

| | |
|--------------|---------------------------------------|
| Kenmerk | W13.05.0040/III |
| Datum advies | 28 april 2005 |
| Vindplaats | Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr 5 |

Volledige tekst

Voorstel van wet houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 22 februari 2005, no.05.000619, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), met memorie van toelichting.

Met het voorstel Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt een begin gemaakt met het samenbrengen van uiteenlopende wettelijke regelingen inzake de meer lichte vormen van medische en maatschappelijke zorg. Tevens worden deze regelingen van de rijksoverheid qua omvang teruggedrongen en verder gewijzigd in het kader van de verschuiving van het Rijk naar de gemeenten van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden in de desbetreffende zorg- en welzijnssector.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de achtergrond, de voorgestelde uitvoering en de beoogde invoering van het wetsvoorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Probleemstelling en doelstelling.

De toelichting op het wetsvoorstel beschrijft de doeleinden van de Wmo als volgt: "Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente". En : "Meedoen. Dat is de kortst mogelijke samenvatting van het maatschappelijke doel van de Wmo". *(zie noot 1)*

Deze doeleinden zijn "antwoorden van de regering op vragen waarmee de samenleving als gevolg van demografische, sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen de komende jaren wordt geconfronteerd". *(zie noot 2)*

Het is de Raad opgevallen dat de toelichting op het wetsvoorstel geen analyse bevat van de problemen die zich thans in de (organisatie van de) maatschappelijke ondersteuning voordoen en die kennelijk aanleiding zijn voor het thans voorliggende wetsvoorstel. Evenmin wordt aangegeven wat verstaan moet worden onder "participatie van alle burgers" en wat onder "meedoen". Daarnaast is het de Raad opgevallen dat de verantwoordelijkheid van de overheid terzake van de maatschappelijke ondersteuning niet duidelijk is afgebakend.

Ziet de Raad het goed dan liggen, mede gelet op de zogeheten contourenbrief *(zie noot 3)*, twee samenhangende problemen ten grondslag aan het wetsvoorstel Wmo:

1° De verwachting dat als gevolg van vergrijzing een toenemende behoefte verwacht moet

worden aan ondersteuning ten behoeve van de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van mensen met een beperking;

2° De zorg van de regering dat het voorzien in deze toenemende behoefte bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijk hogere financiële lasten zal leiden in onder meer de uitvoering van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), hetgeen moeilijk te verenigen is met het algemene kabinetsbeleid van matiging van de collectieve lastendruk. Bovendien is er zorg over de omvang van het beslag op schaarse arbeidskrachten, indien het huidige beleid ongewijzigd wordt voortgezet.

Een grondige analyse van het probleem van maatschappelijke participatie van mensen met een beperking ontbreekt evenwel in de toelichting. In dit kader doet zich de vraag voor, hoe het komt dat het bestaande systeem wat betreft de Welzijnswet 1994 en de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) kennelijk niet voldoende heeft gewerkt (*zie noot 4*) ondanks het al langere tijd hanteren van de thans bepleite sturingsfilosofie. (*zie noot 5*)

De Raad is van oordeel dat het ontbreken in de toelichting van een grondige analyse een goede beoordeling van het wetsvoorstel bemoeilijkt. Hij beveelt aan die analyse alsnog te geven en tevens aan te geven wat onder participatie verstaan dient te worden, welke gebreken zich voordoen in de huidige organisatie en vormgeving van de ondersteuning ten behoeve van participatie en welke (mate van) publieke verantwoordelijkheid terzake, naar het oordeel van de regering, dient te gelden.

2. Instrumenten, sturingsfilosofie en karakter van de aanspraken

Om de doelstelling van het wetsvoorstel te bereiken bevat het voorstel de volgende drie van elkaar te onderscheiden elementen:

- a. Het opschonen van de AWBZ, in die zin dat daarin op termijn uitsluitend nog de zware geneeskundige risico's zullen worden opgenomen. De lichtere vormen van ondersteuning worden uit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo, tezamen met voorzieningen die thans in het kader van de WVG en de Welzijnswet 1994 worden verstrekt. (*zie noot 6*)
- b. Decentralisatie naar gemeenten. Het wetsvoorstel kiest, zo wordt in de toelichting gesteld, nadrukkelijk voor een sturingsfilosofie waarbij, binnen wettelijke kaders, gemeenten verantwoordelijk worden voor het beleidsterrein dat met de Wmo wordt bestreken. Aldus wordt, zo stelt de toelichting, een samenhangend lokaal beleid mogelijk dat is gericht op bevordering van maatschappelijke participatie van alle burgers, te ontwikkelen dichtbij de burgers door een daartoe goed toegeruste gemeente en zoveel mogelijk uit te voeren door vrijwilligers en particuliere organisaties. (*zie noot 7*)
- c. Het karakter van de aanspraken wijzigt: in de AWBZ en in de WVG is sprake van een duidelijk omschreven recht op een bepaalde verstrekking in bepaalde situaties; in de Wmo krijgen gemeenten op basis van een door hen op te stellen gemeentelijk plan een grote discretionaire bevoegdheid bepaalde voorzieningen te verstrekken indien burgers aan een aantal nader in te vullen voorwaarden voldoen. Daarbij geldt primair een eigen verantwoordelijkheid van burgers zelf voor "de dagelijkse inrichting van de samenleving" (*zie noot 8*). Het voorstel gaat daarbij tevens uit van een belangrijke rol voor de zogenaamde mantelzorg. In die zin, zo wordt in de toelichting gesteld, is een omslag nodig in denken en handelen van burgers, organisaties en overheden zelf. (*zie noot 9*)

De Raad merkt hierover het volgende op.

Ad a. Opschonen van de AWBZ

De Wmo zal van de huidige AWBZ op termijn al die verstrekkingen overnemen, die niet op de zware geneeskundige risico's betrekking hebben. Het is de Raad opgevallen dat het

wetsvoorstel amper in gaat op de redengeving voor deze beleidslijn. Het bevreemdt de Raad dat in het wetsvoorstel geen verwijzing is opgenomen naar de recente en te verwachten kostenontwikkeling van de AWBZ-uitgaven; temeer daar in andere overheidsdocumenten zoals de contourenbrief hiervan wél uitvoerig melding wordt gemaakt. Een dergelijke analyse zou kunnen voorzien in een rechtvaardiging van de wenselijk geachte samenstelling van de AWBZ-voorzieningen. Ook wordt met de voorgestelde herschikking, volgens de toelichting en de contourenbrief, kennelijk beoogd collectieve financiering van zware geneeskundige verzorging voor de toekomst te waarborgen. *(zie noot 10)*

Ad b. Decentralisatie naar gemeenten; de sturingsfilosofie

De regering kiest in dit wetsvoorstel nadrukkelijk voor een sturingsfilosofie waarin de gemeenten verantwoordelijk worden gesteld voor het beleidsterrein dat met de Wmo wordt bestreken. Deze sturingsfilosofie is, zo wordt toegelicht, gebaseerd op het rapport van de RMO "Bevrijdende kaders". *(zie noot 11)*

Aan deze keuze ligt ten grondslag de opvatting dat maatschappelijke ondersteuning individueel maatwerk vereist. Negen prestatievelden zijn aangegeven waarop deze ondersteuning betrekking kan hebben; de precieze vormgeving van de te verstrekken voorzieningen bepaalt de gemeente op basis van de onderscheiden behoeften van burgers die hiervoor in aanmerking komen en op basis van de specifieke situatie in de eigen gemeente.

Daarmee kan tevens het belang worden gediend, aldus de toelichting, dat de gemeente kan zorgdragen voor adequate voorzieningen-op-maat, tegen zo gering mogelijke kosten. Bovendien biedt een gemeentelijke regierol de mogelijkheid activiteiten in de sfeer van ondersteuning van maatschappelijke participatie in verband te brengen met ander gemeentelijk beleid, zoals de bijstand en de volkshuisvesting. *(zie noot 12)*

De Raad onderkent het belang op gemeentelijk niveau meer dan thans samenhang te brengen in de vele, onderscheiden voorzieningen gericht op de maatschappelijke ondersteuning van burgers.

Hij vraagt in dit kader aandacht voor de volgende vier aspecten.

