

Vergaderjaar 1995–1996

24 333

Modernisering ouderenzorg

Nr. 13

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 10 mei 1996

Op 12 maart jl. heb ik u een analyse doen toekomen van de risico's welke zich mogelijk voor doen bij de overgang van de bejaardenoorden naar een subsidieregeling van de Ziekenfondsraad (24 333, nr. 8). De Ziekenfondsraad heeft inmiddels ook een dergelijke analyse gemaakt; ik voeg deze bij. Wat voorliggende brief betreft heb ik mij beperkt tot een aantal factoren welke op de korte termijn van belang kunnen zijn. In paragraaf 8 van deze brief doe ik u een voorstel voor de langere termijn. Ik stuur u deze brief mede namens mijn ambtgenoot van VROM.

In de brief van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de risico-analyse d.d. 27 maart 1996 (zie bijlage), geeft U aan dat het doel van het vragen om risico-analyse is meer zekerheid te verkrijgen over het realiteitsgehalte van veronderstellingen en ramingen zoals die bij de overheveling van de financiering van de bejaardenoorden naar de AWBZ zijn gehanteerd alsmede over het realiteitsgehalte van de thans veronderstelde benodigde capaciteit, substitutiemogelijkheden en dergelijke op de langere termijn. Een en ander in relatie tot beschikbare budgetten voor de verschillende onderdelen van de (gemoderniseerde) ouderenzorg als geheel.

Gemeenschappelijk element van lange en korte termijn risico-analyse is dat het houvast biedt voor de Kamer bij de besluitvorming en verder een element van toetsing, van double-check, bevat.

In de brief van 27 maart 1996 worden expliciet de volgende punten genoemd waar een antwoord op moet worden gegeven.

Korte termijn:

- budgettaire uitgangspunten;
- uitvoeringskosten
- omvang en bestemming provinciale reserves;
- volkhuysvestings-aspecten
- inventarisatie onderhoudstoestand en onderhoudsvoorzieningen

- exploitatie en financieringsvooruitzichten verzorgingshuizen;
 - eigen bijdrage-aspecten
- eventuele inkomenseffecten voor patiënten in verpleeghuizen, ouder en jonger dan 65 jaar.
 - wat betekent eventuele mitigering van ongewenste inkomenseffecten voor de opbrengst van eigen bijdragen.
 - financiële risico opbrengst eigen bijdragen. Dit zowel wat betreft de verandering van het systeem als jaarlijkse verschillen tussen opbrengst en raming.
 - inschatting risico organisatie van de inning van de eigen bijdrage.
 - inventarisatie van risico-factoren voor het (tijdig) welslagen van de overhevelingsoperatie;
 - inzicht in de verschillen tussen de subsidieregelingen van de verschillende provincies. Dit om de mogelijke veranderingen(verlagingen) van de budgetten van bejaardenoorden te kunnen inschatten. Het gaat om de omvang van de problematiek en mogelijke gevolgen voor individuele bejaardenoorden.

Langere termijn:

Zoveel mogelijk zekerheid bieden voor het bereiken van de doelstellingen van de modernisering, namelijk het stimuleren van zelfstandig wonen van ouderen door middel van substitutie en flexibilisering van het zorgaanbod, en daardoor reduceren van de kostenontwikkeling als gevolg van (dubbele) vergrijzing.

Voor dit soort risico-analyse is naar Uw mening (nader) onderzoek naar de determinanten van de volume-ontwikkeling van de vraag naar woonvoorzieningen en zorgvoorzieningen (extra- en intramuraal) noodzakelijk.

Uw oordeel over de eerder vermelde brief van 12 maart is dat de inventarisatie van risico's nuttig is, maar niet compleet. Positief wordt bevonden dat ook de aanpak om risico te verkleinen wordt vermeld. Het is echter niet de onafhankelijke risico-analyse die de commissie wenst.

In het onderstaande zal ik systematisch op de door U vermelde punten ingaan. In een aantal gevallen is (een gedeelte van) de betreffende informatie reeds aan U toegezonden. Ik verwijs u naar de brief van 10 mei 1996 (24 333, nr. 12) welke u onlangs heeft ontvangen.

Ik heb de departementale accountantsdienst verzocht de informatie aan een onafhankelijk oordeel te onderwerpen. Het Rapport van de accountants dienst doe ik U separaat toekomen. De departementale accountantsdienst van VROM was betrokken bij het onderzoek naar de staat van onderhoud en de reservering voor onderhoud bij bejaardenoorden welke eigendom zijn van toegelaten instellingen; zij heeft in kunnen stemmen met de gekozen aanpak van dit onderzoek.

Wat de langere termijn betreft ligt het niet in de bedoeling om – zoals u in de brief van 27 maart jl. vreest – deze op de lange baan te schuiven of om hieraan minder adequate aandacht te besteden. In tegendeel. De achtergrond van het door mij gemaakte onderscheid tussen een analyse voor de korte en een voor de lange termijn is enerzijds de perceptie mijnerzijds dat er ook ten aanzien van de aan de orde zijnde problematiek een dergelijk onderscheid kan worden aangebracht en anderzijds dat het opstellen van een lange-termijn-analyse meer tijd kost. Met het oog op de goede voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel heb ik gemeend u reeds die informatie te moeten verstrekken welke betrekkelijk snel was te leveren; dit mondde uit in de brief van 12 maart jl.

1. De budgettaire uitgangspunten

In het FOZ 1996 staat het ijkpunt ten aanzien van 1997:

bejaardenoorden f 3304,1 mln begroting plus f 2022,9 eigen bijdragen is f 5327,0 mln.

Voor de periode tot en met 2000 ziet het financiële kader (bestaande uit collectieve en private middelen) er als volgt uit:

1998	1999	2000
5 327 mln	5 327 mln	5 327 mln

Bij de opstelling van deze cijfers is uitgegaan van de begroting 1996. Hierin zijn nog geen nominale bijstellingen voor loon- en prijsontwikkelingen verwerkt.

In december 1995 hebben de provincies in een circulaire bericht ontvangen van het kader voor de bejaardenoorden als uitgangspunt voor de door hen op te stellen plannen voor de periode 1997–2000. Er heeft een verdeling van dit kader over de provincies plaats gevonden.

Ten aanzien van de factor eigen bijdragen wordt opgemerkt dat door herziening van de eigen bijdragesystematiek voor de bejaardenoorden en de verpleeghuizen uiteindelijk een bedrag van 270 mln moet worden gecompenseerd. Met andere woorden, indien ik zou volstaan met de verhoging van de maximale inkomensafhankelijke eigen bijdrage en de afschaffing van de wachttijd dan zou het totaal aan eigen bijdrageontvangsten bij de bejaardenoorden 270 mln lager zijn. In de brief van 10 mei 1996 (24 333, nr. 12), welke tegelijkertijd met deze brief aan u wordt verzonden, ben ik nader ingegaan op de wijze waarop deze derving kan worden gecompenseerd. Ik verwijs gaarne naar deze brief. Het voorgaande betekent, dat ik voor de bejaardenoorden uit kan blijven gaan van voornoemd budgettaire kader.

In het voorgaande is geabstraheerd van het bedrag van 50 mln dat vanaf 1997 gefaseerd uit het Gemeentefonds wordt genomen. Deze uitname zal in de jaren 1997, 1998, 1999 en 2000 geschieden met 30 resp. 35, 40 en 50 mln. Dit bedrag is destijds aan de gemeenten toegekend ten behoeve van hun werkzaamheden in het kader van de bijdrageregeling ex WBO. Het geld dat hiermee vrij wordt gemaakt zal onder meer worden aangewend voor de uitvoeringskosten van de Ziekenfondsraad en de verbindingkantoren van de subsidieregeling die vanaf 1 januari 1997 gaat gelden. Hierop ga ik onder punt 2 in.

