

Vergaderjaar 2004–2005

30 131

Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Algemeen deel	2
1.	Algemeen	2
2.	Consultatie en advies	3
3.	Probleemanalyse en doel van de wet	6
4.	Sturing	8
5.	Samenhang en afstemming tussen stelsels	12
6.	Gevolgen voor andere wetten	13
7.	Keuzevrijheid	14
8.	Kwaliteit	15
9.	Financiële effecten	16
10.	Administratieve lasten	18
11.	Uitvoeringslasten	20
12.	Fasering bij de invoering	21
13.	Implementatie en voorlichting	22
	Artikelsgewijze toelichting	23

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) afhankelijk 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. Dit leidt er ten eerste toe dat het sociale kapitaal gekoesterd moet worden, behouden moet blijven en zelfs versterkt moet worden. Ten tweede leidt dit ertoe dat voorkomen moet worden dat bovenstaande ontwikkelingen leiden tot een onaanvaardbare en onbetaalbare druk op de Algemene Wet Bijzondere Ziektenkosten (AWBZ).

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 veel 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. Zonder deze inzet 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. Een collectief verzekeringssysteem als de Awbz kan dan ingezet blijven worden voor mensen met een zeer ernstige en langdurige zorgvraag.

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 ten behoeve van de burger in de gemeente.

De regering ziet het huidige wetsvoorstel als een eerste stap in het bundelen van regelingen en bevoegdheden voor de gemeentelijke overheid. In de aanloop van dit wetsvoorstel hebben verschillende partijen voor een ruimere reikwijdte gepleit, waarbij met name meer onderdelen van de 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.

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 «onverzekerd» 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 eerste instantie gaat het om de aanspraak op huishoudelijke verzorging. Voor de langere termijn denkt de regering aan de aanspraken op ondersteunende en activerende begeleiding 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 dit model 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 Vere-

niging 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, verschilden de reacties. Daarbij viel op dat bestuurlijke partners een grotere beleidsvrijheid bepleitten om hun verantwoordelijkheden goed invulling te kunnen geven. Branche-organisaties en consumentenorganisaties 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 branche-organisaties menen dat de zorgplicht op dit moment te beperkt is ingevuld. Hierbij past de nuancing dat branche-organisaties uit de welzijnssector daarentegen 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 neer 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 7 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 die verplichting te schrappen. De regering beoogt met artikel 10 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 branche-organisaties heeft de regering de formulering van dit artikel verruimd.

- **Kwaliteit:** Consumentenorganisaties 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 8.

- **Werkgelegenheid.** Verschillende branche-organisaties 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 kunnen 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 coördinatievraagstuk-

ken 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 hen 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.

Het RVZ-advies zal, conform de uitkomsten van het overleg met de Tweede Kamer van 20 april 2005, van een (uitgebreidere) reactie voorzien worden en aan de kamer worden toegezonden.

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

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) beveelt aan om naast de wettelijke bepaling van artikel 20 van dit wetsvoorstel de Staatssecretaris van Financiën te laten toetsen of een beroep op een wettelijke verplichting tot verstrekking van de gegevens terecht is en of het Voor-schrift informatieverstrekking 1993 moet worden aangepast. De regering heeft aan dit advies gevolg gegeven.

3. Probleemanalyse en doel van de wet

De regering staat op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning voor belangrijke keuzen¹. Aan de ene kant zorgen voor behoud van solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten, zorgen voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan burgers en zorgen voor samenhang tussen voorzieningen in de directe leefomgeving, zodat mensen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving («meedoen»). Aan de andere kant is er sprake van een sterke groei van het beroep op collectieve voorzieningen die bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijk hogere lasten in de uitvoering van de AWBZ zal leiden; de uitgaven voor de AWBZ zijn de afgelopen jaren gegroeid van bijna € 13 miljard in 1999 naar ruim € 20 miljard in 2004. De uitgaven zijn meer gestegen dan op basis van de demografische ontwikkeling (bevolkingsomvang en vergrijzing) en het aanpakken van de wachtlijsten te verwachten was. In haar brief van 23 april 2004 heeft de regering twee scenario's beschreven die de groei van de AWBZ laten zien bij ongewijzigd beleid. In het scenario van een begrensde extra groei stijgen de uitgaven door toenemend gebruik van AWBZ-voorzieningen met € 0,8 miljard oplopend tot € 1,2 miljard per jaar. Dit zou leiden tot een AWBZ-premie die oploopt van 13,3% in 2003 tot 20,7% van het inkomen in 2020. Het scenario «hoge extra groei» laat extra uitgaven zien van € 1 miljard oplopend tot € 2,4 miljard per jaar. Dit betekent dat de premie zou oplopen tot iets meer dan 25% in 2020. De regering kan daar niet aan voorbijgaan en heeft hiervoor bij het aantreden van het kabinet Balkenende II al maatregelen aangekondigd.

Met onderhavig wetsvoorstel wil de regering bereiken dat – ook op de lange termijn – de zorg aan mensen met een ernstige, zeer langdurige hulpvraag gewaarborgd en betaalbaar is. Daartoe wordt de AWBZ, die sinds haar van kracht worden in 1968 is uitgebreid met een aantal vormen

¹ Zie voor een uitgebreide analyse de contourenbrief van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1).

van zorg en welzijn, geleidelijk teruggebracht tot waarvoor zij aanvankelijk was bedoeld: een volksverzekering voor risico's die particulier niet te verzekeren zijn, zoals de gevolgen van chronische ziekten, lichamelijke en verstandelijke handicaps en verpleeghuiszorg. In lijn hiermee vervalt met ingang van 1 juli 2006 de aanspraak op huishoudelijke verzorging en in een later stadium eveneens de aanspraken op ondersteunende en activerende begeleiding. Deze zullen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel worden gebracht.

De regering wil met dit wetsvoorstel ook stimuleren dat mensen die dat kunnen, meer dan nu het geval is, zelf oplossingen bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen. De regering stelt daarom een aantal historisch gegroeide vanzelfsprekendheden in zorg en ondersteuning ter discussie en doet een groter beroep op de eigen draagkracht. Het is de overtuiging van de regering dat gemeenten heel goed kunnen zorgdragen voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning voor burgers die niet goed in staat zijn in bepaalde situaties zelf of samen met anderen oplossingen te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als het huishouden op orde houden, sociale ondersteuning bieden, het huis aanpassen en vervoer met een rolstoel of scootmobiel. De regering wil gemeenten ten aanzien hiervan een zwaardere verantwoordelijkheid geven, naast de verantwoordelijkheid die zij reeds hebben op grond van de Welzijnswet 1994 en de Wvg. Onderhavig wetsvoorstel brengt derhalve de Wvg, de Welzijnswet 1994 en delen van de AWBZ bij elkaar.

De regering heeft uitdrukkelijk niet tot de Wmo besloten omdat de Wvg en Welzijnswet 1994 onvoldoende functioneren, maar omdat zij mogelijkheden ziet om de samenhang in voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning verder te verbeteren. Door de verschillende wetten en regelingen te bundelen in de Wmo krijgen gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening. Hierdoor kan een sluitende keten van zorg en ondersteuning tot stand gebracht worden en meer maatwerk aan de burger geleverd worden. Eveneens biedt de Wmo meer de mogelijkheid voor gemeenten om «outreaching» te zijn, om die burgers te bereiken die minder mondig zijn. Het huidige systeem, in het bijzonder de AWBZ, biedt hier geen handvatten voor, omdat die wet veel meer uitgaat van burgers die zelf aangeven dat zij hulp nodig hebben. Daarnaast krijgt, in vergelijking met bijvoorbeeld de Wvg, de betrokkenheid van en het afleggen van verantwoording aan burgers en lokale actoren (horizontale verantwoording) in de Wmo een sterkere basis.

Doel

«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 moet 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 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.

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

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), 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». De Minister 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 redenen zijn om te spreken van een situatie waarin het vorderen van deze extra taken «bijzonder aangegeven moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang», zoals de Gemeentewet vraagt.

Artikel 11 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 12 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 gemeend een wettelijke verplichting te moeten creëren om bepaalde prestatiegegevens openbaar te (laten) maken, zodat zo'n vergelijking mogelijk

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

wordt. Artikel 9 voorziet daarin. De prestatiegegevens zijn nadrukkelijk niet bedoeld als verantwoording van gemeenten aan de rijksoverheid. 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.

Het wetsvoorstel definieert maatschappelijke ondersteuning in artikel 1, eerste lid, onderdeel g. 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. Sterker dan nu bij bijvoorbeeld de Wvg is in dit wetsvoorstel de voorbereiding en verantwoording op lokaal niveau (horizontalisering) vastgelegd.

Bij deze sturingsfilosofie past het niet dat op landelijk niveau gedetailleerde normen worden ontwikkeld waaraan de voorzieningen die gemeenten zullen verstrekken moeten voldoen. Dit betekent dat voor voorzieningen die nu op grond van de Wvg of Awbz worden verstrekt sprake zal zijn van een (grotere) gemeentelijke beleidsvrijheid. De regering geeft, gezien het voorgestane sturingsmodel, de voorkeur aan een systeem waarbij de inhoudelijke normen op horizontaal niveau (dus tussen burgers en lokale overheid onderling) invulling krijgen. Hiermee spreekt zij een voorkeur uit voor de mogelijkheid om lokaal maatwerk te kunnen leveren boven een in iedere gemeente vergelijkbaar (maar niet altijd passend) pakket aan voorzieningen. Artikel 5 van dit wetsvoorstel verplicht gemeenten om in een verordening te regelen wanneer en aan wie individuele voorzieningen verleend zullen worden. Op deze manier wordt voor de burger duidelijkheid gecreëerd wanneer hij op welke voorzieningen een beroep kan doen, ook bij lokaal maatwerk. Voor voorzieningen die nu op grond van de Welzijnswet 1994 worden verleend zal het karakter minder veranderen.

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 zorgplicht grijpt in in de dominante sturingsfilosofie en is vanuit dat oogpunt minder wenselijk. De regering heeft niettemin toch voor deze uitzondering gekozen bij wijze van overgangssituatie. Zij meent dat het perspectief van lokale beleidsvrijheid voldoende in beeld blijft, omdat de zorgplicht slechts tijdelijk van aard zal zijn en er zeer beperkt gebruik van zal worden gemaakt. Juist door die voorwaarden kan de zorgplicht alle betrokkenen de mogelijkheid bieden aan de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor maatschappelijke ondersteuning te wennen.

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 uitsluitend de voorzieningen betreffen, genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, onder 6°: voorzieningen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Voor alle andere onderdelen van het wetsvoorstel 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.

Als extra waarborg verplicht het wetsvoorstel in artikel 5 de gemeente tot het opstellen van een verordening voor individuele voorzieningen. 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. Samenhang en afstemming tussen stelsels

Voor grote groepen burgers geldt dat zij afhankelijk zijn van zorg en ondersteuning vanuit verschillende wettelijke kaders. Een goede aansluiting tussen het aanbod dat zij gelijktijdig dan wel achtereenvolgens nodig hebben, is noodzakelijk.

