

Vergaderjaar 2004–2005

30 131

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)

Nr. 4

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. Voorstel van wet

1. In artikel 1, eerste lid, ontbraken de onderdelen b tot en met f.

2. In artikel 1, eerste lid, waren de onderdelen g en h geletterd als onderdelen b en c.

3. In artikel 1, eerste lid, onderdeel g, luidde subonderdeel 8:

8. het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;

4. In artikel 1, eerste lid, onderdeel g, luidde subonderdeel 9:

9. het bieden van ambulante verslavingszorg;

5. In artikel 1 luidde het tweede lid:

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt gelijkgesteld met:
echtgenoot: de geregistreerde partner en de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij die meerderjarige een bloedverwant in de eerste graad is.

6. In artikel 1 ontbrak het derde lid.

7. In artikel 4 was de huidige tekst het eerste lid. Daarin stond in plaats van de aanduiding «onder g» de aanduiding: onder b.

8. In artikel 4 luidde het tweede lid:

2. De gemeenteraad stelt met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet over de verlening van voorzieningen als bedoeld in het eerste lid regels vast bij verordening.

9. Artikel 5 ontbrak.

10. De artikelen 6 en 7 waren genummerd als artikelen 5 en 6.

11. Artikel 8 was genummerd als artikel 7. Het derde lid ontbrak.

12. Artikel 9 was genummerd als artikel 8 en luidde:

Artikel 8
1. Het college van burgemeester en wethouders publiceert jaarlijks voor 1 juli de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens betreffende het voorgaande kalenderjaar over de prestaties van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het college de gegevens publiceert.

13. De artikelen 10, 11, 12 en 13 waren genummerd als de artikelen 9, 10, 11 en 12.

14. Artikel 14 was genummerd als artikel 13. In het eerste lid stond in plaats van de aanduiding «artikel 13» de aanduiding: artikel 12.

15. De artikelen 15 en 16 waren genummerd als de artikelen 14 en 15.

16. Artikel 17 was genummerd als artikel 16. Het eerste lid van artikel 16 luidde:

1. Onze Minister kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering verstrekken ten behoeve van beleid op het terrein van openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang daaronder niet begrepen, en op het terrein van ambulante verslavingszorg.

17. Het vijfde lid van artikel 16 luidde:

5. Het gemeentebestuur van een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt verstrekt, werkt mee aan door Onze Minister ingestelde onderzoeken, gericht op het verkrijgen van inzicht in het beleid van gemeentebesturen inzake openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en ambulante verslavingszorg overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels.

18. Het zesde en zevende lid van artikel 16 zijn vernummerd tot vijfde en zesde lid. In het zesde lid stonden in plaats van het woord «verslavingsbeleid» de woorden: ambulante verslavingszorg.

19. Artikel 18 was genummerd als artikel 17. In het tweede lid stond in plaats van de woorden «Artikel 17» de woorden: Artikel 16.

20. Artikel 19 was genummerd als artikel 18.

21. Artikel 20 was genummerd als artikel 19. In plaats van de zinsnede «de artikelen 15 en 16» stond de zinsnede: de artikelen 14 en 15.

22. De artikelen 21 en 22 waren genummerd als artikel 20 en 21.

23. Artikel 23 ontbrak.

24. Artikel 24 was genummerd als artikel 22. In onderdeel A ontbrak in de onderdelen d en e van artikel 2 de zinsnede: , voor zover van landelijke betekenis.

25. Artikel 25 ontbrak.

26. De artikelen 26, 27, 28, 29, 30 en 31 waren genummerd als de artikelen 23, 24, 25, 26, 27 en 28.

27. Artikel 32 was genummerd als artikel 29. In plaats van de aanduiding «onderdeel g» stond de aanduiding: onderdeel b.

28. Artikel 33 was genummerd als artikel 30.

29. Artikel 34 ontbrak.

30. Artikel 35 was genummerd als artikel 31. Het eerste lid luidde:

1. Na de inwerkingtreding van artikel 16 van deze wet:

- berust het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid op het eerste tot en met het vierde lid van dat artikel;
- berusten de Monitorregeling maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid en de Registratieregeling verslavingsbeleid op het vijfde lid van dat artikel;
- berust het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid op het eerste en tweede lid van dat artikel.

31. In het tweede lid van artikel 35 stond in plaats van de zinsnede «artikel 18» de zinsnede: artikel 17.

31. Artikel 36 was genummerd als artikel 32 en luidde:
Artikel 32

De Welzijnswet 1994 wordt ingetrokken.

32. Artikel 37 was genummerd als artikel 33. en luidde:

Artikel 33.

1. De Wet voorzieningen gehandicapten wordt ingetrokken, met dien verstande dat:

- zij van toepassing blijft op de financiële verantwoording, vaststelling en uitbetaling van op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten verleende uitkeringen, aangevraagde en aan te vragen uitkeringen over de jaren tot en met 2005;

- de rechten en verplichtingen die gelden op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet met betrekking tot een beschikking waarbij op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten een voorziening is verleend, blijven gelden gedurende de looptijd van de beschikking, doch ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van deze wet;

- zij van toepassing blijft ten aanzien van een aanvraag om een woonvoorziening, vervoersvoorziening of rolstoel tot drie maanden nadat:

- de gemeenteraad de verordening, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van deze wet heeft vastgesteld, doch uiterlijk tot een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, voor zover het betreft een op grond van artikel 4, eerste lid, van deze wet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening;

- de gemeenteraad een plan als bedoeld in artikel 3 van deze wet heeft vastgesteld, doch uiterlijk tot een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, voor zover het betreft andere voorzieningen dan die bedoeld in artikel 4, eerste lid, van deze wet.

- Indien op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid, onder c, met toepassing van de Wet voorzieningen gehandicapten bij beschikking een voorziening is verleend, blijven de rechten en verplichtingen met betrekking tot die beschikking gelden gedurende de looptijd van de beschikking, doch ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van deze wet.

- In wettelijke procedures en rechtsgedingen tegen besluiten die op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten zijn genomen, dan wel op tegen deze besluiten in te stellen

of ingestelde beroepen, blijven, zowel in eerste aanleg als in verdere instantie, de regels van toepassing, die golden voor de intrekking van die wet.

33. Artikel 38 ontbrak.

34. De artikelen 39 en 40 waren genummerd als de artikelen 34 en 35.

II. Memorie van toelichting

Deel 1 Algemeen deel

Het algemeen deel van de memorie van toelichting luidde:

«1. Algemeen

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, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel.

Met de brief van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1) heeft de regering haar voornemens aan de Tweede Kamer doen toekomen op dit gebied. In deze brief kondigde zij een Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aan.

Dit wetsvoorstel is een van de antwoorden van de regering op de vragen waarmee de samenleving als gevolg van demografische, sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen de komende jaren wordt geconfronteerd. Vergrijzing, vraagstukken van culturele integratie, individualisering en steeds minder werkenden ten opzichte van het aantal van hen (deels) afhankelijken zoals kinderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten en ouderen, vragen om een nieuwe balans in verantwoordelijkheden, zowel tussen burgers en overheid als tussen overheden en ook tussen burgers onderling.

De dagelijkse inrichting van de samenleving is het primaat van de burgers en de door hen zelf verkozen sociale verbanden. Behalve in het economische verkeer zetten vele burgers zich belangeloos in voor anderen. Zonder vrijwilligers kunnen in ons land de vele sportverenigingen zich niet staande houden, kan het onderwijs niet bloeien, verschaalt de leefbaarheid in de buurten en wijken. Zonder vrijwillige politieke en bestuurlijke activiteit zou de democratie niet functioneren. Zonder

mantelzorgers zouden veel chronisch zieken, gehandicapten en ouderen hun eigen omgeving kwijt raken.

In het perspectief van de genoemde ontwikkelingen is de regering zich er zeer van bewust dat dit sociaal kapitaal gekoesterd moet worden, behouden moet blijven en zelfs versterkt moet worden. Zonder dat kunnen de vraagstukken van onze samenleving – van de leefbaarheid van de buurten en wijken in de steden en op het platteland tot aan voldoende zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen – nu en in de toekomst niet worden opgelost. De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen, die voorliggend is aan professionele arrangementen van zorg, cultuur, ontspanning en welzijn. De regering heeft de overtuiging dat met goede voorliggende voorzieningen en preventieve ondersteuning veel beter aan de wens tot sociale participatie van burgers, jong en oud, met en zonder beperkingen, kan worden voldaan. Professionele inzet kan dan bovendien veel gericht plaatsvinden waar dat is vereist.

Daartoe zal, veel meer dan nu het geval is, een samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn én op aanpalende terreinen gevoerd moeten worden. De gemeente zal, binnen een richtinggevend wettelijk kader, de ruimte moeten krijgen en verantwoordelijkheid moeten nemen om beleid te voeren, zal aangespoord moeten worden om resultaten te boeken, en zal daarover, aan de burgers in het algemeen en aan de burgers die het betreft in het bijzonder, rekenschap moeten afleggen. De positie van de gemeente in het krachtenveld van maatschappelijke ondersteuning zal daarom aanzienlijk versterkt moeten worden. Dat is begonnen met de Welzijnswet 1994. Met de inwerkingtreding van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten aanmerkelijk toegenomen. De Wmo gaat een stap verder en zet deze ontwikkeling door. Bovendien biedt de Wmo de mogelijkheid om het beleid integraal vorm te geven door bestaande regelingen te bundelen en te versterken.

De regering ziet het huidige wetsvoorstel als een eerste stap in het bundelen van regelingen en bevoegdheden. In de aanloop van dit wetsvoorstel hebben verschillende partijen voor een ruimere reikwijdte gepleit, waarbij meer onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) onder de Wmo zouden worden gebracht. De regering heeft nu niet verder willen gaan dan een eerste stap. Zij is zich ervan bewust dat wat met de wet wordt beoogd, een omslag in het denken en handelen van burgers, organisaties en overheden vergt. Zo'n omslag zal slechts geleidelijk kunnen plaatsvinden. De publieke debatten voorafgaand aan dit wetsvoorstel hebben dat duidelijk gemaakt.

Door de gemeente de beschikking te geven over de bijbehorende middelen wordt zij gestimuleerd én uitgedaagd, en op enkele onderdelen ook tijdelijk verplicht, op deze terreinen beleid te voeren en haar verantwoordelijkheid te nemen. Zij kan die verantwoordelijkheid nemen met een ruime mate van beleidsvrijheid en daardoor lokaal maatwerk leveren en lokaal allerlei zaken die voor de burger van belang zijn «aan elkaar knopen». Zij wordt daarmee de belangrijkste speler op lokaal niveau, en daarmee de natuurlijke «regisseur» van samenspel tussen wonen, zorg en welzijn.