1° Toename gemeentelijke verantwoordelijkheid

Het is de Raad allereerst opgevallen dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de vraag hoe deze verbreding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, die de komende jaren haar beslag krijgt, kan worden gerealiseerd naast de andere taken die de afgelopen jaren aan de gemeente zijn opgedragen. Niet alles kan en zeker niet alles tegelijk. Evenmin wordt ingegaan op de mogelijke verschillen in vermogen tussen gemeenten (bijvoorbeeld gelet op verschillen in grootte en navenante aanwezigheid van specifieke deskundigheid).

De Raad realiseert zich dat ook thans reeds gemeenten met substantiële verantwoordelijkheden zijn bekleed ingevolge de WVG en de Welzijnswet 1994 en wat dat betreft reeds ervaring hebben opgedaan. Maar het is niet vanzelfsprekend dat deze verantwoordelijkheden zonder meer verder uitgebreid kunnen worden, zelfs wanneer, zoals ook bij het onderhavige wetsvoorstel, is voorzien in zonodig provinciale ondersteuning.

Ten tweede is het de vraag of de gemeenten al op zo korte termijn geacht kunnen worden voldoende toegerust te zijn voor de nieuwe taken.

In dit verband heeft de Raad kennis genomen van het implementatietraject van de Wmo, dat onder meer bestaat uit een "gereedschapskist" ter ondersteuning van de gemeenten en uit zogenaamde pilots waarop gemeenten kunnen inschrijven. De kennis die deze pilots kunnen opleveren voor de uitvoering van de Wmo, is van belang voor de definitieve vormgeving van de wet. De Raad adviseert nader toe te lichten hoe met deze kennis rekening kan worden gehouden als tegelijkertijd de Wmo al met ingang van 1 januari 2006 van kracht moet worden. De Raad wijst in dit verband ook op het advies van de VNG waarin wordt bepleit

gemeenten tenminste een half jaar te gunnen, nadat het wetgevingsproces is afgerond. Ruimte geven aan gemeentelijke verantwoordelijkheid betekent ook ruimte geven voor een goede voorbereiding van de uitvoering van de wet.

De Raad wijst er voorts op, dat wanneer gemeenten niet goed voorbereid aan de uitvoering van de Wmo beginnen, er een reëel gevaar is dat gemeenten hun verantwoordelijkheid zullen afwentelen op voorzieningen, waarvoor zij bestuurlijk noch financieel verantwoordelijk zijn. Dit gevaar van mogelijke afwenteling ware te voorkomen.

De Raad adviseert in de toelichting nader te onderbouwen dat alle gemeenten al op zo korte termijn, namelijk met ingang van 1 januari 2006, in staat geacht kunnen worden de Wmo wat betreft niveau, kwaliteit en tijdigheid adequaat uit te voeren.

2° Artikel 4: uitzondering op de sturingsfilosofie

Artikel 4 van het wetsvoorstel bevat een uitzondering op de algemene sturingsfilosofie van het voorstel: bij algemene maatregel van bestuur kan voor bepaalde voorzieningen tijdelijk een gemeentelijke zorgplicht worden gecreëerd. De regering denkt, zo blijkt uit de toelichting, aan voorzieningen die zijn opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 6°, van het wetsvoorstel: rolstoelen, scootmobielen en huishoudelijke verzorging. De regering denkt aan een tijdelijke zorgplicht van twee jaar.

De toelichting op het wetsvoorstel motiveert deze uitzondering met de vermelding dat "sommige onderdelen van het wetsvoorstel voor sommige mensen van essentieel belang zijn" en met de opmerking "Ze kunnen verschil uitmaken tussen kunnen meedoen en aan de kant staan". (zie noot 13)

De Raad is van oordeel dat, gegeven het belang dat in de Wmo wordt gehecht aan de gemeentelijke beleidsvrijheid, uitzonderingen op dit sturingsprincipe overtuigend gemotiveerd dienen te worden, op straffe van ondermijning van dat sturingsprincipe. De Raad heeft deze overtuigende motivering in de memorie van toelichting gemist. Het gestelde dat bepaalde onderdelen van essentieel belang zijn, geldt niet alleen voor scootmobielen, rolstoelen en huishoudelijke verzorging. Bovendien roept artikel 4 de vraag op, welke aanleiding de regering heeft om ervan uit te gaan dat gemeenten deze voorzieningen niet uit zichzelf al beschikbaar zullen stellen wanneer burgers daarvoor in aanmerking komen.

De Raad meent dat artikel 4 en de toelichting daarop een ernstige verzwakking inhouden van één van de dragende uitgangspunten van het wetsvoorstel, zonder dat daarvoor een overtuigende motivering wordt gegeven. Indien er zorg is over overgangseffecten van het oude naar het nieuwe regime, dan zou overwogen kunnen worden bij wijze van overgangsrecht onderdelen van de huidige AWBZ- en WVG-verstrekkings te laten doorlopen onder het nieuwe Wmo-regime, zodat er geen onderbrekingen zullen plaatsvinden van noodzakelijke verstrekkingen als gevolg van de wetswijziging. (zie noot 14)

De Raad adviseert artikel 4 te heroverwegen. Indien beoogd is een aantal bestaande aanspraken op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel gedurende enige tijd te laten voortbestaan, zou overwogen kunnen worden hiertoe een artikel van overgangsrecht op te nemen.

3° Afstemming van de samenhang tussen de verschillende voorzieningen

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk wordt verricht door derden. Aldus kunnen de gemeenten zich vooral toeleggen op de beleidsvorming en het zorgdragen dat de wet wordt uitgevoerd. Daarbij zal de regie zich ook nadrukkelijk dienen uit te strekken tot het benutten en waarborgen van de samenhang in ondersteuning op de onderscheiden terreinen van welzijn, zorg, arbeid, wonen en onderwijs. De maatschappelijke ondersteuning kan aan doeltreffendheid en doelmatigheid winnen. (zie noot 15)

Allereerst vraagt de Raad aandacht voor de spanning die zich ook op gemeentelijk terrein kan

voordoen tussen beleid en uitvoering: wat beleidsmatig wordt overeengekomen spoort niet automatisch met wat uitvoerders nodig hebben voor een adequate uitvoering van hun taak en vice versa. Hoe wordt gegarandeerd dat de uitvoerders bij de gemeentelijke beleidsvoorbereiding worden betrokken en de gemeenten hun beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd krijgen? De toelichting gaat niet in op dit vraagstuk.

De Raad adviseert dat alsnog te doen.

Ten tweede is de vraag hoe de samenhang wordt verzekerd tussen enerzijds gemeentelijke voorzieningen en anderzijds de verstrekkingen die krachtens de AWBZ of de Ziekenfondswet worden gegeven. In de praktijk is het van groot belang dat deze, in aansturing en verantwoordelijkheid onderscheiden, voorzieningen en verstrekkingen naadloos op elkaar aansluiten in het belang van een adequate ondersteuning van de cliënt. Een belangrijk gegeven hierbij is dat cliënten doorgaans een geleidelijke intensivering van zorg en welzijn nodig hebben, omdat met het ouder worden hun gebreken veelal toenemen.

De hiervoor bedoelde punten leiden tot de vraag of de regering terzake nadere regelgeving heeft overwogen of dat zij meent dat deze afstemming aan de gemeentelijke regie overgelaten dient te worden.

Tevens dient te worden ontmoedigd dat Wmo-clients onbedoeld en oneigenlijk worden doorgeschoven van het Wmo-stelsel naar sociale verzekeringen (en jeugdzorg) die op andere wijze dan door gemeenten worden gefinancierd. De daarmee gepaard gaande ondoelmatigheden voor de cliënt en kostenafwenteling op andere overheden dienen te worden voorkómen.

De Raad adviseert op de hiervoor bedoelde vraagpunten beargumenteerd in te gaan.

4° Prestatiegegevens

De gemeenten zijn ingevolge artikel 8 verplicht prestatiegegevens te publiceren. Hiermee wordt beoogd jaarlijks gegevens beschikbaar te krijgen ten einde het beleid van de verschillende gemeenten onderling te vergelijken. Deze zogenaamde "benchmarking" van een beperkt aantal beleidsgegevens kan ook de gemeenten behulpzaam zijn bij de invulling van het gemeentelijk beleid terzake de maatschappelijke ondersteuning.