De gemeente heeft in het kader van haar verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid voor maatschappelijke ondersteuning voor haar burgers de taak een goede afstemming te realiseren van de maatschappelijke ondersteuning met verstrekkingen op grond van de AWBZ en de Ziekenfondswet (per 1 januari 2006 de Zorgverzekeringswet) en voorzieningen op grond van de Wet op de jeugdzorg.

Die samenhang kan in verschillende fasen van het gemeentelijk beleidsproces worden gerealiseerd.

In de eerste plaats wordt van de gemeente verwacht dat zij bij het opstellen van het gemeentelijk plan haar samenhangende beleid en de wijze waarop dit zal worden uitgevoerd afstemt met en op de zorg zoals die wordt geboden door zorgkantoren, zorgverzekeraars en, voor de jeugdzorg, de provincies.

In de tweede plaats kan de gemeente bij de financiering van de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning door derden voorwaarden stellen op het punt van de samenwerking met uitvoerders uit aanpalende (zorg)-sectoren.

In de derde plaats kan zij zorgdragen voor samenhang in de toegang tot de verschillende stelsels, door het creëren van één loket voor informatie en toegang voor de burger en het bevorderen dat ook aanbieders vanuit andere sectoren via dit loket goed bereikbaar zijn.

Omgekeerd wordt ook van zorgkantoren, toegelaten AWBZ-zorgaanbieders, zorgverzekeraars dan wel zorgverleners in met name de eerstelijnsgezondheidszorg en van provincies dan wel bureaus jeugdzorg, verwacht dat zij samenwerken met gemeenten om samenhang in de toegang en een goede aansluiting van het aanbod voor de burger tot stand te brengen.

Op het terrein van de jeugdzorg is dit vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (artikel 31, vijfde lid). De regering heeft niet overwogen de benodigde afstemming op andere terreinen nader in de verschillende wet- en regelgeving vast te leggen. De regering ziet die samenwerking als een onlosmakelijk onderdeel van een goede taakuitoefening door partijen, waarbij voor alle partijen bovendien van een wederzijds belang sprake is. Zo hebben provincies vanuit hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg belang bij goede preventieve jeugdvoorzieningen op lokaal niveau;

gemeenten hebben er op hun beurt belang bij dat wanneer die preventieve voorzieningen voor een jeugdige niet toereikend zijn, een adequaat aanbod vanuit de jeugdzorg tijdig beschikbaar is.

Daarnaast draagt de regering zorg voor rechtmatig gebruik van AWBZ, Ziekenfondswet en Wet op de jeugdzorg door enerzijds een scherpe omschrijving van de aanspraken en anderzijds een heldere en eenduidige indicatiestelling voor de toegang tot die stelsels. Door de recente centralisatie van de indicatiestelling voor de AWBZ kan eenduidige indicatiestelling door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) gerealiseerd worden. Het CIZ ontwikkelt criteria die landelijk worden gehanteerd. Op die manier wordt een eenduidige afbakening van de AWBZ nagestreefd.

6. Gevolgen voor andere wetten

De Wvg wordt ingetrokken. De Welzijnswet 1994 wordt op termijn 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. Op termijn zal de wettelijke basis voor subsidies van VWS op de terreinen welzijn en sport ondergebracht worden in de Kaderwet volksgezondheidssubsidies. Omdat de naam van die wet dan de lading niet meer dekt, zal deze wet voortaan Kaderwet VWS-subsidies gaan heten. Een dergelijke wijziging wordt voorzien in de artikelen 24 en 36. Deze wijziging zal vorm krijgen, zodra het subsidiebeleid van VWS voldoende is uitgekristalliseerd in de onder die wet liggende regelgeving. Omdat hierdoor niet gegarandeerd kan worden dat de Kaderwet VWS-subsidies in werking kan treden op het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, biedt artikel 23 van dit wetsvoorstel de mogelijkheid de wettelijke basis uit de Welzijnswet 1994 voor subsidiëring door de Minister van VWS te handhaven.

De AWBZ blijft van kracht; in het Besluit zorgaanspraken AWBZ (BZA) kunnen (uiteraard) wijzigingen worden aangebracht. De regering is voornemens om meer onderdelen uit de AWBZ in het gemeentelijk domein onder te brengen. Zij denkt daarbij voor een volgende kabinetperiode aan de functies ondersteunende en activerende begeleiding. 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 algemene maatregel van bestuur 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 noodzakelijk 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.

7. 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 g, 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 verlening van een voorziening 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 13 beschreven.

8. 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 AWBZ (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 het handhaven van deze regels aansluit bij de feitelijke situatie. 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.

9. 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 buiten de zorgplicht 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. De Tweede Kamer heeft de wens geuit voor een herkenbare geld-

stroom voor de Wmo, die betrekking heeft op de middelen die samenhangen met de aanspraken die uit de AWBZ die worden overgeheveld. Om hieraan tegemoet te komen, kiest de regering voor financiering via een integratie-uitkering uit het gemeentefonds.

De integratie-uitkering staat borg voor een aanvaardbaar financieel invoeringsmodel, omdat hiermee zowel wat betreft de indexatie van het macrobudget als wat betreft de verdeling over de gemeenten maatwerk kan worden geleverd. De duur van deze uitkering is nog onderwerp van bespreking met de VNG, maar zal naar alle waarschijnlijkheid langer dan twee jaar zijn. De groei van een historische naar een volledig objectieve verdeling zal in een beperkt aantal jaren (waarschijnlijk vier jaar) worden gerealiseerd. De kwaliteit van de verdeling in de loop van de jaren zal worden bewaakt en behouden met de reguliere onderhoudssystematiek van het gemeentefonds. De toereikendheid van het macrobudget zal worden bewaakt door een adequate indexering (afwijkend van het reguliere accres van het gemeentefonds) van de over te hevelen middelen en aanpassing op basis van de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven voor huishoudelijke verzorging. Hiervoor wordt een adequate informatievoorziening opgezet. Deze methode zal gedurende een langere periode worden volgehouden.

Voor de toedeling uit het gemeentefonds wordt voor 2006 een verdeling aangehouden op historische basis. Dat betekent dat de vergoeding aan gemeenten spooft met de kosten die voor de Wmo-voorzieningen in het verleden werden gemaakt. Vanaf 2007 wordt stapsgewijs toegewerkt naar een verdeling over de gemeenten 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.

De taken zullen op het moment van overdracht «schoon aan de haak» opgeleverd worden, zonder efficiëncykorting. Dat wil zeggen dat de realisaties over 2005 (met indexatie) bepalend zijn voor het in 2006 over te hevelen bedrag. Het gaat hierbij in eerste instantie om de huishoudelijke verzorging en enkele subsidieregelingen. De gerealiseerde uitgaven voor 2005 (voorlopige gegevens) zijn in het voorjaar van 2006 bekend. Het geraamde bedrag voor de totale huishoudelijke zorg bedraagt circa € 1 miljard op jaarbasis (stand 2005). Het geraamde bedrag aan subsidies is ten hoogste € 318,5 miljoen op jaarbasis (stand 2005), waarvan ten hoogste € 158,9 miljoen op jaarbasis in 2006 zal worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Hierin zijn inbegrepen de middelen voor enkele AFBZ-subsidieregelingen alsmede voor het Besluit Rijksvergoeding Wvg-woonvoorzieningen en het Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten.

Ook de uitvoeringskosten gaan schoon aan de haak over naar de gemeenten. De exacte omvang van deze kosten wordt nu nog onderzocht. Na invoering van de Wmo zal worden onderzocht welke kosten een gemeente moet maken voor een doelmatige uitvoering van de Wmo. De uitkomsten van dit onderzoek worden verrekend met de overgehevelde vergoeding.

De gemeenten ontvangen voor de invoeringskosten een eenmalige vergoeding van € 45 mln.

De middelen voor de uitvoering van de Welzijnswet 1994 en de Wvg maken reeds deel uit van het gemeentefonds.

10. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel is mede bedoeld om de zorg voor kwetsbare groepen zoals ouderen, chronisch zieken en gehandicapten toegankelijk te houden. Het beperken en terugdringen van de administratieve lasten voor deze doelgroepen draagt daaraan bij. 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.

De Wmo heeft gemeentelijke beleidsvrijheid als dominant sturingsmodel. Door de rijksoverheid worden zo min mogelijk eisen gesteld ten aanzien van het verkrijgen van maatschappelijke ondersteuning. Dit betekent ook dat van rijkswege geen eisen worden opgelegd ten aanzien van de informatievoorziening door derden. Er zijn geen informatieverplichtingen voor derden in de Wmo opgenomen. Gemeenten krijgen een grote mate van vrijheid bij de invulling van de Wmo. Zij zijn vrij om op de wijze die zij zelf het meest efficiënt en doelmatig achten noodzakelijke contracten, regelingen en administratieve procedures te regelen. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten alles in het werk zullen stellen om de administratieve lasten en regeldruk voor zowel instellingen als burger zo veel mogelijk te beperken.

Dit 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 huishoudelijke verzorging van het AWBZ-domein naar het lokale niveau is een wijziging ten opzichte van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. De regering realiseert zich dat de Wmo van invloed zal zijn op de regeldruk voor burgers en instellingen: immers regels en procedures die nu in het kader van de AWBZ gelden, zullen straks niet meer relevant zijn. Vanwege de grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten is het op dit moment niet te bepalen welke (soort) regels en procedures daarvoor in de plaats komen en op welke wijze bijvoorbeeld contractvorming met zorginstellingen plaats zal vinden.

Als gunstige ontwikkeling in dit kader signaleert de regering ontwikkelingen binnen de (huidige) AWBZ waarbij minder complexe indicaties – waartoe de 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. Een dergelijk model kan ook hanteerbaar zijn voor gemeenten.

Ten tweede kent de AWBZ wel eisen ten aanzien van registratie en verantwoording. Deze vervallen met de komst van de Wmo voor die onderdelen die niet langer op basis van de AWBZ worden verstrekt. Zorgaanbieders zullen wel onderhandelingen moeten voeren en contracten moeten gaan sluiten met meerdere gemeenten. Uit de consultatieronde over een concept van het wetsvoorstel is gebleken dat zorginstellingen zich hier zorgen over maken. Gemeenten kunnen ook eisen ten aanzien van de verantwoording opleggen, maar zijn hiertoe op basis van dit wetsvoorstel niet verplicht.

Wel zullen instellingen meer met Europees aanbesteden te maken kunnen krijgen; waar de verplicht tot Europees aanbesteden niet voor de zorgkantoren van toepassing is, geldt zij wel voor gemeenten.

Het is lastig te bepalen wat deze veranderingen kwantitatief betekenen voor de administratieve lasten of de eventuele contractlasten van instellingen. Zij zijn afhankelijk van eventuele intergemeentelijke afspraken en het gemeentelijke beleid.

Gemeenten zullen worden gestimuleerd om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Hiertoe wordt in nauwe samenwerking met

de VNG gewerkt aan verschillende handreikingen (gereedchapskist). Onderdeel van die handreikingen kan het zoveel mogelijk terugdringen van de regellast zijn.