Het brede domein van de maatschappelijke ondersteuning impliceert dat er materieel sprake is van relaties met de toepassing van vele andere wetten. Zo kan, zonder uitputtend te zijn, bijvoorbeeld een relatie worden gelegd met de toepassing van Wet werk en bijstand als het gaat om ondersteuning bij reïntegratie in het arbeidsproces van bijstandgerechtigden. Of kan een relatie worden gelegd met de uitvoering van de Wet stedelijke vernieuwing als het gaat om de fysieke en sociale aanpak van wijken in de steden. In de lokale uitvoering van deze wetten liggen mogelijkheden om doelen te vervlechten, synergie te bereiken en om uiteindelijk het maatschappelijke rendement van deze wetten te vergroten.

Perspectief

De regering ziet de reikwijdte en het model van decentrale sturing uit de brief van 23 april 2004 als eindperspectief voor dit wetsvoorstel.

Zij erkent de noodzaak van een gefaseerde en zorgvuldige invoering maar stelt zich wel voor dat op een later moment andere activiteiten onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel worden gebracht. Dat geldt in ieder geval voor zaken die in de loop der jaren onderdeel van de AWBZ zijn geworden, zonder dat met recht gesteld kan worden dat zij «onverzekerbaar» zijn. Die zaken zullen stapsgewijs op termijn uit de AWBZ verdwijnen en onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel worden gebracht. Daarmee wordt dan tevens bereikt dat de AWBZ terug gaat naar wat zij bedoeld was te zijn. In lijn daarmee zal de regering de aanspraak op niet-enkelvoudige huishoudelijke verzorging per 1 januari 2007 laten vervallen en de aanspraken op ondersteunende en activerende begeleiding en delen van de aanspraak op persoonlijke verzorging in de daarop volgende jaren. De regering volgt hierin de fasering die de motie Vietsch (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XVI, nr. 46) vraagt.

Wat betreft het model van decentrale sturing stelt de regering zich op het standpunt dat eventuele afwijkingen ten opzichte van het dominante sturingsmodel niet anders dan tijdelijk kunnen zijn. De regering denkt daarbij aan een tijdelijk wettelijk verankerde zorgplicht voor gemeenten ten aanzien van specifieke voorzieningen en aan een wijze van financiering anders dan via de algemene middelen van het gemeentefonds. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie na 4 jaar.

2. Consultatie en advies

In december 2004 zijn de bestuurlijke partners en diverse maatschappelijke organisaties geconsulteerd over een concept van het wetsvoorstel:

- bestuurlijke partners: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- consumentenorganisaties: Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad Nederland (CG-raad), Cliëntenbond, Coördinatieorgaan samenwerkende ouderenorganisaties (CSO), Federatie van Ouderverenigingen (FvO), Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk (LFB), Landelijke vereniging voor thuislozen, Landelijke organisatie cliëntenraden (LOC), Landelijk Platform Cliënten- en

Familieorganisaties in de GGZ (LPR), Landelijke organisatie regionale patiënten- en consumentenplatforms (Lorep), Per Saldo en de Nederlandse Patiënten- en Consumenten Federatie (NPCF);

– branche-organisaties: Aedes, Arcares, Branche-organisatie Thuiszorg Nederland (BTN), Federatie Opvang, GGZ-Nederland, Landelijke Vereniging Thuiszorg (LVT), MEE Nederland, Maatschappelijk Ondernemers groep (MO-groep), Sting en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN);

– organisaties van vrijwilligers en mantelzorgers: CIVIQ, LOT – vereniging voor mantelzorg, Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en X-zorg.

De bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties onderschrijven het belang maatschappelijke ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren: op het gemeentelijke niveau. Over de manier waarop dit invulling zou moeten krijgen, verschillen de reacties. Daarbij viel op dat bestuurlijke partners een grotere beleidsvrijheid bepleiten om hun verantwoordelijkheden goed invulling te kunnen geven. Branche-organisaties en consumenten-organisaties zoeken naar zekerheden in het traject van decentralisatie. Met name consumentenorganisaties hebben zorgen (verzekerde) rechten te verliezen zonder dat hiervoor op het gemeentelijk niveau een adequaat alternatief wordt geformuleerd. Deze commentaren maken duidelijk zichtbaar dat bij decentralisatie een balans tussen vrijheid en zekerheid wordt gezocht. Vrijheid aan de ene kant voor gemeenten om beleid te kunnen voeren waarbij zij die mix van activiteiten kunnen bieden die aansluit bij de lokale behoeften. Zekerheid aan de andere kant voor de burger om er op te kunnen rekenen dat hij zich voor bepaalde voorzieningen in ieder geval tot zijn gemeente kan wenden. De regering heeft aan die balans in dit wetsvoorstel uitdrukking willen geven.

In hoofdlijnen houden de reacties van de verschillende partijen het volgende in.

– Zorgplicht: Consumenten- en brancheorganisaties menen dat de zorgplicht op dit moment te beperkt is ingevuld. Hierbij past de

nuancering dat branche-organisaties uit de welzijnssector door de formulering een prioritering in inzet van de gemeenten verwachten ten gunste van activiteiten waarvoor die zorgplicht geldt en ten koste van andere activiteiten. De VNG meent dat de zorgplicht terughoudend dient te worden ingevuld.

De regering kiest er met dit wetsvoorstel voor de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ondersteuning decentraal naar te leggen. Zij meent dat de gemeente het best in staat is vernieuwende arrangementen van maatschappelijke ondersteuning te organiseren en maatwerk te bieden. Naarmate voor meer concreet omschreven voorzieningen een zorgplicht voor de gemeente vastligt, zijn er minder mogelijkheden voor de gemeente vernieuwend bezig te zijn en maatwerk te bieden. De regering meent dat de zorgplicht slechts tijdelijk van aard kan zijn en van toepassing moet zijn op enkele voorzieningen. In paragraaf 4 («sturing: de uitzondering») gaat de regering hier verder op in.

– Persoonsgebonden budget (pgb): Consumenten- en branche-organisaties vinden de mogelijkheid voor gemeenten om een pgb aan te bieden op dit moment te vrijblijvend geformuleerd. De VNG geeft in haar reactie aan dat zij een verplichting om een pgb aan te bieden, afwijst. De regering gaat in paragraaf 6 nader in op haar overwegingen ten aanzien van een pgb in dit wetsvoorstel.

– Primaat private partijen: Branche-organisaties bepleiten een verder reikende verplichting tot het laten verrichten van werkzaamheden door derden. De VNG bepleit het artikel te schrappen. De regering beoogt met artikel 9 aan te geven dat gemeenten bij voorkeur niet zelf de uitvoering van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid ter hand moeten nemen. De regering is van mening dat private partijen vaak de noodzakelijke ervaring en kwaliteit hebben voor een goede uitvoering. Inzet van het gemeentelijke ambtelijke apparaat is voor de uitvoering in beginsel niet aangewezen.

Naar aanleiding van de commentaren van brancheorganisaties heeft de regering de formulering van dit artikel verruimd.

– Kwaliteit: Consumenten-organisaties bepleiten een landelijke kwaliteitsnormering. Een deel van de branche-organisaties meent dat de

kwaliteitseisen in de Wmo te beperkt zijn ingevuld. Branche-organisaties van instellingen die van oudsher al met de gemeenten te maken hebben vinden dat niet. Zij signaleren een spanning door het van toepassing blijven van de Kwaliteitswet zorginstellingen op een deel van de maatschappelijke ondersteuning.

Haar reactie op deze commentaren heeft de regering verwerkt in paragraaf 7.

– Werkgelegenheid. Verschillende brancheorganisaties hebben aandacht gevraagd voor werkgelegenheidsaspecten: invoering van de Wmo moet niet leiden tot verlies van kwaliteit en volume van werkgelegenheid. Gepleit is voor wettelijke verankering van de rol van CAO-partijen en indexering van Wmo-budgetten voor loonkostenontwikkeling.

De regering benadrukt in reactie hierop dat bij de invoering van dit wetsvoorstel niet wordt bezuinigd op de omvang van het betrokken budget. Daarom zal het risico dat werkgelegenheidsvolume verdwijnt gering zijn. De zorg die via de Wmo aan de gemeenten wordt overgedragen, betreft de huishoudelijke verzorging. De regering acht dit niet zodanig gecompliceerd dat daar van rijkswege een verdergaand kwaliteitsbewakingssysteem op moet worden gezet dan nu al in de wet is geregeld. Voor de indexering van budgetten aan de loonontwikkeling gelden de gebruikelijke regels zoals die van toepassing zijn voor het gemeentefonds. De uitkering van het Rijk aan het gemeentefonds kent al sinds jaren een indexeringssystematiek.

Daarnaast hebben diverse partijen aangegeven het brede toekomstperspectief ten aanzien van de Wmo, de mogelijkheden van dit wetsvoorstel voor vernieuwend welzijnsbeleid en de positie van niet-mondige burgers nadrukkelijker in de toelichting verwoord te willen zien. De regering is hieraan tegemoet gekomen in deze toelichting.

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) heeft op 28 januari 2005 een briefadvies uitgebracht over de Wmo. Voor de RVZ zijn de uitgangspunten uit haar advies «Gemeente en zorg» uit december 2003 leidend geweest bij het opstellen van dit briefadvies. Dit eerdere advies is betrokken bij het opstellen van de contourenbrief van 23 april 2004. In zijn briefadvies

besteedt de RVZ bijzondere aandacht aan die aspecten die in haar visie bepalend zijn voor de inrichting van de Wmo. Het gaat daarbij om de zorgplicht, de sturing en het invoeringsregime. Uit het advies begrijpt de regering dat ook de RVZ heeft geworsteld met de vraag hoe het recht van de burger en de noodzakelijke beleidsvrijheid van de gemeente met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De RVZ zoekt de oplossing in het opleggen van een resultaatsverplichting aan de gemeente. In het wetsvoorstel is die gedachte ook voor de regering leidend geweest. De regering heeft er evenwel voor gekozen de verantwoordelijkheidsverdeling horizontaal te laten verlopen. Dat is meer in overeenstemming met het sturingsconcept waar ook de RVZ voor pleit. De consequentie is dus dat de gemeenteraad de resultaten dient te bepalen.

De regering heeft geconstateerd dat de korte termijn waarop de RVZ zijn advies diende op te stellen er aan in de weg heeft gestaan een duidelijke verbinding te leggen tussen de ervaringen in andere landen en de betekenis daarvan voor ons land. Wat wel vaststaat is dat veel landen met vergelijkbare vraagstukken worstelen. Ook kan uit de bijgevoegde achtergrondstudie worden afgeleid dat de wijze waarop de regering de Wmo vormgeeft er aan bijdraagt dat bijvoorbeeld coördinatievraagstukken worden voorkomen. De Wmo regelt een duidelijke verantwoordelijkheid en een duidelijke regisseur: de gemeente.

