



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Mevrouw drs. C. Ross-Van Dorp  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

doorkiesnummer (070) 373 8220	uw kenmerk DVVO-U-2545722	bijlage(n)
onderwerp consultatie WMO	ons kenmerk SEZ/2005000163	datum 13 januari 2005

Geachte mevrouw Ross-Van Dorp,

Met uw brief d.d. 22 december 2004 zond u ons ter consultatie een voorontwerp van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Hieronder treft u onze opmerkingen aan.

### Inleiding

“ Samenhangend lokaal beleid om ‘meedoen’ mogelijk te maken, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel. Het aantal ouderen neemt de komende decennia sterk toe, waarbij ook het aantal mensen dat een zeer hoge leeftijd bereikt zal stijgen. Tegelijk willen steeds meer mensen, ook als zij zorg- of hulpbehoevend zijn geworden, thuis blijven wonen, zelfstandig blijven functioneren en onverminderd deelnemen aan de samenleving.

De gemeente krijgt in de WMO aanzienlijk meer verantwoordelijkheden voor het beleid voor mensen met beperkingen of problemen, en meer in het algemeen voor het versterken van de sociale samenhang, voor het voorkómen van problemen, en voor het bevorderen van de deelname, van iedereen, aan de samenleving. Het gemeentelijk domein wordt daarmee op langere termijn een belangrijke potentiële landingsplaats voor de verstrekkingen die om welke reden dan ook niet meer een verzekerd recht op grond van de AWBZ kunnen zijn. In de loop van het vorige jaar is het debat versmald tot de (enkelvoudige) huishoudelijke hulp. Het brede perspectief is daardoor verbleekt. Wij achten het van belang dat dit perspectief in de toelichting op het wetsontwerp met meer nadruk wordt neergezet.

De VNG heeft eerder aangegeven in te stemmen met deze basisfilosofie van de WMO. Tegelijkertijd hebben wij aangegeven dat de gemeenten over voldoende beleidsmatige en financiële middelen dienen te kunnen beschikken om de in de WMO vast te leggen taken goed te kunnen uitvoeren. Onze instemming met de basisfilosofie en ons oordeel over de gemeentelijke bevoegdheden en risico's zijn richtinggevend voor ons oordeel over het thans voorliggende voorontwerp van wet.

### Algemene opmerkingen.

1. Het wetsvoorstel schippert tussen beleidsvrijheid voor gemeenten en centrale aansturing vanwege maatschappelijke druk. Wij zien dit spanningsveld als een politiek feit. De AMvB's die worden aangekondigd voor prestatievelde 6 (art. 4.1.) en de financiële tegemoetkomingen (art. 6.3) zijn potentieel sterk beperkend voor de gemeentelijke beleidsvrijheid en impliceren daarmee behoorlijke financiële risico's voor de gemeenten. Wij waarderen de terughoudendheid die in de MvT ten aanzien van de vulling van de AMvB ex art 4 als beleidsuitgangspunt wordt geformuleerd. Onze voorkeur gaat echter uit naar invulling van de zorgplicht in de formele wet. Die invulling dient beperkt te zijn en in de wet vast te liggen. Op die wijze weten en de maatschappelijke organisaties en de gemeenten exact waar zij aan toe zijn en krijgt het maatschappelijk debat hierover het volle pond.
2. Het beoogde tempo waarin de gemeenten geacht worden deze wet in te voeren formuleert voor veel gemeenten een onmogelijke opgave. De wet zou moeten ingaan op 1 januari 2006, terwijl indiening bij de Tweede Kamer niet wordt voorzien voor deze zomer. Het onderwerp geeft aanleiding tot veel politieke discussie en van de gemeenten wordt dus gevraagd om onder vrij onzekere omstandigheden allerlei voorbereidingen te treffen, waar bovendien geen financiële vergoeding tegenover staat. De wet kan naar onze mening niet eerder in werking treden dan een half jaar na plaatsing in het Staatsblad. Tevens zijn wij van mening dat de planverplichtingen voor het eerste jaar buiten werking dienen te worden gesteld. Ten opzichte van het smalle pakket dat overgaat, zijn de planverplichtingen toch reeds onevenwichtig; in het eerste jaar geldt dit te meer vanwege de late totstandkoming van de wet.
3. De wet komt tegemoet aan de wens van de VNG voor aparte financiering ten behoeve van nieuwe taken ex AWBZ. Te stellig gaat de MvT ervan uit, dat na een periode van 4 jaar er overheveling naar het Gemeentefonds zal plaatsvinden. Die overheveling kan naar onze mening alleen plaatsvinden indien volstrekt duidelijk is dat de voeding en de verdeling van het Gemeentefonds adequate toedeling aan gemeenten van de middelen voor de te vervallen AWBZ verstrekkingen mogelijk maakt. Dat tegenover de specifieke uitkering ex art. 18 voor de gemeenten beperkingen en administratieve lasten staan accepteren wij als de zeker voor de kortere termijn te betalen prijs die voor zekerheid van een toereikende bekostiging. Wij wijzen erop, dat wijzigingen in specifieke uitkeringen uiterlijk bekend dienen te zijn voor 1 oktober van het jaar waarin ze in werking treden (art. 28 Besluit Financiële Verhouding).
4. Wij stellen vast dat in de MvT wordt erkend dat wanneer er te zijner tijd sprake is van toedeling van WMO-gelden, die eerst via een specifieke uitkering liepen, via het Gemeentefonds, deze verdeling kosten georiënteerd zal zijn en dat de voeding van dat deel van het Gemeentefonds niet zonder meer het normale accrespercentage kan volgen, maar bepaald dient te worden door objectieve factoren die de groei van de WMO-uitgaven bepalen, zoals vergrijzing. Niet daarbij genoemd zijn de indicatiestelling AWBZ en de extramuralisering. Wij hechten eraan, dat die ontwikkelingen wel met zoveel woorden worden toegevoegd.
5. In het voorontwerp wordt wel erg luchthartig gedaan over de uitvoeringslasten die de voorbereiding en uitvoering van de WMO voor gemeenten veroorzaakt. Dit geldt in eerste aanleg voor de kosten die gemeenten in 2005 moeten maken. Voor de voorbereiding van de WVG is destijds 10% van het over te hevelen budget bestemd. Na invoering zijn er voor de gemeenten structurele uitvoeringskosten. Artikel 2, Financiële Verhoudingswet legt aan de rijksoverheid de verplichting op aan te geven hoe gemeenten nieuwe taken kunnen bekostigen; aan deze verplichting dient in het wetsontwerp nog invulling te worden gegeven. Voor het jaar

