

24 606

Het onderbrengen van de zorg, bestaande uit duurzaam verblijf en verzorging in een bejaardenoord, in de aanspraken op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en tijdelijke regeling van de subsidiëring van bejaardenoorden door de Ziekenfondsraad (Overgangswet verzorgingshuizen)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 18 september 1996

Gelet op een adequate voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel Overgangswet verzorgingshuizen bericht ik u het volgende.

In de afgelopen periode heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over dit wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de financiële kaders welke de provincies en grote steden in acht dienen te nemen bij het opstellen van de plannen op grond van de Wet op de bejaardenoorden (Wbo) voor de periode 1997–2000.

Voor de achtergronden verwijs ik naar de memorie van antwoord die ik op 9 september aan u heb gezonden en de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor VWS uit de Tweede Kamer, d.d. 12 september 1996, die ik heden naar de Tweede Kamer heb gezonden. Een afschrift van die antwoorden treft u als bijlage aan.¹

Sedert de wijziging van de Wbo in 1984, zijn de financiële kaders uit twee delen opgebouwd.

In de eerste plaats ontvangt elke provincie of grote stad een rijksbijdrage (specifieke uitkering) voor de subsidiëring van haar/zijn verzorgingshuizen. Deze uitkering wordt jaarlijks door de Minister van VWS vastgesteld uit het in de rijksbegroting opgenomen macro-budget, volgens een bepaalde, in de Wbo vastgelegde, verdeelsleutel.

Daarnaast omvat het financieel kader voor de provincie/stad het totaal van de eigen bijdragen van de bewoners van verzorgingshuizen in hun gebied. Dit komt neer op het aantal bezette verzorgingsplaatsen maal de gemiddelde eigen bijdrage in de provincie/stad. Voor dit deel van het financieel kader is dus het provinciaal/grootstedelijk capaciteitsbeleid van groot en direct belang. Sluit de provincie verzorgingsplaatsen, dan daalt dienovereenkomstig het totaal van de eigen bijdragen.

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 118 142.8, vergaderjaar 1996–1997.

De Wbo legt de provincies/steden de taak op voor de periode 1997–2000 een nieuw plan vast te stellen. In mijn circulaire van 21 december 1995 heb ik aan de provincies en grote steden een handreiking gedaan om tot zo'n financieel kader te komen. Enerzijds heb ik per jaar aangegeven wat de provincie/stad als specifieke uitkering tegemoet zou kunnen zien.

Daarnaast heb ik een raming gegeven, op grond van de meest recente cijfers, van de te verwachten eigen bijdragen. Dit laatste bedrag wordt gevonden door de hoogte van de gemiddelde eigen bijdrage te vermenigvuldigen met het totaal van de bezette capaciteit (het aantal bezette verzorgingsplaatsen).

De meest recente, landelijk uniforme cijfers over de bezette capaciteit, dateerden op dat moment uit 1993. Dat heb ik – bij gebrek aan recent materiaal – als basis gebruikt, wetende dat nadien in vele provincies de capaciteit was afgenomen. Het was uiteraard – conform de bekende Wbo-systematiek – de taak van de provincie om op grond van recentere capaciteitsgegevens en voorgenomen beleid, een actuelere raming te maken van de hoogte van de eigen bijdragen. Dit ter bepaling van het in totaal beschikbare budget. Reductie van capaciteit na 1993 zou ceteris paribus bij gevolg moeten leiden tot verlaging van het provinciale Wbo-kader.