In beide adviezen pleit de RVZ voor een scheiding tussen collectieve taken en individuele voorzieningen. In het eerste geval kan er, volgens de RVZ, sprake zijn van een grote gemeentelijke beleidsvrijheid. In het tweede geval zou er sprake moeten zijn van het vastleggen van voorzieningen in bijvoorbeeld een Participatiewet. De regering meent dat met een dergelijk model de samenhang tussen welzijnsbeleid en individuele voorzieningen niet gerealiseerd wordt. Door gemeenten zowel voor individuele als voor (meer preventieve) collectieve voorzieningen verantwoordelijk te maken en de vrijheid te geven deze in onderlinge samenhang in te zetten, worden gemeenten geprikkeld om de beste

mix in te zetten en ook in preventieve voorzieningen te investeren.

Naar aanleiding van het advies van Actal is de paragraaf administratieve lasten aangescherpt.

3. *Het doel van de wet*

«Meedoen». Dat is de kortst mogelijke samenvatting van het *maatschappelijke doel* van de Wmo. Dat meedoen geldt iedereen, jong en oud, ongeacht zijn maatschappelijke of economische positie, ongeacht of iemand beperkingen ondervindt of niet. Verreweg het grootste deel van de burgers organiseert zijn deelname aan de samenleving geheel op eigen kracht. Velen zetten zich uit eigen beweging in voor anderen. Soms is iets extra's nodig om burgers te stimuleren of om het mogelijk te maken een bijdrage aan de samenleving te leveren.

Soms lukt dat meedoen niet op eigen kracht. Dat kan zijn omdat burgers de weg niet weten, de regie kwijt zijn, problemen hebben met opgroeien of met het opvoeden van hun kinderen. Soms gaat het om mensen die zelf de hulpverlening niet weten te vinden: ouderen in een isolement, mensen die zich schamen zorg te vragen of mensen die geen zorg willen vragen, terwijl ze dat eigenlijk wel nodig hebben («zorgwekkende zorgmijders»). Anderen hebben enige mate van ondersteuning nodig, omdat ze sommige dingen vanwege een beperking niet zelf kunnen. Mensen indien nodig ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, herstellen van de zelfredzaamheid, mensen toerusten om maatschappelijk te participeren, dáár gaat het om.

Dit wetsvoorstel wil dat mogelijk maken door ruimte te bieden aan particulier initiatief om elkaar te ondersteunen en door – als mensen en hun omgeving het niet zelf kunnen – de gemeentelijke overheid de verantwoordelijkheid te geven deze ondersteuning te organiseren.

Een dergelijk beleid is op zichzelf niet nieuw, maar er worden in dit wetsvoorstel wél bestuurlijke consequenties verbonden aan de behoefte aan een betere en samenhangende organisatie van maatschappelijke ondersteuning dicht bij de burger zelf.

Het vertrekpunt voor een krachtiger sociale structuur is zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid. Maar daarmee zijn we er natuurlijk niet. Sommige problemen vragen een professionele benadering die bij de mensen zelf niet voorhanden is, of kunnen alleen met een grootschalige aanpak worden opgelost, en sommige oplossingen zijn onvermijdelijk erg duur. Voor die gevallen, die door de burgers onmogelijk zelf kunnen worden «geregeld», behoort de overheid verantwoordelijkheid te nemen. «De overheid» is in het kader van de Wmo in eerste instantie de gemeente. De provincie heeft in het kader van dit wetsvoorstel een ondersteunende rol ten opzichte van de uitvoering van het door de gemeente te voeren beleid. Beter dan welke andere overheidslaag ook is de gemeente in staat burgers te mobiliseren en ondersteuning dicht bij de burger te organiseren: maatwerk in de directe leefomgeving. Bovendien heeft zij al bevoegdheden en verantwoordelijkheden die ingezet kunnen worden ten bate van maatschappelijke ondersteuning, zowel op het terrein van zorg en welzijn als op aanpalende terreinen als huisvesting of ruimtelijke ordening. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat de regie op samenhangende arrangementen van wonen, zorg en welzijn versterkt moest worden¹.

De gemeente is dus in dit wetsvoorstel als eerste «aan zet». Het *bestuurlijke doel* van de wet is dan ook de gemeente de instrumenten te geven waarmee zij ook daadwerkelijk haar verantwoordelijkheid kan nemen en de burgers instrumenten te geven om op het lokale niveau invloed uit te oefenen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

De regering geeft hiermee bovendien uitwerking aan de afspraken die tussen de verschillende overheden zijn gemaakt in de Code interbestuurlijke verhoudingen (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 15). Hierin is onder meer afgesproken dat zal worden bezien of de decentrale beleidsvrijheid verruimd kan worden.

Door de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien

¹ Algemene Rekenkamerrapport «Wonen, zorg en welzijn van ouderen». Kamerstukken II, 2002/03, 28 951, nr. 1–2.

van maatschappelijke ondersteuning in één wet neer te leggen wil de regering ook de samenhang tussen verschillende activiteiten en de transparantie van het beleidsproces bevorderen.

4. Sturing

De regering heeft zich bij het ontwerpen van de Wmo met een bijna klassiek bestuurlijk dilemma geconfronteerd gezien. Enerzijds is wat er lokaal gedaan moet worden om te kunnen spreken van een behoorlijke zelfredzaamheid van de burgers en van een behoorlijke maatschappelijke participatie eigenlijk alleen goed op dat lokale niveau zelf vast te stellen. Dat pleit voor een maximale beleidsvrijheid van de gemeente. Anderzijds zijn de zaken waar het in een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel over gaat, voor sommige mensen van essentieel belang; ze kunnen het verschil uitmaken tussen kunnen meedoen en aan de kant staan. Te denken valt aan een rolstoel of een scootmobiel voor wie niet kan lopen.

De regering meent dat een wetsvoorstel als het onderhavige, dat met recht en reden de gemeente centraal stelt als het gaat om het «meedoen» van de burgers, zich waar mogelijk zou moeten beperken tot het stellen van kaders, van algemene randvoorwaarden, waarbinnen vervolgens de gemeenten, in grote vrijheid, de uitvoering ter hand nemen. Lokale beleidsvrijheid derhalve, maar dan wél met een versterkte inbreng van de direct betrokkenen, met een maximaal transparante besluitvorming, met maximale inzichtelijkheid wat betreft de bereikte resultaten en de vergelijking met de prestaties van andere gemeenten. Zij heeft voor het sturingsconcept van dit wetsvoorstel dan ook aansluiting gezocht bij de gedachten die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft neergelegd in zijn advies «Bevrijdende Kaders»¹. Kort samengevat wijst dit advies een uitweg uit het dilemma door het creëren van een bestuurlijk systeem waarbij de wet c.q. het Rijk de kaders stelt (het speelveld, de regels),

¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, «Bevrijdende Kaders». Advies nr. 24. Den Haag, februari 2003.

waarna lokaal «het spel wordt gespeeld». De verantwoordingslijnen lopen in een dergelijke constellatie veeleer horizontaal dan verticaal, reden voor de RMO om te spreken van een proces van «horizontalisering».

Voor het Rijk geldt een «systeemverantwoordelijkheid». Zij is ervoor verantwoordelijk dat het systeem van de wet het mogelijk maakt de maatschappelijke doelen te bereiken en zal het systeem zo nodig daarop aan moeten passen.

Voor de lokale bestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verhoudingen geeft de Gemeentewet in principe reeds het kader. Met de Wmo wordt een extra dimensie aan het goed functioneren van het lokale proces toegevoegd. Dat gebeurt in de eerste plaats in het wetsvoorstel zelf, door de verplichting aan gemeenten tot het vierjaarlijks opstellen van een plan met een sterk «agendazettend» karakter.

Maar meer in het algemeen verplicht het wetsvoorstel tot het vinden van maximaal lokaal draagvlak, tot maximale transparantie van het gemeentelijk beleid, en tot verantwoording op het lokale niveau. Het gaat immers om de directe leefomgeving van mensen. Daarbij moet niet vergeten worden dat de burgers op wie een belangrijk deel van de wet betrekking heeft veelal behoren tot de kwetsbare groepen. Bovendien betreffen de voorzieningen waar het in dit wetsvoorstel om gaat vaak zaken die voor deze groepen van essentieel belang zijn om hun zelfstandigheid te bewaren en om maatschappelijk mee te kunnen doen. Van de gemeente mag daarom iets meer gevraagd worden dan wat reeds ingevolge de Gemeentewet van haar gevraagd wordt. Gelet op artikel 115 van de Gemeentewet, meent de regering dat er alle reden is om te spreken van een situatie waarin het vorderen van deze extra taken «bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang», zoals de Gemeentewet vraagt.

Artikel 10 van onderhavig wetsvoorstel verplicht in dit kader de gemeente de ingezetenen en de in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de planvorming te betrekken op de wijze die de Gemeentewet daartoe

voorschrijft; artikel 11 van het voorstel verplicht haar, advies te vragen aan representatieve organisaties van «vragers» van maatschappelijke ondersteuning.

Ook door zich te vergelijken met andere gemeenten kan de gemeente een prikkel krijgen om haar prestaties te verbeteren. De vraag daarbij is dan niet «Wat hebben we gedaan?», maar «Hoe presteren wij als gemeente in vergelijking met andere gemeenten?» Ook voor de burgers kan deze bron van informatie buitengewoon belangrijk zijn. De regering heeft gemeenten een wettelijke verplichting te moeten creëren om bepaalde prestatiegegevens openbaar te (laten) maken zodat zo'n vergelijking mogelijk wordt. Artikel 8 voorziet daarin. De prestatiegegevens zijn nadrukkelijk niet bedoeld als verantwoording van gemeenten aan de rijksoverheid noch is het de bedoeling dat de rijksoverheid een landelijk dekkende vergelijkende inventarisatie opstelt.

In haar reactie op een ontwerp van dit wetsvoorstel gaf de VNG aan deze verplichting niet wettelijk vast te willen leggen, maar liever te spreken van «bevorderingsdoelstellingen». Cliëntenorganisaties daarentegen wezen nadrukkelijk op de noodzaak van een dergelijk instrument voor het goed functioneren van de Wmo. De regering deelt die laatste opvatting en kiest er daarom voor wettelijk vast te leggen dat gegevens in elk geval openbaar moeten worden gemaakt en bij ministeriële regeling aan te geven om welke gegevens het gaat.