2005 dient een invoeringsbudget beschikbaar te komen. Wij hebben kennis genomen van de overheveling van de AFBZ fondsen voor de coördinatie van Vrijwillige thuiszorg en mantelzorg, Diensten bij wonen met zorg, ADL-clusters, Zorgvernieuwingprojecten GGZ en OGGZ. Wij nemen aan, dat deze overheveling per 1 januari 2006 kan plaatsvinden voor het volledige bedrag en dat er geen verplichtingen uit eerdere jaren na 1 januari 2006 uit deze fondsen behoeven te worden gehonoreerd. In dat geval zou er voor de structurele uitvoeringskosten van gemeenten € 100 mln beschikbaar zijn. Een deel van de AFBZ fondsen zal formeel dan wel materieel zijn gebonden, wij missen het inzicht in de gemeentelijke bestedingsvrijheid van deze fondsen. Dat inzicht is onontbeerlijk voor de beoordeling van de toereikendheid van deze overhevelingen voor de gemeentelijke uitvoeringskosten. Voor de langere termijn termijn hangt dit oordeel mede af e.e.a. af van de ontwikkeling van het WMO-pakket bij de gemeenten.

6. “Als in de verzekerde pakketten van AWBZ en Ziekenfondswet wijzigingen worden aangebracht, komen de aanspraken die niet langer krachtens deze wetten verzekerd zijn uiteraard eveneens in aanmerking om door de gemeente als vorm van individuele ondersteuning verleend te worden. Het beroep dat daartoe van Rijksweg, maar evenzeer van de zijde van hen, die het aangaat, op de gemeente wordt gedaan, zal uiteraard sterker zijn, indien de desbetreffende middelen worden toegevoegd aan het Gemeentefonds.” (MvT, p. 21) Dit toekomstbeeld overstijgt in belang verre de korte termijn discussie over de overheveling van de huishoudelijke zorg. De toekomstige besluitvorming over de eventuele afbouw van de AWBZ en de Ziekenfondswet dient, voorzover er relaties liggen met de WMO-taken van de gemeenten, in goed overleg met de gemeenten worden voorbereid. Zowel de financiële consequenties als het management van verwachtingen dienen daarbij volstrekt helder aan de orde te komen. Wij missen in het voorontwerp de verwoording van dit besef en dringen daar bij dezen er met nadruk op aan hieraan tenminste nog een passage te wijden in de MvT.
7. De fasering van de invoering, die door de 2<sup>e</sup> kamer bij motie is afgedwongen, leidt tot een knip in de huishoudelijke zorg, die wij als ongewenst beschouwen. De overheveling van slechts de enkelvoudige huishoudelijke zorg kan grote afstemmingsproblemen opleveren voor de cliënt met een wisselend patroon van ondersteuningsbehoefte. De problemen zullen zich voordoen bij de hulpverlening (meerdere en wisselende hulpverleners); bij de indicatiestelling (AWBZ en WMO); en de uitvoering (AWBZ kader en WMO kader).
8. De bevoegdheden die gemeenten moeten hebben ten aanzien van andere partners op het terrein van wonen, zorg en welzijn, ontbreken geheel. Vooral met betrekking tot de extramuralisering zijn die bevoegdheden nodig om samenhang en integraal beleid te creëren. Over deze regiefunctie en de daarvoor gewenste instrumenten wordt niets geschreven, noch in de wet, noch in de toelichting; dat druist in tegen de afspraken die hierover zijn gemaakt met de VNG in het Catshuisoverleg en de Bestuurlijke Overleggen.