2. Uitvoeringskosten van de nieuwe subsidieregeling

De Raad heeft gekeken naar de verantwoordelijkheden onder het nieuwe regime voor de Ziekenfondsraad zelf, voor de verbindingkantoren en voor het Centraal Administratiekantoor. Hoewel een en ander nadere uitwerking behoeft acht de Raad een volgende verantwoordelijkheidsverdeling uitvoerbaar:

Verbindingskantoren

- verwerken machtigingen bewoners,
- uitvoeren Bijdrageregeling,

- administratieve taken ten aanzien van de financiering van bejaardenoorden.

Ziekenfondsraad

- subsidiëring (toekenningen en afrekening),
- afhandelen van bezwaarschriften, klachten etc.,
- beleidsontwikkeling en -evaluatie,
- beheers- en toezichhoudende taken.

CAK

- uitvoering van betaalopdrachten t.b.v. bejaardenoorden,
- registraties.

Op basis van voorgaande verdeling gaat de Ziekenfondsraad ervan uit, dat de uitvoeringskosten voor de bejaardenoorden geschat kunnen worden op ca. 28 mln. Dit bedrag is gebaseerd op het ervaringsgegeven, dat de beheerskosten uitgedrukt kunnen worden in een percentage van de zorgkosten. Voor de intramurale zorg in de AWBZ als geheel bedraagt dit percentage 0,53%. Indien ik dit percentage toepas op het budget voor de bejaardenoorden (5,3 miljard) dan resulteert dit in een bedrag voor uitvoeringskosten voor de bejaardenoorden van 28 mln.

Op basis van een bepaalde verdeelsleutel meent de Raad dit bedrag als volgt te kunnen verdelen:

Verbindingskantoren:	24,6 mln.
Ziekenfondsraad:	1,8 mln.
CAK:	<u>1,6 mln.</u>
	28 mln.

Deze verdeelsleutel is als volgt gevonden. Op dit moment ontvangen de gemeenten en de provincies voor uitvoeringskosten van de WBO in totaal 56,5 mln (50 mln voor de gemeenten = 88% en 6,5 mln voor de provincies = 12% van de 56,5 mln). De Ziekenfondsraad gaat ervan uit, dat deze verdeelsleutel voorsnog ook toegepast kan worden op het hiervoor genoemde bedrag van 28 mln. Voor de verbindingskantoren resulteert dit in een bedrag van 24,6 mln (88% van 28 mln) en voor de Ziekenfondsraad + CAK 3,4 mln (12% van 28 mln.).

De door de Ziekenfondsraad, het CAK en de verbindingskantoren te maken kosten (in totaal dus 28 mln) hebben een structureel karakter (zeker tot 2000). Daarnaast treden een aantal incidentele kosten op in 1997 en 1998. Deze hebben betrekking op overdracht van gegevens van bewoners in de sfeer van de eigen bijdragen en behandeling daarvan. Deze kosten worden door de Raad geschat op 2 mln. Deze komen op de 28 mln gulden.

Bij het voorgaande is nog geen rekening gehouden met eventuele kosten van het COTG. Deze zullen zich met name vanaf 1998 voor gaan doen. Mij is op dit moment niet bekend om welk bedrag het zal gaan. Deze kosten zullen worden betaald uit de middelen die in 1998 uit het Gemeentefonds worden gehaald (35 mln.)

3. Gegevens ten aanzien van de provinciale reserves in het kader van de WBO

Aan de provincies is gevraagd een overzicht te verstrekken ten aanzien van de door hen verstrekte subsidies in de sfeer van de exploitaties van bejaardenoorden, van flankerend beleid en reikwijdteverbreiding. Tevens

is gevraagd aan te geven in welke mate zij de reserves hebben benut en waarvoor. Ik heb van alle provincies de gevraagde gegevens binnen. Hieruit kan het volgende beeld worden afgeleid; de onderliggende gegevens en berekeningen treft u in de bijlage aan (bijlage 1)¹.

Door de provincies zijn in totaal 5,4 miljard aan kosten gemaakt in het kader van de WBO (jaar 1995). Hiervan had 5 miljard betrekking op exploitatie (structureel), 135 miljoen op flankerend beleid en reikwijdteverbreiding en 271 mln op éénmalige zaken. Van de genoemde 5,4 miljard werd 2 miljard gefinancierd door middel van eigen bijdragen, zodat het verschil 3,4 miljard (afgerond) aan subsidies uitgekeerd moest worden. Kijken we naar het totaal van de specifieke uitkeringen in 1995 (3,2 miljard) dan blijkt er circa 201 miljoen meer aan subsidie te zijn uitgegeven dan aan specifieke uitkering is verstrekt door VWS. Deze 201 mln is gedekt door onttrekking van 83,5 mln aan de opgebouwde reserves en door 100 mln, welke is verkregen door afrekening van eerder verleende subsidies hiervoor aan te wenden. De dekking van resterende bedrag blijkt niet uit de verstrekte gegevens.

Uit het overzicht blijkt verder dat de reserves van 1995 op 1996 dalen met ruim 84 mln. Dit bedrag is opgebouwd uit een daling bij een aantal provincies van 130 mln en een stijging bij andere provincies van ruim 45 mln.

Aangegeven is, dat 271 mln is uitgegeven aan éénmalige zaken. Hiervan is een bedrag van 50 mln aan renovaties; voor afbouw van hoge boekwaarden hebben zij eenmalig 76 mln gebruikt. Aan de onderhoudsfondsen werd 34 mln toegevoegd. Van de 271 mln hebben de provincies circa 201 mln gevonden in incidentele middelen. Het verschil tussen 271 mln en 201 mln geeft aan dat circa 70 mln, incidenteel is aangewend uit structurele middelen.

Uit de gegevens kan worden afgeleid, dat de uitgaven als volgt kunnen worden verdeeld:

reguliere exploitatiekosten;	92,5%
flankerend beleid/reikwijdte	2,5%
eenmalige kosten;	5%

Bij het voorgaande dient het volgende te worden aangetekend. In de eerste plaats betreft het gegevens tot en met 1995. De stand van zaken eind 1996 kan er uiteraard anders uit zien. In de tweede plaats betreft het hier voor een deel incidentele middelen; met andere woorden, door hun eenmalige karakter kunnen zij ook maar eenmalig worden ingezet. Dit gegeven is van belang in relatie tot de door de provincies op te stellen plannen voor de periode 1997 tot en met 2000. In het kader van deze plannen geven de provincies aan welke zaken in genoemde periode voor subsidiëring door de Ziekenfondsraad in aanmerking komen. Voor 1997 dient in het plan op instellingsniveau te worden aangegeven om welk bedrag het gaat. Voor latere jaren dienen de kosten per instelling als bijlage bij het plan te worden gevoegd (voor de constructie waarbij alleen voor 1997 in het plan voor elke instelling exact wordt aangegeven op welk bedrag men kan rekenen, terwijl voor latere jaren dit niet in het plan hoeft is gekozen op grond van de volgende overweging. Opname met een bedrag in het plan kan gezien worden als een toezegging van subsidie tot dat bedrag aan de instelling. Voor 1997 dient dat ook zo te zijn. Voor latere jaren streven het COTG en de Ziekenfondsraad naar een geleidelijke invoering van richtlijnen voor de bejaardenoorden. Daar hierdoor het budget voor de instelling iets af kan wijken van hetgeen bij de opstelling van het plan zou zijn voorzien en opname van dit bedrag voor 1998 en later als een toezegging kan worden gezien is gekozen voor een voor de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Raad wat gemakkelijker positie. Een en ander neemt niet weg dat opname in het plan voor de gehele periode in principe ook recht geeft op subsidie voor de gehele periode). De bovengrens voor de financiering wordt gevormd door het budgettaire kader dat de provincies op 21 december 1995 toegezonden kregen. Dit kader kan (eenmalig) worden verhoogd met de aanwezige reserves. Binnen genoemde plannen kunnen de reserves onder meer bestemd worden voor financiering van eenmalige verplichtingen welke in het huidige plan en in het kader van het nieuwe plan zijn aangegaan, voor de financiële consequenties van beroepszaken en voor nabetalingen op eerder verleende subsidies.