Sturing: het dominante model

Het wetsvoorstel definieert maatschappelijke ondersteuning in artikel 1, eerste lid, onderdeel b. De gemeente dient in het in artikel 3 genoemde vierjaarlijkse plan aan te geven wat zij op de daar genoemde terreinen gaat doen. Daarmee wordt richting gegeven aan het gemeentelijke besluitvormingsproces. De uitkomst van dat proces is aan de gemeente ter beoordeling. Het wetsvoorstel geeft aan dat de gemeente op elk van de onderscheiden beleidsterreinen en in hun onderlinge samenhang «iets moet vinden», en wel op een beredeneerde, onderbouwde en procedureel juiste manier. De verplichting om in het plan vast te leggen welk beleid de gemeente op dit terrein gaat voeren,

bevat geen inhoudelijke aanwijzing voor het te voeren beleid, noch naar aard, noch naar omvang, omdat de lokale situatie daarin in het algemeen te zeer verschilt en omdat de regering creativiteit in de oplossingen wil bevorderen. Wat de gemeente wél moet doen, is zich een beeld vormen van de gewenste sociale structuur, de knelpunten daarbij analyseren, de vraag stellen welke behoefte er op de verschillende onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning is en bij wie, en daarbij ook aandacht besteden aan soms kleine groepen in de samenleving met een specifieke behoefte en groepen die hun behoefte niet zelf naar voren kunnen brengen. Bij de beantwoording van deze vraag moet zij alle betrokken groeperingen horen en het uiteindelijk genomen besluit voldoende onderbouwen.

Sturing: de uitzondering

Het dominante sturingsconcept van dit wetsvoorstel is kort samen te vatten als: «Regel het lokaal, horizontaal». Dit model stond centraal bij de voorstellen uit de contourenbrief van 23 april 2004 en is voor de regering het leidende model bij het ontwerpen van dit voorstel.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 9 december 2004 is bepleit om, in afwijking van dit dominante model, een zorgplicht voor enkele op het individu gerichte en noodzakelijk te achten voorzieningen in te voeren. Ook van de zijde van verschillende organisaties van gebruikers van voorzieningen is ongerustheid geuit over het mogelijke gebrek aan zekerheid als het gaat om het kunnen verkrijgen van individuele voorzieningen.

De regering komt hieraan tegemoet door de gemeente tijdelijk voor een beperkt aantal voorzieningen inderdaad een zwaardere verplichting op te leggen. Deze voorzieningen zullen bij algemene maatregel van bestuur als zodanig worden aangewezen. Voor deze voorzieningen krijgt de gemeente ingevolge artikel 4 een zorgplicht ten opzichte van de burgers, welke op hoofdlijnen vergelijkbaar is met de zorgplicht op grond van de Wvg.

De uitzondering die hiermee wordt gemaakt op het principe «regel het lokaal» beschouwt de regering als een politieke keuze en zal in omvang beperkt worden gehouden. De regering wil een prikkel in deze wet

houden om inclusief beleid te stimuleren (– bij het invoeren van algemene beleidsmaatregelen moet gelijk rekening worden gehouden met de toepasselijkheid voor specifieke groepen, zoals bijvoorbeeld mensen met een beperking –) en specifieke voorzieningen alleen in te zetten als deze noodzakelijk zijn. Eveneens wil zij de ruimte laten om lokaal maatwerk te leveren.

De zorgplicht kan daarom in eerste instantie uitsluitend de voorzieningen betreffen genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 6^o: 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 blijft het uitgangspunt van lokale besluitvorming derhalve onverminderd van kracht.

De zorgplicht van gemeenten zal ook binnen deze categorie slechts voor een beperkt aantal voorzieningen gelden. Daarbij wordt vooral gedacht aan huishoudelijke zorg waarop voorheen een aanspraak op grond van de AWBZ gold en aan het verstrekken van rolstoelen en scootmobielen.

Voor deze voorzieningen meent de regering dat de mensen die erop aangewezen zijn, waar ook woonachtig, er zeker van moeten zijn dat deze voorzieningen in enige vorm en mate beschikbaar zijn.

De zorgplicht is tijdelijk van aard. Op grond van artikel 4 zal in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd tot welk moment de zorgplicht van kracht is. Voor deze tijdelijkheid is gekozen om enerzijds gemeenten en burgers de gelegenheid te geven aan de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor maatschappelijke ondersteuning te wennen. Anderzijds blijft het perspectief van lokale beleidsvrijheid overeind staan. De regering denkt aan een tijdelijkheid voor de duur van deze kabinetsperiode. Dat betekent dat de zorgplicht twee jaar van toepassing zal zijn.

De regering heeft ervoor gekozen de voorzieningen waarvoor een zorgplicht geldt niet bij de wet zelf te benoemen, maar bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee is een flexibele invulling van dit terrein

mogelijk. Ten overvloede: het gaat om voorzieningen die de gemeente *in ieder geval* dient te verlenen; de algemene maatregel van bestuur is dus niet limitatief ten aanzien van de voorzieningen die de gemeente kan leveren. Een minimale invulling van het aantal voorzieningen dat een gemeente verstrekt, is zeker niet de ambitie van dit wetsvoorstel.

Verwacht wordt dat de gemeente het verlenen van individuele voorzieningen altijd gepaard zal laten gaan met het opstellen van een verordening terzake. Als extra waarborg verplicht het wetsvoorstel de gemeente tot het opstellen van een verordening voor de voorzieningen genoemd in de algemene maatregel van bestuur van artikel 4. Aldus is er gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de omvang en inhoud van het lokale voorzieningenpakket en wordt de gemeente in staat gesteld om, gelet op de behoefte van de individuele mensen met beperkingen, chronische psychische, of psychosociale problemen en de lokale mogelijkheden, op een flexibele, efficiënte wijze de belemmeringen die deze ondervinden bij het behouden van hun zelfstandigheid of hun maatschappelijke participatie weg te nemen of te verminderen. De verplichting tot het maken van een gemeentelijke verordening waarborgt naast deze flexibiliteit een duidelijke invulling van het gemeentelijke voorzieningenpakket en versterkt daarmee de rechtspositie van de burger voor deze onderdelen.

5. Relatie met andere wetten

De Wvg en de Welzijnswet 1994 worden ingetrokken. Dit wetsvoorstel maakt de verantwoordelijkheidsverdeling die de Welzijnswet 1994 regelt voor welzijn en sport ten aanzien van Rijk, provincie en gemeente overbodig. Naast de bepalingen over de verantwoordelijkheidsverdeling regelt de Welzijnswet 1994 de wettelijke basis voor subsidies die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) worden verstrekt. Met het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen de wettelijke basis voor subsidies op de terreinen welzijn en sport onder te brengen in de andere kaderwet van VWS, de Kaderwet volksgezondheidssubsidies. Omdat de naam van deze wet dan de lading

niet meer dekt, zal deze wet voortaan Kaderwet VWS-subsidies gaan heten. Deze wijziging is in artikel 22 neergelegd.

De AWBZ blijft van kracht; in het Besluit zorgaanpak AWBZ (BZA) kunnen (uiteraard) wijzigingen worden aangebracht. De regering is voornemens om meer onderdelen uit de AWBZ in het gemeentelijk domein onder te brengen. Voor deze kabinetsperiode denkt zij concreet aan, naast de enkelvoudige huishoudelijke verzorging bij inwerking-treding van dit wetsvoorstel, de «meervoudige» huishoudelijke verzorging. Indien een dergelijke wijziging gepaard gaat met een daarmee corresponderende wijziging van de algemene maatregel van bestuur van artikel 4 van dit wetsvoorstel, heeft dat directe gevolgen voor de gemeente, daar deze daarmee immers een zorgplicht voor die voorziening krijgt. Als een dergelijke wijziging niet gepaard gaat met een wijziging van de reikwijdte van de zorgplicht op grond van artikel 4, zullen de wijzigingen in tekstuele zin niet in de wet terugkomen.

In de eerdergenoemde beleidsbrief is een onderzoek aangekondigd naar de vraag of en zo ja hoe ook domeinen uit de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) onder de reikwijdte van de Wmo zouden kunnen worden gebracht. In de afgelopen periode zijn daartoe de taken uit de Wcpv en de wijze van uitvoering daarvan gelegd naast de prestatievelden van dit wetsvoorstel. Uit het onderzoek komen verschillen tussen de beide wetten naar voren, maar ook overeenkomsten. Zo heeft dit wetsvoorstel als primaire doelstelling de maatschappelijke ondersteuning: zorgen dat mensen in staat zijn maatschappelijk te participeren. De Wcpv heeft primair een doelstelling op het terrein van de volksgezondheid: de wet legt taken en verantwoordelijkheden van de overheid vast op het gebied van de openbare gezondheidszorg. Aan de hand van een toetsingskader is onderzocht of delen van de Wcpv beter in het Wmo-domein zouden passen. Het toetsingskader bevatte beoordelingscriteria zoals: de noodzakelijkheid te achten wijze van overheidssturing, de aanwezigheid van inhoudelijke doelstellingen van rijksbeleid, de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het toezicht, de

samenhang van beleidsterreinen en de wijze van taakuitvoering. Op basis van dit onderzoek concludeert de regering dat het nu in de Wcpv geregelde aandachtsgebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg beter kan worden geregeld in de Wmo. De samenhang tussen de openbare geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang vormt hiervoor het doorslaggevende argument. Wat betreft het bieden van psychosociale hulp bij rampen, nu ook onderdeel van de openbare geestelijke gezondheidszorg in de Wcpv, wordt het, omwille van het behoud van de huidige wijze van overheidssturing bij hulpverlening bij rampen, evenwel wenselijk geacht deze taak in de Wcpv te behouden.

De Wmo geldt niet indien aan andere wetten rechten kunnen worden ontleend, zie daartoe artikel 2. Andere wetten waar in dit verband aan gedacht kan worden zijn de AWBZ, de Ziekenfondswet, de Wet op de jeugdzorg, de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA), de Wet op de Expertisecentra in samenhang met de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs (inzake leerlinggebonden financiering), et cetera.

De Gemeentewet legt de gemeente reeds een aantal verplichtingen op die voor dit wetsvoorstel van bijzonder belang zijn. Zoals hierboven al aangegeven meent de regering dat er, gelet op het «horizontale» karakter van de besluitvorming in het kader van dit wetsvoorstel, redenen zijn deze verplichtingen in de procedurele sfeer nader aan te scherpen.