9. De toezegging aan de Tweede Kamer om de totstandkoming van lokale loketten te stimuleren, wordt niet gestand gedaan. Samen met het niet beschikbaar zijn van financiële middelen voor de voorbereiding van de WMO in 2005, belemmert dit de ambities om in 2006 tot invoering te komen.
10. Indien de WMO per 1 januari 2006 in werking treedt, dan vervalt door wijziging van het BZA het recht op de enkelvoudige huishoudelijke verzorging. Oude rechten zullen afhankelijk van de indicatie, nog enige tijd na 1 januari 2006 in stand blijven. Zeer actueel is de vraag in welke mate het budget voor de enkelvoudige huishoudelijke zorg na 1 januari 2006 gebonden is door oude rechten. Ons bereiken geluiden als zou wel tot 80% van het budget per 1 januari 2006 zijn belegd. Dit zou vergaande consequenties hebben voor de mate waarin de gemeenten in het eerste jaar inderdaad over beleidsmogelijkheden beschikken. Wij zijn van mening, dat de MvT bij het Wetsontwerp hier inzicht in dient te bieden. Dit is thans niet het geval.
11. De voorgenomen overheveling naar het Gemeentefonds van de Tijdelijke Bijdrageregeling sociaal vervoer AWBZ gemeenten verdient uit een oogpunt van verdeelproblematiek extra aandacht. Overheveling zonder meer, zoals de MvT stelt, achten wij ongewenst.
12. Wijzigingen in de eigen bijdrageregelingen dienen in goed overleg met de gemeenten tot stand te komen en aan het niveau van de eigen bijdragen mag geen taakstelling worden opgelegd.

## Artikelsgewijze opmerkingen

### **Art 1**

Het onderscheid tussen de prestatievelden 5 en 6 is onzes inziens niet voldoende. De gehanteerde terminologie “bevorderen” en “verlenen” is weliswaar duidelijk genoeg, maar de nauwe verwantschap, die in de MvT wordt beschreven ( p. 20) zal in de uitvoeringspraktijk tot verwarring leiden. In de gemeentelijke verordening zijn zowel de bij AMvB te regelen zorgplicht (vooral huidige WVG-voorzieningen) als het in prestatieveld 5 aangeduide eigen beleid ( huidige Welzijnswet ) opgenomen.

Het verplichte karakter van de voorzieningen en daarmee de rechten van de inwoners verschillen tussen de twee prestatievelden.

Wij zijn van mening, dat niet alleen de verwantschap helder moet worden aangeduid, maar ook de verschillen. Wij geven sterk in overweging prestatieveld 6 limitatief in te vullen met de zorgplicht die in het verlengde van de huidige WVG voorgenomen is ( scootmobielen en rolstoelen) en met die overhevelingen uit de AWBZ waarvoor gemeentelijke zorgplicht wordt geformuleerd. Daarmee is dan tegelijk duidelijk dat de gemeenten ten aanzien van alle andere voorzieningen over beleidsvrijheid beschikt, e.e.a. binnen de vast te stellen beleidsregels. Zoals wij in onze algemene opmerkingen reeds aangaven, dient dit naar onze mening te geschieden door formele wetgeving.