Verder worden pilots voor huishoudelijke verzorging opgezet waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de administratieve procedures en de daarmee gepaard gaande regellast voor zorgaanbieders. Ook zullen bij alle ontwikkelpilots de gevolgen voor zowel incidentele als structurele administratieve lasten voor instellingen expliciet worden betrokken. Als de ervaringen uit de pilots daar aanleiding toe geven, zal ik deze betrekken bij het ontwerpen van de lagere regelgeving.

Ten aanzien van het onderbrengen van de grondslag voor subsidies van de Welzijnswet 1994 in de Kaderwet VWS-subsidies geldt dat dit vooral een verschuiving van de juridische grondslag is en dit 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 op 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 onderwerpen nieuwe regels worden gesteld, waarbij een vermindering van de administratieve lasten voor de subsidieontvangers maar ook voor het ambtelijk apparaat voorop staat.

Administratieve lasten voor burgers

De regering verwacht voor burgers per saldo een afname van de regellast als gevolg van de Wmo. De burger heeft in het kader van de Wmo te maken met drie processen die administratieve lasten kunnen veroorzaken: de aanvraag en indicatiestelling, de eigen bijdrage regeling en het persoonsgebonden budget. Op de eerste twee terreinen wordt reductie van administratieve lasten verwacht, voor wat betreft het persoonsgebonden budget worden geen noemenswaardige wijzigingen in de omvang van de lastendruk verwacht. Hieronder wordt op deze drie aspecten verder ingegaan.

Aanvraag en indicatiestelling

De Wmo verschilt sterk van de AWBZ als het gaat om het karakter van de wet. Het verzekeringskarakter van de AWBZ brengt met zich mee dat er van nauwgezette regelgeving sprake als het gaat om het aanvragen en indiceren van zorg. Het betreft immers een individuele claimbeoordeling. De Wmo biedt gemeente de ruimte om zowel de informatievoorziening als de toegangsbewaking veel eenvoudiger op te zetten. In veel gevallen zal de burger zich rechtstreeks tot door de gemeenten aangewezen aanbieders kunnen wenden voor informatie en toegang tot de voorziening. Gemeenten zullen de toegangscriteria bepalen die aanbieders moeten hanteren. In die zin zal er sprake zijn van mandatering van de toegangsbewaking. Hier liggen mogelijkheden tot een inperking van de administratieve lasten voor zowel de aanbieder als de burger. Niet altijd zal de burger zich wenden tot het lokale loket. Vaak zal het zo zijn dat de burger weet wat zijn problemen zijn en zich rechtstreeks tot een bepaalde voorziening wenden. Het is zeker niet de bedoeling dat met het oprichten van lokale loketten het zo zal zijn dat alle burgers voor al hun vragen langs het lokale loket moeten. Alleen bij meer ingewikkelde vragen, die verschillende beleidsterreinen van de gemeenten of andere financiers bestrijken zal dat het geval zijn.

Eigenbijdrageregeling

Rond de eigenbijdrageregeling in de Wmo, is er vanuit administratieve lastenperspectief, 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.

Persoonsgebonden budget

Gemeenten zijn vrij om een Pgb-regeling voor hun burgers in te stellen. Wanneer zij dit zullen doen is de verwachting dat de hiermee gemoeide lasten gelijk zullen zijn zoals nu binnen de AWBZ gelden. Dit gebeurt dus lastenneutraal.

11. 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 hen 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 last kan in aanzienlijke mate afnemen als de gemeente het opstellen van het Wmo-plan combineert met het opstellen 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 algemene 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. Hier zal bij de monitoring aandacht aan worden geschonken. De uitvoeringskosten gaan schoon aan de haak over naar de gemeenten.

12. 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 huishoudelijke verzorging uit de AWBZ. De regering ziet deze invulling van de Wmo als een eerste stap.

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. Ook de uitkomsten uit het IBO Organisatie romp AWBZ (Kamerstukken II 2003/04, 29 690, nr. 1) kunnen bij deze afwegingen betrokken worden.

De voorgenomen datum voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 juli 2006. De regering meent dat in de periode in aanloop naar deze datum gemeenten de mogelijkheid hebben zich afdoende voor te bereiden op de komst van de wet. 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 bestreken worden door 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 speciaal aangaat in het bijzonder, intensief moeten betrekken. Eveneens zal een uitgebreid implementatieprogramma gemeenten ondersteunen in de vormgeving van deze nieuwe taken. Op dit programma

wordt in de volgende paragraaf ingegaan. De regering meent dat de fase-ring van invoering en de ondersteuning door middel van een implementatieprogramma gemeenten in staat moeten stellen de Wmo naar behoren uit te voeren.

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

13. Implementatie en voorlichting

De regering is zich er van bewust dat het voor een goede in- en uitvoering van de Wmo 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 groeperingen die het aangaat. Daartoe start zij, in nauwe samenwerking met de VNG, een breed implementatieprogramma.

In de brief van de Staatsecretaris van VWS van 15 februari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 358, nr. 1) is beschreven hoe de implementatie van de Wmo invulling krijgt.

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 regiobijeenkomsten zal intensief met het veld overlegd worden.

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. De gereedschapskist stelt gemeenten in staat om in ieder geval de nieuwe taak, het zorgdragen voor huishoudelijke verzorging, goed op te pakken. Daarnaast bevat de gereedschapskist handreikingen om de gemeentelijke organisatie in te richten op een adequate uitvoering van de Wmo. Met behulp van de instrumenten uit de gereedschapskist kunnen gemeenten op grond van hun eigen inzichten en beleidskeuzen de Wmo uitvoeren.

Ten tweede zijn er invoeringstrajecten. 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. Bij de invulling van deze trajecten wordt gebruik gemaakt van bestaande kennis en goede voorbeelden. De resultaten van de invoeringstrajecten zijn beschikbaar voordat de wet in werking treedt.

Het derde spoor richt zich, via ontwikkelpilots in 26 gemeenten, op thema's en prestatievelden van de Wmo. Het gaat hierbij om vernieuwende initiatieven van gemeenten op deze thema's. Uit deze pilots, opgezet rond prestatievelden gekoppeld aan bepaalde thema's, moet praktische informatie voortvloeien die gemeenten in staat stelt een vernieuwend Wmo-beleid te voeren (Kamerstukken II 2004/05, 29 538, nr. 15). 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 is ook het bezien van de consequenties van overheveling van (delen van) de AWBZ-functies ondersteunende en activerende begeleiding.

Daarnaast vinden er eveneens «pilots huishoudelijke verzorging» plaats. Deze pilots moeten antwoord geven op de vraag hoe de gemeenten samen met de lokale partijen in staat zijn op een zorgvuldige manier de huishoudelijk verzorging te organiseren. De resultaten van deze pilots moeten in september 2005 beschikbaar zijn. Tot slot maakt een communicatietraject onderdeel uit van het implementatieprogramma. De dialoog tussen gemeenten en veldpartijen staat hierin centraal.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Artikel 1, eerste lid, onder b

Voor de definitie van mantelzorg is aangesloten bij de definitie die gangbaar is binnen onderzoek en beleid.

Artikel 1, eerste lid, onder c

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

Artikel 1, eerste lid, onder d

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

Artikel 1, eerste lid, onder e

Voor de definitie van openbare geestelijke gezondheidszorg is aangesloten bij hetgeen nu in de Wcpv hieronder wordt verstaan. 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.

Onder de openbare geestelijke gezondheidszorg wordt hier ook de collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen begrepen. In de praktijk komt deze preventie in de uitwerking van het oggz-beleid al regelmatig aan de orde.

Artikel 1, eerste lid, onder f

Voor de definitie van verslavingsbeleid is in beginsel aangesloten bij de omschrijving uit (het Besluit specifieke uitkeringen op grond van) de Welzijnswet 1994. De definitie is echter aangescherpt op de onderdelen «maatschappelijke zorg» en «alle individuele geneeskundige verslavingszorg daaronder niet begrepen» om de taken van de gemeenten op het terrein van verslavingsbeleid te verduidelijken ten opzichte van de taken die onderdeel uitmaken van andere wetgeving. Hierbij wordt specifiek gedoeld op de geneeskundige verslavingszorg die deel zal uitmaken van de zorgverzekeringswet, als het wetsvoorstel daartoe tot wet wordt verheven.

Artikel 1, eerste lid, onder g

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 1° tot en met 9° geeft een definitie van het begrip maatschappelijke ondersteuning. Het begrip is uiteen-

gelegd in negen beleidsterreinen waarop van de gemeente inspanningen worden verwacht. Op deze terreinen kan de gemeente door de lokale bevolking en andere lokale belanghebbende partijen worden aangesproken in het gemeentelijke beleidsvormingsproces.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 1°

Het beleidsterrein «bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten», is ruim en breed geformuleerd. De gemeente heeft hier dan ook een grote vrijheid om lokaal invulling te geven en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften variëren immers tussen gemeenten, onder meer vanwege bevolkingssamenstelling en lokale tradities. Er zijn bovendien vele manieren waarop gemeenten de sociale samenhang kunnen bevorderen. Zorgen voor aantrekkelijke plekken waar burgers elkaar kunnen ontmoeten is daar een voorbeeld van. Een wijkcentrum waar verschillende zorg- en welzijnsfuncties worden gecombineerd, maakt het mogelijk dat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen. Ook sport kan een belangrijke rol spelen bij het bereiken van de doelstellingen op dit beleidsterrein en door de gemeente bevorderd en ondersteund worden.

Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, buren, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de «civil society», meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeente bij de uitwerking van dit beleidsterrein aansluit bij initiatieven van de bewoners, of dergelijke initiatieven stimuleert, om ervoor te zorgen dat de voorzieningen in de wijk optimaal aansluiten bij de wensen en behoeften van de bewoners.

Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid raakt ook andere sectoren als wonen, ruimtelijke ordening, integratiebeleid, veiligheid en economie.

Een buurtwinkel waar bewoners elkaar eens spreken, speelruimte voor kinderen, een boodschappenservice die niet alleen de spullen thuis bezorgt, maar die ook zorgt voor een beetje aanspraak, een restaurantje in de buurt waar bewoners goed en goedkoop kunnen eten. Het zijn mogelijkheden waarbij de gemeente misschien niet altijd direct, maar zeker in randvoorwaardelijke zin, een stimulerende rol kan spelen.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 2°

Het beleidsterrein «op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden» heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. Dit beleidsterrein geldt als aanvulling op in andere wetgeving, zoals de Wcpv en de Leerplichtwet, vastgelegde taken.

Het ligt voor de hand dat de gemeenten bij dit beleidsterrein aansluiting zoeken bij de door VNG, IPO, Rijk en MO-groep overeengekomen functies van het preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau tenminste moeten zijn. Naast de onder artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 3°, vallende functie «informatie en advies», betreft dit de functies «signaleren van

problemen», «toegang tot het hulpaanbod», «licht-pedagogische hulp» en «coördinatie van zorg». De regering verwijst hiervoor naar de brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 606, nr. 24).