4. Volkshuisvestings-aspecten

De regering is gevraagd inzicht te verschaffen in de risico's die mogelijk verbonden zijn aan de exploitatie van bejaardenoorden. In het bijzonder is gevraagd naar de risico's die verbonden zijn aan het DKP (dynamische kostprijs)-subsidiesysteem en de klimleningen. Verder wil de Kamer inzicht in de onderhoudstoestand van de bejaardenoorden.

Toegelaten instellingen

Bij brief van 26 april jl. van de staatssecretaris van VROM (24 333, nr. 11) heeft de Kamer reeds informatie ontvangen over de onderhoudstaat en de onderhoudsvoorziening bij de bejaardenoorden in eigendom van toegelaten instellingen. Op basis van de verrichte onderzoeken kan de conclusie worden getrokken dat deze oorden goed zijn onderhouden en ook de voorziening toereikend is voor het op termijn geplande onderhoud.

Door de afspraken tussen de ministeries van VROM en van VWS en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben in het algemeen bij de toegelaten instellingen de volgens de VROM-subsidieregelingen en het Besluit Beheer Sociale Huursector voorgeschreven onderhoudsreserveringen naar behoren kunnen plaatsvinden. Het betreft hier in totaal 400 bejaardenoorden.

Niet-winstbeogende instellingen

De overige bejaardenoorden – circa 1100 – zijn in bezit van niet-toegelaten/niet-winstbeogende instellingen (nwi's). Hier zijn geen recente gegevens beschikbaar over de stand van de gepleegde reserveringen. Op basis van onderzoek in 1993 m.b.t. de jaarverslagen 1991 is geconstateerd dat er, uitgaande van de VROM-normen voor reservering, sprake was bij de gehele nwi-sector (bejaardenoorden en woningen) van een achterstand in reserveringen voor de exploitatie (voorzieningen voor onderhoud en ABR-voorziening) van ca. f 500 miljoen. Volgens de commissie second opinion scheiden wonen en zorg kunnen de saneringskosten in het meest extreme, theoretische, geval oplopen tot boven de 1 mrd gulden.

Provinciaal beleid liet reservering bij nwi's ten behoeve van bejaardenoorden slechts in beperkte mate toe. De subsidiesystematiek van VROM voorzag wel in de mogelijkheid van reservering.

Momenteel vindt een hernieuwd onderzoek plaats naar de stand van reserveringen op basis van de jaarverslagen 1994 van de nwi's, alsmede naar de onderhoudstoestand van de betrokken oorden. Over dit onderzoek meer aan het eind van deze paragraaf.

A. Risico 's in verband met het DKP-systeem

De risico-groepen betreffen vooral de instellingen die DKP-bejaardenoordcomplexen exploiteren. Deze complexen kenmerken

zich door een dynamische exploitatie, waarbij in de beginjaren van de exploitatie liquiditeitstekorten optreden, welke gefinancierd worden door middel van een schuldverhoging van de lening op het complex (de zogeheten klimlening). Deze verhoogde schuld wordt vervolgens in de toekomst afgelost via de dan optredende liquiditeitsoverschotten als gevolg van de dan gestegen opbrengsten (huurverhogingen, aangevuld met subsidie). Na 50 jaar exploitatie is vervolgens de volledige lening op het complex afgelost.

De DKP-complexen zijn in bezit bij zowel toegelaten instellingen (ti's) als bij niet-winstbeogende (nwi's).

In onderstaand overzicht wordt per sector aangegeven het aantal instellingen met DKP-bezit, de omvang van het DKP-bezit (aantal bejaardenoordcomplexen met bedden), de oorspronkelijke stichtingskosten en de huidige schuld op de betrokken complexen (het geïnvesteerd vermogen berekend volgens de DKP-regeling).

	Ti's	NWI's
– aantal instellingen met DKP-bejaardenoorden	38	94
– aantal DKP-bejaardencomplexen	63	97
– aantal DKP-bedden	6 623	8 966
– oorspronkelijke stichtingskosten	522 mln.	705 mln.
– huidig schuldrestant (31-12-1995)	759 mln.	1 123 mln.

De betrokken DKP-complexen zijn voor het overgrote deel gefinancierd met 20-jarige kapitaalmarktleningen. Deze leningen zijn gegarandeerd door de gemeente en voorzien van een contragarantie door het Rijk.

Toegelaten instellingen

Voor de sector ti's zijn in het kader van de bruteringsafspraken gemaakt met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) over de overname door het WSW van deze garanties en contragaranties, onder voorwaarde van een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie door de instelling. Indien op het niveau van de instelling géén bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie mogelijk is, vindt eerst een sanering plaats door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Ook de herfinanciering van de betrokken DKP-klimleningen verloopt via borging door het WSW.

Ten aanzien van deze sector loopt het rijk als gevolg van deze garanties géén of slechts een beperkt, tijdelijk risico, namelijk tot het moment dat de garanties door het WSW zijn overgenomen. Ten aanzien van het WSW heeft het rijk samen met de gemeenten een financiële achtervangfunctie.

Niet-winst beogende instellingen

Voor de sector nwi's bestaat géén borgstellingsinstituut.

De garanties van gemeente en rijk zijn verstrekt onder eerste hypotheek (aan de gemeente) op het onroerend goed, waarvoor de garantie is verstrekt. De garantie betreft de looptijd van de klimlening, welke bijna zonder uitzondering 20 jaar belooft.

De huidige contra-garantie strekt zich uit tot de volledige aflossing van het schuldrestant op de betrokken DKP-lening na 20 jaar.

Het totale garantiebedrag op het moment van aflopen van de 20-jarige DKP-kapitaalmarktleningen beloopt in totaal f 1480 miljoen voor de DKP-bejaardenoorden in bezit van nwi's. Dit is een factor 2 hoger dan de oorspronkelijke bouwkosten. Het garantiebedrag is benaderd op basis van het geïnvesteerd vermogen volgens de DKP methode.

Gezien het feit dat bij de betrokken DKP-leningen sprake is van een te herfinancieren schuld die aanzienlijk hoger ligt dan de waarde van het onroerend goed, en er bij bejaardenoorden meestal beperkt sprake is van reservevorming is nog niet te voorzien hoe de herfinanciering zal plaatsvinden. Niet bekend is of de huidige financiers bereid zijn tot voortzetting van de financiering, en zo ja in welke vorm (klimlening, annuïtair of lineair) en tegen welke financieringsrente. Een moeilijke herfinanciering is geen gevolg van de overhevelingsoperatie. Dat banken mogelijk huiverig zijn komt door enerzijds de hoge boekwaarden (als gevolg van de DKP-leningssystematiek), anderzijds de verder zwakke financiële positie van de instelling als gevolg van onvoldoende reserve- en vermogensvorming in het verleden. VROM en VWS zullen samen de mogelijke opties voor borging van de risico 's verkennen en uitwerken. Zodra daarover meer duidelijkheid bestaat zal ik u nader informeren.

Een en ander zal ook bepaald worden door de door het rijk te verstrekken faciliteiten in de vorm van ofwel nieuwe garanties (hiervoor zou een nieuwe garantieregeling gecreëerd moeten worden) ofwel via een nog op te richten borgstellingsinstituut. Op basis van de huidige garantieregeling heeft het rijk alleen de mogelijkheid de garantie voort te zetten, indien de klimlening na de 20-jaarsperiode in dezelfde vorm en onder dezelfde condities (o.m. wijze van rentebepaling) wordt verlengd.

In onderstaand schema wordt een overzicht naar jaar van aflossing gegeven van de volgens de DKP-regeling te verwachten te herfinancieren bedragen.

jaar	aantal NWI's	aantal complexen	schuldrestant
1998	7	7	52 mln.
1999	10	10	102 mln.
2000	12	12	171 mln.
2001	7	7	101 mln.
2002	7	7	111 mln.
2003	19	19	329 mln.
2004	17	18	301 mln.
2005	8	8	162 mln.
2006	7	7	108 mln.
2007	2	2	43 mln.
Totaal		97	1 480 mln.