6. Keuzevrijheid

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 3, vierde lid, onder e, dat de gemeente in het plan aandacht dient te besteden aan de keuzevrijheid van de burgers betreffende de voorzieningen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, onderdelen 2°, 5° en 6°. Op dit punt geldt de verplichting voor de gemeente zich hier een afgewogen oordeel over te vormen. Wettelijke verplichtingen ter zake van de inhoud stroken niet met het dominante sturingsconcept. Als de wetgever de primaire beslissing, welke voorzieningen er lokaal verleend zullen worden, in beginsel aan de gemeente

laat, dient hij zich eveneens te onthouden van regels ten aanzien van de belangrijke maar secundaire vraag of en hoe er binnen die categorie sprake zou moeten zijn van keuzevrijheid voor de burgers. De Wmo kan immers haar uitwerking vinden in een complex aan voorzieningen, waarbij het voor de ene situatie eenvoudiger zal zijn keuzevrijheid te bieden dan voor de andere. Het uitgangspunt van keuzevrijheid heeft vooral betekenis in situaties waarin mondige burgers hun rechten opeisen. Dit wetsvoorstel ziet echter ook op burgers bij wie en situaties waarin van de veronderstelde mondigheid minder sprake is. Er zijn situaties denkbaar waarbij het meer van belang is dat een burger actief ondersteuning wordt aangeboden – denk bijvoorbeeld aan ouderen in een isolement, «zorgwekkende zorgmijders» en personen die zich schamen om zorg te vragen – dan dat van hem verlangd wordt actief een keuze te maken uit een scala aan voorzieningen en activiteiten.

De gemeente is niet verplicht de burger bij het concretiseren van haar voorzieningenbeleid een keuze uit verschillende voorzieningen te geven, maar ze is wel verplicht aan dit vraagstuk in het plan de nodige aandacht te schenken. De gemeentelijke beleidsvrijheid om, bijvoorbeeld, vanwege redenen van efficiency een bepaalde voorziening slechts in één type te leveren, is dus in het stramien van dit wetsvoorstel zeer wel mogelijk, zolang deze is onderbouwd, en is afgewogen tegen het feit dat daarmee de keuzevrijheid van de burgers in kwestie nihil is.

Mede naar aanleiding van de motie Arib (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XVI, nr. 41) heeft de regering uitvoerig stilgestaan bij de vraag of, en zo ja in hoeverre, dit voorstel van wet de gemeente een verplichting zou moeten opleggen om in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen de burger de keuze te geven tussen een verlening in natura en een persoonsgebonden budget. Gaat het bij de voorziening in kwestie om een vorm van individuele dienstverlening, dan krijgt dit persoonsgebonden budget (pgb) het karakter van een persoonsgebonden budget zoals dat thans mogelijk is voor bepaalde functies in de AWBZ. Wat betreft de keuze tussen een voorziening in natura en een pgb voor zaken heeft

de gemeente al de nodige ervaring met de voorzieningen op grond van de Wvg. Zo worden sportrolstoelen thans door alle gemeenten verleend in de vorm van wat in de Wvg genoemd wordt een geldsom-verstrekking, terwijl dit voor vervoersvoorzieningen ook in een groot aantal gevallen geldt. Bij andere zaken heeft de ene gemeente gekozen voor de mogelijkheid van een geldsom, de andere niet.

Met het verlenen van een pgb voor diensten als huishoudelijke verzorging (en in de toekomst andere diensten die thans onderdeel uitmaken van de AWBZ) heeft de gemeente nog geen ervaring. Hier is in het kader van de AWBZ wel ervaring mee opgedaan. Dit heeft laten zien dat een pgb een bruikbaar instrument kan zijn voor vraagsturing, maar die ervaringen geven ook inzicht in andere effecten. Meer dan in het geval van pgb's voor zaken zit aan het verlenen van een dergelijk budget een zekere hoeveelheid «papierwerk» vast. Dit zou een stijging van de administratieve lasten van burgers betekenen. Daarnaast is de wetgeving op het gebied van sociale zekerheid en belastingheffing in vele gevallen van toepassing.

Bovendien acht de regering een verplichting tot het verlenen van een pgb niet in lijn met het dominante model van beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid van gemeenten. De regering heeft er daarom voor gekozen niet wettelijk vast te leggen dat in alle gevallen een pgb verplicht moet worden aangeboden. Wel wil zij, gelet op de positieve kenmerken van een pgb, via het implementatietraject van de Wmo gemeenten actief stimuleren om pgb's aan te bieden door aandacht te geven aan de mogelijkheden van pgb en ervoor zorgdragen dat goede voorbeelden worden uitgewisseld. Dit maakt onderdeel uit van het implementatietraject zoals in paragraaf 12 beschreven.

7. Kwaliteit

Voor alle voorzieningen en beleidsterreinen heeft de gemeente, binnen de randvoorwaarden van dit wetsvoorstel, grote beleidsvrijheid. Daarmee dient naar de mening van de regering gepaard te gaan dat de gemeente ook zelf kan bepalen hoe zij de kwaliteit zal borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd.

Daarbij kan gedacht worden aan het hanteren van kwaliteitseisen en het toezicht op de naleving daarvan; het is echter aan de gemeente om te bepalen of zij inderdaad deze instrumenten wil hanteren, en hoe ruim of smal zij deze wil invullen.

Het gaat bij kwaliteitseisen om de kwaliteit van de voorziening in engere zin. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een deugdelijke en veilige voorziening. Kwaliteit wordt ook wel opgevat, bijvoorbeeld in de Wvg, als «verantwoorde voorzieningen», doorgaans nader omschreven als «doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt». Dat is een begrip kwaliteit in brede zin, dat vooral van belang is voor de vraag welke concrete voorzieningen de gemeente in welke gevallen zal verlenen. De specifieke bepaling in het artikel dat de gemeentelijke planverplichting regelt (artikel 3, vierde lid, onder d) ziet op de kwaliteit in engere zin.

Het gemeentelijk plan is de plaats waarin daarover de nodige beslissingen worden genomen; het wettelijk vastgestelde proces om tot het opstellen van dit plan te komen, garandeert dat allen die het bijzonder aangaat daarin een inbreng kunnen hebben, waardoor op het lokale niveau kan worden vastgesteld wat aldaar als kwalitatief goede voorzieningen moet worden beschouwd.

De Kwaliteitswet zorginstellingen is van toepassing op zorg als omschreven bij of krachtens de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (artikel 1, eerste lid, onder a, van de Kwaliteitswet zorginstellingen). Dat betekent dat deze wet onverminderd van toepassing is (blijft) op onderdelen van de AWBZ die deels onderdeel blijven uitmaken van het verzekerde pakket van de AWBZ, en deels, in het kader van de Wmo, tot de verantwoordelijkheid van de gemeente gaan behoren. Dat is met name van belang nu is besloten bepaalde aanspraken van het BZA gefaseerd onder gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen. Eveneens is dat van belang omdat aanspraken – als er sprake is van een indicatie voor de functie «verblijf» – ook onder de AWBZ blijven vallen (de zgn. «full package»). In al deze gevallen is de Kwaliteitswet zorginstellingen ook in het gemeentelijk domein onverminderd van toepassing. Dit is in eerste instantie

aan de orde voor de huishoudelijke verzorging.

Door enkele branche-organisaties is geconstateerd dat deze constructie leidt tot een «dubbel systeem»: aan de ene kant gelden er gemeentelijke kwaliteitsnormen, tegelijkertijd gelden de normen op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Bovendien verhoudt het toezicht op rijksniveau uit de Kwaliteitswet zorginstellingen zich volgens hen niet goed tot het dominante sturingsstelsel. De regering erkent deze consequenties, maar heeft alles afwegende geconstateerd dat dit model op dit moment het meest tegemoet komt aan de wensen van de verschillende partijen en van de Tweede Kamer zoals zij deze in het algemeen overleg van 9 december 2004 heeft kenbaar gemaakt.

Ten aanzien van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) heeft de regering besloten de wetten van toepassing te laten zijn (blijven) op die sectoren waarvoor zij nu ook gelden en waar feitelijk sprake is van een systeem zoals deze wetten vereisen. Voor dit laatste punt is aansluiting gezocht bij de evaluatie van de Wmcz uit 2000 en het kabinetsstandpunt daarop (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 78 en nr. 126). De regering meent dat op deze manier optimaal gebruik gemaakt kan worden van instrumenten die de positie van de burger versterken.

Overigens geldt dat de Wmcz en Wkcz al van toepassing waren op uitvoerend werk op het lokale niveau.

8. Financiële effecten

Het wetsvoorstel leidt tot een uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket. De gemeenten zullen de kosten kunnen opvangen door een toevoeging aan het gemeentefonds van een bedrag dat in overeenstemming is met deze taakuitbreiding. Er is gekozen voor financiering via het gemeentefonds om de gemeentelijke beleidsvrijheid te maximaliseren en de uitvoeringslasten van de gemeenten te minimaliseren. De gemeente kan, in afstemming op de gemeentelijke mogelijkheden en behoeften, zoeken naar een optimale «policy-mix». De verantwoording daarover dient

primair plaats te vinden op gemeentelijk niveau, waarbij geen beperkingen vanuit de rijksoverheid worden opgelegd aan de gemeentelijke beleidsvrijheid. Door het uit elkaar trekken van financiering en beleid zou aan deze voordelen in belangrijke mate afbreuk worden gedaan. Om tegemoet te komen aan de wens van de kamer om een herkenbare geldstroom voor de Wmo kiest het kabinet, gedurende een beperkte periode, voor financiering via een integratie-uitkering uit het gemeentefonds.

Voor de toedeling uit het gemeentefonds wordt een verdeling over de gemeenten aangehouden, die aansluit bij de relevante objectieve kostenfactoren zoals bijvoorbeeld demografische factoren (vergrijzing). Deze verdeelsleutel wordt momenteel uitgewerkt. De keuze voor een integratie-uitkering maakt een soepele overgang naar de nieuwe verdeling mogelijk. Tevens kan op deze wijze rekening worden gehouden met specifieke objectieve factoren die van belang zijn voor de ontwikkeling van het macrobudget in de tijd.

Het kabinet zal de taken op het moment van overdracht «schoon aan de haak» opleveren, zonder efficiëncykorting. Het gaat hierbij in eerste instantie om de enkelvoudige huishoudelijke verzorging en enkele AWBZ-subsidieregelingen. Op dit moment is voor de enkelvoudige huishoudelijke verzorging een voorlopig realisatiecijfer over 2004 bekend van € 557 miljoen. De raming voor 2005 bedraagt € 516 miljoen (met een marge van circa € 15 miljoen naar boven en beneden). De gerealiseerde uitgaven voor 2005 (voorlopige gegevens) zijn in het voorjaar 2006 bekend. Het geraamde bedrag aan subsidies is ten hoogste € 318,5 miljoen (stand 2005), waarvan ten hoogste € 158,9 miljoen per 1 januari 2006 zal worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Over de hoogte van de uitvoeringskosten en kosten van invoering vindt nog overleg met de VNG plaats.