Nu meent het IPO dat het eigen bijdragen-deel van het financiële kader uit de circulaire van 21 december 1995 maatgevend is voor de komende planperiode. Ongeacht capaciteitsreducties zou er zijns inziens een garantie zijn voor de hoogte van de eigen bijdragen-component in het financieel kader. Voor zover dit niet daadwerkelijk uit eigen bijdragen van (een geringer aantal) bewoners zou worden opgebracht, houdt deze zienswijze in dat permanent extra geld beschikbaar zou moeten worden gesteld. Nu hebben de provincies op 17 juli jl. een explicitering van mijn zienswijze achter de berekening van de eigen bijdrage voor de periode 1997–2000 ontvangen. Zij konden daarmee zelf hun totaal-kader bepalen, middels een schatting van de eigen bijdrage-opbrengst op basis van de (lager) bezette capaciteit die uit hun plannen voortvloeit. Op grond van recentere gegevens (1994), is in die circulaire mijnerzijds de geschatte gemiddelde opbrengst per bezette verzorgingsplaats verhoogd van f 16 200 tot f 16 500.

In het overleg dat ik hedenmorgen met het IPO heb gevoerd, is gebleken dat het IPO problemen blijft houden met mijn interpretatie van de circulaire van 21 december 1995. Deze houdt dus in dat de provincies en grote steden bij hun Wbo-plannen voor de periode 1997–2000 bij het financiële kader, zoals voorlopig gegeven in bedoelde circulaire, de daarbij veronderstelde capaciteit 1993 dienen aan te passen aan de capaciteitsontwikkeling zoals deze zich ten opzichte van 1993 voordoet. Dat is de normale Wbo-systematiek sinds de wijziging van de Wbo in 1984. Ook in de periode 1993–1996 hebben de provincies en grote steden deze systematiek voor hun eigen beleidskader toegepast. Deze zienswijze heb ik in de circulaire van 17 juli 1996 geëxpliciteerd.

De provincies en grote steden blijven evenwel van mening dat zij de bedragen, genoemd in de circulaire van 21 december 1995, als definitief gegeven kaders zouden mogen hanteren. Dit ongeacht de gevolgen voor de opbrengst van de eigen bijdragen van de reeds sinds 1993 tot nu opgetreden capaciteitsreductie en de door hen zelf nog in de plannen 1997–2000 op te nemen wijzigingen.

Zoals ik in de memorie van antwoord reeds heb medegedeeld deel ik deze mening niet. Uit de bijlage van de circulaire van 21 december 1995

blijkt duidelijk dat het om voorlopige bedragen gaat, uitgaande van de toen bekende gegevens van 1993.

Gekoppeld aan het gegeven dat het hier om een normale activiteit in het kader van de Wbo gaat – het opstellen van Wbo-plannen is een vierjaarlijks gebeuren – hadden de provincies mijns inziens kunnen afleiden dat aanpassing van het kader aan capaciteitswijziging verondersteld werd.

Ik ben mij ervan bewust dat de communicatie tussen het IPO en mij een tijd lang op twee golflengten heeft plaatsgevonden, waarbij vragen en antwoorden in de eigen gedachtengang werden ingepast. Ook ik mag mij dat aantrekken. Feit blijft dat ik mijn interpretatie, zodra ik mij bewust werd van het misverstand, op 20 juni heb medegedeeld aan de Tweede Kamer. Ook om financiële redenen is het niet mogelijk op die interpretatie terug te komen.

Hoe het ook zij, het is een misverstand om te denken dat er extra middelen beschikbaar zijn om het verschil bij te passen tussen de in de circulaire van 21 december 1995 geraamde eigen bijdrage op basis van de capaciteit 1993 en de werkelijke opbrengst van de eigen bijdragen op basis van de in de periode 1997–2000 aanwezige capaciteit. Dit verschil is ook nooit ter beschikking geweest.

Ik teken daarbij aan dat het planningskader voor de provincies geheel in overstemming is met hetgeen onder de Wbo gebruikelijk is. Ook indien het wetsvoorstel Overgangswet verzorgingshuizen niet zou worden aangenomen, dus bij het blijven voortbestaan van de Wbo na 1996, zullen de provincies en grote steden binnen precies dezelfde planningskaders moeten werken.

Tevens vermeld ik dat een eerste globale berekening van het totaal van de door de provincies en grote steden voor 1997 in de concept-plannen opgenomen bedrag aan verplichtingen, zelfs ongeveer f 100 mln lager is dan het bedrag genoemd in de circulaire van 21 december 1995. In de praktijk lijkt het dus dat door de meeste provincies en grote steden – tot op zekere hoogte en begrijpelijk – toch de gebruikelijke Wbo-systematiek is toegepast. Dat wil zeggen dat met de daling van het aantal bewoners van verzorgingshuizen sinds 1993 in de planning is rekening gehouden.

Teneinde de financiële implicaties van het verschil in interpretatie in beeld te krijgen en zoveel als mogelijk verschil van mening over feiten te voorkomen, is ook technisch overleg met het IPO gevoerd. Vastgesteld is moeten worden dat het om een zeer complexe materie gaat. De tot op heden gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de financiering van verzorgingshuizen heeft er toe geleid dat er zestien verschillende planningsystemen zijn, ieder aangepast aan de provinciale en grootstedelijke wensen en behoeften. Het vandaaruit komen tot een compleet, consistent, cijfermatig beeld is niet eenvoudig.

Gelet op deze complexiteit en om te voorkomen dat onvoldoende gecontroleerde cijfers een eigen leven zouden kunnen gaan leiden, acht het IPO het tot nu toe niet verantwoord om een totaal-cijferbeeld te presenteren. Er wordt zeer hard aan gewerkt om dit zo spoedig mogelijk wel naar buiten te kunnen brengen.

Om toch zelf enig inzicht in deze materie te kunnen krijgen is van de zijde van VWS een poging gedaan een, zij het een globaal en voorlopig, beeld op te stellen. Mijnerzijds dient immers inzicht te bestaan in het financiële beslag van de thans bekende concept-plannen. Dit dient geconfronteerd te worden met de in het Beleidskader Zorg ter beschikking

staande middelen. De resultaten treft u in de bijlage aan. Daartoe zijn de door de provincies en grote steden aan mij toegezonden concept-plannen geanalyseerd. Behalve het plan van de gemeente Den Haag, zijn alle concept-plannen aan mij toegezonden.

Gepoogd is om zowel een indruk te krijgen van de in de plannen vastgelegde verplichtingen als van de vermoedelijke opbrengst van de eigen bijdragen behorende bij de geplande activiteiten.

Het hiervoor reeds opgemerkte financieel-technisch complexe karakter van de plannen leidt er toe dat reeds voor de opstelling voor het jaar 1997 de nodige veronderstellingen dienen te worden gemaakt. Verder moet worden vastgesteld dat de plannen voor latere jaren steeds globaler worden. De VWS-exercitie heeft zich daarom geconcentreerd op het jaar 1997. Aan het IPO is gevraagd deze berekeningen te analyseren en zonodig van commentaar te voorzien. Ik verwacht dit commentaar zo spoedig mogelijk te ontvangen. Wel impliceert dit dat de gepresenteerde cijfers met de nodige omzichtigheid moeten worden bezien.

Ik constateer dan dat het verschil tussen het verplichtingenniveau voor provincies en grote steden voor 1997, zoals dat uit de door hen opgestelde concept-plannen blijkt, en het door mij voor dat jaar geraamde financiële kader op basis van de circulaire van 17 juli 1996, uiterst beperkt is. Zoals aangegeven in de bijlage leidt deze eerste toets, althans voor het jaar 1997, tot een zeer beperkt verschil; ongeveer f 5 mln op een totaal aan kosten van f 4730 mln, derhalve ca. 0,1%.

Voor de beoordeling van de capaciteitsdaling in verzorgingshuizen, welke thans gaande is, is de relatie met de verpleeghuiszorg relevant.

Het is mijn streven om leegkomende (delen van) verzorgingshuizen zo veel mogelijk om te bouwen tot verpleegunits. De integratie tussen verpleeg- en verzorgingshuizen wordt hiermee bevorderd. In het wetsvoorstel Overgangswet verzorgingshuizen is expliciet opgenomen dat de financiële schotten tussen verzorgings- en verpleeghuizen kunnen worden doorbroken. Hierdoor kan de integratie ook daadwerkelijk gestalte krijgen. In het Jaaroverzicht Zorg 1997 heb ik mijn beleid ten aanzien van de verpleegunits mede in relatie tot de bouwkaders WZV, nader uitgewerkt.