Bij de functie «signalering» gaat het bijvoorbeeld om de coördinatie tussen signalerende instanties. De functie «toeleiding tot het hulpaanbod» heeft betrekking op het totale lokale en regionale hulpaanbod, zoals vroeg- en voorschoolse educatie, onderwijsachterstands- en HALT-voorzieningen. Bij «pedagogische hulp» gaat het om het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan, en om schoolmaatschappelijk werk. «Coördinatie van zorg» betreft het afstemmen en zo mogelijk bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om een jeugdige of gezin te ondersteunen voorzover deze niet reeds onder de Wcpv (basistaken jeugdgezondheidszorg) is gebracht.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 3°

Dit beleidsterrein, het geven van informatie en advies en cliëntondersteuning, kan zowel een algemene als een individuele component hebben. Met «geven van informatie en advies» wordt bedoeld op activiteiten die de burger de weg wijzen in het veld van maatschappelijke ondersteuning. Het kan hierbij zowel gaan om algemene voorzieningen zoals (voldoende) informatiepunten, als om meer specifieke voorzieningen, zoals een individueel advies, of hulp bij de verheldering van een ondersteuningsvraag. Het is wenselijk dat de gemeente zich daarbij laat leiden door de «één loket gedachte»: een burger dient zich in principe niet vaker dan één maal tot de gemeente behoeven te wenden om over het gehele scala van voorzieningen de nodige informatie te verkrijgen. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot die voorzieningen waar zij zelf «over gaat», maar ook informatie te geven over relevante aanpalende terreinen, zoals zorg en wonen.

Onder «cliëntondersteuning» wordt verstaan de ondersteuning van een cliënt bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem. Cliëntondersteuning heeft de regieversterking van de cliënt (en zijn omgeving) tot doel teneinde de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie te bevorderen. Dit kan informatie en advies, maar vooral ook uitgebreide vraagverheldering en kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij keuzes op diverse levensterreinen omvatten. Cliëntondersteuning gaat een stap verder dan informatie en advies en richt zich op mensen die voor een vraag of een situatie staan die zodanig complex is dat de persoon het niet zelf of met zijn omgeving op kan lossen. Maatschappelijke organisaties hebben in hun reactie op een ontwerp van dit wetsvoorstel gewezen op het belang om juist de positie van de zwakkere cliënt te versterken in de uitvoering van dit wetsvoorstel. Dit is voor de regering aanleiding geweest cliëntondersteuning in dit beleidsterrein te expliciteren.

Ten behoeve van de uitvoering door gemeenten van deze activiteiten zullen per 1 januari 2008 de gelden die gemoeid zijn met de AFBZ-subsidie voor MEE-organisaties aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°

«Ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers» is als beleidsterrein genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g, 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. 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 voor de zomer van 2005 aan de Tweede Kamer gezonden. In deze notitie zal nadrukkelijk worden ingegaan op de wijze waarop de ondersteuning van mantelzorgers wordt geïntensiveerd. Tevens zal daar worden ingegaan op het onderscheid tussen mantelzorg en de zorg door vrijwilligers.

De vraag is hier aan de orde in welke zorg- en welzijnsfase van de cliënten professionele ondersteuning nodig wordt in aansluiting op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de inzet van mantelzorgers. In het kader van de indicatiestelling binnen de AWBZ speelt de zogenaamde gebruikelijke zorg een belangrijke rol. Gebruikelijke zorg is de zorg die redelijkerwijs van huisgenoten mag worden verlangd. Hiervoor is geen indicatie mogelijk. De zorg die deze gebruikelijke zorg in omvang en intensiteit overstijgt wordt als mantelzorg gezien en deze zorg is in principe indiceerbaar. De indicatiesteller bepaalt voor hoeveel professionele zorg iemand in aanmerking komt. De mate waarin mantelzorgers bereid en in staat zijn een deel van deze zorg te bieden is bepalend voor het aantal uren professionele zorg dat iemand uiteindelijk krijgt. Hierbij speelt de draagkracht van mantelzorgers een rol. Deze is niet voor iedereen gelijk. Voor de ene persoon zal het bieden van één uur zorg per dag het maximum zijn dat hij of zij kan dragen terwijl voor een ander de grens hoger kan liggen. Deze verschillen worden mede bepaald door de persoonlijke omstandigheden van de mantelzorger (leeftijd, gezinssituatie, eigen gezondheid et cetera). Bij het indicatieproces kan de mantelzorger aangeven welke ondersteuning hij nodig heeft om mantelzorg te kunnen bieden. Het voorgaande geeft aan dat mantelzorg niet gezien kan worden als een soort voorliggende voorziening voor bijvoorbeeld de AWBZ. Dit geldt feitelijk ook onder de Wmo. In het kader van de Wmo zullen gemeenten – net als onder de AWBZ gebeurt – moeten bepalen wanneer iemand voor een voorziening in aanmerking komt. Anders zou er sprake kunnen zijn van toeval of van willekeur. Hoewel de daarbij te hanteren uitgangspunten en definities af zullen wijken van het systeem dat onder de AWBZ geldt, zullen gemeenten hier een beleid op ontwikkelen. Het staat gemeenten vrij om hier nadere invulling aan te geven.

Voor de beoordeling van de vraag of in de toekomst voldoende mantelzorgers beschikbaar zijn, is tenminste een globale indicatie nodig van de verwachte kwantitatieve ontwikkelingen. De gegevens ontbreken om een zinvol kwantitatief beeld te schetsen van de ontwikkelingen die van belang zijn voor de mantelzorg. Er zijn wel aanwijzingen die in kwalitatieve zin in een bepaalde richting wijzen:

- een afnemend kindertal per gezin waardoor het draagvlak binnen een gezin om mantelzorg te verlenen, afneemt;
- een toenemend aandeel werkende vrouwen. Dit hoeft niet te leiden tot een vermindering van het aantal mantelzorgers, maar mogelijk wel tot een vermindering van de beschikbare tijd;
- de toenemende geografische afstand tussen voormalig huisgenoten; waardoor het moeilijker wordt de zorg voor een naaste op zich te nemen;
- veranderende leefstijlen. Het proces van individualisering zal niet zo maar ophouden.

Daarentegen is ook waarneembaar:

- sterk gestegen inkomen en welvaart. Met dit groeiende inkomen kunnen zich voor mensen alternatieven voordoen voor het verkrijgen van zorg;
- toenemende mogelijkheden op het vlak van ICT. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk via screen-to-screen benadering zorg en toezicht thuis beter te organiseren. Mensen voelen zich daardoor veiliger.

De regering is van mening dat het niet mogelijk is bovengenoemde ontwikkelingen (in hun onderlinge samenhang) kwantitatief te ramen. Voornoemde indicaties kunnen ook worden gekleurd door de maatschappijvisie van waaruit naar deze zaken wordt gekeken. Tegenover het proces van individualisering kan een beeld van de samenleving worden geschetst dat wordt gekenmerkt door een toenemende mate van solidariteit, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Het is van belang ons te richten op het ontwikkelen van omstandigheden die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden. Hoewel dit niet alleen een uitdaging is van overheden en mantelzorgers, moet het expliciet benoemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers in een van de beleidsterreinen van dit wetsvoorstel hier wel aan bijdragen.

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 g, 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.

Voor de zomer 2005 komt het kabinet met haar beleidsbrief vrijwillige inzet 2005 – 2007. Doelstelling is dat meer mensen actief worden als vrijwilliger. Om te zorgen dat vrijwilligers actief blijven en er meer mensen gaan meedoen, wil het kabinet zich inzetten voor:

1. vermindering van belemmeringen in wet- en regelgeving;
2. versterking van de kwaliteit van beleid en infrastructuur op lokaal niveau, zodat gemeenten een goede basisinfrastructuur hebben om vrijwillige inzet binnen de Wmo effectief vorm te geven;
3. stimulering van vrijwillige inzet door nieuwe doelgroepen.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° en 6°: Algemeen

De beleidsterreinen genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° respectievelijk 6° zijn nauw verwant. Het beleidsterrein genoemd in onderdeel 6°, het verlenen van voorzieningen aan 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, is een nader gespecificeerd onderdeel van het in meer algemene termen gedefinieerde beleidsterrein in onderdeel 5°, het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van deze mensen.

Met «bevorderen van» in het beleidsterrein in onderdeel 5° wordt bedoeld op algemene maatregelen die, zonder dat men zich tot de gemeente hoeft te wenden, ten goede kunnen komen aan een ieder die daaraan behoefte heeft. In die zin hoeft de maatregel dus niet *bij uitsluiting* gericht te zijn op mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, zolang zij er in ieder geval maar baat bij hebben.

Het gaat hier om een breed scala van mogelijke maatregelen. Wat betreft de deelname aan het maatschappelijk verkeer kan gedacht worden aan de toegankelijkheid van de woonomgeving en openbare ruimten zoals lees-zalen, het gemeentehuis, et cetera. De deelname van mensen met een beperking aan het maatschappelijk verkeer zal bevorderd worden als zij zich met hun rolstoel, of met welk hulpmiddel dan ook, gemakkelijk kunnen bewegen in hun woonomgeving, en toegang hebben tot alle openbare faciliteiten. Maar ook het organiseren van activiteiten met een sociaal-recreatief of sportief karakter voor specifieke doelgroepen is een voorbeeld.

Door het gebruik van het woord «bevorderen» geeft het wetsvoorstel de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid. Zij kan daardoor invulling aan de wet geven met behulp van het bestuurlijk instrumentarium waarover zij zelf beschikt, maar ze kan evenzeer, als pleitbezorger van de mensen om wie het gaat, veranderingen pogen aan te brengen op terreinen waar zij geen directe bevoegdheid heeft. Te denken valt aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, waarvoor de gemeente niet of slechts ten dele verantwoordelijk is. Ook een sector als «aanpasbaar bouwen» is een voorbeeld van een terrein waarop de gemeente geen beleidsinstrumenten heeft, maar waarop zij wel degelijk voor de doelgroep belangwekkende resultaten kan boeken.

Ten behoeve van de uitvoering door gemeenten van de Wmo, meer specifiek de beleidsterreinen genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° en 6°, zullen bij de inwerkingtreding van de wet de gelden die gemoeid zijn met de volgende AFBZ-subsidies aan het gemeentefonds worden toegevoegd:

AFBZ-subsidie Diensten bij wonen met zorg;
AFBZ-subsidie Aanpassing in ADL-clusters;

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° en 6°: Doelgroep en doel

Wat precies verstaan moet worden onder «mensen met een beperking» is vooral van belang voor het beleidsterrein in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 6°. De regering gaat in het kader van dit wetsvoorstel uit van mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Het gaat hier in alle gevallen om kenmerken van de persoon. Men is bijvoorbeeld door ouderdom slecht ter been geworden, is van kinds af aan zintuiglijk gehandicapt, of heeft door ziekte of door een ongeval een of meer lichaamsfuncties verloren. Verlies van zelfstandigheid en, met name, een gebrek aan deelname aan het maatschappelijk verkeer, kan echter ook een gevolg zijn van problemen die iemand heeft in zijn relatie met anderen, met zijn sociale omgeving. In dat geval is sprake van een «psychosociaal probleem».