De middelen voor de uitvoering van de Welzijnswet 1994 en de Wvg maken reeds deel uit van het gemeentefonds. De middelen voor het Besluit Rijksvergoeding Wvg-woonvoorzieningen en het Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten

zullen aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

9. Administratieve lasten

Er is geen aanleiding om op dit moment aan te nemen dat de administratieve lasten door de Wmo substantieel zullen toe- of afnemen. Onder administratieve lasten worden begrepen de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Onderhavig wetsvoorstel omvat taken die nu ook al op het gemeentelijk niveau vorm krijgen, bijvoorbeeld op grond van de Wvg of de Welzijnswet 1994. De overheveling van de enkelvoudige huishoudelijke verzorging van het AWBZ-domein naar het lokale niveau is een wijziging ten opzichte van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. De regering verwacht dat dit geringe gevolgen voor de administratieve lasten met zich meebrengt. Zij baseert dit op ontwikkelingen binnen de (huidige) AWBZ waarbij minder complexe indicaties – waartoe de enkelvoudige huishoudelijke verzorging gerekend mag worden – in toenemende mate via mandatering bij de zorgaanbieder invulling krijgen en minder bij het indicatieorgaan. Dit betekent over het geheel een afname van de bureaucratie. Daarnaast liggen in de AWBZ wel eisen ten aanzien van de registratie en verantwoording besloten, die vervallen met de komst van de Wmo voor die onderdelen die niet langer op basis van de AWBZ worden verstrekt. Omdat de overgang van aanspraken op grond van de AWBZ naar het gemeentelijk domein van de Wmo in eerste instantie slechts een beperkte verschuiving inhoudt, zijn de effecten naar verwachting nihil.

De Wmo heeft gemeentelijke beleidsvrijheid als dominant sturingsmodel. Dit betekent ook dat van rijkswege geen eisen worden opgelegd ten aanzien van de informatievoorziening door derden. Landelijk worden zo min mogelijk eisen gesteld ten aanzien van het verkrijgen van maatschappelijke ondersteuning. Verder wordt nagestreefd om de uitvoering waar mogelijk aan te (laten) sluiten bij bestaande gegevens.

Het is aan de gemeente om te

bepalen welke administratieve verplichtingen zij noodzakelijk acht bij de uitvoering van haar beleid. Er vloeien dus per saldo geen informatieverplichtingen voort uit de Wmo. Uit de consultatieronde over een concept van het wetsvoorstel is gebleken dat zorginstellingen zich zorg maken over het feit dat ze onder de Wmo mogelijk met meerdere gemeenten zaken moeten doen en contracten moeten sluiten. Het gaat hierbij met name over het feit dat ze met meerdere partners moeten onderhandelen en contracten afsluiten. Dit hoeft echter niet per se een toename in de administratieve lasten te betekenen. Bovendien hebben sommige zorginstellingen nu ook met meerdere zorgkantoren te maken. Of dat uiteindelijk tot meer of minder administratieve lasten leidt, wordt dus pas duidelijk wanneer ervaring is opgedaan met het gemeentelijke beleid. Bij de ontwikkelpilots zullen de gevolgen voor zowel incidentele als structurele administratieve lasten voor instellingen expliciet worden betrokken. De pilots starten in maart van dit jaar. Als de ervaringen die in de pilots worden opgedaan ten aanzien van de ontwikkeling van de administratieve lasten daar aanleiding toe geven, zal ik deze betrekken bij het ontwerpen van de lagere regelgeving

Het onderbrengen van de grondslag voor subsidies van de Welzijnswet 1994 in de Kaderwet VWS-subsidies is vooral een verschuiving van de juridische grondslag en heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten. Wel heeft in het kader van een herziening van het subsidiebeleid binnen het Ministerie van VWS een algehele herbezinning van de subsidieregels plaatsgevonden. Hierbij moet gedacht worden aan regels over de berekeningswijzen van subsidies en de voorwaarden en verplichtingen die aan de subsidieontvangers worden gesteld. In de lagere regelgeving zullen ten aanzien van deze onderdelen nieuwe regels worden gesteld, waarbij een vermindering van de administratieve lasten voor de subsidieontvangers maar ook voor het ambtelijk apparaat voorop staat.

De administratieve lasten van AWBZ en Wvg voor burgers worden op dit moment gekwantificeerd. Momenteel wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport een nulmeting verricht naar de administratieve lasten die de AWBZ voor burgers met zich meebrengt. De nulmeting van de Wvg vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De verwachting is dat deze gegevens in maart 2005 beschikbaar zijn. Op basis daarvan is een nadere kwantificering mogelijk van de gevolgen voor de administratieve lasten van de Wmo voor burgers. Kwalitatief is de veronderstelling dat dit wetsvoorstel tot een lichte verbetering voor de administratieve last van burgers leidt. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de Wmo «één loket» voor maatschappelijke ondersteuning nastreeft. Burgers die nu alleen (enkelvoudige) huishoudelijke verzorging uit de AWBZ ontvangen en daarnaast gebruik maken van voorzieningen uit de Wvg of op grond van de Welzijnswet 1994 (bijv. maaltijdverstrekking) zullen zich niet langer tot twee maar nog maar tot één loket moeten wenden. Burgers die naast huishoudelijke verzorging tevens zorg ontvangen op grond van de AWBZ hebben meervoudige zorg en vallen dus alleen onder de AWBZ. Onderstaand schema maakt dit inzichtelijk.

Soort voorziening waar cliënten een beroep op doen

- 1 Wvg
- 2 Enkelvoudige huishoudelijke verzorging
- 3 Overige extramurale (AWBZ)zorg
- 4 Wvg plus enkelvoudige huishoudelijke verzorging
- 5 Wvg plus overige extramurale (AWBZ)zorg

«loket» in Huidige situatie

- Gemeente
Zorgkantoor
Zorgkantoor
Gemeente en zorgkantoor
Gemeente en zorgkantoor

«loket» in Wmo-situatie

- Gemeente
Gemeente
Zorgkantoor
Gemeente
Gemeente en zorgkantoor

De invulling van de Wmo en de administratieve procedures kennen een grote gemeentelijke vrijheid; de totale administratieve lasten voor burgers zijn uiteindelijk afhankelijk van de gemeentelijke invulling en in die zin landelijk lastig te kwantificeren. De regering streeft ernaar de ruimte te laten aan gemeenten zodat zij een verlichting kunnen bieden.

Rond de eigenbijdrageregeling in de Wmo, is er vanuit administratieve belastingperspectief, sprake van een verlichting ten opzichte van de huidige Wvg-situatie. Het is de bedoeling in de Wmo te werken met het belastbaar inkomen als toetsinkomen in plaats van – zoals nu in de

Wvg geldt – het netto-inkomen. Door de introductie van het belastbaar inkomen ontstaat er de mogelijkheid om aan te sluiten bij de gegevens die bij de belastingsdienst bekend zijn en is er sprake van een harmonisatie ten opzichte van de andere eigenbijdrageregelingen. Dit zal in lagere regelgeving worden neergelegd. De administratieve lasten voor burgers kunnen daardoor lager worden.

De Wmo is bij uitstek een wet die bedoeld is om de zorg voor kwetsbare groepen zoals ouderen, chronisch zieken en gehandicapten toegankelijk te houden. Door de administratieve lasten in de wet zo veel mogelijk te beperken, zijn ook de administratieve lasten voor deze doelgroepen beperkt.

10. Uitvoeringslasten

Het vaststellen van een gemeentelijk plan, zoals bedoeld in artikel 3 van dit wetsvoorstel, vraagt inspanningen van gemeenten. Er moet aandacht zijn voor de samenhang, er komt een nieuw beleidsterrein op hun af en zij moeten burgers en belanghebbenden betrekken bij de opstelling van het plan. Het opstellen van het eerste plan brengt die inspanningen duidelijk voor het voetlicht omdat dat

de eerste keer is dat met de (proces)eisen van dit wetsvoorstel ervaring wordt opgedaan. Zoals hierna in de paragraaf over implementatie wordt aangegeven, is de regering voornemens de gemeenten hierin intensief te ondersteunen. De belasting kan in aanzienlijke mate afnemen als de gemeente het opstellen van het Wmo-plan combineert met de realisatie van andere gemeentelijke plannen. Met name kan daarbij gedacht worden aan de planvorming met betrekking tot het lokaal gezondheidsbeleid in het kader van de Wcpv. Ook vanuit beleidsmatig oogpunt is overigens

een dergelijke bundeling bijzonder aan te raden.

In de fase van «going concern» bij de uitvoering van deze wet zal een belangrijke taak weggelegd zijn voor de VNG, op een wijze vergelijkbaar met de manier waarop zij thans de gemeenten ondersteunt bij het uitvoeren van de Wvg en de Welzijnswet 1994. Ditzelfde geldt voor de landelijke infrastructuur welzijn en het provinciale steunfunctiewerk.

In gevallen waarin het verdwijnen van een aanspraak uit een aanpalende wet (bijvoorbeeld de AWBZ) met zich meebrengt dat de gemeente op grond van de algemene maatregel van bestuur van artikel 4 daarvoor een (tijdelijke) zorgplicht krijgt, kan tijdelijk sprake zijn van een zekere taakverzwaring van het gemeentelijk apparaat. Gemeenten zullen contracten moeten afsluiten met aanbieders over voorzieningen waarmee zij nog geen ervaring hebben.

De regering heeft lang stilgestaan bij de vraag of dit voorstel van wet een informatieverplichting voor de gemeente moet bevatten. Een overweging om dit niet te doen is te ontlenen aan de belangrijkste invalshoek van de wet zelf, waarin veel wordt overgelaten aan de gemeente. In die benadering past een zekere terughoudendheid om de gemeente verplichtingen op te leggen; het past dus evenzeer om terughoudend te zijn met de verplichting tot het leveren van gegevens. De regering sluit hiermee aan bij het gedachtegoed van de Wet werk en bijstand. In die wet is – evenals in onderhavig wetsvoorstel – gekozen voor beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau. Het streven naar zoveel mogelijk «derapportage» maakt daarvan onderdeel uit. Gemeenten hebben meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen en de controlerende functie van de gemeenteraad heeft – versterkt door het dualisme op gemeentelijk niveau – aan belang gewonnen. Ook voor het sturingsconcept van de Wmo geldt dat door de vereiste planvorming de rol van de gemeenteraad wordt versterkt. Dit overwegende, heeft de regering besloten om geen informatieverplichting voor gemeenten richting het Rijk in dit wetsvoorstel op te nemen.