B. Exploitatierisico's

Toegelaten instellingen

Door middel van de brutering zijn de DKP-subsidies voor de sector toegelaten instellingen inmiddels afgekocht. In het kader van het groot project modernisering ouderenzorg doet zich derhalve hiermee géén knelpunt meer voor. Wel dient er bij intrekking van de WBO voor te worden gezorgd dat de huurcomponent in de AWBZ-vergoeding voldoende is om het onroerend goed jaarlijks kostendekkend te exploiteren.

Niet-winst beogende instellingen

Uitgangspunt is de huidige DKP-subsidie-regeling en de in de VROM-begroting opgenomen meerjarige parameters.

Dit betekent dat:

- meerjarig bij de subsidievaststelling nog gerekend wordt met een te realiseren jaarlijkse huurstijging van 5,5%;
- de te hanteren rente bij de subsidievaststelling bepaald wordt door de rente op rijksleningen, verhoogd met een volgens de regelgeving berekend opslagpercentage. In de praktijk ligt deze opslag tussen de 0,5% en 0,75%. De rente ligt dan op het niveau van de rente op leningen aan kredietwaardige instanties als gemeenten en waterschappen.

Voor de toekomstige exploitatie van de betrokken bejaardenoorden betekent dit het volgende:

a. huurcomponent

Volgens de DKP-regeling zou de totale huur op jaarbasis (exploitatie-jaar 1996) voor de 8966 DKP-bedden van de NWI's in totaal f 52 miljoen dienen te bedragen (gemiddeld f 480,- per bed/maand). De huidige huurcomponent in de verzorgingsprijs van de bejaardenoorden ligt naar alle waarschijnlijkheid lager (geen reserveringscomponenten).

Voor een orde van grootte-bepaling geldt dat bij een 1% lagere complexhuur dan het normatieve huurstijgingspercentage (thans 5,5%) waarmee wordt gerekend bij de vaststelling van de jaarlijkse subsidiebijdrage er per jaar een exploitatietekort zal ontstaan voor alle 97 DKP-complexen bij nwi's van minimaal f 0,5 miljoen (f 5,- per bed/maand). Bij een méérjarig lagere huurverhoging zullen de tekorten vervolgens snel toenemen.

b. subsidiebijdrage

De subsidiebijdrage voor het exploitatiejaar 1996 zal voor de betrokken 97 DKP-complexen f 25 miljoen bedragen.

c. De jaarlijkse schuldverhoging (de klim in de DKP-lening)

De verhoging van de lening (het liquiditeitstekort in de exploitatie) zal voor het exploitatiejaar 1996 voor de betrokken 97 DKP-complexen 40 mln bedragen.

Voor de totale exploitatie betekent dit aan de inkomstzijde dat in het exploitatiejaar 1996 44% van de inkomsten gedekt werden door de huur, 21% door de subsidie en 35% door de klim in de lening.

Voor de toekomstige jaren zal het procentuele aandeel van de huur nog stijgen, en dit geldt ook voor de eerstkomende jaren ten aanzien van de subsidie. Het aandeel van de klim in de exploitatie zal in de nabije toekomst gaan dalen en omslaan in een per saldo aflossing op de DKP-lening. De jaarlijkse subsidietoekenning strekt zich uit over een periode van 50 jaar. Het omslagpunt is afhankelijk van zowel het moment waarop de subsidieperiode een aanvang neemt als de tussentijdse herzieningen om de 10 jaar aan de hand van de dan geldende rentestand. Globaal gesproken ligt het omslagmoment op ongeveer 2/3 van de looptijd.

d. rentecomponent

Voor een orde van grootte inschatting van de effecten van een afwijkende financieringsrente t.o.v. de gehanteerde rente bij de subsidiëring geldt dat, indien de herfinanciering van de

DKP-kapitaalmarktleningen tegen een financieringsrente afgesloten wordt die bijv. 1% hoger zou liggen dan de rente volgens de subsidie-systematiek, dit voor het eerste jaar na de renteconversie voor alle 97 DKP-complexen een exploitatietekort opleveren van ca. f 15 miljoen (f 140 per bed/maand).

Gezien het waarschijnlijk ontbreken van voldoende reserves bij de betrokken nwi's en het feit dat deze meestal slechts één bejaardenoord exploiteren en verliezen derhalve niet kunnen compenseren met winsten op andere bejaardenoorden of woningen, zal dit normaliter leiden tot directe financiële (continuïteits-) problemen. Bij herfinanciering zal het rentepercentage opnieuw worden vastgesteld. Dit kan hoger of lager zijn dan het oorspronkelijke percentage.

Overigens zijn de klimleningen afgesloten in een periode met hogere rentepercentages dan thans gangbaar zijn. De hoogte van de nieuwe rente hangt echter ook samen met het risico dat de financier aangaat; des te hoger het risico des te hoger de rente. Dit risico hangt op zijn beurt weer samen met het al dan niet aanwezig zijn van een waarborgconstructie. Als er een alternatief is voor de huidige contragarantieregeling, kan er normaal gesproken een lagere rente worden bedongen.

e. liquiditeitstekorten

Daarnaast kan er ook nog een liquiditeitsprobleem ontstaan bij de nwi, ingeval deze op het moment van herfinanciering niet een lening bij een financier kan afsluiten die aansluit bij de subsidie-systematiek (de klimsystematiek).

f. aanleunwoningen

Circa driekwart van de nwi's die bejaardenoorden exploiteren, hebben ook (DKP-)aanleunwoningen in bezit. Deze vallen niet onder de WBO. De bejaardenwoningwonen, veelal in de vorm van aanleunwoningen, zijn boekhoudkundig wel gescheiden van het bejaardenoord, maar vallen meestal wel onder de overkoepelende rechtspersoon. Over en weer kunnen zich exploitatierisico's voordoen. Ook dit aspect maakt onderdeel uit van het onderzoek naar nwi's met bejaardenoorden (zie hierna).

Oplossingsrichting

Momenteel wordt binnen het kabinet bezien of een brutering van de DKP-subsidiebijdragen, in combinatie met een oplossing voor het garantieprobleem, kan leiden tot een oplossing voor de hiervoor genoemde financieringsproblematiek en een lange termijn bedrijfsmatig gezonde exploitatie mogelijk kan maken.

D. Onderzoek nwi's

Momenteel is onderzoek gaande naar de bejaardenoorden in eigendom van nwi's. Het betreft de volgende twee categorieën:

- bejaardenoorden met een DKP-subsidie/contragarantie (97 oorden);
- bejaardenoorden zonder DKP-subsidie (ca. een 1000-tal).

Doel van het onderzoek is dat er een uitspraak gedaan kan worden over de toekomstige exploitatie van het onroerend goed.

Het onderzoek valt in twee gedeelten uiteen:

- a. onderzoek naar de financiële positie van de betrokken instellingen (activa, schulden, onderhoudsreserves, eigen vermogen, exploitatieresultaten, huuropbrengsten in relatie huur volgens DKP-systeem);

b. onderzoek naar de onderhoudstoestand van de desbetreffende oorden.

Het onderzoek borduurt voort op het hiervoor genoemde onderzoek naar het bejaardenoordbezit van toegelaten instellingen. Het onderzoek naar de financiële staat (a) wordt uitgevoerd door KPMG Accountants; het bouwtechnisch onderzoek (b) door PRC Bouwcentrum.

Vooralsnog zal, mede gelet op de beschikbare tijd, volstaan worden met een representatieve steekproef. Het onderzoek wordt begeleid door VROM en VWS; ook de departementale AD 's zijn betrokken.

E. Voorlopige balans met betrekking tot de risico's

* Bij toegelaten instellingen is geen sprake van noemenswaardige risico's. In de bedrijfsvoering is rekening gehouden met reservering, de subsidies zijn afgekocht en de (her)financiering is met de nodige waarborgen omgeven.

* Bij niet-toegelaten instellingen (nwi 's) ligt dit anders. Volgens de commissie second opinion is er een financieel probleem vanuit het verleden van rond de 1 miljard gulden. VROM en VWS doen momenteel gezamenlijk feitenonderzoek om de omvang voldoende te kunnen indiceren. Daarnaast is er nog de subsidiesystematiek en de financieringsproblematiek naar de toekomst toe. De oplossingsrichting hiervoor is de afkoop van subsidies en borging van de herfinanciering.

5. Eigen bijdrage-aspecten

A. Inkomenseffecten van de voorstellen voor verpleeghuispatiënten

Ik heb u mijn gedachten ten aanzien van de aanpassingen van de bijdrageregeling voor de intramurale AWBZ-voorzieningen ontvouwd. Relevant in dit geheel is onder meer de verhoging van de maximale inkomensafhankelijke eigen bijdrage van 1350/2200 tot 3000 gulden per maand. In de brief van 10 mei 1996 (24 333, nr. 12) welke u onlangs ontving heb ik voorgesteld dit maximum te verhogen tot 3150 gulden per maand. In boven bedoelde brieven ben ik op dit vraagstuk ingegaan en ik verwijs derhalve graag hiernaar.

B. Mitigering van de effecten

Het voorgaande geldt ook voor de vraag wat de kosten zijn van het niet door laten gaan van voornoemde verhoging van de eigen bijdragen. Aangegeven werd dat door het schrappen van de verhogingen er een gat in de dekking voor de afschaffing van de vermogenstoets zal optreden van 45 mln., te weten 10 mln bij de verpleeghuizen en 35 mln bij de verzorgingshuizen. Deze cijfers zijn afkomstig uit het onderzoek van het IOO naar de kosten en effecten van de afschaffing van de vermogenstoets.

C. Financieel risico t.a.v. de opbrengst van de eigen bijdragen

Door u is gevraagd naar de risico 's ten aanzien van het halen van de geraamde opbrengst van de eigen bijdragen na wijziging van het systeem. In mijn brief (24 333, nr. 12) heb ik al een en ander hierover gezegd. In aanvulling hierop het volgende.

Aangegeven is, dat toepassing van de bijdrageregeling voor de gezinsverzorging (met een bedrag van 210 gulden als minimum) op het vlak van de tijdelijke opname in een bejaardenoord en reactivering in een verpleeghuis in totaal 15 mln zal opleveren. Het gaat hier om een inschatting van de uitkomst van P*Q. De P (prijs) is een gegeven.

Hier gelden de uurbedragen welke bij de gezinsverzorging worden gehanteerd, met als minimum de eerder genoemde 210 gulden. De Q (aantal gebruikers) heb ik voor de verzorgingshuizen ontleend aan de laatstbekende cijfers uit de statistiek over 1993 van het CBS. Hieruit kwam naar voren dat circa 18 000 personen gebruik hebben gemaakt van de tijdelijke-opname-faciliteit in verzorgingshuizen. Op jaarbasis komt dit – uitgaande van een gemiddelde opnameduur van 3 maanden – neer op circa 4500 personen. Dit is ca. 3% van de capaciteit. Voor de verpleeghuizen (reactivering) is dezelfde veronderstelling gehanteerd. Uiteraard verandert de daadwerkelijke opbrengst als uiteindelijk de gebruikscijfers anders komen te liggen.

Voor de risico's ten aanzien van de ramingen van de overige voorstellen op het vlak van de eigen bijdragen verwijs ik u naar eerder genoemde brief en naar het rapport van het IOO.

D. Overige tegenvallers in de sfeer van de eigen bijdragen

Onder B en C is ingegaan op risico's welke samenhangen met de herziening van het systeem van de berekening van de eigen bijdragen. Het is echter ook denkbaar dat – los van voornoemde veranderingen – de opbrengsten aan eigen bijdragen tegenvallen. Ik hecht er aan erop te wijzen, dat er ook nu afwijkingen zijn tussen de raming van de eigen bijdragen voor enig jaar en de daadwerkelijke opbrengsten. Er is naar mijn mening geen sprake van een groter risico van een verkeerde inschatting dan nu het geval is omdat er geen reden is te veronderstellen dat de optredende fluctuaties groter zullen zijn dan welke nu eventueel optreden. Mochten de opbrengsten tegenvallen dan treedt in de toekomst hetzelfde mechanisme in werking als nu het geval is. Instellingen worden voor 100% bevoorschot. Tegenvallende eigen bijdragen leiden tot een overschrijding van het Budgettair Kader Zorg. Hieruit voortvloeiende maatregelen kunnen van invloed zijn op de budgetten van instellingen.

E. Risico 's in verband met de organisatie rond de vaststelling en inning van de eigen bijdragen

In mijn brief van 12 maart jl. heb ik aangegeven, dat de organisatie van de vaststelling en inning van de eigen bijdragen voor de periode na 1 januari 1997 een belangrijke risicofactor zou kunnen zijn. Ik heb inmiddels begrepen, dat de Ziekenfondsraad onder meer de volgende ijkmomenten hanteert:

- verstrekken van gegevens per bejaarde (naw, inkomen): 1 september
- aangeven van mutaties daarop: tot 1 januari 1997
- verstrekken van een overzicht van gecedeerde AOW uitkeringen: oktober/november.
- inkomensonderzoek door verbindingkantoren: 1 oktober
- berekening en vaststelling eigen bijdrage: 1 december

Voor de overige ijkmomenten verwijs ik u naar de desbetreffende bijlage bij deze brief.

De Ziekenfondsraad zal op korte termijn de gemeenten benaderen om gegevens te verkrijgen. Uiteraard ben ik bereid om dit proces in een overleg met de VNG en de Ziekenfondsraad te faciliteren.

F. M&O problematiek

Misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen is een onderwerp dat al geruime tijd in de belangstelling staat. Dit geldt niet alleen voor de sociale zekerheid maar ook voor bijvoorbeeld de bejaardenoorden. Door

de Algemene Rekenkamer is erop gewezen, dat de huidige bijdrage-regeling in het kader van de WBO in beginsel fraudegevoelig is. In reactie hierop heb ik de Rekenkamer laten weten dat ik – gezien de spoedige intrekking van de WBO – herziening van de WBO of het opzetten van een andere werkwijze van de gemeenten op het vlak van de vaststelling, inning en afdracht van de eigen bijdragen niet wenselijk meer achtte. Hoewel een en ander niet direct samenhangt met de overgang van de bejaardenoorden naar de subsidieregeling van de Ziekenfondsraad is het wel een aspect dat nadere aandacht verdient. Met het oog daarop heb ik het voornemen om bij de bijdrageregeling voor de AWBZ het zogenaamde sofinummer te introduceren. Ik hoop hiermee een middel te bieden om fraude en misbruik zoveel mogelijk te voorkomen.

6. Inventarisatie risico-factoren

Wat betreft een inventarisatie van mogelijke risicofactoren verwijs ik U allereerst naar mijn brief van 12 maart 1996 (24 333, nr. 8). Daarin zijn mijnerzijds een aantal factoren genoemd die mogelijk een risico vormen voor de overhevelingsoperatie. Voor de goede orde is een copie van deze brief als bijlage bijgevoegd (bijlage 2)¹.

Ten tweede kan gewezen worden aan de factoren die de Ziekenfondsraad in zijn brief van 22 maart 1996 heeft aangegeven (bijlage 3)¹. Het gaat daarbij met name over het tijdig kunnen beschikken over de noodzakelijke gegevens. Zoals blijkt uit mijn reactie van 25 april 1996 (bijlage 4)¹ lijkt het op dit moment mogelijk om de gevraagde termijnen te halen.

Ten derde wijs ik U nog op de noodzaak van het tijdig en in voldoende mate van detail onderbouwen van de provinciale WBO-plannen.

De plannen van de provincies voor de komende jaren zijn uitermate van belang. Voor de Ziekenfondsraad om subsidies te kunnen verstrekken. Voor VWS én de Ziekenfondsraad om te kunnen beoordelen of de geplande uitgaven binnen het financiële kader blijven. Om verschillende redenen moet de onderbouwing van het plan een grote mate van detaillering bevatten (op instellingsniveau):

- gegevens op instellingsniveau zijn van belang om het financiële kader te bewaken;
- deze gegevens zijn nodig om snel de begrotingen van de instellingen vast te kunnen stellen;
- deze gegevens zijn ook nodig om tijdig op adequate wijze een afscheiding van de middelen van flankerend beleid en reikwijdtevoorzieningen ten behoeve van het zorgvernieuwingsfonds af te kunnen scheiden.
- tot slot zijn deze gegevens nodig om te voorkomen dat in geval van overschrijding op alle bejaardenoorden een macrokorting toe te moeten passen.