### **Art. 2**

De implicaties van artikel 2 zijn niet duidelijk. Zoals het er nu staat lijkt het te zeggen dat rechten op basis van de WMO niet gelden als er rechten zijn op basis van voorliggende voorzieningen. Het (theoretische) gevaar schuilt er in dat bijvoorbeeld bijzondere bijstand op basis van de WWB dan voor zou gaan boven verstrekkingen in de WMO. In de toelichting worden als voorbeelden gegeven de REA, AWBZ en Zfw, maar de wettekst is veel algemener geformuleerd. Wij willen in de WMO een limitatieve lijst opgenomen zien, omdat anders problemen kunnen ontstaan in de uitvoeringspraktijk. Het is beter het ontstaan voor te zijn.

### **Art 3**

- In het regeerakkoord is afgesproken geen nieuwe planverplichtingen op te nemen en bestaande zelfs te schrappen (zie ook Andere Overheid). Lid 3 en 4 kunnen daarom beter opgenomen worden in de Memorie van Toelichting.

- De bewering in de MvT dat deze planverplichting netto niet meer administratieve lasten oplevert is niet juist. Een zorgkantoor hoeft bij de planvorming immers niet een dergelijk met democratische waarborgen omkleed proces in te richten als de gemeenten.

- Lid 4, onder e, is ons niet duidelijk; wat wordt bedoeld met bevordering van keuzevrijheid m.b.t. *activiteiten* van maatschappelijke ondersteuning op de genoemde “prestatievelden”.

### **Art 4**

Wij geven er de voorkeur aan om in de wet (en niet in een AMvB) vast te leggen voor welke individuele voorzieningen de gemeente een zorgplicht heeft.

De verplichte verordening ex art. 4 lid 2 ligt o.i. logischerwijs in het verlengde van de Wvg.

### **Art 5**

Volgens artikel 5 bepaalt B&W of de zorgbehoevende burger de keuze krijgt tussen een PGB of zorg in natura. De bepaling is gelet op de beleidsvrijheid van de gemeente overbodig. Art. 3 lid 4 sub e bepaalt bovendien dat in het WMO-beleidsplan moet worden aangegeven hoe de keuzevrijheid van de burger wordt bevorderd.

Wij hechten niettemin aan dit artikel, aangezien hiermede wettelijk wordt vastgelegd dat er t.a.v. de PGB keuzevrijheid voor de gemeente dient te zijn. Een verplichting om dit instrument in te zetten wijzen wij af. Dit past niet in de WMO.

## **Art 6**

Vergoedingen aan inwoners o.g.v. de WMO kunnen door de gemeente worden afhankelijk gesteld van de soort maatschappelijke ondersteuning en van het (verzamel)inkomen. Wij achten dit een goede zaak, maar zouden dit uitgangspunt willen oprekken tot de bevoegdheid van de gemeente om bij voorbaat aanvragers met een inkomen boven een te bepalen niveau, uit te sluiten.

Volgens lid 2 kan de financiële tegemoetkoming alleen worden verleend aan de eigenaar van de woning. In de WVG-praktijk worden thans ook veel woningaanpassingen in overeenstemming met het beleid van de Woningcorporaties vergoed aan de bewoner. De huidige redactie is daarom onnodig beperkend. De tegemoetkoming moet kunnen worden verleend aan de eigenaar of de gebruiker van de van de woning. Wij missen in de toelichting een passage over art. 6, lid 3. Zonder die toelichting zijn wij in ieder geval tegen art. 6, lid 3.

## **Art 7 en 8**

Geen commentaar

## **Art 9**

Er komen twee verplichtingen m.b.t. horizontale verantwoording: het burgerjaarverslag uit art 13 en de benchmark in art 9. De minister gaat op basis van door gemeenten aan te leveren gegevens benchmarken. Deze benchmarking is levert een hybride vorm van vermengd verticaal en horizontaal toezicht op. Centrale regeling van benchmarking is volgens de VNG in strijd met de gedachte dat benchmarken een instrument is dat gemeenten zelf inzetten.

Daarnaast leidt de in dit artikel geformuleerde eis tot Administratieve lasten voor gemeenten. Dergelijke AL in het interbestuurlijke verkeer moeten zoveel als mogelijk worden tegengegaan. Zie ook de tussen Rijk, IPO en VNG afgesproken Code voor interbestuurlijke verhoudingen.

Dit artikel is naar onze mening te strikt geformuleerd, wij kunnen hier niet mee instemmen. Een alternatief zou kunnen zijn om bevorderingsdoelstellingen op te nemen.