Deze omschrijving is ruimer dan de definiëring van het begrip «gehandicapte» in de Wvg. In die wet wordt «gehandicapte» gedefinieerd in termen van de voorzieningen die de gemeente krachtens de wet aan een gehandicapte moet verlenen. In dit wetsvoorstel, met ruime beleidsvrijheid voor de gemeente, is zo'n definiëring niet mogelijk. De regering heeft daarom gekozen voor de brede definitie van «mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem». Met de formulering «deelname aan het maatschappelijk verkeer» is wél aangesloten bij de bewoordingen van de Wvg.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° en 6°: De voorzieningen

Het beleidsterrein genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 6°, beschrijft het onderdeel van maatschappelijke ondersteuning dat zich richt op individuele mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Het gaat hier om individueel te verlenen voorzieningen, die aan de behoefte van het individu zijn aangepast. Dat individuele gebruikskarakter van de voorziening betekent niet dat de gemeente het verlenen van die voorziening niet op collectieve wijze kan vorm geven. Te denken valt aan het vervoer van gehandicapten door middel van taxibusjes waarop men een individueel beroep kan doen, vergelijkbaar met het huidige collectieve Wvg-vervoer. Of men toegang heeft tot een dergelijke voorziening hangt echter altijd af van de individuele kenmerken van de persoon met een beperking. De gemeente is, met uitzondering van de voorzieningen genoemd in de algemene maatregel van bestuur van artikel 4, geheel vrij om te bepalen welke concrete voorzieningen zij zal verlenen, en welke niet. Voor de hand liggende vormen waaraan gedacht kan worden, zijn woonvoorzieningen, sportrolstoelen, begeleiding bij zelfstandig wonen, dagbesteding voor ouderen, maaltijdvoorziening, sociale alarmering, vervoersvoorzieningen, klussendiensten, algemeen maatschappelijk werk of vormen van psychosociale hulpverlening.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 7°

Het apart benoemen van de terreinen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid 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.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 8°

Onder dit beleidsterrein zijn alle activiteiten van de gemeente op het terrein van de openbare geestelijke gezondheidszorg begrepen. Hiermee is de keten van collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen, het opsporen en toeleiden naar de zorg en de opvang in één hand en kan optimale samenhang worden nagestreefd.

Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 9°

Met dit prestatieveld zijn de verantwoordelijkheden van de gemeenten voor het verslavingsbeleid vastgelegd. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de maatschappelijke zorg op een geïntegreerde manier te verlenen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding en de zorgsector voor de behandeling.

Artikel 1, eerste lid, onder h

Voor het begrip steunfunctiewerk is aansluiting gezocht bij de definitie uit de Welzijnswet 1994. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat het steunfunctiewerk zowel gemeenten kan ondersteunen bij de voorbereiding van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid als instellingen kan ondersteunen bij de uitvoering van dit beleid.

Artikel 1, tweede tot en met zesde lid

De bepalingen over de vraag wie worden gelijkgesteld met «echtgenoot» zijn opgenomen in verband met de in artikel 15 en 16 gegeven mogelijkheid van het vragen van een eigen bijdrage en het verlenen van een financiële tegemoetkoming door de gemeente, waarbij bepaald is dat deze afhankelijk gesteld kunnen worden van het inkomen van degene aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend en van zijn echtgenoot. Het tweede tot en met het zevende lid zijn afkomstig uit de AWBZ en de Wvg. In beide gevallen gaat het om artikel 1, tweede tot en met zevende lid.

Artikel 2

Dit wetsvoorstel beslaat het terrein van de maatschappelijke ondersteuning zoals in artikel 1 is omschreven. De definitie is zo gekozen dat de gemeente in beginsel een grote vrijheid heeft om lokaal invulling te geven en prioriteiten te stellen. Zoals hiervoor is aangegeven, is de Wmo op een aantal punten aanvullend. Er zijn terreinen waar de overheid ervoor kiest of heeft gekozen om specifieke wettelijke maatregelen te treffen. In die situaties gaan die specifieke wettelijke maatregelen voor. Op dit moment valt te denken aan de AWBZ, Ziekenfondswet, de Wet op de jeugdzorg, de Wet REA en de verschillende wetten die het «rugzakje» (leerlinggebonden financiering) in het onderwijs mogelijk te maken. Dat andere wetten voor gaan komt in dit artikel tot uitdrukking. Er is niet gekozen voor een limitatieve opsomming van die andere wetten, omdat dat van tijd tot tijd kan verschillen. Zo wordt bijvoorbeeld de Ziekenfondswet met ingang van 1 januari 2006 vervangen door de Zorgverzekeringswet. Ten aanzien van de Wet werk en bijstand zij opgemerkt dat de Wmo als een toereikende en passende voorliggende voorziening beschouwd kan worden. Concreet betekent dit dat als de Wmo oproept een bepaalde voorziening aan te bieden, de kosten hiervan niet kunnen worden vergoed op basis van de Wet werk en bijstand.

Artikel 3

In het sturingsconcept van het wetsvoorstel neemt het plan een centrale plaats in. Artikel 3 verplicht de gemeenteraad telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren een plan op te stellen. De periode van vier jaar sluit aan bij artikel 110 van de Gemeentewet en bij andere planverplichtingen voor de gemeenten, zoals bijvoorbeeld in de Wcpv beschreven. De mogelijkheid van tussentijdse wijziging is opgenomen om, desgewenst, een overgang van voorzieningen uit andere wetten mogelijk te maken. Als bijvoorbeeld in de verdere toekomst aanspraken uit de AWBZ zouden verdwijnen door deze te verwijderen uit het BZA, dient de gemeente zich een mening te vormen over de vraag of zij vervolgens vergelijkbare voorzieningen aan haar burgers zal verlenen. Dat laatste zal zij met des te meer reden moeten doen als tegelijk de bijbehorende middelen aan het gemeentefonds worden toegevoegd. Het resultaat van dat meningsvormende proces dient een plaats te krijgen in het (gewijzigde) plan. Het plan beperkt zich uiteraard niet tot de vraag welke voorzieningen verleend zullen worden. Het is een document waarin aandacht wordt besteed aan het totale beleid van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het gaat daarbij niet alleen om het beleid op de afzonderlijke onderdelen maar ook om de onderdelen in hun onderlinge samenhang. Het geeft de burger een basis om zijn (lokale) rechten te kennen als het gaat om individuele voorzieningen, waarbij de in artikel 5 neergelegde plicht om ter zake een verordening te maken voor de individuele voorzieningen deze rechten nader omschrijft. Maar het plan is evenzeer voor de burger van belang om zich een beeld te vormen van het gemeentelijke beleid in brede zin. Het kan voor de burger daarnaast een document zijn aan de hand waarvan hij, in combinatie met de door de gemeente gepubliceerde gegevens van artikel 9, kan zien wat ervan terecht gekomen is. Daarom verplicht het wetsvoorstel de gemeente in het plan niet alleen de hoofdzaken van beleid aan te geven, maar tevens te vermelden wat de gemeentelijke doelstellingen zijn, hoe het beleid zal worden uitgevoerd, en welke resultaten de gemeente wil behalen.

Artikel 4

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. De regering zal van deze mogelijkheid terughoudend gebruik maken en vooral ter facilitering van een zorgvuldige overgang. De regering denkt thans aan rolstoelen, scootmobielen en huishoudelijke verzorging als in de algemene maatregel van bestuur te benoemen voorzieningen. 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.

Artikel 5

In dit artikel wordt voor de gemeente de verplichting neergelegd om een verordening te maken over de verlening van voorzieningen. Deze verplichting geldt zowel voor individuele voorzieningen die zij op grond van artikel 4 is verplicht te verlenen als andere individuele voorzieningen die zij in het kader van de maatschappelijke ondersteuning verleent. De formulering van deze bepaling is zeer ruim gelaten. De gemeente krijgt 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.

Artikel 6

Artikel 6 bepaalt dat de gemeente een pgb kán verlenen, maar hiertoe niet verplicht is. Een pgb is een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden ten behoeve van een vooraf bepaald doel of activiteit; de ontvanger moet zich over de besteding ervan verantwoorden. De gemeente kan voor verschillende voorzieningen een verschillende keuze maken.

In het algemene deel van de toelichting is ingegaan op de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om het in alle gevallen aanbieden van een pgb niet verplichtend op te leggen.

Artikel 7

Bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I is in de Wvg de bepaling opgenomen dat op de financiële tegemoetkomingen titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is (artikel 5, vijfde lid, van de Wvg). In overeenstemming hiermee is in artikel 6 van het wetsvoorstel bepaald dat titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de persoonsgebonden budgetten en de financiële tegemoetkomingen.

Artikel 8

Bedoeling van dit artikel is duidelijk te maken dat de bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing zijn op zowel de «zorgplichtige» voorzieningen in de algemene maatregel van bestuur van artikel 4, als op alle andere op het verlenen van individuele voorzieningen betrekking hebbende onderdelen van de verschillende in artikel 1, eerste lid, onder g, genoemde beleidsterreinen. Zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen op grond van dit wetsvoorstel wat deze onderdelen betreft in beginsel geen rechten doen gelden. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt bij algemene maatregel van bestuur. Het tweede lid biedt daarvoor de basis. Voor het tweede lid is aangesloten bij artikel 3, negende lid van de Wet op de jeugdzorg.

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.

Artikel 9

Dit artikel verplicht de gemeente om bepaalde prestatiegegevens over de maatschappelijke ondersteuning te registreren en deze jaarlijks te publiceren. Eveneens dienen de gegevens verstrekt te worden aan de Minister van VWS of een door hem aan te wijzen centrale onderzoeksinstelling. De onderzoeksinstelling verzamelt en analyseert deze gegevens en verwerkt ze in rapportages waarin de prestaties van de gemeenten in een betekenisvolle samenhang onderling worden vergeleken. Doel hiervan is burgers en maatschappelijke organisaties in staat te stellen op eenvoudige wijze de prestaties van hun gemeente op het terrein van de maatschappelijke

ondersteuning te beoordelen en deze te vergelijken met de prestaties van andere gemeenten. Omdat de prestatiegegevens vergelijkbaar dienen te zijn, stelt de Minister van VWS vast om welke gegevens het in ieder geval gaat.

De regering denkt vooral aan gegevens over tevredenheid van cliënten en burgers over de verleende ondersteuning en over de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling en aan gegevens over de financiële inzet van gemeenten. Een voorbeeld kan zijn de waardering van de lokale bevolking over de leefbaarheid van hun wijk of het oordeel van de mantelzorgers over de ondersteuning die zij ervaren. De informatie moet aansluiten bij de bedoeling van de beleidsterreinen zoals genoemd in artikel 1 van dit wetsvoorstel en ter voorkoming van bureaucratische lasten zoveel mogelijk aansluiten bij de gegevens die gemeenten nu al registreren in het kader van de Welzijnswet 1994, de Wvg en de AWBZ. De precieze operationalisering van de gegevens wordt in overleg met de VNG vastgesteld. Het is niet de bedoeling hiermee een verantwoordingsrelatie met het Rijk vorm te geven.