Het gaat hierbij m.i. om de volgende gegevens:

- A. doorloop vanuit de huidige planperiode:
 - per oord: structurele exploitatiesubsidies 1996 (t.b.v. voorschotbepaling);
 - per oord de aangegane structurele en incidentele aangegane verplichtingen
 - per oord de eventuele verplichtingen op het vlak van de onvermijdbare kosten;
- B. nieuwe zaken vanaf 1 januari 1997:
 - per oord de exploitatielasten 1997

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- de aan te gane structurele en incidentele verplichtingen;
- nieuwe toezeggingen ten aanzien van sluiting;
- concrete voornemens op het vlak van bouw en renovatie voor 1997 en later
- idem voor latere jaren maar dan als raambedrag, niet per instelling;
- reserveringen voor beroepszaken, onderhoud en afrekening oude jaren.

A en B ten aanzien van subsidies voor flankerend beleid en reikwijdteverbreding.

Met de ZFR, het IPO, de provincies en de grote steden wordt een overleg gevoerd om deze gegevens te verkrijgen. Indien deze gegevens niet tijdig of in voldoende mate van detail beschikbaar zouden komen ontstaan er risico's. Deze risico's zouden kunnen bestaan uit het vertraagd op gang komen door de Ziekenfondsraad van de financiering van bejaardenoorden, beroepszaken van instellingen tegen een eventuele generieke korting (jurisprudentie leert dat deze zaken voor instellingen kansrijk zijn) en mogelijke overschrijdingen van het budget. Uiteraard moet dit worden voorkomen. Ik vertrouw erop, dat de provincies in staat zullen zijn de benodigde gegevens tijdig te verstrekken.

7. Verschillen tussen de provinciale subsidieregelingen

In uw brief van 27 maart jl geeft u aan nadere informatie te willen ontvangen over de verschillen tussen de provinciale subsidieregelingen. Het COTG is op dit moment bezig met het maken van een dergelijke analyse. Deze analyse zal ik u graag ter beschikking stellen zodra hij beschikbaar is. Overigens merk ik op dat de verschillen niet alleen betrekking hebben op de bekostigingsgrondslag en de (hoogte) van de daarbij gehanteerde normen. Ook in procedurele zin blijken verschillen te bestaan. Het gaat daarbij om de te hanteren termijnen voor de indiening van subsidie-aanvragen en van afrekeningen, aan de inrichting van de door instellingen in te dienen begrotingen, de wijze waarop met investeringsverzoeken wordt omgegaan etc. Al deze punten hebben als zodanig geen invloed op de hoogte van het te verlenen subsidie maar dienen wel te worden gestroomlijnd. Het harmoniseren van dit soort zaken is geen eenvoudige opgave. Voor een deel kan dit uiteraard voor 1 januari worden opgelost, voor een ander deel is het beter daarvoor wat meer tijd (bijvoorbeeld het jaar 1997) te gebruiken. De beoogde overgangperiode kan hiervoor zeer nuttig zijn. Zodra de analyse van het COTG beschikbaar is kom ik hierop terug.

8. Voorstel voor de aanpak van de risico-analyse voor de langere termijn

Met betrekking tot de vraag naar een risico-analyse over de langere termijn wijs ik er allereerst op dat voor het kabinetsbeleid de uitgangspunten zijn gekozen zoals gebruikt voor het rapport van de commissie Welschen.

Naar mijn mening kan de probleemstelling voor de lange termijn analyse, zoals door u verzocht, als volgt worden omschreven:

- a. Wat mag, gegeven de CBS prognose voor de bevolkingsontwikkeling, verwacht worden van de vraag naar c.q. behoefte aan zorg door, respectievelijk bij ouderen en aan welke vormen van zorg is er behoefte?
- b. In hoeverre leidt, gegeven de vraag naar/behoefte aan zorg, het thans voorgestelde kabinetsbeleid er toe dat deze zorg daadwerkelijk geleverd kan worden? Randvoorwaarden zijn dan het budgettaire kader,

inclusief de ontwikkeling van de eigen bijdragen, gegarandeerde intramurale capaciteit van 185 000, substitutiemogelijkheden, enz.

In beginsel hebben de vragen op duidelijk verschillende zaken betrekking. De expertise die nodig is voor de beantwoording lijkt verschillend. Een antwoord op deze vragen zou daarom door een multidisciplinair samengestelde commissie, of door een onderzoeksinstituut dat ervaring heeft met beide onderdelen moeten worden gegeven.

Voor een dergelijk onderzoek dient – gezien de complexiteit van de materie – tenminste een half jaar te worden uitgetrokken. Hoewel dit geen korte periode is, is de ondergetekende van mening dat dit noodzakelijk en ook aanvaardbaar is. Noodzakelijk omdat een dergelijke risico-analyse voor de langere termijn alleen zinvol is indien deze op een degelijke wijze tot stand komt. Aanvaardbaar omdat het immers toch om de langere termijn ontwikkeling gaat. Voor de huidige kabinetsperiode zijn immers afspraken gemaakt over het uitgaven kader. De resultaten van de risico-analyse hebben daarom vooral betekenis voor de periode daarna. Een grondige aanpak is dan ook vereist. Indien u met een dergelijke aanpak kunt stemmen zullen de nodige stappen worden gezet om een dergelijk onderzoek in gang te zetten.

9. Een beheersingskader

Beheersing van de kosten en van de ontwikkelingen die van invloed zijn op de kosten dient een belangrijk uitgangspunt te zijn voor het beleid. In het kader van de huidige WBO zijn de mogelijkheden van beheersing in ruime mate aanwezig. Voor de rijksoverheid vindt dit plaats op macro-niveau door middel van de WBO waarin een aantal stringente bepalingen staan ten aanzien van de inzet van de middelen en de wijze waarop deze worden verdeeld. Kort gezegd komt dit er op neer dat de uitgaven van het rijk beheerst worden doordat deze nooit meer bedragen dan een vooraf vastgesteld bedrag op de begroting. In het kader van de WBO zijn het met name de provincies die onder meer tot taak hebben binnen de hen ter beschikking gestelde middelen zorg te dragen voor de zorg aan ouderen in en vanuit het bejaardenoord. De provincies zijn in staat de zaak goed in de hand te houden door de bij hen liggende mogelijkheden binnen de provinciale verordeningen (subsidieregelingen). In deze verordeningen wordt aangegeven wanneer een instelling voor subsidie in aanmerking komt en welke normen worden gehanteerd bij de vaststelling van dit subsidie.

Eventuele kostenoverschrijdingen komen voor rekening van de provincies. Hierin ligt voor hen het belang van een verantwoord financieel beleid.

Ook in het kader van de subsidiëring door de Ziekenfondsraad is een dergelijk beheersingsinstrument geschapen. In artikel 5 van de Overgangswet verzorgingshuizen is immers bepaald dat de subsidiëring van de Ziekenfondsraad moet blijven binnen een door de Minister van VWS vooraf vastgesteld macrobedrag. Ten einde deze macrobeheersing te vertalen in beheersing op microniveau wordt in 2001 een systeem van uniforme COTG-richtlijnen nagestreefd. Deze zullen ontwikkeld worden in de periode 1997–2000. Voor het jaar 1997 geschiedt de microbeheersing door in hoofdlijnen aan te sluiten bij de bestaande provinciale subsidie-regelingen. Op basis hiervan brengen de provincies advies uit ten aanzien van de begrotingen. Daarenboven heeft de Ziekenfondsraad de mogelijkheid om in de regeling aan te geven hoe met de financiële kaders per provincie moet worden omgegaan. Dit betekent dat de Raad de mogelijkheid heeft dreigende overschrijdingen – voor zover deze blijken uit de adviezen van de provincies bij de begrotingen – te voorkomen. In

1998 zal een begin worden gemaakt met toepassing van richtlijnen van het COTG voor deze sector. Deze richtlijnen hebben een sterk normerend karakter en zijn afgestemd met de omvang van de beschikbare middelen. De regulering van deze richtlijnen neemt gaande de rit toe omdat steeds meer zaken onderwerp van deze regulering zullen zijn.

Op deze wijze wordt een goede beheersing van de uitgaven voor verzorgingshuizen bereikt.

Toenemende kosten, gepaard gaande met hogere subsidies kunnen leiden tot hogere uitgaven uit het AFBZ dan geraamd, en daarmee tot een technische overschrijding in het Budgettair Kader Zorg. Indien zich dit voor doet zijn er een aantal opties om hiermee om te gaan. In de eerste plaats wordt in het jaar waarin de overschrijding blijkt (t+1) compensatie gevonden binnen de sector zelf; het gaat hier om een compensatie voor de overschrijding in het desbetreffende jaar en een compensatie in het jaar waarin deze geconstateerd wordt. In de tweede plaats kan worden besloten langs andere weg (bijvoorbeeld uit de intensiveringsruimte) alsnog het budget van de sector te verhogen. Uitgangspunt is echter in principe de eerste variant. Dit is niet alleen aan de orde ten aanzien van de zich voordoende kosten maar ook ten aanzien van de opbrengst van de eigen bijdragen. In paragraaf 5. D ben ik daarop al ingegaan; ook in geval van tegenvallende eigen bijdragen zal in principe de hiervoor geschetste variant met betrekking tot de compensatie binnen de eigen sector aan de orde zijn.

Een speciale plaats in dit geheel nemen de provinciale reserves in. In paragraaf 3 heb ik aangegeven, dat de provinciale reserves welke zijn opgebouwd met WBO middelen op een aantal wijzen kunnen worden ingezet. In de eerste plaats kunnen zij eenmalig betrokken worden bij de financiering van zaken in het kader van het plan. In de tweede plaats kunnen zij worden aangewend voor het opvangen van financiële gevolgen van beroepszaken en in de derde plaats kunnen zij betrokken worden bij de afrekening van subsidies over de jaren tot en met 1996.

Uitgaande van de gedachte dat de provincies verantwoordelijk blijven voor het betrekken van de reserves bij de planning, voor de juridische en financiële afwikkeling van beroepszaken en voor afrekeningen (nabetalingen en terugvorderingen) doen zich de volgende mogelijke risico's voor. Ik teken daarbij aan dat dit wat mij betreft theoretische veronderstellingen zijn omdat ik geen enkele reden heb om te twifelen aan de goede trouw van de provincies. Ik noem ze echter voor de volledigheid.

Een mogelijk risico kan zijn dat de provincies hun reserves in 1996 volledig benutten en verder hun financiële kader helemaal dicht plannen zonder rekening te houden met eventuele gevolgen van beroepszaken en dergelijke. In dat geval zullen zij echter geconfronteerd worden met uitgaven welke op de provinciale begroting drukken. Ik ga er dan ook vanuit dat deze situatie zich niet voor doet. Bij de toetsing van de plannen zal ik deze punten zo goed als mogelijk meenemen.

Een ander risico kan zijn dat de benodigde bedragen voor nabetaalingen en voor de afwikkeling van procedures het niveau van de beschikbare reserves in een provincie overstijgen. De ervaring heeft geleerd, dat bij het afrekenen van subsidies over vroegere jaren de omvang van de te verrekenen bedragen hoger is dan de omvang van de te betalen bedragen. Dit biedt genoeg soelaas. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn dan kan bij de eindafrekening van VWS met de provincies bezien worden in hoeverre tekorten op de ene plaats gecompenseerd kunnen worden met overschotten elders. Ik ga er hierbij zondermeer vanuit, dat

de provincies bij hun afrekeningen op dezelfde nauwgezette wijze te werk zullen gaan als nu het geval is.

Een derde risico kan gelegen zijn in het feit, dat er onvoldoende reserves bij instellingen bestaan voor onderhoud etc. terwijl bij de provincies hiervoor in onvoldoende mate is gereserveerd. Bezien moet worden in hoeverre provincies rekening houden met noodzakelijk onderhoud van bejaardenoorden in bezit van niet-winst-beogende instellingen. Hier ligt een raakvlak met het onderzoek dat VROM en VWS onder deze instellingen houden naar de reservepositie. Dit onderzoek wordt naar verwachting in juli afgerond. Daarbij wordt enerzijds bepaald over welke reserves voor dit doel een instelling moet beschikken en over welke reserves men daadwerkelijk beschikt terwijl anderzijds bezien wordt of een eventueel tekort bij de provincies aanwezig is. Is dat niet het geval dan is er feitelijk sprake van een tekortsituatie; dit kan leiden tot problemen ten aanzien van de financiering op een later moment van het onderhoud. De combinatie van macrobudget en provinciaal deelbudget, waarbinnen de subsidiëring van de Ziekenfondsraad zich moet bevinden geeft echter voldoende instrumenten om bij een dergelijk probleem te voorkomen dat er een algemene kostenoverschrijding ontstaat. Mede op basis van de gegevens uit het onderzoek van VROM en VWS zal bij de toetsing van de plannen aandacht worden besteed aan dit aspect. Eventueel kan de provincie worden gevraagd het plan op dit punt aan te passen.

Ik vertrouw er op dat ik met voorgaande informatie in voldoende mate heb voorzien in de door U gewenste informatie. Zoals reeds eerder vermeld zal een rapport van de Accountantsdienst, dat mede betrekking heeft op de thans aangeleverde informatie, separaat aan U worden aangeboden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. G. Terpstra

's-Gravenhage, 27 maart 1996

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In haar vergadering van heden heeft de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich gebogen over Uw brief van 12 maart 1996 inzake de risico-analyse van de Modernisering van de Ouderenzorg (24 333, nr. 8). In het algemeen overleg van 20 maart jl. over onder meer de harmonisatie van de eigen bijdrageregelingen besloot de commissie reeds een vervolgoverleg te houden, en daarbij ook Uw brief over de risico-analyse op de agenda te plaatsen. Dit vervolgoverleg zal plaats kunnen vinden zodra schriftelijke antwoorden zijn ontvangen op een groot aantal tijdens het overleg van 20 maart gestelde vragen over met name financiële (incl. inkomens-)effecten van de overhevelingsoperatie in het algemeen en de eigen bijdrageregelingen in het bijzonder.

De commissie heeft er vooruitlopend op dat overleg behoefte aan vanuit de invalshoek van de grote projectenregeling een aantal kanttekeningen te plaatsen bij Uw brief over de risico-analyse. Met deze kanttekeningen beoogt de commissie helderheid te scheppen over wat zij in dit kader van Uw kant verwacht.

In Uw brief van 20 februari 1996 (VWS-96-178) kondigde U reeds aan voornemens te zijn de door de commissie tijdens het algemeen overleg van 15 februari gevraagde risico-analyse op het groot project in twee delen te knippen, één voor de korte termijn en één voor de lange termijn. Met Uw brief van 12 maart hebt U daaraan invulling gegeven voor de risico-analyse voor de korte termijn. U bent voornemens de risico-analyse voor de lange termijn in te bedden in de voorbereiding van het FOZ, en in dat kader te bezien of er reden is een nieuwe lange termijn studie op te starten.

De achtergrond van het vragen om een risico-analyse door de commissie was tweërlei. Enerzijds wilde de commissie meer zekerheid over het realiteitsgehalte van veronderstellingen en ramingen zoals die bij de overheveling van de financiering van bejaardenoorden naar de AWBZ zijn gehanteerd, anderzijds wilde de commissie meer zekerheid over het realiteitsgehalte van de veronderstellingen met betrekking tot demografische ontwikkeling, benodigde capaciteit, substitutie, een en ander in relatie tot beschikbare budgetten voor de verschillende onderdelen van de (gemoderniseerde) ouderenzorg als geheel.