Dit geldt des te meer nu de minister in dit wetsvoorstel geen specifieke

taak heeft, anders dan zijn algemene systeemverantwoordelijkheid. Vanuit dat kader zal hij evalueren of het doel van de wet bereikt en bevorderd wordt, maar hij zal niet periodiek de gemeenten om een verantwoording vragen.

Wel heeft de regering besloten een wettelijke basis in dit wetsvoorstel op te nemen om bepaalde prestatiegegevens openbaar te laten maken door de gemeente. Dit kan extra lasten voor de gemeente met zich meebrengen.

Met de VNG worden afspraken gemaakt over de uitvoeringskosten.

11. Fasering bij de invoering

De Wmo is het wettelijk kader voor samenhangend lokaal beleid gericht op maatschappelijke ondersteuning. Het is de bedoeling dat uiteindelijk alle activiteiten die bijdragen aan maatschappelijke ondersteuning onder de reikwijdte van de Wmo komen. De regering wil dat stapsgewijs realiseren.

Het voorliggende wetsvoorstel omvat activiteiten uit de Welzijnswet 1994, de Wvg en de enkelvoudige huishoudelijke verzorging uit de AWBZ. De regering ziet deze invulling van de Wmo als een eerste stap. Op een later moment in deze kabinetsperiode, in beginsel per 1 januari 2007, zal ook de overige huishoudelijke verzorging in het gemeentelijke domein worden gebracht.

Voor de langere termijn kan de Wmo dienen als «drager» om geleidelijk het gemeentelijke domein wat betreft dit beleidsterrein te verbreden. In principe is het daarbij de bedoeling elementen uit andere wetten onder de werking van deze wet te brengen die als «maatschappelijke ondersteuning» beschouwd moeten worden. Hiermee volgt de regering ook voor de langere termijn de door de Tweede Kamer bepleite lijn uit de motie Vietsch (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XVI, nr. 46) om eerst ervaring op te doen met delen van de functies activerende en ondersteunende begeleiding uit de AWBZ in het gemeentelijke domein. De praktische ervaringen met de Wmo, als dit wetsvoorstel tot wet verheven wordt, en ervaringen uit pilots kunnen mede een rol spelen bij de te zijner tijd te maken afwegingen. Om een zorgvuldige afweging ten aanzien van een toekomstige verbreding te kunnen maken, voorziet

het wetsvoorstel ook in een evaluatiemoment.

De gemeente heeft met veel van de terreinen waarvoor dit wetsvoorstel in eerste instantie oproept tot beleidsvorming al de nodige ervaring. Het gaat daarbij met name over die terreinen die thans voorwerp zijn van de Welzijnswet 1994 en de Wvg. Voor gemeenten verandert er daarom met de invoering van dit wetsvoorstel, als het tot wet verheven zal zijn, aanvankelijk vooral het een en ander in de procedurele sfeer. Zij zullen een plan moeten vaststellen, en bij de voorbereiding daarvan de burgers in het algemeen, en hen die het in het speciaal aangaat in het bijzonder, intensief moeten betrekken. Een fasering als hierboven beschreven biedt de mogelijkheid voor alle betrokkenen om ervaring te krijgen met dit proces. Dat dient een zorgvuldig invoeringstraject van dit voorstel.

Elke toekomstige vorm van overheveling zal overigens eveneens gepaard dienen te gaan met een zorgvuldig invoerings- en overgangstraject.

12. Implementatie en voorlichting

De regering wil een breed implementatieprogramma voor de Wmo starten. Zij is zich er van bewust dat het voor een goede in- en uitvoering van de Wmo het van belang is dat partijen op lokaal niveau goed toegerust zijn voor hun verantwoordelijkheden. In de fase van voorbereiding van de invoering en de eerste jaren na inwerkingtreding heeft de regering hierin een stimulerende taak. Zij zal deze invullen in overleg met alle groepen die het aangaat. Voor de implementatie van de Wmo is gebruik gemaakt van de ervaringen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opgedaan bij het implementeren van de Wet werk en bijstand.

In de brief van de Staatsecretaris van VWS van 14 februari 2005 (kenmerk DVVO-U-2556709) is beschreven hoe de implementatie van de Wmo invulling krijgt. Het implementatietraject wordt samen met de VNG vorm gegeven.

Er zal op vier sporen gewerkt worden. Allereerst wordt in het eerste kwartaal van 2005 een reeks van ondersteunende instrumenten en hulpmiddelen («landelijke

gereedschapskist») ontwikkeld om gemeenten zo snel mogelijk voor te bereiden op hun nieuwe taken. Doel hiervan is gemeenten in staat te stellen om op grond van eigen beleidskeuzes en inzichten de Wmo uit te voeren.

Ten tweede zijn er invoeringspilots, waarin alle gemeenten worden voorbereid op de nieuwe taken die bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot hun verantwoordelijkheid gaan behoren. Deze richten zich op de vormgeving van zaken die van groot belang zijn om de Wmo goed te laten functioneren: een sterke positie van lokale belangenbehartiging, de invulling van een lokaal loket, de vormgeving van cliëntondersteuning, de mogelijkheid van een persoonsgebondenbudget en de versterking van mantelzorgers en hun ondersteuning. Het derde spoor richt zich, via «ontwikkelpilots, op thema's en prestatievelden van de Wmo. Het gaat hierbij om vernieuwende initiatieven van gemeenten op deze thema's. Door om de experimenterende gemeenten «cirkels» van meedenkende gemeenten te leggen, is er de mogelijkheid ervaringen en «best practices» uit te wisselen. Onderdeel van dit spoor maakt ook uit het bezien van de consequenties van overheveling van (delen van) de AWBZ-functies ondersteunende en activerende begeleiding. Tot slot wordt een communicatietraject gestart. De dialoog tussen gemeenten en veldpartijen staat hierin centraal.

Voor de implementatie van de Wmo wordt onder meer gebruik gemaakt van de ervaringen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opgedaan bij het implementeren van de Wet werk en bijstand. De regering neemt de idee van centrale sturing op het proces door een Stuurgroep implementatie, gevormd door VWS en VNG, over. Ook het werken met «ambassadeurs», die in hun regio verslag doen van hun ervaringen en de goede voorbeelden uitwisselen, is geïnspireerd door de aanpak van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De implementatie zal sterk interactief van opzet zijn. Via frequent georganiseerde regio-bijeenkomsten zal intensief met het veld overlegd worden.»

Deel II Artikelsgewijze toelichting

1. In de artikelsgewijze toelichting zijn de vermeldingen van artikelen en artikelonderdelen aangepast aan de wijzigingen in het wetsvoorstel.

2. De toelichting op artikel 1, onder b-f, ontbrak.

3. De toelichting op artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°, luidde als volgt:

«Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers» is als beleidsterrein genoemd in artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 4°. Hoewel vrijwilligerswerk en mantelzorg naar inhoud en motivatie van de betrokkenen verschillen – zoals door verschillende vertegenwoordigende organisaties naar voren is gebracht – acht de regering het voor de overzichtelijkheid van het aantal beleidsterreinen en het feit dat de overeenkomst gelegen is in de inzet voor de naasten gewenst de beide zaken in één beleidsterrein te benoemen. Het zal hier als regel gaan om algemene beleidsmaatregelen, minder vaak om individuele voorzieningen, al biedt het wetsvoorstel daartoe wel alle ruimte als de gemeente dat wenst te doen.

Hoewel de gemeentelijke verplichtingen ook op dit beleidsterrein vooral procedureel zijn, verwacht de regering dat, nu de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers voor het eerst een wettelijke basis zal krijgen, het gemeentelijke beleid op dit punt zeker zal worden geïntensiveerd.

Bij het verlenen van mantelzorg gaat het om het bieden van iets extra's dat qua duur en qua intensiteit de geschetste normale gang van zaken overstijgt. Vaak is er – in tegenstelling tot normale situaties in het huishouden – sprake van een situatie die wordt gekenmerkt door het in de knel komen van maatschappelijke verplichtingen en persoonlijke voorkeuren. Mantelzorg kan daarmee omschreven worden als 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. In het debat met de Tweede Kamer over de

contourennota van 23 april op 9 december 2004 heeft de Staatssecretaris van VWS toegezegd een beleidsvisie over mantelzorg op te stellen. Zij zal daarmee de notitie «Zorg nabij» (Kamerstukken II 2000/01, 27 401, nr. 34) actualiseren. Deze wordt in de zomer van 2005 aan de Tweede Kamer gezonden.

Ten behoeve van de uitvoering van de Wmo wordt een bedrag van € 22 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds vanwege de beëindiging van de subsidie uit het AFBZ voor de coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg. In het kader van het corresponderende, in artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 4°, genoemde beleidsterrein wordt daarbij gedacht aan de financiering van de bestaande steunpunten mantelzorg met een advies-, verwijzings- en begeleidingsfunctie, lotgenotencontacten, en het financieren van instellingen voor vrijwillige thuishulp, die een coördinerende functie hebben voor de vrijwilligers die tijdelijk de werkzaamheden van zwaar belaste mantelzorgers overnemen of verlichten. Ook de buddy-projecten voor Aids-patiënten kunnen hier genoemd worden.

De vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld sport), vormt een onmisbaar deel van de «civil society». Vrijwilligerswerk is ook bij uitstek het voertuig voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van een ander of de overheid te verwachten. Met zijn vrijwillige inzet is de burger niet slechts consument van publieke diensten, maar levert hij actief een bijdrage. Hij geeft niet alleen zijn eigen «meedoen» vorm, maar draagt ook bij aan het «meedoen» van kwetsbare groepen.

Belangenorganisaties van vrijwilligers wezen erop dat de formulering van dit prestatieveld de indruk wekt dat het vooral zou gaan om vrijwillige inzet in de zorg. De regering wil dit beeld tegenspreken. De doelstelling van deze wet «meedoen» in de brede zin van het woord en vereist dat vrijwillige inzet op alle terreinen van de samenleving ondersteund kan worden».

4. De toelichting op artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 7°, luidde als volgt:

«Het apart benoemen van de terreinen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en ambulante verslavingszorg is niet van invloed op de wijze van financiering. Het apart benoemen vindt vooral zijn oorsprong in de verwijzing die in andere wetgeving naar de definities van deze vier terreinen wordt gemaakt (zoals in artikel 67, vierde lid van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) en die ertoe leiden dat bij wijziging van de definitie de andere wetten geen aanpassing behoeven.

Voor de definitie van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is gebruik gemaakt van de omschrijvingen uit (het Besluit specifieke uitkeringen op grond van) de Welzijnswet 1994.

Maatschappelijke opvang omvat activiteiten bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Onder vrouwenopvang wordt begrepen het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld.»

