkamer signaleerde en waarop ze haar aanbeveling baseerde, in een breder kader getrokken. De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat het bij een zo omvangrijke operatie tijd kost om de financiële randvoorwaarden in te vullen. Aan de andere kant moeten de gemeenten nu investeren om hun verantwoordelijkheden in de komende jaren waar te kunnen maken. De oorspronkelijke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer - "op korte termijn duidelijkheid verschaffen" - is daarom nog steeds actueel. Het Ministerie van VWS verwacht dat het gemeenten in het voorjaar van 2005 meer duidelijkheid kan bieden over de financiële randvoorwaarden binnen de WMO.

#### *Conclusie*

De conclusie is dat er plannen zijn die tegemoetkomen aan deze aanbeveling. Waarschijnlijk komt er in 2005 meer duidelijkheid over de bekostiging van welzijnstaken door gemeenten. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.



#### **4.3.6 Nationale minimumstandaarden voor verzorging van kwetsbare groepen ontbreken**

54

##### *Achtergrond*

“De minister van VWS moet bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat er nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging van zelfstandig wonende kwetsbare groepen ouderen (zoals dementerenden en psychiatrische patiënten).”

De bewindspersonen zeggen in hun reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer de ontwikkeling van nationale standaarden overbodig te achten en bovendien een belemmering voor het principe van vraagsturing. Het Besluit zorgaanspraken AWBZ en de kwaliteitwet Zorginstellingen bieden voldoende garanties voor recht op verantwoorde en goede zorg. Indien de zorgvrager een indicatie heeft waaraan op dat moment niet voldaan kan worden, krijgt hij overbruggingszorg. In het nawoord bij haar onderzoeksrapport preciseerde de Algemene Rekenkamer dat haar bezorgdheid vooral deze laatste situatie geldt, namelijk dat de geïndiceerde zorg niet beschikbaar is. Juist dan zijn standaarden omtrent het minimale niveau van verzorging nodig.

##### *Stand van zaken nu*

Het Ministerie van VWS werkt samen met het veld aan een sluitende ketenzorg voor dementerenden. Een Landelijk Dementie Programma is opgesteld. Het is de bedoeling te komen tot regionale afspraken tussen zorgaanbieders. Men wil een toptien maken van problemen in de zorg voor dementerenden, opdat deze in onderlinge samenwerking opgelost kunnen worden. Er bestaat naar het oordeel van het ministerie geen reden voor het opstellen van standaarden voor het minimale niveau van verzorging.

Opgemerkt moet worden dat de situatie minder schrijnend is dan ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport. De capaciteitstekorten van de verpleeghuizen zijn sterk verminderd. Hier en daar is er zelfs sprake van leegstand. Merkwaardig is dat er in sommige regio's zowel sprake is van leegstand als van wachtlijsten. Het Ministerie van VWS laat momenteel onderzoeken wat hiervan de achtergrond kan zijn.

##### *Conclusie*

De conclusie is dat deze aanbeveling niet is opgevolgd. De aanbeveling lijkt op dit moment minder relevant dan ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport. Omdat de capaciteitstekorten in de toekomst echter weer kunnen toenemen, benadrukt de Rekenkamer het belang van



ationale standaarden voor het minimale niveau van verzorging van kwetsbare groepen.

55

#### 4.4 Conclusies

Zoals in de inleiding al vermeld vond de Algemene Rekenkamer de bestuurlijke reactie van de bewindspersonen van VWS en VROM op het *rapport Wonen, zorg en welzijn van ouderen* erg terughoudend. De meeste aanbevelingen werden door de bewindspersonen als overbodig of niet passend in hun sturingsfilosofie gekwalificeerd. Na anderhalf jaar blijken er echter veel ontwikkelingen op gang te zijn gekomen die aansluiten bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