De risico-analyse van de overheveling (korte termijn) betreft onder meer de budgettaire uitgangspunten, omvang en bestemming provinciale reserves, inventarisatie onderhoudstoestand en onderhoudsvoorzieningen, exploitatie- en financieringsvooruitzichten verzorgingshuizen, eenmalige en structurele uitvoeringskosten e.d. Daarnaast omvat dit aspect van de risico-analyse ook een inventarisatie van risico-factoren voor het (tijdig) welslagen van de overhevelingsoperatie. Deze korte termijn risico-analyse of audit (toets) zou naar het oordeel van de commissie gedeeltelijk door de departementale accountantsdiensten (VWS en VROM), al dan niet in samenwerking met bij voorbeeld accountants van de Zfr kunnen worden gedaan. In de grote projectenregeling is, zoals U bekend zal zijn, de bepaling opgenomen dat de departementale accountantsdienst een dergelijke toets moet uitvoeren en erover via U aan de Kamer dient te rapporteren.

De risico-analyse voor de langere termijn moet zoveel mogelijk zekerheid bieden voor het bereiken van de doelstellingen van de moderniseringsoperatie: stimuleren van zelfstandig wonen door ouderen door middel van substitutie en flexibilisering van het zorgaanbod, en het daardoor reduceren van de kostenontwikkeling als gevolg van de (dubbele) vergrijzing. Voor dit soort risico-analyse is (nader) onderzoek

naar de determinanten van de volume-ontwikkeling van de vraag naar woonvoorzieningen en zorgvoorzieningen (extra- en intramuraal) noodzakelijk.

Gemeenschappelijk element van korte en lange termijn risico-analyses is dat beoogd wordt de Kamer meer houvast te bieden bij de besluitvorming over de moderniseringsoperatie. Onzekerheden en risico's zullen in de visie van de commissie altijd blijven bestaan, maar zij acht het voor een weloverwogen besluitvorming noodzakelijk om ze zo goed mogelijk in kaart te hebben gebracht. Gemeenschappelijk element is ook dat er een element van toetsing, van double check in zit. Dat wordt bij voorbeeld beoogd met de reguliere inschakeling van de accountantsdienst. Afhankelijk van het onderwerp kan ook aan andere externe deskundigheid worden gedacht.

In Uw brief geeft U een systematisch naar actor/betrokkene gerangschikt overzicht van een aantal factoren die potentiële risico's voor de moderniseringsoperatie inhouden. U gaat alleen in op de korte termijn (overheveling), en alleen op elementen die onder Uw directe (VWS-)verantwoordelijkheid vallen. De commissie beoordeelt het als positief dat Uw brief niet beperkt blijft tot een inventarisatie van risicofactoren, maar dat ook wordt aangeduid welke aanpak U wilt volgen om risico's te verkleinen. Dat illustreert volgens de commissie echter tegelijkertijd dat het hier geen onafhankelijke risico-analyse betreft, maar een door de desbetreffende beleidsafdeling opgestelde inventarisatie. Een dergelijke risico-analyse heeft in het kader van de grote projectenregeling een relatief beperkte waarde. Voor onderbouwing van de besluitvorming van de Kamer is een onafhankelijke audit nodig. Bij een dergelijke, nog uit te voeren audit kunnen ook de risicofactoren worden meegenomen die onder de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van VROM liggen.

Inhoudelijk wil de commissie reeds nu over de verschillende risico-elementen het volgende opmerken. In de eerste plaats ontbreekt een aantal belangrijke elementen. Zo is de VROM-component geheel buiten beeld gebleven. De commissie vindt het opvallend dat ondanks haar herhaald aandringen, de eerder gesignaleerde nogal marginale betrokkenheid van VROM kennelijk ook bij het inventariseren van risico's nog niet gecorrigeerd is. Dat impliceert op zich een extra risico voor de moderniseringsoperatie, vooral ook omdat in omvang grote onzekerheden zich juist in deze sfeer voordoen (reserves, onderhoudstoestand, garanties, DKP-problematiek). De lijn die U voor de langere termijn risico-analyse inzet (t.z.t. in het kader van het opstellen van het FOZ bezien of nader onderzoek gewenst is) lijkt de commissie een wat magere invulling van de door de commissie geuite behoefte. Het gaat de commissie om een toetsing van de uitgangspunten, veronderstellingen en ramingen die bij de moderniseringsoperatie zijn gehanteerd. Centrale vragen zijn daarbij: hoe plausibel zijn de gehanteerde veronderstellingen, en met welke onzekerheidsmarge moet rekening worden gehouden.

Wat betreft de bewoners valt op dat in Uw brief alleen gesignaleerd wordt dat bewoners van bejaardenoorden mogelijk met inkomenseffecten te maken krijgen. Datzelfde geldt echter in veel grotere mate voor bewoners/patiënten van verpleeghuizen, zowel voor de categorie ouderen (65 en ouder) als voor de categorie jonger dan 65 jaar. De door U voorgestelde aanpak komt er op neer dat de werkgroep eigen bijdragen die deel uitmaakt van de projectorganisatie eventuele problemen en mogelijke oplossingen maar in kaart moet brengen. Waar inkomenseffecten de tegenhanger zijn van budgettaire effecten, betekent onzekerheid over inkomenseffecten tevens onzekerheid over budgettaire effecten. Dat onderstreept naar het oordeel van de commissie de

noodzaak van een onafhankelijke toetsing van de budgettaire aspecten van de overhevelingsoperatie.

Bejaardenoorden lopen het risico dat zij in 1997 plotseling met een lager budget worden geconfronteerd. Door de subsidieregeling van de Ziekenfondsraad vooralsnog te baseren op de huidige provinciale subsidieverordeningen wordt beoogd een geleidelijke overgang te bewerkstelligen. De commissie leidt daaruit af dat er kennelijk zodanige verschillen in bekostigingsgrondslagen tussen de verschillende subsidieverordeningen zijn dat er van een overgangsproblematiek sprake is. De commissie wenst graag meer informatie over de omvang ervan, alsmede van de mogelijke consequenties voor individuele bejaardenoorden.

Wat de rijksoverheid betreft liggen er financiële risico's bij mogelijk optredende verschillen tussen geraamde en geïnde eigen bijdragen. Het betreft zowel de jaarlijks optredende verschillen als het mogelijke verschil tussen de opbrengstenraming van de nieuwe bijdrageregeling en de uiteindelijk gerealiseerde opbrengst. Misschien wel net zo belangrijk zijn de risico's bij de organisatie van de inning van eigen bijdragen. Gemeenten moeten tijdig privacy-gevoelige gegevens verstrekken aan de verbindingkantoren. Daarvoor is afhandeling van de overgangswet in beide Kamers der Staten-Generaal vòòr het zomerreces noodzakelijk. Dat vooronderstelt dat de Tweede Kamer ruim voor afhandeling, dus in mei, een voldoende betrouwbaar beeld van de risico's van de overheveling heeft. Dat stelt strakke tijdslimieten aan de nog te verrichten onafhankelijke risico-analyse voor de korte termijn.

Concluderend acht de commissie de door U gemaakte risico-analyse weliswaar nuttig, maar niet compleet. De analyse voldoet ook niet aan het onafhankelijkheidsvereiste dat voortvloeit uit de grote projectenregeling. De risico-analyse voor de langere termijn dreigt enigszins op de lange baan te worden geschoven.

Daarmee vervalt naar het oordeel van de commissie zeker niet de zin van een overleg over de voorliggende risico-analyse omdat die immers ook een aanpak van gesignaleerde knelpunten bevat. Wel hoopt de commissie met deze opmerkingen duidelijk te hebben gemaakt dat deze risico-analyse in termen van de grote projectenregeling niet de betrouwbaarheidstoets vormt op basis waarvan de Kamer haar besluitvorming mede zal moeten kunnen baseren, en wat de essentiële elementen zijn van een dergelijke toets. Graag verneemt zij van U op korte termijn op welke wijze U van plan bent om aan haar – overigens uit de grote projectenregeling voortvloeiende – wensen gehoor te geven.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
Nava