Artikel 10

De regering acht het van belang dat op het terrein dat dit voorstel van wet bestrijkt, de werkzaamheden in principe aan derden worden uitbesteed. De gemeente is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en draagt zorg voor de uitvoering. Dat betekent niet dat zij zelf de uitvoerende organisatie is. Door uitbesteding kan de gemeente zich beter concentreren op de kerntaak van de integrale beleidsvorming en heeft zij een prikkel om zich een oordeel te vormen over de gewenste en de geleverde kwaliteit van wat wordt uitbesteed. Hierbij kan een parallel getrokken worden met het bepaalde in de Wet werk en bijstand in relatie tot de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarbij gemeenten verplicht zijn de werkzaamheden ten behoeve van de arbeidsinschakeling van personen te laten uitvoeren door derden die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf de inschakeling van personen in de arbeid bevorderen.

Soms kan het dienstig zijn als de gemeente werkzaamheden zelf uitvoert. Te denken valt aan de invulling van het «ene loket» of bijvoorbeeld de functie van sociale raadslieden. Een ander voorbeeld kan zijn de gemeentelijke plantsoendienst die in een «slappe» periode even de sneeuw op de stoep komt ruimen bij iemand die dat wegens een handicap niet zelf kan.

Met het begrip «zo veel mogelijk» geeft de regering aan dat er een bewijslast op de gemeente rust om aan te geven dat er in dat geval geen private partij is die de taak onder redelijke condities wil en kan uitvoeren. Het tweede lid van dit artikel heeft betrekking op zaken. De regering vindt het in dat geval logischer dan bij alle vormen van dienstverlening dat deze van derden worden betrokken. Dit sluit ook aan bij de huidige praktijk van de Wvg. Daarom heeft zij hiervoor voor een steviger bewijslast voor de gemeente gekozen met «tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is».

De gemeente is vrij om de uitvoering door derden, binnen de daarvoor toepasselijke regelgeving, via subsidies of aanbesteding vorm te geven.

Artikel 11

Doel van dit artikel is zeker te stellen dat de gemeente burgers, instellingen en organisaties betreft bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. De formulering «bij de voorbereiding van het beleid» is zeer breed, en omvat daarom niet slechts de

voorbereiding en opstelling van het plan, maar het beleid in het kader van dit wetsvoorstel in volle breedte.

Artikel 12

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 laatsten tot de gemeente is vaak ook op andere wijze vormgegeven (bijvoorbeeld via contracten of subsidierelaties).

Het woord «vragers» in dit artikel dient ruim te worden opgevat. Het gaat niet alleen om mensen die een individuele voorziening vragen, maar evenzeer om potentiële vragers. Te denken valt daarbij aan organisaties van ouderen, gehandicapten, dak- en thuislozen, jongeren, mantelzorgers et cetera. Het «potentiële» van de vragers kan anderzijds niet zo ver gaan dat iedere organisatie, vanuit de gedachte dat immers iedereen wel eens een beroep op de gemeentelijke voorzieningen zou moeten kunnen doen, als «organisatie van vragers» kan worden aangemerkt. De gemeente kan gemotiveerd zelf uitmaken wanneer zij een organisatie als representatief beschouwt.

Artikel 13

Dit artikel geeft provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten de opdracht tot het uitvoeren van wat wordt aangeduid als «steunfunctiewerk», zoals omschreven in artikel 1, eerste lid, onder c. Eerder, bij de Welzijnswet 1994, is een bedrag aan het provinciefonds toegevoegd om deze functie uit te voeren.

Artikel 14

Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Welzijnswet 1994 is in het eerste lid bepaald dat de vier grote steden voor wat het steunfunctiewerk betreft worden gelijkgesteld met provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten. Overeenkomstig artikel 6, tweede lid van de Welzijnswet 1994 bevat het tweede lid van het wetsontwerp de uitzondering, namelijk dat ten aanzien van het beleid inzake steunfunctiewerk voor minderheden de vier grote steden niet gelijkgesteld worden met de provincie.

Artikel 15

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 worden gesteld. 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.

De aansluiting op de eigenbijdrageregeling AWBZ betekent dat een eigen bijdrage alleen gevraagd mag worden aan verzekerden van 18 jaar of ouder. De bijdrageplicht voor onderhoudsplichtige ouders zoals die in artikel 5, tweede lid, van de Wvg geregeld is, komt daarmee te vervallen.

De regering ziet geen reden om een directe relatie te leggen tussen de eigen bijdrage en het aanwezige vermogen omdat de eigen bijdrage wordt afgeleid van het zogenoemde verzamelinkomen, zijnde het totaal van de inkomsten en aftrekposten in de drie boxen voor de inkomstenbelasting. Daarbij bevat box 3 de (forfaitaire) inkomsten uit vermogen. Op die manier wordt – zij het op indirecte wijze – voldoende rekening gehouden met het vermogen van de Wmo-cliënten.

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.

Artikel 16

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 16 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 artikel 7:255 Burgerlijk Wetboek 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. Met het derde lid wordt beoogd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen min of meer vergelijkbaar met regels die nu zijn opgenomen in de Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen Wvg. Met name wordt gedacht aan regels waarbij wordt bepaald dat wat verschuldigd is aan eigen bijdrage en aan eigen aandeel in de kosten van een voorziening waarvoor een financiële tegemoetkoming wordt verleend, niet meer bedraagt dan een bepaald deel van het inkomen.

Niet is overgenomen wat in artikel 5, tweede lid, van de Wvg geregeld is. De bijdrageplicht voor onderhoudsplichtige ouders zoals die in die bepaling geregeld is, komt te vervallen.

Artikel 17

Dit artikel regelt dat op grond van de Wmo enerzijds specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt aan gemeenten ten behoeve van de openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid en anderzijds ten behoeve van vrouwenopvang. Deze vier terreinen maken deel uit van de beleidsterreinen zoals beschreven in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 7°, 8° en 9°.

Op basis van de Welzijnswet 1994 is in 2004 de Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld van kracht geworden. De middelen van deze regeling worden na afloop van de regeling vanaf 2007 aan de specifieke uitkering vrouwenopvang toegevoegd (met uitzondering van de gemeenten die de middelen voor deze terreinen ontvangen via de Brede doeluitkering SIV).

De formulering van dit artikel sluit aan bij wat over maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid is opgenomen in artikel 10a van de Welzijnswet 1994. In de brief van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1) staat dat de middelen voor deze beleidsterreinen naar centrumgemeenten blijven gaan. Op deze manier is er een betere waarborg voor het handhaven van de crisisopvangfunctie bij dak- en thuisloosheid en bij geweld in de thuissituatie. Indertijd bestond bij de Tweede Kamer de vrees dat een verdeling van middelen via het gemeentefonds zou leiden tot een afbraak van het bestaande voorzieningenniveau op deze drie terreinen. De voorkeur ging uit naar een systeem waarin de middelen gericht toegedeeld worden aan de gemeenten waar de voorzieningen geconcentreerd zijn. De afgelopen jaren is het bestuurlijk stelsel van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en het verslavingsbeleid onderwerp geweest van onderzoek.¹ Dat heeft geen aanleiding gegeven dat stelsel aan te passen. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport «Zorg voor verslaafden» (Kamerstukken II 2003/04, 29 660, nr. 1) wel dat de centrumgemeenten hun regierol voor de verslavingszorg onvoldoende (kunnen) vervullen. Het gaat met name om de overgang van behandeling naar begeleiding van problematisch verslaafden bij wonen, werken en financiën.

In de brief van 17 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 325, nr. 2) wordt ingegaan op het versterken van deze regierol van gemeenten. In de brief staat dat de middelen die door GGZ-instellingen worden aangewend ten behoeve van aan de openbare geestelijke gezondheidszorg verwante activiteiten van de AWBZ naar de gemeenten worden overgeheveld. De aanpak van de hardnekkige problematiek van (overlastgevende) zorgmijders vraagt bijna altijd de medewerking van meerdere partijen. Door de openbare geestelijke gezondheidszorg op te nemen in dit wetsvoorstel worden de mogelijkheden van de gemeenten bij de aanpak van verloedering en overlast versterkt. Deze overheveling sluit eveneens aan bij het voornemen om de AFBZ-subsidieregeling OGGZ onder te brengen in dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/2004, 29 538, nr. 1).

In de brief van 14 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004/04, 29 248, nr. 8) is aangegeven dat individuele GGZ-preventie onderdeel van de aanspraken in de nieuwe Zorgverzekeringswet wordt. De verantwoordelijkheid voor de collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen wordt naar de gemeenten overgebracht.

¹ «Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen», F. Fleurke, Vrije Universiteit, 2002; Interdepartementaal Beleidsonderzoek «De maatschappelijke opvang verstopt», 2003.

In het eerste, respectievelijk het tweede lid is vastgelegd, dat voor de openbare geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en voor vrouwenopvang specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt door de Minister van VWS aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten. Er is gekozen voor het handhaven van twee afzonderlijke specifieke uitkeringen. De regering hecht aan voldoende landelijk toegankelijke en veilige plaatsen voor vrouwenopvang.¹ Veel vrouwen die een beroep willen doen op de vrouwenopvang willen bij voorkeur niet verblijven in een vrouwenopvangvoorziening die gelegen is in hun (voormalige) woonomgeving. Daarnaast bestaat er een geringe overlap tussen de doelgroep van het beleid op het terrein van de vrouwenopvang en doelgroepen van de ambulante verslavingszorg en de maatschappelijke opvang.

Op grond van de hierboven opgenomen omschrijving van beide beleids-terreinen kan een gemeente de middelen voor vrouwenopvang niet inzetten voor maatschappelijke opvang. Andersom kan dat wel omdat de omschrijving van maatschappelijke opvang die van vrouwenopvang omvat.

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU SIV) ontvangen 27 van de 43 centrumgemeenten langs die weg de middelen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en 25 van de 35 centrumgemeenten de middelen vrouwenopvang². In artikel 30 van het voornoemde Besluit is een herziene bijlage opgenomen van het Besluit specifieke uitkeringen. Daarin zijn de centrumgemeenten die tot de G-30 behoren niet langer opgenomen.

De openbare geestelijke gezondheidszorg kent thans verschillende financieringsstromen: de uitkering uit het gemeentefonds voor de uitoefening van de taken uit de Wcpv, de AFBZ-subsidieregeling OGGZ, AWBZ-middelen die GGZ-instellingen en verslavingszorginstellingen inzetten voor OGGZ-gerelateerde activiteiten en voor de collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen. Voor de uitoefening van de taken zoals neergelegd in de Wcpv ontvangen gemeenten een bijdrage via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het feit dat die taken overgaan naar de Wmo heeft geen invloed op de werkwijze. Alleen de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten ontvangen een specifieke uitkering waarin ook de middelen uit de AFBZ-subsidieregeling OGGZ, de AWBZ-middelen die GGZ-instellingen en verslavingszorg-instellingen inzetten voor aan openbare geestelijke gezondheidszorg gerelateerde activiteiten en de AWBZ-middelen voor collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen.

Vanwege de samenhang met het beleid op het gebied van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zullen (op termijn) de middelen voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (AWBZ-middelen, de AFBZ-subsidieregeling OGGZ en de AWBZ-middelen voor de collectieve preventie van ernstige psychosociale problemen) aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid worden toegevoegd³. Hiermee geeft de regering ook invulling aan het belang dat zij eraan hecht dat de over te hevelen middelen ingezet worden voor deze doelgroep. Zij wil dat de overheveling bijdraagt aan het doel dat meer zorgmijders hulp accepteren.