5. De toelichting op artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 8°, luidde als volgt:

«Onder het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg wordt in dit wetsvoorstel nagenoeg hetzelfde verstaan als hetgeen in de Wcpv nu hieronder wordt verstaan. Te weten: 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. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, wordt het bieden van

psychosociale hulp bij rampen niet in de Wmo ondergebracht. Dit deelgebied is daarom expliciet uitgezonderd van het begrip openbare geestelijke gezondheidszorg in de Wmo.

6. De toelichting op artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 9°, luidde als volgt:

«Ambulante verslavingszorg doelt op activiteiten bestaande uit ambulante hulpverlening, gericht op verslavingsproblemen, en preventie van verslavingsproblemen, inclusief activiteiten in het kader van bestrijding van overlast door verslaving.»

7. De toelichting op artikel 4 luidde als volgt:

«In artikel 4, eerste lid, wordt de basis gelegd voor de uitzonderingsmogelijkheid op het dominante sturingsconcept van het wetsvoorstel: bij algemene maatregel van bestuur kan voor bepaalde voorzieningen tijdelijk een gemeentelijke zorgplicht worden gecreëerd. Het betreft hier nadrukkelijk een uitzondering op het dominante sturingsconcept, zodat de regering van deze mogelijkheid terughoudend gebruik zal maken. De regering denkt hierbij thans aan rolstoelen, scootmobielen en huishoudelijke verzorging.

Omdat het een uitzondering op het dominante sturingsconcept is, is de zorgplicht van beperkte duur. De termijn zal in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. De regering denkt aan een termijn van twee jaar. Hiermee sluit zij aan bij de duur van deze kabinetsperiode.

In het tweede lid wordt voor de gemeente de verplichting neergelegd om een verordening te maken over de verlening van voorzieningen. De formulering van deze bepaling is zeer ruim gelaten. De gemeente krijgt, ook als het, zoals hier, gaat om voorzieningen waarvoor bij algemene maatregel van bestuur een zorgplicht is gecreëerd, alle ruimte om de uitwerking van de verlening van voorzieningen naar eigen inzicht vorm te geven. In vergelijking met de Wvg, die eveneens een verordeningplicht kent, is deze bepaling dan ook sterk gedereguleerd.»

8. De toelichting op artikel 5 is toegevoegd, omdat het hier een nieuw artikel betreft.

9. Aan de toelichting op artikel 8 ontbrak de passage «Het kan wenselijk zijn niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen of categorieën daarvan gelijk te stellen met rechtmatig verblijvende vreemdelingen wat de verlening van bepaalde voorzieningen betreft. Mogelijk bestaat daar zelfs een verplichting toe. Een dergelijke verplichting kan voortvloeien uit een verdrag of uit een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

Het derde lid maakt het mogelijk om in die gevallen dat er een verplichting bestaat, te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor het verlenen van de aangewezen voorzieningen».

10. De toelichting op artikel 9 is aangepast in lijn met het aangescherpte artikel.

11. In de toelichting op artikel 12 ontbrak de passage «De regering acht het van groot belang dat vragers van maatschappelijke ondersteuning betrokken worden bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning. Zij wil dit mede bevorderen door de verplichting advies te vragen aan vertegenwoordigers van vragers. Deze verplichting richt zich op de «vragers» van maatschappelijke ondersteuning en niet op organisaties van aanbieders. De relatie van de laatste tot de gemeente is vaak ook op andere wijze vormgegeven (bijvoorbeeld via contracten of subsidierelaties).»

12. De toelichting op artikel 15 luidde als volgt:

«De vormgeving van het Wmo-beleid dient plaats te vinden op lokaal niveau in de plaatselijke democratie. Daarvoor moet de gemeente voldoende vrijheid en een adequaat instrumentarium hebben. Het kunnen voeren van een eigenbijdragebeleid maakt daarvan deel uit.

De gemeente dient voldoende vrijheid te krijgen om een eigen bijdrage vast te stellen. Het is echter onwenselijk dat gemeenten een inkomensbeleid gaan voeren.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels gesteld worden. De regering wil daarin kiezen voor een tussenweg: een begrensde gemeentelijke vrijheid. De gemeente krijgt

voldoende armslag om een eigenbijdragebeleid te voeren, maar niet zodanig dat dit leidt tot een eigen inkomensbeleid.

De regering acht het tevens wenselijk om daarin de eigenbijdrageregeling voor de extramurale AWBZ en de regeling voor de Wmo goed op elkaar te laten aansluiten, en om een mogelijke stapeling van eigen bijdragen voor individuen te begrenzen.

De grenzen voor de eigenbijdrageregeling voor de Wmo worden geënt op de eigenbijdrageregeling die geldt voor de extramurale AWBZ. Dit zowel wat betreft de absolute maximale bedragen die per inkomen gevraagd mogen worden, als wat betreft de maximale marginale druk die de gemeente mag hanteren. Binnen deze grenzen is de gemeente vrij haar eigen eigenbijdragebeleid te voeren.

Het bestaande anticumulatiebeding voor de Wvg blijft voor de Wmo gehandhaafd. De regering is niet voornemens een vermogenstoets voor de eigenbijdrageregelingen in te voeren; de bestaande maximering van de extramurale eigen bijdrage voor hogere inkomens in de AWBZ wordt echter afgeschaft.

Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan de voornemens over het eigenbijdragebeleid Wmo uit de brief van 26 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 538, nr. 7). De bepaling is vergelijkbaar aan de eigenbijdragebepaling uit de AWBZ.»

13. De toelichting op artikel 16 luidde als volgt:

«Van een financiële tegemoetkoming is sprake indien de gemeente een inwoner een gehele of gedeeltelijke vergoeding geeft voor de in het kader van de Wmo gemaakte kosten van een verleende voorziening, dan wel deze kosten rechtstreeks namens hem betaalt. Dat laatste zal met name het geval kunnen zijn bij bedragen die de gebruiker vanwege de hoogte ervan niet gemakkelijk eerst zelf kan betalen.

Tenzij bij de in artikel 4 genoemde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de gemeente dient zorg te dragen voor het verlenen van woonvoorzieningen, is de gemeente vrij in de keuze om al of niet woonvoorzieningen te verlenen. Het tweede lid van artikel 15 bepaalt echter dat, als de gemeente daartoe besluit, een financiële tegemoetkoming ter zake wordt verleend aan de eigenaar van de woonruimte. Dit

lid komt overeen met artikel 5, derde lid, van de Wvg en hangt nauw samen met de artikelen 10 en 10a van de Huurprijzenwet woonruimte betreffende de doorberekening van het deel van de kosten van de woningaanpassing waarvoor geen financiële tegemoetkoming is verleend, door de verhuurder in de huur.

Het derde lid van dit artikel sluit aan bij hetgeen op dit moment bepaald is in artikel 5, vierde lid, van de Wvg.»

14. In de toelichting op artikel 17 is aangesloten bij het aangepaste begrippenkader door «verslavingsbeleid» in plaats van «ambulante verslavingszorg» te hanteren. De passage «In de brief van 14 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004/04, 29 248, nr. 8) is aangegeven dat individuele GGZ-preventie onderdeel van de afspraken in de nieuwe Zorgverzekeringswet wordt. De verantwoordelijkheid voor de collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen wordt naar de gemeenten overgebracht» ontbrak.

De passage in de toelichting op het eerste en tweede lid is aangevuld met een verwijzing naar de middelen die ingezet worden voor collectieve preventie van ernstige psychosociale problemen. In de toelichting op het eerste en tweede lid ontbrak de passage «Door de AWBZ-middelen die GGZ-instellingen en verslavingszorginstellingen inzetten voor aan openbare geestelijke gezondheidszorg gerelateerde activiteiten en voor collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen, over te hevelen naar de gemeenten wordt een zogenaamde «knip» in de bemoeizorg en preventie gelegd. De overheveling is bedoeld om de taken van de gemeenten op het gebied van openbare geestelijke gezondheidszorg te versterken (zie artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 8°). Voorwaarde voor de overheveling is dat er rekening wordt gehouden met de samenhang, kwaliteit en continuïteit van aanbod». Alsmede zijn voetnoot 7 en 8 toegevoegd.

De eerste zin van de toelichting op het derde lid luidde: «In het derde lid is vastgelegd dat ten aanzien van een aantal onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld».

De toelichting op het (oude) vijfde lid is vervallen.

15. De toelichting op artikel 18 luidde als volgt:

«Dit artikel biedt de minister de mogelijkheid om een specifieke uitkering te verstrekken om maatschappelijke ondersteuning of de ontwikkeling van onderdelen van maatschappelijke ondersteuning te stimuleren. Bij de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zal de Tijdelijke stimuleringsregeling buurt, onderwijs en sport op dit artikel gebaseerd zijn alsmede de Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld.»

16. In de toelichting op artikel 21 is de passage die verwees naar de beoogde duur van de zorgplicht en integratie-uitkering vervallen.

17. De toelichting op artikel 23 is toegevoegd, omdat het hier een nieuw artikel betreft.

18. In de toelichting op artikel 24 ontbrak de uitleg van de woorden «van landelijke betekenis».

19. De toelichting op artikel 26 is naar artikel 25 verplaatst. Bij de toelichting op artikel 25 ontbrak de passage «Dit artikel zal van toepassing zijn op het moment dat Kaderwet VWS-subsidies in werking kan treden en de Welzijnswet 1994 kan worden ingetrokken. In paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting is hier nader op ingegaan. Om een afzonderlijk wetstraject te voorkomen is reeds nu deze voorziening in dit wetsvoorstel getroffen.»

20. De toelichting op artikel 26 is toegevoegd.

21. De toelichting op artikel 34 is toegevoegd, omdat het hier een nieuw artikel betreft.

22. In de toelichting op artikel 37 ontbrak de passage «Het eerste lid, onderdeel b, is opgenomen om zeker te stellen dat ook na intrekking van de Wvg artikel 9 van die wet van toepassing blijft. Het is namelijk van belang dat voor roerende zaken, voor de aanschaf waarvan met toepassing van of krachtens de Wvg een financiële vergoeding is verleend, dan wel die met toepassing van of krachtens die wet in eigendom of

bruikleen zijn verleend, blijft gelden dat die niet vatbaar zijn voor vervreemding, verpanding, belening of beslag, zolang die roerende zaken geschikt zijn om de beperkingen van de gehandicapte op het gebied van wonen of van het zich binnen of buiten de woning verplaatsen op te heffen of te verminderen.» De passage die verwees naar de wijzigingen in het BZA is geschrapt.»

23. De toelichting op artikel 38 is toegevoegd, omdat het hier een nieuw artikel betreft.

24. In de toelichting op artikel 39 is een expliciete verwijzing opgenomen naar de artikelen 23, 24, 25, 26 en 36.