Het wetsvoorstel regelt niet hoe en wie deze gegevens analyseert en publiceert: het Rijk of de gemeenten (gezamenlijk)? De Raad is van oordeel dat een gevalideerde analyse van al deze gegevens, in een betekenisvolle samenhang en onderlinge vergelijking, van groot belang is.

De Raad adviseert alsnog in te gaan op de vraag of een voorziening terzake in het wetsvoorstel opgenomen moet worden.

Ad c. Gewijzigde karakter van de aanspraken: discretionaire gemeentelijke bevoegdheid

Ingevolge het voorstel worden cliënten op de terreinen van zorg en welzijn meer dan nu afhankelijk gemaakt van de beleidsplannen van de gemeenten. Deze krijgen discretionaire bevoegdheid in de uitvoering van de Wmo. In het wetsvoorstel worden soorten van maatschappelijke ondersteuning omschreven die, mede in samenhang met andere voorzieningen die al onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, onder nader te bepalen voorwaarden op verschillende manieren beschikbaar gesteld kunnen worden. Het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke indicatie voor gemeentebesturen inzake het niveau van de voorzieningen, noch waartoe deze beogen bij te dragen, anders dan wat wordt beschreven in termen van "meedoen" en maatschappelijk participeren. Bovendien moet onderkend worden dat gemeenten op zeer verschillende wijze invulling zullen gaan geven aan deze verantwoordelijkheid.

De Raad vraagt in dit verband aandacht voor drie punten.

c.1. Met de Wmo wijzigt het karakter van de aanspraken op maatschappelijke ondersteuning

ten opzichte van de huidige situatie. Dit verschil wordt niet expliciet in de toelichting aangegeven.

De Raad adviseert dat alsnog te doen. Waartoe zijn de gemeenten krachtens dit wetsvoorstel jegens de burgers verplicht? Binnen welke grenzen hebben zij zich te bewegen?

c.2 Helder moet zijn wat de burgers aan ondersteuning van hun gemeenten kunnen verwachten. De Raad adviseert daarom in de wet op te nemen een verplichting voor gemeentebesturen om de voorzieningen waarop burgers aanspraak kunnen maken in een verordening vast te leggen.

c.3. Ingevolge artikel 7 van het wetsvoorstel komen in Nederland verblijvende vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel in beginsel niet in aanmerking voor maatschappelijke ondersteuning, als bedoeld in het wetsvoorstel. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen, aldus het tweede lid van dit artikel.

In afwijking van artikel 4 van de WVG, waaraan artikel 7 ontleend is, wordt geen melding gemaakt van het voldoen aan andere vereisten ter uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

De Raad betwijfelt of voldoende is onderkend of het vervallen van tot op heden bestaande aanspraken zich verdraagt met internationale verplichtingen. Verdragsrechtelijke verplichtingen kunnen immers nopen tot het gelijkstellen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen met rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Zo schrijft artikel 23, tweede en derde lid, van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK)(*zie noot 16*) voor dat de Staten het recht van het gehandicapte kind op bijzondere zorg erkennen en stimuleren en waarborgen dat aan dat kind die bijstand wordt verleend. Voorts dient de bijstand erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot ondermeer voorzieningen voor gezondheidszorg, voorbereiding voor een beroep en recreatiemogelijkheden, op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt.

Het is in dit licht niet uitgesloten dat bijv. een vervoersvoorziening voor een gehandicapt kind zal moeten worden aangemerkt als een voorziening welke Nederland ingevolge artikel 23 VRK verplicht is ook aan niet-rechtmatig verblijvende kinderen toe te kennen.

Dit betekent dat het nu gebezigde onderscheid tussen rechtmatig en niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in artikel 7 niet in volle omvang gehandhaafd kan blijven.

Het voorgaande brengt tevens mee dat deze aanspraak ook als zodanig geformuleerd moet worden en dat tevoren zal moeten worden gewaarborgd dat formulering door de gemeenten van die rechten afdoende plaatsvindt, het zij in de gemeentelijke verordening, hetzij, zolang er nog geen verordening terzake is, in het beleidsplan.

Een zelfde toets zal ook moeten worden aangelegd met betrekking tot de andere onderdelen van de WVG en de AWBZ, die onder de Wmo worden gebracht (artikel 1, eerste lid, in het bijzonder onderdelen 5 en 6).

De Raad geeft in overweging in de toelichting uiteen te zetten of met het gewijzigde karakter van de aanspraak nog steeds in toereikende mate wordt voldaan aan verdragsrechtelijke verplichtingen.

3. De visie op mantelzorg

Het wetsvoorstel stelt de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de inrichting van zijn dagelijks leven voorop. Daaronder wordt ook begrepen de betekenis die de zogeheten mantelzorg kan hebben voor de ondersteuning van mensen met een beperking. De memorie van toelichting maakt melding van het "sociaal kapitaal" dat versterkt moet worden en

benadrukt met de contourenbrief dat bij gebrek aan vrijwilligers de voorgestelde maatregelen weinig kans van slagen hebben. (zie noot 17) Het is de Raad niet duidelijk of onder "sociaal kapitaal" ook mantelzorg verstaan moet worden.

Het wetsvoorstel ziet als belangrijke nieuwe taak voor de gemeenten onder meer het ondersteunen van mantelzorgers en hun toerusting. Het voorstel geeft echter niet aan wat onder mantelzorg verstaan moet worden, terwijl toch verschillende definities van mantelzorg in omloop zijn.

Wel biedt de memorie van toelichting de volgende omschrijving van mantelzorg:

"Langdurende zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt." (zie noot 18)

Voor de inhoud van het begrip "mantelzorg" kan tevens worden gewezen op de mantelzorg-definitie van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg: "Zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door een of meer leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie". Ook het Expertisecentrum Informele Zorg heeft een definitie voor mantelzorg ontwikkeld. (zie noot 19)

Met een dergelijke definitie kan in het wetsvoorstel het onderscheid worden verduidelijkt van mantelzorg met andere vormen van zorg en welzijnsvormen, zoals het vrijwilligerswerk dat volgens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport valt te definiëren als "Werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving."

Voorts wordt uit de toelichting niet duidelijk op welke wijze de regering haar voornemens tot ondersteuning van de mantelzorg denkt te realiseren.

Voor de beoordeling of in de toekomst voldoende mantelzorgers beschikbaar zijn, is voorts tenminste een globale indicatie van de verwachte kwantitatieve ontwikkelingen noodzakelijk. Daarentoon vermeldt de toelichting niets, terwijl het aannemelijk is dat maatschappelijke ontwikkelingen de komende jaren van grote invloed zullen zijn op vraag naar en aanbod van mantelzorgers, zoals de vergrijzing en de mogelijk afnemende beschikbaarheid van gezins- en familieleden als gevolg van onder meer toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Hierbij ware tevens te betrekken de vraag, in welke zorg- en welzijnsfase van de cliënten professionele ondersteuning nodig wordt in aansluiting op de eigen verantwoordelijkheid van burgers dan wel op de beoogde rol van mantelzorg. Onzeker is of dit gekozen uitgangspunt betekent dat de burgers eerst zelf ook in mantelzorg dienen te voorzien, hoe dit dient plaats te vinden en hoe wordt bepaald in welke gevallen al dan niet sprake is van voldoende beschikbaarheid van mantelzorg.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de beoogde rol van de mantelzorg, mede tegen de achtergrond van de hierboven weergegeven aspecten en in het bijzonder op de vraag wat er gebeurt als er onvoldoende mantelzorg beschikbaar is.

4. Beoogde afname regellast

a. Gegevensverstrekking aan het Rijk

Artikel 16, vijfde lid, bevat de verplichting voor gemeenten om mee te werken aan onderzoeken om inzicht te krijgen in het beleid van gemeenten op genoemd terrein.

De toelichting merkt op dat inzicht op rijksniveau nodig is om te beoordelen of het beoogde doel werkelijk wordt bereikt.

Het artikel is gelijkloidend aan artikel 10a, vijfde lid, van de Welzijnswet 1994. Uit de toelichting bij de wetwijziging waarbij dit artikel onderdeel is ingevoegd (zie noot 20), blijkt dat de minister dit inzicht nodig had om de landelijke functie, zoals verwoord in artikel 1,

onderdeel e, van de Welzijnswet 1994, te kunnen uitoefenen. Daaronder wordt ondermeer verstaan het volgen en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving en het stimuleren van nieuw beleid en activiteiten.