Dit betekent dat de centrumgemeenten verantwoordelijk zijn voor het bieden van activiteiten die beogen dat (overlastgevende) zorgmijders worden toegeleid naar de geestelijke gezondheidszorg of de verslavingszorg. Omdat ook de voorwaarde gehandhaafd blijft dat de centrumgemeente over de besteding van de specifieke uitkeringen overlegt met de omliggende gemeenten, meent de regering dat op deze manier ook

¹ Kamerstukken II 2003–2004, 29 325, nr. 1.

² Staatsblad 31 mei 2005, nr. 264.

³ Verdeelsleutel en overgangperiode worden nog nader uitgewerkt.

voor de openbare geestelijke gezondheidszorg een landelijk dekkend stelsel gehandhaafd blijft.

Door de AWBZ-middelen die GGZ-instellingen en verslavingszorg-instellingen 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 aanbod¹.

Artikel 17, derde lid

In het derde lid is vastgelegd dat ten aanzien van een aantal onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Bij die algemene maatregel van bestuur zal allereerst het bedrag van de uitkering dan wel de wijze waarop dat bedrag wordt bepaald geregeld worden. Voor de bepaling van dat bedrag hanteert de Minister van VWS het verdeelsysteem dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) voor de onderhavige terreinen heeft opgesteld. Ook de toe te voegen middelen voor de openbare geestelijke gezondheidszorg zullen langs deze weg verdeeld worden. Dat systeem wordt ook gebruikt voor de jaarlijkse bepaling van de hoogte van de middelen die de grote steden ontvangen in het kader van BDU SIV. Met deze steden is afgesproken dat de verdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en voor vrouwenopvang ingevolge artikel 17, eerste lid, van het Besluit BDU SIV gedurende de derde periode van het grotestedenbeleid (GSB) éénmaal kan worden gewijzigd (nota «Samenwerken aan de Krachtige stad», blz.119) (Kamerstukken II 2003/04, 21 062, nr. 116).

Een wijziging van de verdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en voor vrouwenopvang betreft ook de centrumgemeenten die op basis van artikel 17 van dit wetsvoorstel een uitkering ontvangen. Een wijziging vindt niet eerder plaats dan nadat de Minister van VWS een onderzoek heeft uitgevoerd naar die verdeling. De minister zal overgaan tot wijziging van de verdeling indien de resultaten van het bovenbedoelde onderzoek daartoe aanleiding geven. Zowel de centrumgemeenten voor vrouwenopvang en voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid, die niet behoren tot de GSB-steden, als de GSB-steden die behoren tot de centrumgemeenten voor vrouwenopvang en verslavingsbeleid worden gehoord over de resultaten van het bovenbedoelde onderzoek alvorens de minister besluit tot wijziging van de verdeling. Het horen biedt de betrokken gemeenten de mogelijkheid om hun standpunt over de resultaten mondeling naar voren te brengen en de minister van nadere informatie te voorzien.

Andere onderwerpen ten aanzien waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld, zijn opgenomen in de onderdelen b tot en met f van het derde lid van artikel 17. Wat betreft de afrekening en verantwoording van de besteding van de uitkering wordt aangesloten bij de rekening en verantwoording op basis van de Gemeentewet.

Artikel 17, vierde lid

Het vierde lid sluit aan bij de bepalingen die hierover in de Welzijnswet 1994 waren opgenomen. De bepalingen zijn ook van kracht voor de grote steden die op basis van het Besluit BDU SIV middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang ontvangen. Op basis van het vierde lid dient een gemeente waaraan een uitkering verstrekt

¹ De Tweede Kamer wordt separaat geïnformeerd over de verdere uitwerking van deze overheveling.

wordt, ervoor zorg te dragen dat instellingen die op grond van die uitkering middelen ontvangen, hun werkzaamheden registreren en de geregistreerde gegevens verstrekken aan een door de minister aangewezen instelling. Het betreft niet tot personen herleidbare informatie over de cliënten die in de instellingen verblijven. Hiermee wordt echter geen inzicht gegeven in het gemeentelijk beleid op dit terrein, zoals informatie over preventie- en herstelactiviteiten, samenwerking met andere sectoren en met andere regiogemeenten. Inzicht in gemeentelijk beleid op rijksniveau is in dit geval nodig om te kunnen beoordelen of het met de uitkeringen beoogde doel – een samenhangend en integraal beleid op de terreinen maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang) en verslavingsbeleid – ook daadwerkelijk wordt bereikt. Zo is het op rijksniveau van belang te weten of sprake is van een evenwichtig patroon van voorzieningen gericht op alle doelgroepen van het beleid. Meer specifiek is het van belang gegevens te hebben over bijvoorbeeld de achtergronden en problemen van de (potentiële) cliënten van de opvang, de capaciteit en de verschillende soorten maatschappelijke opvangvoorzieningen.

Zoals in de nota Verslavingsproblematiek (Kamerstukken II 1991/1992, 22 684, nr. 2) en in de toelichting bij de wijziging van de Welzijnswet 1994 (Kamerstukken II 1996–1997, 25 397, nr. 3) al is aangegeven, is het kabinet van oordeel dat decentralisatie van het verslavingsbeleid er niet toe mag leiden dat de bestaande landelijke expertise verloren gaat en dat bewerkstelligd moet worden dat instellingen voor verslavingsbeleid deelnemen aan de uniforme nationale informatievoorziening. Zoals in voornoemde nota is opgemerkt, maakt het deelnemen aan die informatievoorziening het mogelijk dat op Europees niveau kan worden deelgenomen aan het Europees Drugswaarnemingscentrum. In het kader van artikel 8 van de Verordening (EG) nr.302/93 van de Raad van Europese gemeenschappen van 8 februari 1993 tot oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (PbEG L 36) is Nederland daartoe verplicht. Verder wordt op die wijze bereikt dat informatie beschikbaar komt, die het mogelijk maakt periodiek verslag te doen van de wijze waarop door Nederland inhoud wordt gegeven aan de verplichting van adequate preventie en hulpverleningsmaatregelen in het kader van diverse verdragen van de Verenigde Naties.

Artikel 17, vijfde en zesde lid

Het vijfde lid is in overeenstemming met artikel 12 van de Welzijnswet 1994.

In de Welzijnswet 1994 wordt op de onderhavige terreinen de voorwaarde gesteld dat de voorzieningen op die terreinen toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont. In het Plan van aanpak Verloedering en Overlast¹ is een beperking hiervan aangekondigd. De uitwerking hiervan vraagt grote zorgvuldigheid. Op dit moment wordt daar nog geen invulling aan gegeven en blijft vooralsnog de landelijke toegankelijkheid gehandhaafd. Voor de vrouwenopvang dient de landelijke toegankelijkheid onvoorwaardelijk gegarandeerd te worden. Ten opzichte van de Welzijnswet 1994 heeft een aanscherping plaatsgevonden: het betreft alleen voorzieningen die de gemeente bekostigt uit de twee genoemde uitkeringen. De voorwaarde van landelijke toegankelijkheid geldt niet voor voorzieningen die de gemeente uit eigen middelen bekostigt.

Artikel 18

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. Van deze mogelijkheid zal terughoudend gebruik gemaakt worden, in lijn met de

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 325, nr. 2.

kabinetsreactie op de bevindingen en aanbevelingen van de Stuurgroep Brinkman (Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 B, nr. 16). Slechts waar het erom gaat de totstandkoming van nieuwe voorzieningen te bevorderen of een nieuwe samenhang tussen voorzieningen tot stand te brengen zal naar het middel van een specifieke uitkering worden gegrepen, waarbij te allen tijde het beoordelingskader voor de specifieke uitkeringen zal worden gehanteerd. Daarbij zal strikt de hand worden gehouden aan de voorwaarde dat een specifieke uitkering wordt gehanteerd wanneer er een nationaal politiek belang aan het doel wordt gehecht en er (nog) weinig vertrouwen is dat de medeoverheden dit doel tot stand kunnen brengen. 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.

Artikel 19

Met uitzondering van de bevoegdheid bepaalde specifieke uitkeringen en stimuleringsuitkeringen te verstrekken is in dit wetsvoorstel niet voorzien in een specifieke taak voor de minister. Wél heeft deze de zogeheten «systeemverantwoordelijkheid» voor de werking van de wet. Ter uitoefening daarvan zal hij als regel over bepaalde gegevens aangaande de uitvoering van de wet moeten kunnen beschikken. Gemeenten zijn in die gevallen gehouden deze gegevens kosteloos ter beschikking te stellen. De systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op de werking van de wet in de gemeenten gezamenlijk en of met het instrument van deze wet het maatschappelijk doel van deze wet is bereikt of naderbij is gebracht.

Artikel 20

Dit artikel biedt de mogelijkheid om ten behoeve van de berekening van de eigen bijdrage en financiële tegemoetkoming gebruik te maken van gegevens van de belastingdienst. Daardoor is het mogelijk de administratieve lasten van burgers te beperken.

Dit artikel vloeit voort uit de vereisten op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 21

Dit artikel beoogt de werking van de Wmo in ieder geval eens in de vier jaar te evalueren. Langs deze weg kan de minister invulling geven aan zijn systeemverantwoordelijkheid. Bij die evaluatie zal het behalen van de beoogde maatschappelijke doelen centraal staan. De uitkomsten van de evaluatie kunnen uiteindelijk consequenties met zich mee brengen voor bijvoorbeeld de reikwijdte van de wet.

Artikel 22

Overeenkomstig artikel 9 van de Wvg is in artikel 22 bepaald dat roerende zaken, voor de aanschaf waarvan krachtens deze wet een financiële tegemoetkoming is verstrekt, die zijn aangeschaft met een persoonsgebonden budget of die krachtens deze wet in eigendom of bruikleen zijn verleend, niet vatbaar zijn voor vervreemding, verpanding, belening of beslag, zolang die roerende zaken voor de rechthebbende op die zaken nodig zijn.

Artikel 23

De wettelijke basis voor (landelijke) subsidies die door de Minister van VWS kunnen worden verstrekt op grond van de Welzijnswet 1994 blijft vooralsnog gehandhaafd via dit artikel. Op termijn zal de wettelijke basis

voor subsidies van VWS op de terreinen welzijn en sport ondergebracht worden in de Kaderwet volksgezondheidssubsidies. Dit artikel is opgenomen om tot die tijd te voorzien in een wettelijke basis voor landelijke subsidiëring. In paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting is hier nader op ingegaan.

Overige onderdelen van de Welzijnswet 1994 vervallen met de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Hiermee verdwijnt ook de mogelijkheid om door het Rijk bij algemene maatregel van bestuur vormen van kinderopvang aan te wijzen waarvoor gemeenten verplicht worden een verordening met regels over kwaliteit en toezicht op te stellen en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen te stellen ten aanzien van vormen van kinderopvang die niet onder de Wet kinderopvang (Wk) vallen. Hiermee wordt aangesloten bij het beleid ten aanzien van kwaliteit dat dit wetsvoorstel en de Wk voorstaat.

Artikel 24

Met artikel 36 van dit wetsvoorstel wordt de Welzijnswet 1994 ingetrokken. De grondslag voor subsidiëring door de rijksoverheid van de beleidsterreinen maatschappelijke zorg en sport, die voorheen was gebaseerd op de Welzijnswet 1994, wordt met deze wijziging ondergebracht in de Kaderwet volksgezondheidssubsidies. De beleidsterreinen, opgesomd in artikel 2 van de Welzijnswet 1994, vallen onder de term «maatschappelijke zorg en sport». De subsidiëring door de rijksoverheid onder de Welzijnswet 1994 had betrekking op de zogenaamde landelijke functie. Dit wordt nu tot uitdrukking gebracht met de woorden «voor zover van landelijke betekenis». Met de verandering in terminologie van «welzijn» naar «maatschappelijke zorg en sport» wordt derhalve geen inhoudelijke wijziging beoogd. De nieuwe terminologie sluit beter aan bij de bredere beleidsfilosofie binnen het Ministerie van VWS. De citeertitel van deze wet wordt als gevolg van de bredere reikwijdte van de wet gewijzigd in de Kaderwet VWS-subsidies.

Artikel 24, onder A

Door toevoeging en onderbrenging van de terreinen maatschappelijke zorg en sport aan de Kaderwet volksgezondheidssubsidies wordt in de wettelijke basis voor subsidieverlening door het Ministerie van VWS voorzien.

Artikel 24, onder B

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt de bepaling aan te passen die het mogelijk maakt nadere regels te stellen met betrekking tot delegatie van de bevoegdheid subsidiebesluiten te nemen. De bepaling wordt aangepast aan de daarvoor ontworpen standaardbepaling. Een gelijklopende bepaling komt ook in de verschillende kaderwetten van andere ministeries voor.

Artikel 25

Artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 2°, onder b, van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) is aangepast. Ten opzichte van de huidige Wmcz-bepaling zijn er twee zaken aangepast. Allereerst is de Wmcz niet langer van toepassing op het peuterspeelzaalwerk, het gecoördineerd ouderenwerk en het algemeen maatschappelijk werk. De regering volgt hiermee de besluitvorming op grond van de evaluatie van de Wmcz uit 2000 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 78 en nr. 126). Ten tweede worden activiteiten gericht op thuiszorg en cliëntondersteu-

ning toegevoegd. Deze activiteiten vallen nu onder respectievelijk artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 1, en artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 2, onder a, van de Wmcz. Deze activiteiten vallen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedeeltelijk en op termijn geheel onder de Wmo. Door de beide vormen ook aan artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 2°, onder b, van de Wmcz toe te voegen is cliënteninspraak bij deze activiteiten gewaarborgd.

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.

Artikel 26

Met het intrekken van de Welzijnswet 1994 zal de verwijzing naar die wet in artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 2°, onder b, van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) gewijzigd worden. Dit artikel is van toepassing tot het moment van intrekken van de Welzijnswet 1994. Daarna zal artikel 25 van onderhavig wetsvoorstel van toepassing zijn.

Artikel 27

De Wet klachtrecht cliënten zorgsector verwijst in artikel 1, eerste lid, onder b, onderdeel 1°, onder b, naar «uitvoerend werk». «Uitvoerend werk» is een begrip dat in het kader van de Welzijnswet 1994 is gedefinieerd. Omdat die wet wordt ingetrokken is het begrip vervangen door een omschrijving ervan: activiteiten rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving.

Artikel 28

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgenomen in het algemeen deel in paragraaf 6 «Relatie met andere wetten», alsmede in de artikelsgewijze toelichting onder «Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 8°».

Artikel 29

Artikel 7:255 en 7:274 van het Burgerlijk Wetboek verwijzen naar de definitie van «gehandicapte» uit de Wvg. Omdat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook de Wvg wordt ingetrokken, is deze verwijzing vervangen. Met de voorgestelde definitie wordt aangesloten bij wat gebruikelijk is in het maatschappelijk verkeer.

Artikel 30 en 31

Artikel 15a van de Woningwet verwijst naar de definitie van «gehandicapte» uit de Wvg. Omdat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook de Wvg wordt ingetrokken is deze verwijzing vervangen in lijn met de wijziging in artikel 29.

Artikel 32

In de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, artikel 67, wordt verwezen naar maatschappelijke opvang in de Welzijnswet 1994. Met deze wijziging vindt verwijzing plaats naar artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 7°, van de Wmo.

Artikel 33

Met deze bepaling komt de verwijzing naar de Welzijnswet 1994 in artikel 24 van de Wet inburgering nieuwkomers te vervallen.

Artikel 34

Met deze bepaling komt de verwijzing naar de Welzijnswet 1994 in de artikelen 90 en 97 van de Wet kinderopvang te vervallen.

Artikel 35

Artikel 35 voorziet erin dat enkele regelingen die nu op de Welzijnswet 1994 berusten na inwerkingtreding van deze wet hun juridische grondslag in deze wet hebben. Inhoudelijk sluit de doelstelling van deze regelingen aan bij hetgeen dit wetsvoorstel beoogt.

Artikel 36

In de onderdelen a en b zijn de gebruikelijke overgangsbepalingen opgenomen met betrekking tot de financiële verantwoording, vaststelling en uitbetaling van op grond van de Welzijnswet 1994 verleende subsidies en uitkeringen en met betrekking tot wettelijke procedures en rechtsgedingen tegen besluiten die op grond van de Welzijnswet 1994 zijn genomen.

Artikel 37

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de Wvg ingetrokken. Artikel 37, eerste lid, onder b, voorziet erin dat degenen die nu rechten en plichten op grond van de Wvg genieten, hier op aanspraak kunnen blijven maken voor de duur van hun beschikking, doch ten hoogste voor één jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Voor zover het om nieuwe aanvragen gaat voorziet artikel 37 eerste lid, onder c, erin dat de Wvg van toepassing blijft tot drie maanden nadat de gemeenteraad een verordening heeft vastgesteld op grond van artikel 4 van deze wet of tot uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Voor zover het betreft voorzieningen waarvoor geen verordening is vereist blijft de Wvg van toepassing tot drie maanden nadat de gemeenteraad een plan heeft vastgesteld. Met de termijn van drie maanden meent de regering de gemeente voldoende de tijd te geven haar maatschappelijke ondersteuningsbeleid in te vullen en daaraan uitvoering te geven.

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.

Met het intrekken van de Wvg vervallen het Besluit Rijksvergoeding Wvg-woonvoorzieningen en het Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten. De onderwerpen van deze regelingen maken onderdeel uit van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid. De middelen voor de uitvoering van deze regelingen zullen aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

Op grond van het eerste lid, onder a, blijven de bepalingen van de Wvg van toepassing met betrekking tot de financiële verantwoording, vaststelling en uitbetaling van verleende uitkeringen.

Artikel 38

Dit artikel bevat een overgangsregime voor de huishoudelijke verzorging die met de inwerkingtreding van de Wmo onder de reikwijdte van deze wet valt.

In het eerste lid is de huishoudelijke zorg gedefinieerd zoals die zorg op dit moment omschreven is in artikel 3 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ.

De aanspraken op zorg waarop op grond van de AWBZ aanspraak bestaat worden ingevolge artikel 6, derde lid van de AWBZ, bij algemene maatregel van bestuur geregeld. De desbetreffende algemene maatregel van bestuur is het Besluit zorgaanspraken AWBZ. Op het moment dat het onderhavige voorstel van wet tot wet verheven is en in werking treedt, zal het Besluit zorgaanspraken AWBZ aangepast zijn en zal geregeld zijn dat de AWBZ-zorg niet omvat huishoudelijke verzorging ten behoeve van het behoud van zelfstandig functioneren of deelname aan het maatschappelijke verkeer. Het is namelijk de bedoeling dat deze zorg op dat moment onder de reikwijdte van de Wmo valt. Strikt genomen is het tweede lid niet nodig. Omdat er echter voor gekozen is het overgangsregime met betrekking tot de huishoudelijke verzorging in de Wmo te regelen, is besloten om ook in de Wmo vast te leggen dat de huishoudelijke verzorging die onder de reikwijdte van de Wmo valt, niet meer tot de AWBZ-aanspraken gerekend wordt. Een voordeel van deze bepaling is tevens dat met de aanvaarding van de Wmo een expliciet besluit genomen is over de huishoudelijke verzorging.

Het derde lid regelt dat personen die voor de inwerkingtreding van de Wmo voor huishoudelijke verzorging op grond van de AWBZ een indicatiebesluit hebben voor de duur van het besluit, doch tot maximaal één jaar na de inwerkingtreding van de Wmo hun rechten en plichten blijven behouden, zij het dat de Wmo deze rechten en plichten overneemt. Het college van burgemeester en wethouders neemt dan ook de taken van de zorgverzekeraars over.

Dit lid alsmede het vierde en vijfde lid regelt ook de rechten en de plichten met betrekking tot het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke verzorging. Een persoon met een AWBZpersoonsgebonden budget heeft een indicatiebesluit voor huishoudelijke verzorging. Hij heeft dus ook gewoon aanspraak op huishoudelijke verzorging, maar kiest nadat het indicatiebesluit is afgegeven eventueel in plaats van zorg in natura voor een persoonsgebonden budget. Het persoonsgebonden budget valt dus onder het in deze leden geregelde overgangsregime.

Voor aanvragen voor huishoudelijke verzorging die na de inwerkingtreding van de Wmo worden ingediend, geldt in beginsel het regime van de Wmo. Om de overgang goed te regelen is in het vierde lid voor deze aanvragen geregeld dat tot drie maanden nadat de gemeenteraad een verordening heeft vastgesteld, het college van burgemeester en wethouders een besluit moet nemen met overeenkomstige toepassing van de regels zoals die golden voor de huishoudelijke verzorging toen die nog onder de AWBZ viel. Dit overgangsregime geldt niet langer dan één jaar na de inwerkingtreding van de Wmo.

In het vijfde lid is vervolgens geregeld dat als op grond van het vierde lid een indicatiebesluit is afgegeven vervolgens het derde lid geldt. Ook hier

geldt dus dat personen die voor huishoudelijke verzorging een indicatiebesluit hebben voor de duur van het besluit, doch tot maximaal één jaar na de inwerkingtreding van de Wmo hun rechten en plichten blijven behouden, zij het dat de Wmo deze rechten en plichten overneemt. In dit geval is echter het indicatiebesluit niet genomen op grond van de AWBZ, maar op grond van de Wmo door college van burgemeester en wethouders.

Het zesde lid regelt dat de wettelijke procedures en rechtsgedingen tegen besluiten betreffende huishoudelijke verzorging die op grond van de AWBZ zijn genomen, dan wel op tegen deze besluiten in te stellen of ingestelde beroepen, zowel in eerste aanleg als in verdere instantie, de regels bij of krachtens de AWBZ van toepassing blijven.

Artikel 39

Het voornemen bestaat de Wmo nagenoeg in haar geheel in werking te doen treden. De bepaling dat de inwerkingtreding voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, is vooral opgenomen in verband met de artikelen 23, 24, 25, 26 en 36.

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