- In hun reactie op de eerste aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (kwantificeren doelstellingen) hebben de bewindspersonen een duidelijke toezegging gedaan. Sindsdien is er in dit opzicht duidelijk vooruitgang geboekt.
- Bij de tweede aanbeveling (informatie vanuit decentrale actoren goed regelen) merkten de bewindspersonen op de beschikbare beleidsinformatie voldoende te achten, hoewel het altijd beter kan. Die laatste toevoeging hebben zij zich ter harte genomen: er wordt gewerkt aan een betere informatievoorziening en in het WMO-wetgevingstraject is hier aandacht voor.
- Op de derde aanbeveling (richtinggevend kader) hebben de bewindspersonen afwijzend gereageerd. Intussen zijn diverse ontwikkelingen op gang gekomen die (kunnen) leiden tot een nadere invulling van het systeem zoals dit de bewindspersonen voor ogen staat.
- De vierde aanbeveling (duidelijke uitspraak over regie) is als overbodig terzijde geschoven. Vervolgens hebben de bewindspersonen van VWS volledig uitvoering aan deze aanbeveling gegeven.
- De vijfde aanbeveling (duidelijkheid verschaffen aan gemeenten over bekostiging welzijnstaken) is niet overgenomen, hoewel de bewindspersonen wel begrip toonden voor de problematiek en enkele maatregelen aankondigden. Inmiddels is deze kwestie door de WMO wetgevingsoperatie in een breder kader terechtgekomen. De problematiek heeft inmiddels grote aandacht. Duidelijkheid is er nog niet, maar die zal hopelijk in de loop van 2005 ontstaan.
- Bij de zesde aanbeveling (ontbreken van nationale standaarden voor het minimale niveau van verzorging) hebben de bewindspersonen aangegeven het ontwikkelen van nieuwe standaarden overbodig te





achten. Er is wel meer aandacht voor de problematiek gekomen, onder meer in de vorm van het Landelijk Dementie Programma. De situatie is inmiddels minder nijpend geworden door het inlopen van de capaciteitstekorten van de verpleeghuizen.

56

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bewindspersonen veel meer hebben uitgevoerd dan zij hebben toegezegd. Daarmee is de problematiek van wonen, zorg en welzijn van ouderen natuurlijk niet opgelost. Anderhalf jaar geleden sloot de Algemene Rekenkamer het nawoord bij haar onderzoeksrapport af door met nadruk de urgentie van de problematiek nog eens onder de aandacht te brengen. Naar haar oordeel was dat nodig, omdat het beleid onvoldoende voortvarend was. Dit punt is opgepakt door de Tweede-Kamercommissies van VWS, VROM, Rijksuitgaven en de themacommissie Ouderenbeleid die in een Algemeen Overleg met de bewindspersonen van VWS en VROM op 5 november 2003 de noodklok luidden. Inmiddels is het bestuurlijke klimaat in dit opzicht veranderd en heeft het beleid voor wonen, zorg en welzijn van ouderen hogere prioriteit gekregen.

Het beleidsveld wonen, zorg en welzijn van ouderen zal in 2005 en 2006 ingrijpende wijzigingen ondergaan als gevolg van drie grote wetgevingsoperaties: de Zorgverzekeringswet, de inperking van de AWBZ en vooral de WMO. Wijzigingen in de wetgeving worden ingevoerd vanaf 1 januari 2006. De Algemene Rekenkamer zal de wetgevingsoperaties en andere ontwikkelingen op dit beleidsterrein met grote interesse blijven volgen.

#### **4.5 Reactie bewindspersonen**

Op 10 maart 2005 reageerden de minister van VROM en de staatssecretaris van VWS gezamenlijk op de terugblik 'Wonen, zorg en welzijn voor ouderen'. De bewindspersonen zijn verheugd over de positieve conclusie dat zij veel meer hebben gedaan dan destijds in de reactie op het rapport was toegezegd. Voor de bewindspersonen van VROM en VWS heeft het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn van ouderen grote prioriteit.



#### 4.6 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Beleidsdoelstellingen en te leveren beleidsprestaties kwantificeren.	+	Er is voorgang geboekt.
Ministers moeten zich beter informeren omtrent functioneren en resultaten van hun beleidssysteem.	+/-	Ministeries van VROM en VWS zijn bezig hun informatievoorziening te verbeteren.
Ministers moeten een richtinggevend kader opstellen waarin randvoorwaarden worden aangegeven.	+/-	Ministerie van VWS zal omslagpunten (intra-extramurale zorg) formuleren en duidelijkheid verschaffen omtrent bekostiging van welzijnstaken.
Ministers moeten een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen.	+	Zeer duidelijke uitspraak: gemeenten (WMO-beleidsbrief).
Op korte termijn duidelijkheid verschaffen aan gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor bekostiging van de welzijnstaken.	+/-	Er zijn plannen; waarschijnlijk komt er in 2005 meer duidelijkheid.
Minister van VWS moet bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging.	-	Deze aanbeveling is niet opgevolgd.