Aangezien dit wetsvoorstel uitgaat van een andere sturingsfilosofie, waarbij de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het beleid inzake de landelijke functie niet meer is opgenomen (*zie noot 21*), is het niet vanzelfsprekend om opnieuw deze informatieverplichting aan gemeenten op te leggen. Dit klemmt te meer, nu uit het rapport "Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht" en het kabinetsstandpunt daarop (*zie noot 22*) blijkt dat de informatievoorziening van het Rijk scherper moet worden beoordeeld op het - bestuurlijke doel en dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de informatiebehoeften en verantwoordingsmomenten van de gemeente zelf.

Gelet op het feit dat artikel 18 van het wetsvoorstel de minister reeds de mogelijkheid geeft de gemeente bepaalde gegevens te laten verstrekken, zodat de minister zijn systeemverantwoordelijkheid voor de werking van de wet kan waarmaken, is de noodzaak van het vijfde lid van artikel 16 naar het oordeel van de Raad niet aangetoond.

Daarbij wijst de Raad er nog op dat de informatieverplichting, in zoverre het de openbare geestelijke gezondheidszorg betreft, nieuw is, aangezien dit onderdeel ontleend is aan de Wet collectieve preventie volksgezondheid en die wet weliswaar in artikel 8 de mogelijkheid geeft tot het verplicht verstrekken van systematische informatie, maar hiervan op dit moment geen gebruik is gemaakt. Op dit punt is derhalve sprake van een toename van lasten voor gemeenten.

b. Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Met het voorstel wordt onder meer beoogd om, althans voor de betrokken burgers en instellingen, de grote hoeveelheid regels en de daaraan verbonden bureaucratie, te laten afnemen.

Een gering aantal regels op centraal niveau hoeft ook in het geval van de Wmo niet te betekenen dat daarmee het totale pakket regels afneemt waarmee de zorg of welzijn zoekende burger te maken zal krijgen. Ingevolge de Wmo zullen de gemeenten immers zelf tal van lokale algemeen geldende regels tot ontwikkeling brengen.

De Raad adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken dat de totale regellast in het Wmo-bestel voor de betrokken burgers en instellingen duurzaam zal afnemen.

5. Financiering van de uitvoering

a. Het wetsvoorstel maakt gewag van een budgettair neutrale invoering van de Wmo via een toevoeging aan het Gemeentefonds van de gelden die thans gemoeid zijn met de over te hevelen verstrekkingen en voorzieningen. Wel zijn er nog gesprekken gaande met de VNG over de verdeelsleutel, volgens welke de gelden uit het Gemeentefonds over de gemeenten zullen worden verdeeld, en over de in- en uitvoeringskosten.

De middelen voor de uitvoering van de Welzijnswet 1994 (jaarlijks ongeveer € 3 miljard) en van de WVG (jaarlijks ongeveer € 1 miljard) maken al deel uit van het Gemeentefonds. Daarnaast wordt inzake de AWBZ-middelen (voorshands ruim € 500 miljoen voor huishoudelijke verzorging en ruim € 150 miljoen aan subsidies voor instellingen) de eerste twee jaren nog voorzien in een "integratie-uitkering" vanuit het Gemeentefonds. Door die opzet kan in de eerste periode nauwgezet de kostenontwikkeling per gemeente goed gevolgd worden.

De Raad is van oordeel dat aldus acht geslagen kan worden op de onderscheiden samenstelling van de gemeentelijke bevolking naar leeftijd en in het verlengde daarvan naar behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Dit onderscheid is ook relevant in de wijze waarop later deze gelden uit het Gemeentefonds verdeeld worden. Daarbij vraagt de Raad

aandacht voor de positie van gemeenten die thans extra middelen krijgen voor ondersteuning van cliënten in instellingen binnen de gemeentegrenzen. Het is de Raad niet duidelijk geworden wat de positie wordt van deze gemeenten in de verdeling van de financiële middelen via het Gemeentefonds. De Raad adviseert dit nader te verduidelijken.

b. Inzake de eigen bijdragen die gemeenten kunnen gaan opleggen bij de voorziening in ondersteuning, heeft de Raad kennis genomen van de overweging in het wetsvoorstel dat bij nadere uitwerking voorkomen zal worden dat gemeenten hiermee inkomensbeleid gaan voeren. Uit de brief van 26 november 2004 (*zie noot 23*) heeft de Raad begrepen dat de eigen bijdrage afhankelijk wordt gesteld van aanwezig inkomen van diegenen die ondersteuning aanvragen en niet van aanwezig vermogen. In de toelichting ontbreekt een motivering voor dit niet toetsen aan vermogen. Dit valt op, omdat niet uitgesloten kan worden dat een vermogenstoets kan bijdragen aan het beschikbaar houden van deze voorzieningen voor diegenen die daar niet zelf in kunnen voorzien hetgeen, zoals eerder aangegeven, een van de overwegingen is voor dit wetsvoorstel.

Verder is bij eigen bijdragen van belang dat zij slechts binnen aanvaardbare grenzen de drempel verhogen op de weg naar noodzakelijke zorg. Van belang is dan te waarborgen dat de gemeenten binnen te concretiseren aanvaardbare grenzen blijven. Zulke randvoorwaarden blijken onvoldoende uit voorstel en toelichting.

In dit verband vraagt de Raad tevens aandacht voor het vereiste van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, op grond waarvan bepaalde kosten ten laste kunnen komen van het Rijk.

De Raad beveelt aan de hiervoor vermelde aspecten van de financiering in de toelichting helder belicht naar voren te brengen en waar nodig de bijbehorende regelingen aan te passen.

6. BTW-gevolgen

De Raad vraagt aandacht voor de mogelijke gevolgen van de invoering van de Wmo voor de huidige BTW-vrijstelling voor bepaalde vormen van thuiszorg en persoonlijke zorg.

De Raad heeft onderkend dat dit probleem door de regering is signaleerd, blijkens de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de aanpak van constructies met betrekking tot (on)roerende zaken alsmede in verband met een aanpassing op enkele onderdelen. (*zie noot 24*) Het is van belang dat hieromtrent helderheid bestaat op het moment van invoering van de Wmo, ook gegeven het oogmerk deze budgettaire neutraliteit in te voeren.

7. Geleidelijke invoering en einddoel van Wmo en AWBZ

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is onder meer in de Wmo die voorzieningen te concentreren die thans nog als verstrekking in de AWBZ zijn opgenomen en die de komende jaren zullen worden overgeheveld naar de Wmo. Aldus zal de AWBZ uiteindelijk alleen nog die vormen van (veelal langdurige) zorg bevatten, waarvoor burgers zich zelf moeilijk kunnen verzekeren.

De regering kiest met het onderhavige wetsvoorstel voor een geleidelijke overheveling van de AWBZ-verstrekingen naar de Wmo, te beginnen per 1 januari 2006, met de zgn. enkelvoudige huishoudelijke verzorging.

De Raad adviseert aan te geven welke andere verstrekkingen de komende jaren uit de AWBZ naar de Wmo overgeheveld zullen gaan worden en in welk tempo. Het komt de Raad voor dat kennis van dit uitvoeringstraject voor de gemeenten van belang is nu zij voorbereidingen treffen om per 1 januari a.s. de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich te nemen van de enkelvoudige huishoudelijke verzorging.

8. Artikelgewijze opmerkingen

a. Artikel 1

In artikel 1 wordt in het kader van de omschrijving van maatschappelijke ondersteuning gebruik gemaakt van begrippen die in de toelichting nader worden uitgewerkt. Gewezen kan worden op "mantelzorg" (*zie noot 25*), maatschappelijke opvang" (*zie noot 26*), "vrouwenopvang" (*zie noot 27*), "openbare geestelijke gezondheidszorg" (*zie noot 28*) en "ambulante verslavingszorg" (*zie noot 29*). Daarentegen wordt wel een definitie opgenomen van "steunfunctiewerk".

Voor een goed verstaan van de reikwijdte van de wet is de inhoud van genoemde begrippen van groot belang en voorts kan niet gesteld worden dat de inhoud voor zich spreekt en dus gemist kan worden. Verder brengt het opnemen van een definitie geen belemmering met zich voor de taakuitoefening door gemeenten.

Aangezien de toelichting niet gebruikt kan worden voor het opnemen van definities, geeft de Raad in overweging artikel 1 aan te vullen.

b. Artikel 7

In artikel 7, tweede lid, wordt de mogelijkheid geopend tot subdelegatie voor het aanwijzen van de voorzieningen. Daarmee wordt afgeweken van het hier van belang zijnde artikel 4, dat uitsluitend regeling bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt en van de toelichting op dit punt.

De Raad adviseert de inconsistentie weg te nemen.

c. Artikel 14

Artikel 14 geeft de gemeenten de mogelijkheid een eigen bijdrage vast te stellen, zonder dat overigens van het voeren van een inkomensbeleid sprake is.

Bij de uitwerking hiervan is aangesloten bij de eigenbijdrageregeling voor de extramurale AWBZ, aldus de toelichting op dit artikel. Daarmee wordt gedoeld op het Bijdragebesluit zorg. (*zie noot 30*)

In afwijking van het geldende artikel 6 WVG is alleen de persoon van 18 jaar of ouder, aan wie ondersteuning is verleend, een bijdrage verschuldigd. Dit zou kunnen betekenen dat een ouder niet kan worden aangesproken voor een bijdrage in de gevallen dat zijn gehandicapt kind bijv. een voorziening heeft ontvangen. Er is immers niet voorzien in een bijdrageplicht voor onderhoudsplichtige ouders. (*zie noot 31*)

Uit de toelichting blijkt niet waarom deze mogelijkheid uit de WVG niet eveneens is overgenomen. De memorie van toelichting heeft aanvulling.

d. Artikel 15

Ingevolge artikel 15, eerste lid, kan de hoogte van de financiële ondersteuning mede afhankelijk gesteld worden van het inkomen van degene aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend en van zijn echtgenoot.

Evenals in artikel 14 lijkt geen rekening te zijn gehouden met het inkomen van de ouders van de gehandicapte, indien hij jonger is dan 18 jaar, zoals het geldende artikel 5, tweede lid, WVG voorschrijft.

De toelichting heeft aanvulling. Daarbij ware ook in te gaan op de inhoud van de nadere uitwerking zoals beoogd in het derde lid. De geldende regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen WVG is immers uitsluitend gericht op de WVG, en beoogt beroep op de bijzondere bijstand te voorkomen. Nu het wetsvoorstel meer omvattend is dan de WVG, dient voorzien te worden in een hierop toegesneden toelichting.

e. Artikel 16

Op grond van artikel 16 kan de minister aan gemeenten specifieke uitkeringen verstrekken. Voor zover deze betrekking hebben op maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang bestaat deze mogelijkheid reeds nu ingevolge artikel 10a, eerste tot en met vierde lid, van de Welzijnswet 1994.

Daaraan wordt toegevoegd de uitkering ten behoeve van het beleid op het terrein van openbare geestelijke gezondheidszorg. Blijkens de toelichting vallen hieronder niet alleen de taken uit de Wet collectieve preventie volksgezondheid, maar ook de aan de openbare geestelijke gezondheidszorg gerelateerde activiteiten, die GGZ-instellingen en verslavingszorginstellingen verrichten met behulp van de AFBZ-subsidieregeling OGGZ (fonds met gelden voor de AWBZ) en de AWBZ-middelen. Deze middelen zullen aan de specifieke uitkering worden toegevoegd. De hier bedoelde hulp heeft betrekking op het verlenen van hulp aan (overlastgevende) zorgmijders.

Allereerst rijst de vraag of de aanduiding in artikel 1 (openbare geestelijke gezondheidszorg) toereikend is om ook vorengenoemde activiteiten daaronder te brengen en of niet voorzien zou moeten worden in een duidelijker omschrijving.

Verder betekent het overhevelen van de middelen van de AWBZ naar de gemeenten dat een "knip" wordt aangebracht in de "bemoeizorg", nu de overige ggz-zorg (zowel de extramurale functies behandeling, verpleging en de individuele activerende en ondersteunende begeleiding, als de intramurale) naar de Zorgverzekeringswet over zal gaan. (zie noot 32) In de toelichting dient tenminste op de gevolgen hiervan ingegaan te worden.

Tenslotte sporen de tekst van het wetsvoorstel en van de toelichting op het punt van delegatie (derde lid) niet met elkaar. Indien ervan moet worden uitgegaan dat nadere regelgeving nodig is, zoals uit het geldende Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid kan worden opgemaakt, behoeft de toelichting aanpassing.

De Raad adviseert gelet op het voorgaande de toelichting waar nodig aan te passen.

f. Artikel 17

Artikel 17 geeft de minister de mogelijkheid aan gemeenten een uitkering te verstrekken ten behoeve van de stimulering van maatschappelijke ondersteuning.

Uit artikel 31, tweede lid, en de toelichting blijkt dat een tweetal tijdelijke stimuleringsregelingen na inwerkingtreding van de wet zullen worden gebaseerd op dit artikel.

Met het opnemen van dit artikel wordt niet alleen een basis gegeven voor op dit moment bestaande tijdelijke regelingen, maar ook een meer algemene mogelijkheid verleend voor nieuwe stimuleringsuitkeringen, zoals deze ook onder de Welzijnswet 1994 zijn ontstaan. Ook nieuwe specifieke uitkeringen moeten evenwel getoetst worden aan het beoordelingskader, zoals dit verwoord is in het kabinetsstandpunt inzake de specifieke uitkeringen (zie noot 33). Daaruit blijkt ondermeer dat een specifiek uitkering in de regel gehanteerd wordt wanneer er een nationaal politiek belang aan het doel wordt gehecht en er nog weinig vertrouwen is dat de medeoverheden dit doel tot stand kunnen brengen. Ook de inmiddels nieuw ontstane uitkeringen, waartoe de beide tijdelijke stimuleringsregelingen behoren, (zie noot 34) zullen binnenkort worden doorgelicht.

Het vorenstaande betekent dat artikel 17 van een meer dragende motivering moet worden voorzien. Indien deze bepaling uitsluitend beoogd is als basis voor tijdelijke regelingen, kan dit artikel gemist worden. Een bepaling van overgangsrecht is dan voldoende.

g. Artikel 33

Ingevolge artikel 33, eerste lid, onderdeel b, blijven de rechten en verplichtingen die gelden op het tijdstip van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel met betrekking tot een

beschikking waarbij op grond van de WVG een voorziening is verleend, gedurende ten hoogste een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelden.

Hiermee wordt echter niet voorzien in de noodzaak tot het laten voortbestaan van de uit artikel 9 WVG voortvloeiende verplichtingen, waarvan het wenselijk is dat deze ook na die periode van een jaar nog doorlopen. Artikel 21 van het wetsvoorstel, dat een zelfde inhoud heeft, kan hierin niet voorzien, omdat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op verstrekkingen binnen het kader van het wetsvoorstel.

Gelet op het vorenstaande geeft de Raad in overweging een op artikel 9 WVG toegesneden overgangsbepaling op te nemen.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W13.05.0040/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In de considerans de strekking van het wetsvoorstel meer verduidelijken daar de vermelding van het versterken van de rol van de gemeente onbedoeld de gedachten doet uitgaan naar aanpassing van de Gemeentewet.
- In of bij artikel 3 verduidelijken wat wordt verstaan onder "het samenhangende beleid" dat ingevolge artikel 3, vierde lid, onder b, zal worden uitgevoerd.
- In artikel 16, zevende lid, na "gemeenten" invoegen "ingevolge het eerste en tweede lid".
- In de artikelen 27 en 28 de citeertitel van de wijzigingswet corrigeren.
- In artikel 33, eerste lid, onderdeel a, " tot en met 2005" wijzigen in "tot aan het tijdstip van inwerkingtreding van de wet".

Memorie van toelichting

- De toegankelijkheid bevorderen met een inhoudsopgave alsmede van een paginering voorzien.
- In 1. Algemeen, vierde alinea, het laatste tekstblok herzien daar dit, onder meer door de term "het dominante sturingsmodel" in de gegeven context, nauwelijks te begrijpen is. Zie aanwijzing 218, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- Hoofdstuk 8. Financiële effecten actualiseren wat betreft de daarin vermelde besprekingen en de uitwerking van de daarin bedoelde verdeelsleutel.
- In de toelichting op artikel 7 enig inzicht geven van de contouren van de daarin toegezegde algemene maatregel van bestuur.
- In de toelichting op artikel 11 verduidelijken waarom naast organisaties van de vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning niet ook organisaties van de aanbieders van die ondersteuning bij de totstandkoming van het ontwerpplan worden geconsulteerd.
- In de toelichting op artikel 14, tweede lid, en artikel 15, eerste lid, verduidelijken, welke symmetrie wat betreft de te hanteren inkomensnormen wordt beoogd tussen enerzijds de hoogte van de eigen bijdrage en anderzijds de hoogte van de financiële tegemoetkoming.
- In de toelichting op artikel 15 de verwijzing naar artikel 10 en 10a Huurprijzenwet woonruimte wijzigen in: artikel 7:255 Burgerlijk Wetboek.

- Van artikel 16, eerste en tweede lid, wat betreft vrouwenopvang de samenhang tussen deze artikelliden, die elkaar op dit punt lijken tegen te spreken, verduidelijken.

Nader rapport (reactie op het advies) van 26 mei 2005

1. Probleemstelling en doelstelling

De Raad beveelt aan om in de toelichting een grondige analyse op te nemen van de problemen die zich voordoen in de (organisatie van) de maatschappelijke ondersteuning die aanleiding zouden zijn voor onderhavig wetsvoorstel.

Het kabinet ziet zich de komende jaren geconfronteerd met de effecten van demografische ontwikkelingen, sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen. De vergrijzing, vraagstukken van culturele integratie en de verhouding tussen werkenden en van hen (deels) afhankelijken, vragen om een nieuwe balans in verantwoordelijkheden. Dit gaat zeker op voor de organisatie van maatschappelijke ondersteuning. In het bijzonder vindt het kabinet het daarbij ten eerste van belang mogelijkheden te creëren maatschappelijke ondersteuning dicht bij huis te organiseren én ten tweede de (financiële) druk op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te beperken, zodat deze toegankelijk blijft voor de zwaarste groep zorgbehoevenden.

Tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is niet besloten omdat de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en Welzijnswet 1994 onvoldoende functioneren, maar omdat het kabinet mogelijkheden ziet om de samenhang in voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning verder te verbeteren. Door de verschillende wetten en regelingen te bundelen in de Wmo krijgen gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening. Hierdoor kan een sluitende keten van zorg en ondersteuning tot stand worden gebracht en meer maatwerk aan de burger worden geleverd. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hierop aangedrongen in haar rapport "Wonen, zorg en welzijn van ouderen" (Kamerstukken II 2002/03, 28951, nrs. 1-2). Daarnaast krijgt, in vergelijking met bijvoorbeeld de Wvg, het afleggen van verantwoording aan burgers en lokale actoren door de gemeente (horizontale verantwoording) in de Wmo een sterkere basis.

De Raad wijst er terecht op dat aan dit wetsvoorstel mede ten grondslag heeft gelegen de zorg van het kabinet dat bij ongewijzigd beleid een toenemende behoefte aan zorg door onder meer de vergrijzing tot aanzienlijk hogere financiële lasten zal leiden in de uitvoering van de AWBZ.

Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid de AWBZ toegankelijk te houden voor diegenen die zware chronische en continue zorg nodig hebben die grote financiële risico's voor individuen met zich meebrengt en die particulier niet te verzekeren is. De kostenontwikkeling in de AWBZ van de afgelopen jaren (een groei van €13 miljard in 1999 naar € 20 miljard in 2004) noodzaakt het kabinet de AWBZ te herzien om de hierboven genoemde toegankelijkheid te kunnen blijven garanderen.

Op grond van het advies van de Raad is deze analyse nadrukkelijker in de toelichting (paragraaf 3) uitgeschreven. Daarbij is tevens, zoals de Raad aanbeveelt, aangegeven wat onder participatie wordt verstaan, welke gebreken zich voordoen in de huidige organisatie en vormgeving van de ondersteuning ten behoeve van participatie en welke (mate van) publieke verantwoordelijkheid terzake, naar het oordeel van het kabinet, dient te gelden.

2. Instrumenten, sturingsfilosofie en karakter van de aanspraken

a. Opschonen van de AWBZ

In de Wmo zullen die verstrekkingen van de AWBZ worden opgenomen die geen betrekking hebben op zware chronische en continue zorg die grote financiële risico's voor individuen met zich meebrengt en die particulier niet te verzekeren is. Hiermede wordt beoogd de collectieve financiering van chronische en continue zorg voor de toekomst te waarborgen. Het kabinet meent dat voor de groepen met een dergelijk zware zorgbehoefte voldoende voorzieningen van behoorlijke kwaliteit beschikbaar moeten zijn, zonodig met verblijf in een instelling. Op verzoek van de Raad is in de toelichting nader ingegaan op de redengeving van de overheveling van onderdelen uit de AWBZ naar de Wmo. Er is ook ingegaan op de recente en te verwachten kostenontwikkeling in de AWBZ.

b. Decentralisatie naar gemeenten: de sturingsfilosofie

b-1 Toename gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De Raad vraagt te onderbouwen dat alle gemeenten met ingang van 1 januari 2006 in staat geacht kunnen worden om de Wmo wat betreft niveau, kwaliteit en tijdigheid adequaat te kunnen uitvoeren.

De invoering van de Wmo dient op zorgvuldige wijze plaats te vinden. Het advies van de Raad is aanleiding geweest voor het kabinet bij diverse betrokkenen deze zorgvuldigheid in relatie tot de invoeringsdatum te toetsen. Het is daarom belangrijk dat gemeenten voldoende gelegenheid hebben om zich goed te kunnen voor te bereiden op hun nieuwe taken. Omwille van deze zorgvuldigheid is de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de Wmo voorzien op 1 juli 2006. Er is voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de gehele huishoudelijke zorg eveneens per 1 juli 2006 van de AWBZ naar gemeenten over te hevelen. Dit betekent derhalve dat de gehele Wmo per die datum in werking treedt. De invoering van de Wmo, en de overheveling van de huishoudelijke verzorging in het bijzonder, worden begeleid door een implementatieprogramma.

b-2 Artikel 4: uitzondering op de sturingsfilosofie.

De Raad acht artikel 4 (zorgplicht) een ernstige verzwakking van één van de dragende uitgangspunten van het wetsvoorstel en vindt de daarbij gegeven motivering niet overtuigend. De Raad adviseert artikel 4 te heroverwegen en eventueel in overgangsrecht te regelen dat bepaalde aanspraken nog enige tijd voortbestaan.

Dit advies van de Raad is niet overgenomen om de navolgende reden. Het kabinet heeft voor een zorgplicht gekozen die van tijdelijke aard is, om de overgang naar een situatie van gemeentelijke beleidsvrijheid te faciliteren. Het is de bedoeling om van de uitzonderingsmogelijkheid die de zorgplicht is, slechts tijdelijk en zeer beperkt gebruik te maken. Juist door die voorwaarden kan de zorgplicht alle betrokkenen de mogelijkheid bieden aan de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor maatschappelijke ondersteuning te wennen. Uit de reacties op het wetsvoorstel van onder meer consumenten en branche-organisaties blijkt ongerustheid over de invulling door gemeenten van de wet, in het bijzonder ten aanzien van individuele voorzieningen. Dit benadrukt ook voor het kabinet het belang van een zorgvuldig overgangstraject. Het kabinet meent dat een tijdelijke zorgplicht hieraan kan bijdragen.

Het kabinet meent dat tegelijkertijd het perspectief van lokale beleidsvrijheid op die manier voldoende in beeld blijft.

De zorgplicht zal uitsluitend betrekking hebben op voorzieningen, genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, onder 6°: voorzieningen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Voor alle andere onderdelen van het wetsvoorstel is het uitgangspunt van lokale besluitvorming derhalve direct onverminderd van kracht.

b-3 Afstemming van de samenhang tussen de verschillende voorzieningen.

In de toelichting is in paragraaf 5 nader ingegaan op de vraag van de Raad hoe te garanderen dat uitvoerders bij de gemeentelijke beleidsvoorbereiding worden betrokken en gemeenten hun beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd krijgen. Tevens is daarbij ingegaan op de samenhang tussen gemeentelijke voorzieningen, AWBZ en Ziekenfondswet en op de vraag of afstemming tussen deze stelsels aan de gemeentelijke regie kan worden overgelaten.

De Raad wijst er op dat voorkomen moet worden dat Wmo-cliënten onbedoeld en oneigenlijk worden doorgeschoven van het Wmo-stelsel naar de sociale verzekeringen (en de jeugdzorg), welke niet door gemeenten worden gefinancierd. In de toelichting is daarom verder ingaan op de ketenregie, de planningsregie en de samenhang met de indicatiepraktijk van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

b-4 Prestatiegegevens.

De Raad adviseert in de wet een voorziening te treffen in verband met analyse en publicatie van benchmarkgegevens. Het kabinet heeft deze suggestie overgenomen in artikel 9 (artikel 8 oud). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal zorgdragen voor een jaarlijkse rapportage waarin de prestatiegegevens van gemeenten geanalyseerd en gepubliceerd worden zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden. De minister kan een instelling aanwijzen die de gegevens inzamelt en de rapportage opstelt. De regering hecht eraan te benadrukken dat deze gegevens bedoeld zijn om de horizontale verantwoording te faciliteren. Belanghebbenden kunnen ervan gebruik maken in hun contacten met gemeenten.

c. Gewijzigde karakter van de aanspraken: discretionaire gemeentelijke bevoegdheid.

c-1 Op verzoek van de Raad is in de toelichting ingegaan op wijzigingen in het karakter van de aanspraken op maatschappelijke ondersteuning ten opzichte van de huidige situatie. Bij een sturingsfilosofie die uitgaat van een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid en beleidsvorming en -verantwoording op lokaal niveau, past het niet landelijk gedetailleerde normen vast te leggen waaraan bepaalde voorzieningen moeten voldoen. Dit leidt ertoe dat, voor zover het gaat om voorzieningen die nu op grond van de Wvg of de AWBZ worden verstrekt, een minder strikte omschrijving kan gelden. Voor voorzieningen die nu op grond van de Welzijnswet 1994 aan burgers worden verleend, zal de wijziging naar verwachting minder sterk zijn. Als extra waarborg verplicht het wetsvoorstel in artikel 5 de gemeente tot het opstellen van een verordening voor individuele voorzieningen zodat voor burgers op lokaal niveau helder is op welke voorzieningen men wanneer een beroep kan doen.

c-2 Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven door toevoeging van artikel 5, dat bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt over de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen individuele voorzieningen.

c-3 Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is aan artikel 8 (artikel 7 oud) een derde lid toegevoegd. Het derde lid maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de verlening van bij die maatregel aangewezen voorzieningen. Met dit derde lid wordt gewaarborgd dat aan een verplichting die uit een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie voortvloeit, door gemeenten wordt voldaan.

3. De visie op mantelzorg

Op advies van de Raad is in de toelichting bij artikel 1, eerste lid, onder g, onder 4°, nader ingegaan op de beoogde rol van de mantelzorg. De door de Raad genoemde aspecten zijn daarbij betrokken. In het bijzonder is stilgestaan bij de vraag van de Raad wat er gebeurt als er onvoldoende mantelzorg beschikbaar is. Doordat de (toekomstige) beschikbaarheid en het

(toekomstige) gebruik van mantelzorg lastig te kwantificeren is, is deze vraag slechts beperkt te beantwoorden.

4. Beoogde afname regellast

4-a Gegevensverstrekking aan het Rijk.

De Raad merkt op dat de noodzaak van het vijfde lid van artikel 16 niet is aangetoond, onder andere gezien de andere sturingsfilosofie waarvan dit wetsvoorstel uitgaat en gelet op het feit dat artikel 18 de minister al de mogelijkheid geeft gemeenten bepaalde gegevens te laten verstrekken. Naar aanleiding van deze opmerking is het vijfde lid vervallen.

4-b Gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Op advies van de Raad is in de toelichting in paragraaf 10 uitvoerig ingegaan op de beoogde duurzame afname van de regellast voor burgers en instellingen.

5. Financiering van de uitvoering

5-a De positie van gemeenten die thans extra middelen krijgen voor ondersteuning van cliënten in AWBZ-instellingen binnen de gemeentegrenzen (de AWBZ-gemeenten), kan als volgt worden verduidelijkt. Het totaal van deze extra middelen wordt toegevoegd aan de middelen voor de integratie-uitkering. De initiële verdeling van de over te hevelen middelen zal in belangrijke mate gebaseerd zijn op de huidige verdeling waardoor er niet direct een grote verschuiving zal optreden en de AWBZ-gemeenten aanvankelijk de beschikking houden over de middelen die passen bij hun historische uitgavenniveau. Het objectieve verdeelmodel zal in beginsel aansluiten bij de door de gemeenten niet te beïnvloeden omstandigheden, zoals het hebben van een AWBZ-instelling binnen de gemeentegrenzen.

5-b Inzake de eigen bijdragen die gemeenten kunnen gaan opleggen, vraagt de Raad om toe te lichten waarom deze eigen bijdragen niet afhankelijk worden gesteld van aanwezig vermogen. Het kabinet acht het wenselijk dat, met inachtneming van de nodige gemeentelijke beleidsvrijheid, de Wmo en de AWBZ, wat betreft de eigenbijdragesystematiek, op elkaar aansluiten.

Dit omdat beide voorzieningen voor een belangrijk deel voor dezelfde groep cliënten zijn bestemd en om ongewenste gedragsreacties van cliënten te voorkomen. Het kabinet acht een vermogenstoets voor de eigen bijdrage AWBZ ongewenst. Het belastbaar inkomen wordt gezien als een goede maatstaf voor iemands draagkracht, en houdt via Box 3 (uit de inkomstenbelasting) al rekening met iemands vermogen. Daarnaast verdraagt een vermogenstoets zich slecht met het verzekeringskarakter van de AWBZ.

De Wmo betreft weliswaar geen verzekering, maar de gewenste samenhang in de eigen bijdragesystematiek laat ook voor de Wmo geen ruimte voor een vermogenstoets. Een andere benadering zou er toe kunnen leiden dat cliënten die in aanmerking komen voor een lichtere voorziening (Wmo), zwaarder worden aangeslagen dan cliënten die in aanmerking komen voor de zwaardere voorziening (AWBZ).

Voorts vraagt de Raad hoe wordt gewaarborgd dat gemeenten binnen aanvaardbare grenzen blijven bij het opleggen van eigen bijdragen.

De randvoorwaarden aan de eigen bijdrageregeling, mede in relatie tot de eigen bijdragen voor de AWBZ, zullen eenduidig worden aangegeven. De brief d.d. 26 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 538, nr. 7) bevat hiertoe een aanzet. Verdere uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur. Met inachtneming van de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de eigen bijdrage, kunnen gemeenten en de VNG streven naar een zoveel mogelijk uniforme uitvoering. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door hiervoor het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten in te schakelen. Afgezien van

dergelijke praktische oplossingen (voor zowel gemeente als burger) is de waarborg dat gemeenten binnen de aangegeven grenzen blijven ten principale gegeven met de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

In dit verband vraagt de Raad tevens aandacht voor het vereiste van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, op grond waarvan bepaalde kosten ten laste kunnen komen van het Rijk.

Dit artikel ziet op situaties waarin gemeenten als gevolg van beslissingen van hogere overheden met bepaalde kosten worden geconfronteerd. Bij de Wmo is er sprake van een grote beleidsvrijheid van gemeenten dus doet de situatie waar artikel 108 Gemeentewet op toeziet zich in beginsel niet voor. Daarnaast worden de taken die vanuit het rijk naar gemeenten worden overgeheveld (vanuit de AWBZ) 'schoon aan de haak' opgeleverd. Dit geldt ook voor de uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan.

6. BTW-gevolgen

Het kabinet onderschrijft het door de Raad genoemde belang dat er op het moment van invoering van de Wmo duidelijkheid moet bestaan over de mogelijke gevolgen van de invoering ervan voor de huidige BTW-vrijstelling voor bepaalde vormen van thuiszorg en persoonlijke zorg. De BTW-regelgeving zal dan ook tijdig worden aangepast. Uitgangspunt bij die aanpassing is een voor betrokkenen (ondernemer en Belastingdienst) uitvoerbare en controleerbare regeling. Het streven is er daarbij op gericht de bestaande BTW-vrijstelling zoveel mogelijk te continueren.

7. Geleidelijke invoering en einddoel van Wmo en AWBZ

Onder het kopje perspectief in paragraaf 1, alsmede in paragraaf 12 (fasering bij de invoering) is in de toelichting aangegeven dat de aanspraak op huishoudelijke verzorging per 1 juli 2006 uit de AWBZ verdwijnt. De aanspraken op ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding zullen mogelijk in de daarop volgende jaren uit de AWBZ verdwijnen.

In het implementatieprogramma van de Wmo worden pilots gestart die inzicht moeten bieden in de consequenties van overheveling van de genoemde AWBZ-functies. De uitkomsten van de pilots inzake ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding zullen een rol spelen bij het bepalen van het tempo waarin de verantwoordelijkheid hiervoor aan gemeenten wordt overgedragen. Vooralsnog beoogt het kabinet overheveling niet in haar regeerperiode.

8. Artikelsgewijze opmerkingen

a. Artikel 1

In het eerste lid van artikel 1 zijn in de onderdelen b tot en met f definities opgenomen van de door de Raad genoemde begrippen mantelzorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid.

b. Artikel 7

In het tweede lid van artikel 8 (artikel 7 oud) is de door de Raad gesignaleerde inconsistentie weggenomen door te bepalen dat individuele voorzieningen bij algemene maatregel van bestuur worden aangegeven.

c. Artikel 14

Zoals de Raad terecht opmerkt wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten om een eigen bijdrage vast te stellen beperkt tot personen van 18 jaar en ouder. Dit is een afwijking van de regeling zoals neergelegd in artikel 6 van de Wvfg. De reden hiervoor is dat het kabinet met de eigenbijdrageregeling in de Wmo zoveel mogelijk wil aansluiten bij die voor de extramurale AWBZ, zoals neergelegd in het Bijdragebesluit zorg. De memorie van

toelichting is op dit punt aangepast.

d. Artikel 15

Ook bij artikel 16 (artikel 15 oud) geldt dat slechts een 'eigen bijdrage' in mindering mag worden gebracht als de verzekerde 18 jaar of ouder is. Ook op dit punt is er dus een afwijking ten opzichte van de Wvg. In de memorie van toelichting is ten aanzien hiervan een passage opgenomen.

e. Artikel 16

Het advies van de Raad van State om een omschrijving van de openbare geestelijke gezondheidszorg in de wettekst op te nemen, is overgenomen in artikel 1. Verder is in de toelichting ingegaan op de 'knip' in de bemoeizorg. Ten slotte is de tekst van de toelichting op het punt van delegatie (derde lid, artikel 17) aangepast, waardoor deze tekst spoort met de tekst van het wetsvoorstel.

f. Artikel 17

Op verzoek van de Raad is artikel 18 (17 oud) van een meer dragende motivering voorzien door aan te geven in welke situaties het gewenst kan zijn gebruik te maken van de mogelijkheid die dit artikel biedt om een stimuleringsuitkering te verstrekken.

g. Artikel 33

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is aan artikel 37, eerste lid (artikel 33 oud) een onderdeel b toegevoegd, waardoor de uit artikel 9 van de Wet voorzieningen gehandicapten voortvloeiende verplichtingen ook na de periode van een jaar doorlopen.

9. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

(1) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, eerste alinea, en paragraaf 3. Het doel van de wet, eerste alinea.

(2) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, tweede alinea, eerste tekstblok.

(3) De brief van 23 april 2004 van de bewindspersonen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1, hoofdstuk 5.

(4) Onderzoeksrapport 12 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP "De werkelijkheid van de Welzijnswet", Den Haag, december 2002; "De beperkte successen van de Welzijnswet", Tijdschrift voor de Sociale Sector, december 2002, blz. 8-11; brief van 23 april 2004 van de bewindspersonen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1, (contourenbrief), paragrafen 2.1 en 2.2.

(5) Zie de memorie van toelichting, paragraaf 3, "Een dergelijk beleid is op zichzelf niet nieuw..."; het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) "Bevrijdende kaders - sturen op verantwoordelijkheid -", Den Haag, 2002, hoofdstuk 1; ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Welzijnswet 1994 (Kamerstukken II 1992/93, 23 315, nr. 3) is tot uitdrukking gebracht dat de burgers in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van hun leven, dat de noodzakelijke dienstverlening primair de verantwoordelijkheid is van het particulier initiatief en dat de overheid zo dicht mogelijk bij de

burger dient in te grijpen.

(6) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, laatste alinea.

(7) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, eerste en derde alinea.

(8) Memorie van toelichting, paragraaf 1, Algemeen, tweede alinea.

(9) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, tweede alinea.

(10) Memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen, tweede en vierde alinea,

"Professionele inzet kan dan bovendien veel gerichter plaatsvinden waar dat is vereist." En "Daarmee wordt tevens bereikt dat de AWBZ terug gaat naar wat zij bedoeld was te zijn."; Contourenbrief, Deel I, paragraaf 1, onder c, "Het Rijk zorgt voor een AWBZ die verzekert waarvoor ze bedoeld is: zware chronische en continue zorg die grote financiële risico's voor individuen met zich meebrengt."

(11) Het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling "Bevrijdende kaders - sturen op verantwoordelijkheid -", Den Haag, 2002, hoofdstuk 1. Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Welzijnswet 1994 (kamerstukken II 1992/93, 23 315, nr. 3).

(12) Memorie van toelichting, paragraaf 3, tweede alinea, met de vermelding van het advies daartoe van de Algemene Rekenkamer.

(13) Memorie van toelichting, paragraaf 4. Sturing, eerste alinea. Zie Motie Vietsch c.s., Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XVI, nr. 68, die 2 november 2004 door de Tweede Kamer is aangenomen.

(14) Paragraaf 4 van de memorie van toelichting verwijst onder "Sturing: de uitzondering" naar het Kamerdebat van 9 december 2004 en naar de zorg van verschillende organisaties, zonder daarmee een inhoudelijke verklaring te bieden voor de uitzondering op de sturingsfilosofie.

(15) Memorie van toelichting, paragraaf 1, derde alinea, en paragraaf 3, tweede alinea.

(16) Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989, Trb. 1990, 46 en 170.

(17) Memorie van toelichting, 1. Algemeen, tweede alinea, en de contourenbrief, hoofdstuk 2.

(18) Artikelsgewijze toelichting op artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 4°, tweede alinea.

(19) De definitie van het Expertisecentrum Informele Zorg luidt: "Mantelzorg is de extra zorg (meer dan in een persoonlijke relatie gebruikelijk is) die mensen vrijwillig en onbetaald verlenen aan personen in hun familie, huishouden of sociale netwerk met vrij ernstige fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen."

(20) Kamerstukken II 2001/02, 27 643, nr. 3, blz. 1. Zie ook nr. 5, blz. 2. Ook de toelichting is nagenoeg gelijklopend.

(21) Artikel 4, derde lid, Welzijnswet 1994.

(22) Kamerstukken II 2004/05, 29 800B, nr. 16, blz. 6.

(23) Kamerstukken II 2004/05, 29 538, nr. 7.

(24) Kamerstukken II 2004/05, 30 061, nr. 3.

(25) Langdurende zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

(26) Het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meerdere problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

(27) Het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld. (Ten onrechte wordt in de toelichting ook melding gemaakt van informatie en advies).

(28) Het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg.

(29) Ambulante hulpverlening, gericht op verslavingsproblemen en preventie van verslavingsproblemen, inclusief activiteiten in het kader van bestrijding van overlast door verslaving.

(30) Zie ondermeer artikel 16d.

(31) Artikel 6, tweede lid, Wvg. De Wet op de jeugdzorg kent in artikel 69 een zelfde mogelijkheid.

(32) Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1.

(33) Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16, bijlage 2. De specifieke uitkering van artikel 16 is niet gelijk te stellen met die van artikel 17, omdat eerstgenoemde zal worden gebundeld en opgenomen in de Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. Zie het gelijknamige besluit waarover de Raad 21 februari 2005 advies uitbracht (W04.04.0608).

(34) Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 16, blz. 8.