## **Art 10**

Ten behoeve van voorzieningen, waarvoor een zorgplicht geldt, formuleert dit artikel het principe "het primaat van de uitvoering ligt bij private partijen, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is". Met andere woorden : de keuze om het zelf te doen, moet goed gemotiveerd worden. Ten opzichte van de eerdere apodictische redactie volgens welke iedere vorm van zelf doen verboden werd, een vooruitgang, maar niet voldoende. Dit artikel beperkt de gemeentelijke beleidsvrijheid onnodig. Wij wijzen er in dit verband op dat zelfs in het ingetrokken wetsontwerp Markt en Overheid het nog toegestaan was om zaken door zelfvoorziening te regelen. Voorts geldt dat gemeenten thans vrijwel alle WVG-voorzieningen op de markt inkopen.

Wij stellen voor dit artikel in zijn geheel te schrappen; subsidiair zijn wij tegen de in art. 10, lid 3, aangekondigde AMvB.

## **Art 11 en 12**

Geen opmerkingen.

## **Art 13**

Op grond van artikel 13 rapporteert de burgemeester in zijn burgerjaarverslag (artikel 170 Gemeentewet) over de resultaten die ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning zijn behaald. Wij vinden het beter, dat dit artikel wordt geschrapt.

Als elk departement zo zou handelen, dan wordt het burgerjaarverslag binnen de kortste keren een conglomeraat van in allerlei wetten voorgeschreven gegevens. De VNG pleit er daarom voor om – als de noodzaak van een dergelijke rapportage ten minste kan worden aangetoond, hetgeen o.i. niet is gebeurd – een dergelijke verplichting dan uitdrukkelijk op te nemen in de Gemeentewet. In die wet moet worden voorgeschreven wat de inhoud van het burgerjaarverslag minimaal moet zijn.

Overigens vindt de VNG principieel dat het niet de burgemeester moet zijn die hierover verslag uitbrengt maar het college (als geheel). College is bevoegde orgaan. Waarom zou een dergelijke rapportage bijvoorbeeld dan niet kunnen worden opgenomen in het jaarverslag ex artikel 197 Gemeentewet?

**Art 14 en 15**

Geen opmerkingen, wij gaan ervan uit, dat deze activiteiten uit bestaande budgetten worden bekostigd. Gedwongen winkelnering voor gemeenten bij provinciale instellingen is voor ons niet acceptabel.

**Art 16**

Wij hebben er begrip voor, dat de eigen bijdrageregeling voor de WMO wordt geënt op de eigen bijdrageregeling voor de extramurale AWBZ. Perceptiekosten van de inning van de eigen bijdragen moeten voor de gemeenten beperkt worden door de gemeenten toegang te verschaffen tot de juiste gegevens van de belastingdienst en het CAK. Wij gaan ervan uit, dat vanwege de privacy bepalingen in de AWR, dit gebruik door de gemeenten van belastinggegevens bij wet geregeld. Dit dient dus alsnog te gebeuren door aanpassing van art. 16.

Voor de gemeenten moet het mogelijk zijn om de aanspraken te beperken voor algemeen gebruikelijke voorzieningen (bv huishoudelijke hulp) door het stellen van een inkomensgrens. Hiervoor zou kunnen worden aangesloten bij het inkomensniveau waarop de afschaffing geldt van de maximering van de eigen bijdrage AWBZ.

**Art 17**

Geen opmerkingen, wij stellen vast dat het beleid terzake niet wordt veranderd.

**Art 18**

Zoals het artikel thans luidt, kan de minister na ommekomst van een periode van vier jaar na inwerkingtreding van de WMO, geen specifieke uitkering meer verstrekken voor voorzieningen die vallen onder de zorgplicht. Wij nemen aan, dat dit niet de bedoeling is.

Wij zijn van mening, dat bij overheveling van AWBZ aanspraken naar de zorgplichtige WMO voorzieningen een grotere overgangstermijn mogelijk moet zijn.

Ten tweede zijn wij van mening, dat ook bij overgang van niet zorgplichtige voorzieningen een specifieke uitkering mogelijk moet zijn.

Kernpunt in de beoordeling van de overgang van de specifieke uitkering naar verdeling via het Gemeentefonds, ligt in de beoordeling van de toereikendheid van de verdeling in relatie tot het verplichtende karakter. Het spreekt voor zich, dat bij een hoog verplichtend karakter de verdeling aan hogere eisen dient te voldoen.

Voor het jaar 2006 geldt, dat de gemeenten voor de voorbereiding van hun begroting 2006 tijdig ( in juni uiterlijk) moeten kunnen kennisnemen van de in art. 18, lid 2, aangekondigde AMvB.

**Art 19**


Geen commentaar

**Art. 20**

Uit een oogpunt van beperking administratieve lasten dringen wij aan op een bescheiden invulling van deze AMvB.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Dr. W. Kuiper,  
Lid Directieraad