Over de rechtskracht van mijn circulaire van 21 december 1995, gericht aan de provincies en de vier grote steden, meld ik u het volgende.

Zoals in de aanhef van die circulaire, overeenkomstig de Aanwijzingen inzake circulaire, is vermeld, had zij tot doel «bekendmaking van beleid; verzoek om medewerking».

De circulaire maakt – evenals de latere circulaire van 17 juli 1996 – in het kader van de Wet op de bejaardenoorden, het beleid bekend ten aanzien van het financieel kader voor de jaren 1996 tot en met 2000 met betrekking tot de modernisering van de ouderenzorg. Tevens verschaft de circulaire informatie over de wijzigingen die samenhangen met de Overgangswet verzorgingshuizen.

Er is dus sprake van een rondschrrijven van louter informatieve aard, zonder rechtsgevolgen. Ook het verzoek dat ik in de circulaire heb gedaan om bij de planning binnen de budgettaire kaders te blijven, heeft geen rechtsgevolgen. In dit verband wijs ik er op dat er pas sprake kan zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht als dat zelf een beoogd rechtsgevolg teweegbrengt.

In het onderhavige geval is daarvan geen sprake, nu de rechtsgevolgen pas zullen ontstaan als gevolg van de door de provincies en de grote

steden op te stellen plannen. Bij de vaststelling van deze plannen dient overigens ingevolge artikel 6 van de Wet op de bejaardenouderdom onder andere rekening gehouden te worden met de meerjarenramingen behorende bij de rijksbegroting.

Samenvattend ben ik van mening dat mijn rondschrijven van 21 december 1995 louter van informatieve aard is en niet is aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Door het IPO is aangegeven dat vasthouden aan de circulaire van 17 juli 1996 van hen een aanpassing van de concept-plannen vergt. Dit zou leiden tot een situatie waarbij de vaststelling van de plannen niet meer zou kunnen geschieden vóór 1 januari 1997. In die situatie zou bij het invoeren van de Overgangswet verzorgingshuizen er geen juridische titel zijn voor de Ziekenfondsraad om de verzorgingshuizen in de desbetreffende provincies te subsidiëren. Mijnerzijds wordt dan ook noodwetgeving voorbereid om hierin zonodig te kunnen voorzien.

Ondanks de ontstane situatie met het IPO acht ik het wenselijk en verantwoord de behandeling van het wetsvoorstel Overgangswet verzorgingshuizen voort te zetten. Dit juist vanwege het feit dat de financiële kaders voor de provincies en de grote steden de zelfde blijven als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen en dus de Wbo van kracht blijft. Er is immers niet meer geld.

Het is mijns inziens in het belang van een goede, integrale aanpak van de zorg voor de ouderen, dat het onderhavige voorstel van wet tot wet wordt verheven. Uitstel zal de situatie slechts verergeren. Bovendien zou dat – zoals reeds gezegd – de onderhavige problematiek niet oplossen. Immers, als de Overgangswet verzorgingshuizen onverhoopt niet per 1 januari 1997 in werking zou treden, blijft de vigerende Wbo van kracht. Op grond van artikel 3 van de Wbo dienen de provincies en grote steden vóór 1 januari 1997 een vierjarenplan vast te stellen. Dat is feitelijk ook de basis voor de thans opgestelde provinciale plannen. Voor dat plan is het financiële kader geen andere dan zoals dat nog eens door mij bij circulaire van 17 juli 1996 is geëxpliciteerd. Ook dan dient dus het ontwerpplan van de provincies die daarvan afwijken te worden bijgesteld.

Ik dring er dan ook met grote klem bij u op aan de Overgangswet verzorgingshuizen op 24 september aanstaande te behandelen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra