

Vergaderjaar 2005–2006

30 131

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2005

Inleiding

Ik heb dit jaar de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd advies uit te brengen over de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De Wmo komt voort uit het besluit van het kabinet tot een nieuw stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Mits het parlement instemt met de voorstellen van het kabinet komt er een nieuwe wet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Daarnaast heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.

De nieuwe wet is een participatiewet en geen zorgwet. Ondersteuning is nodig om kwetsbare groepen van burgers op een waardige zo niet volwaardige manier aan de samenleving te laten deelnemen. Daartoe strekt dit wetsvoorstel: het bieden van ondersteuning vanuit de directe omgeving van mensen door zowel het bieden van voorzieningen, als door het mobiliseren van diegenen in de samenleving die de ondersteuning op welke wijze dan ook kunnen bieden. De Wmo gaat over meedoen in de brede zin van het woord. Over maatschappelijke participatie van jong, oud, sterk en zwak, met en zonder beperkingen, Nederlanders en medelanders, over welzijn, over leefbaarheid in buurten en wijken en over maatschappelijke binding van verschillende culturen. En dat allemaal dichtbij én samen met de burger georganiseerd.

De publieke verantwoordelijkheid voor de organisatie hiervan kan naar mijn oordeel op lokaal niveau gestalte krijgen, omdat dat schaalniveau aansluit bij de vraagstukken van alledag waar het hier om gaat.

Het onderliggende advies van de RMO richt zich op de voorwaarden waar- onder deze wet voor (kwetsbare) burgers een verbetering van hun leef- situatie kan bewerkstelligen. Daarbij ligt de nadruk op voorwaarden die

het Rijk zou kunnen vervullen. In een later stadium zal de RMO adviseren over de vormgeving en betekenis van deze voorwaarden voor gemeenten, instellingen en burgers op het lokale niveau.

De Rfv richt zich in zijn advies op de financiële consequenties van de wet voor gemeenten.

Het kabinet staat op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning voor belangrijke keuzes. Het wil de solidariteit met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten behouden. Het wil de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning aan burgers zelfs verbeteren. En het wil de samenhang in voorzieningen in de directe omgeving van deze mensen verbeteren zodat ze zoveel en zolang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren. Dat zijn belangrijke maatschappelijke doelen die met het aanpassen van de AWBZ en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning worden nagestreefd. Dat bouwt voort op ontwikkelingen van de laatste jaren als de modernisering van de AWBZ, maar ook op lokale ontwikkelingen bij gemeenten in het ondersteunen van haar burgers, zoals het uitbouwen van de één-loket-gedachte.

Hoofdpijn van de adviezen

De RMO onderschrijft de principes van het wetsvoorstel. De Wmo biedt volgens de RMO de mogelijkheid de ondersteuning van kwetsbare burgers lokaal, «dicht bij de burger» vorm te geven. Herkenbaarheid, kleinschaligheid en betrokkenheid krijgen daarmee een kans. De RMO is daarom van mening dat met de Wmo de situatie voor de burger kan verbeteren.

Voor het welslagen van de Wmo is het, volgens de RMO, wel van belang dat de rijksoverheid minder dirigeert en controleert en meer stimuleert. De RMO noemt vier vormen van permanente stimulans. Ten eerste kan de rijksoverheid bij de communicatie over de wet de missie zoveel mogelijk in resultaatgerichte doelen uitleggen en steeds het perspectief van de (kwetsbare) burger centraal stellen. Ten tweede moeten gemeenten echt de ruimte krijgen om de Wmo naar eigen inzicht vorm te geven. In de derde plaats moeten ook in de toekomst voldoende financiële middelen beschikbaar zijn waarmee gemeenten de wet kunnen uitvoeren, omdat maatschappelijke ontwikkelingen ertoe leiden dat steeds meer mensen behoefte zullen hebben aan ondersteuning. Ten slotte kan de rijksoverheid change agents aanstellen die de gemeenten helpen zich onderling te vergelijken. Change agents bevorderen dat het «vandaag beter gaat dan gisteren en morgen weer beter dan vandaag».

De RMO constateert, tot slot, dat traditioneel rijksbeleid soms kan botsen met de principes van de Wmo. Zo hebben gemeenten nauwelijks zeggenschap over het openbaar vervoer of over de modernisering van het zorgstelsel. De RMO stelt daarom voor knelpunten te inventariseren die voortkomen uit (strijdende) sturingsconcepten op beleidsterreinen die de Wmo raken. De rijksoverheid zou vervolgens beleid moeten ontwikkelen dat bijdraagt aan een werkbare rolverdeling tussen Rijk, gemeenten en overige organen met bevoegdheden die aan de Wmo grenzen. Daarbij moet de overheid zich realiseren, aldus de RMO, dat op lokaal niveau samenwerking belangrijker is dan onderlinge afbakening van beleidsterreinen. Als zich met de Wmo problemen voordoen, dan moeten die op het lokale vlak worden opgelost. Problemen mogen niet als vanzelf leiden tot centrale maatregelen.

De Rfv acht het een goede zaak wanneer de gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor taken uit de AWBZ die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning. Zij acht echter de financiële risico's voor gemeenten te groot. Door de zorgplicht wordt de financiële beleidsruimte

van gemeenten beperkt. De Rfv acht het daarnaast wenselijk dat het kabinet stuurt op het aanbod van mantelzorgers, vrijwilligers en particuliere zorg, omdat de gemeentelijke sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Daarnaast vraagt de Rfv aandacht voor de omvang van het gemeentelijke belastinggebied en beveelt ze aan een specifieke uitkering voor het AWBZ-deel van de Wmo te ontwerpen.

Kabinetsreactie

Het kabinet gaat hieronder in op het RMO-advies. Waar van toepassing wordt het Rfv advies in deze reactie betrokken.

Het kabinet verstaat het advies van de RMO zo dat het voor het welslagen van de Wmo van belang is dat de Rijksoverheid zich een andere rol aanmeet: minder dirigeren en controleren en meer stimuleren. Daarvoor beveelt de RMO vier vormen van stimulans aan:

1e vorm van stimulans: Communicatiemissie

Bij communicatie over de wet de missie in zoveel mogelijk resultaatgerichte doelen uitleggen en steeds het perspectief van de kwetsbare burger centraal stellen.

Het kabinet verstaat deze aanbeveling zo dat de missie van de Wmo nog nadrukkelijker gecommuniceerd moet worden. Graag neemt het kabinet dit advies over en zegt dan ook toe hier in haar verdere activiteiten in het kader van het communicatietraject nog meer aandacht aan te geven. Overigens, wordt de richtlijn voor niet aanvaard beleid bij de voorbereidende activiteiten door mij strikt gehanteerd en brengt dit de nodige beperkingen met zich mee.

Daar waar het gaat om de verplichtingen voor de gemeente, die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, ben ik van mening dat deze voldoende concreet omschreven zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verplichting aan gemeenten om een plan vast te stellen met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning. De uitvoerige definitie van maatschappelijke ondersteuning, zoals die is neergelegd in artikel 1, eerste lid, onder g, maakt het naar mijn idee voldoende duidelijk welke inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheden uit het wetsvoorstel voortvloeien. De procedure voor de totstandkoming van het gemeentelijke plan voorziet in brede betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Dat garandeert dat de wensen en behoeften van de vragers van maatschappelijke ondersteuning duidelijk en volledig in beeld worden gebracht. Hier komt nog bij dat in de wet (bij tweede nota van wijziging) aan de gemeente op onderdelen een tijdelijke zorgplicht zal worden opgelegd. Daarnaast kent de Wmo een verordeningplicht, waardoor de burger weet waarop hij in zijn gemeente kan rekenen. Tenslotte wijs ik nog op de verplichting van gemeenten om op een voorgeschreven manier informatie over de werking van de wet aan de burgers te verschaffen. Op grond daarvan kunnen vergelijkingen tussen gemeenten worden gemaakt en is het mogelijk om op macroniveau de werking van de wet te volgen.

2e vorm van stimulans: Ruimte voor de gemeenten

De RMO is van mening dat gemeenten echt de ruimte moeten krijgen om de Wmo naar eigen inzicht vorm te geven.

Het kabinet heeft bij het wetsontwerp voor de Wmo dankbaar gebruik gemaakt van het RMO-advies «Bevrijdende kaders», waarin onder meer wordt gesteld dat de Rijksoverheid verantwoordelijkheid heeft voor het bepalen van het speelveld (prestatievelden) en regels (opstellen van het

plan en het betrekken van belangenorganisaties) en dat de gemeenten in samenwerking met de lokale partijen en haar burgers het spel zelf bepalen (vult in en voert uit). De sturingsfilosofie van de Wmo is mede hierop gebaseerd, namelijk minder regels voor en van de rijksoverheid en meer beleidsvrijheid voor gemeenten. De regering beschouwt de gemeenten als een volwaardige bestuurslaag onder democratische controle die goed in staat zijn om de ruimte te benutten om het voor hun burgers beter te maken. Daarom volstaat het wetsvoorstel met een globale duiding van de prestatievelden. Dit is een bewuste keuze, teneinde de gemeenteraad de ruimte te laten te beoordelen of het Wmo-plan wel voldoet aan de lokale omstandigheden. De inspraak van de burgers zal hierbij sterk van invloed zijn.

Deze sturingsfilosofie van de Wmo vertaalt zich ook in het financiële arrangement van de Wmo. Dit arrangement is erop gericht gemeenten ook in financieel opzicht zoveel mogelijk ruimte te geven. Daarom is bewust niet voor een doeluitkering gekozen.

3e vorm van stimulans: Financiële middelen

De RMO stelt in haar advies voorop dat het rijk de condities voor de gemeenten dient te creëren om hun nieuwe taken waar te maken. De RMO stelt onder meer datook in de toekomst voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn waarmee gemeenten de wet kunnen uitvoeren, omdat maatschappelijke ontwikkelingen ertoe leiden dat steeds meer mensen behoefte zullen hebben aan ondersteuning.

Dit sluit aan op de zorgen die de Rfv heeft over de financiële risico's die de Wmo voor gemeenten met zich meebrengt. Door de zorgplicht wordt de financiële beleidsruimte van gemeenten beperkt. De gemeenten worden beperkt in de sturingsmogelijkheden, en gemeenten beschikken over te weinig mogelijkheden om financiële ruimte te scheppen.

De Rfv stelt daarom voor het AWBZ-deel van de Wmo te financieren met een doeluitkering. De Rfv acht het daarnaast wenselijk dat het kabinet stuurt op het aanbod van mantelzorgers en andere zorg, omdat de gemeentelijke sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Daarnaast vraagt de Rfv aandacht voor de omvang van het gemeentelijk belastinggebied.

De RMO verwacht winst door het inzetten van collectieve en inclusieve ondersteuningsvoorzieningen. Het kabinet deelt deze verwachting. Daarom wil zij de gemeenten ook niet onnodig in de weg zitten bij het benutten van deze mogelijkheden op lokaal niveau. Op deze wijze komt de regering ook tegemoet aan de RMO-aanbeveling voor effectieve horizontalisering. Het kabinet kiest met de Wmo dan ook bewust voor het model van een domeinwet. Op deze wijze wordt helder dat de gemeente zelf verantwoordelijk is en dat de beleidsvorming en verantwoording in het horizontale vlak dient plaats te vinden.

Het financiële arrangement sluit hierop aan. Het kabinet kiest bewust niet voor een doeluitkering, die ongewenste verticale verantwoordingsrelaties creëert en een integrale gemeentelijke afweging frustreert.

Het kabinet onderkent het belang van voldoende gemeentelijke financiële middelen voor het welslagen van de Wmo. Het kabinet meent dat het financiële arrangement dat het Rijk in overleg met de VNG heeft ontworpen voor de Wmo de benodigde financiële duidelijkheid en zekerheid aan gemeenten biedt. Ter herinnering de belangrijkste elementen van dit arrangement:

- De betrokken middelen gaan schoon aan de haak over: realisatie t-1 (2005) is bepalend.
- De middelen worden verdeeld via een objectief verdeelmodel.
- De integratie-uitkering biedt gemeenten maatwerk en vrijheid.

- Indexering via heldere maatstaven, waarin de vergrijzing 1 op 1 meeloopt.
- Een onafhankelijke derde oordeelt of het budget voor de huishoudelijke zorg adequaat is en kan op grond van realisaties adviseren het macro-budget bij te stellen. Dit advies is bindend.

Het kabinet is niet van mening dat de realisatiecijfers over 2005 ten gevolge van het document «gebruikelijke zorg» een onaanvaardbaar financieel risico met zich meebrengen voor gemeenten. Het kabinet verwacht in de eerste plaats niet dat de realisatie over 2005 substantieel lager uitpakt. En voorzover dit eenmalig het geval zou zijn, wordt dit effect gecorrigeerd door de rol van de onafhankelijke derde. Deze aanpak bewerkstelligt naar het oordeel van de regering een evenwichtige verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

Het kabinet meent ook met dit arrangement tegemoet te komen aan de punten van de Rfv op het vlak van de financiële risico's, zonder dat hiervoor het instrument van doeluitkering (met haar vele nadelen) hoeft te worden ingezet. Daarnaast heeft het kabinet bewust gekozen voor een tijdelijke zorgplicht. Zo worden aan de ene kant de gemeenten voldoende toegerust, zonder dat aan de andere kant afbreuk wordt gedaan aan hun verantwoordelijkheid.

Het kabinetsbeleid is er op gericht om de inzet van mantelzorgers en andere vrijwilligers te ondersteunen. Zij sluit zich in die zin aan bij dit advies van de Rfv. Het kabinet is echter ook van mening dat gemeenten op dit gebied veel kunnen betekenen voor hun inwoners.

Het kabinet tot slot erkent met de Rfv de relevantie van het gemeentelijk belastinggebied. Het kabinet is van mening dat na de afschaffing van het gebruikersdeel woning van de OZB er naar omvang en samenstelling nog een toereikend eigen belastinggebied resteert.

4e vorm van stimulans: change agents

Ten slotte, zo stelt de RMO, kan de rijksoverheid change agents aanstellen die de gemeenten helpen zich onderling te vergelijken. Change agents bevorderen dat het «vandaag beter gaat dan gisteren en morgen weer beter dan vandaag».

Het kabinet deelt de mening van de RMO dat een effectief horizontaal krachtenveld bevorderd moet worden. In het wetsvoorstel is daarom de verplichting opgenomen dat gemeenten jaarlijks bepaalde gegevens beschikbaar moeten stellen aan hun burgers. Deze gegevens moeten tevens aan het Rijk verstrekt worden zodat burgers en maatschappelijke organisaties de prestaties tussen gemeenten ook onderling kunnen vergelijken. Het Rijk beoogt hiermee benchmarking als zijnde een instrument voor informatie en verantwoording te faciliteren. De RMO geeft daarnaast in zijn advies aan dat benchmarking ook kan functioneren als lokaal leerinstrument waarbij instellingen inzicht krijgen in de eigen prestaties en in die van anderen. Het idee van de RMO voor zogenoemde «change agents» kan volgens het kabinet deze functie van benchmarking extra stimuleren. Hoewel het kabinet vindt dat een effectief krachtenveld bevorderd moet worden, ziet zij echter ook voor andere partijen een taak op dit punt. Zo is bijvoorbeeld met de VNG besproken om een actieve bijdrage te leveren aan de uitwisseling van ervaringen van en onderlinge vergelijking tussen gemeenten.

Cruciaal in het uitdragen van de ervaringen naar alle andere gemeenten, het informeren van gemeenten over algemene ontwikkelingen rondom de Wmo en het enthousiasmeren van gemeenten bij het vormgeven van het Wmo-beleid zijn de ambassadeurs van de 26 pilotgemeenten. Na het indienen van een plan van aanpak zijn de pilotgemeenten in juni aan de

slag gaan. Een van de eerste stappen was het benoemen van een ambassadeur van de Wmo. Deze ambassadeur gaat de Wmo-thema's ook buiten de eigen gemeente vertegenwoordigen. Vanuit het implementatiebureau zal een steunpunt worden ingericht dat ondersteuning biedt aan pilots en ambassadeurs.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp