

Vergaderjaar 2008–2009

31 375

Voorstel van wet van het lid Kant tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 april 2008 en de reactie van de indiener d.d. 1 april 2009, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 maart 2008 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel van wet van het lid Kant tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zodanig te wijzigen dat door middel van specifieke uitkeringen de gelden voor huishoudelijke verzorging ook werkelijk voor dat doel worden aangewend. De indiener is van oordeel dat de gemeenten verplicht moeten worden gelden voor huishoudelijke verzorging ook daadwerkelijk te besteden voor dit doel. Omdat de huidige financieringswijze deze garantie niet biedt moet het instrument van een specifieke uitkering worden ingezet, aldus de indiener. De Raad van State maakt de volgende opmerkingen.

1. Inhoud en karakter van de Wmo

In de Wmo is nadrukkelijk gekozen voor een sturingsfilosofie waarin de gemeenten verantwoordelijk worden gesteld voor het beleidsterrein dat met deze wet wordt bestreken. Aan deze sturingsfilosofie ligt de opvatting ten grondslag dat maatschappelijke ondersteuning individueel maatwerk vereist.¹ De gemeente draagt zorg voor adequate voorzieningen op maat tegen zo gering mogelijke kosten. Bovendien biedt een gemeentelijke regierol de mogelijkheid activiteiten in de sfeer van de ondersteuning van maatschappelijke participatie in verband te brengen met ander gemeentelijk beleid, zoals de bijstand en de volkshuisvesting. Een belangrijk oogmerk van de Wmo is dit samenhangende lokale beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, dicht bij de burger uit te voeren door een daarvoor goed toegeruste gemeente. De positie van de gemeente in het krachtenveld van maatschappelijke ondersteuning is dan ook aanzienlijk versterkt. Deze beleidsontwikkeling is al begonnen met de Welzijnswet 1994. Met de inwerkingtreding van de Wet voorzieningen gehandicapten is de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten aanmerkelijk toegenomen. De Wmo is nog een stap verder gegaan in deze ontwikkeling.²

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr. 3, blz. 9, waarbij tevens verwezen wordt naar het rapport «Bevrijdende kaders» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

² Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr. 3, blz. 7.

In de kosten van het door de Wmo uitgebreide gemeentelijke takenpakket is voorzien door toevoeging van gelden aan het gemeentefonds. Er is gekozen voor financiering via het gemeentefonds om de gemeentelijke beleidsvrijheid te maximaliseren en de uitvoeringslasten van de gemeenten te minimaliseren. Voor de lokale bestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verhoudingen geeft de Gemeentewet het kader. Met de Wmo zijn extra eisen aan het goed functioneren van het lokale bestuurlijke proces toegevoegd. Het gaat om de verplichting tot het vierjaarlijks opstellen van een plan met betrekking tot de hoofdzaken van het Wmo-beleid, tot het vinden van maximaal lokaal draagvlak, tot maximale transparantie van het gemeentelijk beleid en tot verantwoording op het lokale niveau.¹

Voor wat betreft de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning schrijft de Wmo voor dat zoveel mogelijk derden, en niet de gemeenten zelf, deze ter hand nemen, hetgeen vóór de inwerkingtreding van de Wmo ook al veelal het geval was.

De initiatiefnemer heeft drie voorstellen ingediend die betrekking hebben op het vaststellen van basistarieven voor huishoudelijke verzorging, de beëindiging van de verplichting tot aanbesteding van maatschappelijke ondersteuning en de financiering van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen.²

De Raad merkt op dat landelijk vastgelegde gedetailleerde normen waaraan bepaalde voorzieningen moeten voldoen niet passen in de sturingsfilosofie die in de Wmo is gekozen. Dit geldt evenzeer voor ingrepen in de wijze van financieren. Ook die leiden ertoe dat de gemeentelijke beleidsvrijheid geweld wordt aangedaan. Zij vormen inbreuken op de grondslagen van de Wmo. De voorgestelde wijzigingen roepen een halt toe aan de in gang gezette ontwikkeling tot verbreding van de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden een halt wordt toegeroepen en dat wordt teruggekeerd naar de situatie van vóór de Welzijnswet 1994. Een dergelijke ommekeer zal door de gemeenten worden ervaren als een inbreuk op een reeds jaren geleden ingezette, gestage lijn van verbreding en verdieping van de gemeentelijke verantwoordelijkheid op deze terreinen. Aan de voorstellen lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat de lokale democratie van geringere betekenis is dan die op landelijk niveau. Deze gedachte is, zo meent de Raad, onjuist.

De Raad adviseert de voorstellen te toetsen aan de uitgangspunten van de Wmo.

1. Aan het advies van de Raad van State is gehoor gegeven door een aanvulling van de memorie van toelichting. Met name in paragraaf 1a wordt daarin thans uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen de drie wetsvoorstellen en de uitgangspunten van de Wmo, alsmede op de beleidsontwikkelingen vanaf de Welzijnswet 1994. De indiener wil daarbij benadrukken dat zij de lokale democratie niet van geringere betekenis acht dan die op landelijk niveau. Zij beoogt slechts door het instellen van landelijke regels de positie van zorgbehoevende burgers onder verschillende lokale omstandigheden te waarborgen.

2. Probleemanalyse

De indiener signaleert bij de bekostiging van de huishoudelijke verzorging door gemeenten de volgende tekortkomingen:

- a. Het macrobudget huishoudelijke verzorging is een optelsom van verschillend presterende gemeenten. Als veel gemeenten minder uitgeven heeft dit een verlaging van het macrobudget tot gevolg, hetgeen nadelig is voor de goed presterende gemeenten;*
- b. Over het jaar 2007 hebben gemeenten 200 miljoen euro overgehouden aan de huishoudelijke verzorging, waarschijnlijk veroorzaakt door inzet van goedkope arbeidskrachten en verscherpte indicatie, waardoor gemeenten de gelden niet volledig hebben ingezet voor huishoudelijke verzorging;*
- c. Zonder het oormerken van de gelden voor de huishoudelijke verzorging hangt het sociale gehalte van de wijze waarop de huishoudelijke verzorging wordt uitgevoerd af van de bereidwilligheid en willekeur van de gemeente.*

De Raad merkt hierover het volgende op.

¹ Artikelen 3, 5, 9, 11 en 12 Wmo.

² Gelet op de samenhang van de voorstellen (no. W13.08.0066/1, no. W13.08.0073/1 en no. W13.08.0082/1) en de gerichtheid ervan op dragende elementen van de Wmo heeft de Raad de adviezen over de drie voorstellen van een gelijke introductie voorzien.

De toelichting bevat geen analyse van tekortkomingen in het beleid van gemeenten op basis van onderzoeksfeiten. Zo wordt de oorzaak van het resterende bedrag van 200 miljoen euro toegeschreven aan het aanbesteden van huishoudelijke verzorging tegen zeer lage tarieven (vaak zelfs onder de kostprijs), de inzet van goedkope arbeidskrachten en verscherpte indicaties, zonder dat aan deze constatering feitelijke gegevens ten grondslag liggen. Eventuele andere oorzaken, zoals een anders en meer complex geïndiceerde zorgvraag in het verleden, blijven buiten beeld. Tevens wordt eraan voorbijgegaan dat een positief saldo het gevolg kan zijn van een bepaalde systematiek, zoals het sluiten van contracten met tarieven onder de kostprijs. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de thuiszorgaanbieder en niet bij de gemeente. Ook de geconstateerde verschraling van de zorg wordt niet gestaafd met gegevens.

De Wmo regelt een aantal verplichtingen voor de gemeente, met name neergelegd in de artikelen 3 tot en met 5. De stelling dat het sociale gehalte van de wijze waarop de huishoudelijke verzorging wordt uitgevoerd, afhankelijk is van de bereidwilligheid en willekeur van gemeenten zolang het budget niet wordt geoormerkt, gaat uit van de vooronderstelling dat de gemeenten niet voldoen aan de wettelijke plicht te voorzien in een adequate uitvoering van de ingevolge de Wmo te verlenen maatschappelijke ondersteuning. Bovendien wordt niet ingegaan op de omstandigheid dat bij de voorbereiding van het beleid de ingezetenen van en belanghebbenden in de gemeenten worden betrokken en dat de colleges jaarlijks alle relevante informatie publiceren.¹

Om te kunnen beoordelen of wijzigingen in de financiering noodzakelijk zijn kan een grondige analyse met betrekking tot de uitvoering van de Wmo sinds 1 januari 2007 niet gemist worden. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

2. De Raad wijst terecht op het belang van een goede analyse van de uitvoering van de Wmo sinds januari 2007. De memorie van toelichting is op dit punt met name in paragraaf 1b aangevuld met meer feiten sinds de uitvoering van de Wmo. Daarbij wordt ingegaan op onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau over het overschot van 228 miljoen en de vermeende oorzaken daarvan. Voorts wordt toegelicht waarom gemeenten hun verantwoordelijkheid moeten nemen wat betreft reële tarieven en zij dat niet alleen moeten overlaten aan de instellingen. Ten slotte zijn ook gegevens over de verschraling van de zorg toegevoegd.

3. Specifieke uitkering

a. Het feit dat de Wmo een wet is die op decentraal niveau wordt uitgevoerd, betekent, dat de verantwoordelijkheid primair bij de gemeenten ligt. Bij deze gemeentelijke beleidsvrijheid behoort ook een financiële verantwoordelijkheid. Daarom is niet gekozen voor een specifieke doeluitkering, maar voor een integratie-uitkering. Deze maakt deel uit van het gemeentefonds, maar kent een eigen, afwijkende verdelings- en volumeregeling. Beoogd wordt dat de integratie-uitkering op termijn opgaat in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De geldstroom kan apart worden geïndexeerd en gemonitord, hetgeen kan leiden tot bijstelling van het Wmo-budget bij tussentijdse taakverzwaring.²

De door de indiener voorgestelde specifieke uitkering doorkruist het in de Wmo gekozen stelsel. Alleen indien zou blijken dat gemeenten op dit punt tekortschieten is ingrijpen door de rijksoverheid gerechtvaardigd. De toelichting toont dit niet aan. Voorts kan een specifieke uitkering een opwaarts effect hebben op de rijksbegroting, indien zou blijken dat de middelen tekort schieten.

Ten slotte is de introductie van een nieuwe specifieke uitkering in strijd met de door het kabinet ingezette lijn om het aantal specifieke uitkeringen te laten dalen. Invoering van een specifieke uitkering is alleen aangewezen indien nut en noodzaak zijn aangetoond.³

¹ Artikelen 9 en 11 Wmo.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 131, nr. 29 en 35. Er kan dan ook strikt genomen niet gesproken worden van «onderuitputting», aangezien het budget niet is geoormerkt, maar deel uitmaakt van het gemeentefonds.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B, nr. 5, blz. 5.

b. De toelichting gaat ervan uit, dat door de financiering in de vorm van een specifieke uitkering (doeluitkering), gemeenten verplicht worden de gelden in te zetten voor verbetering van de huishoudelijke verzorging waardoor het kwaliteitsgehalte daarvan verbetert.

Het is nog maar de vraag of dit gevolg inderdaad zal optreden. Er is immers geen garantie dat gemeenten het totale bedrag besteden: «onderuitputting» is

ook in die situatie niet uitgesloten. Bij een specifieke uitkering moet dit geld terug naar het rijk of wordt in mindering gebracht op een volgend jaar. Daarnaast is op deze wijze niet een bepaalde kwaliteit gewaarborgd. Zo kan het kostenbewustzijn van gemeenten bij de aanbesteding afnemen, hetgeen niet hoeft te resulteren in een socialer gehalte van de zorg, en ook kan leiden tot hogere winsten voor marktpartijen. Tegen deze achtergrond adviseert de Raad de keuze voor een specifieke uitkering opnieuw te bezien.

3. In reactie op dit advies van de Raad van State is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld, waarbij met name in paragraaf 1c wordt aangegeven waarom naar het oordeel van de indiener al voldoende duidelijk is dat het middel van een integratie-uitkering onvoldoende is en dat landelijk ingrijpen noodzakelijk is. Weliswaar zijn er gemeenten die de Wmo goed uitvoeren, er zijn teveel gemeenten die in gebreke blijven. Voorts zijn inderdaad meer maatregelen nodig om het kwaliteitsgehalte van de huishoudelijke verzorging te verbeteren, waartoe aanname van alle drie de voornoemde wetsvoorstellen een grote bijdrage kan leveren.¹

4. Voorhangprocedure

Artikel 20a, derde lid, van het wetsvoorstel voorziet in de verplichting de voordracht van een krachtens het tweede lid van dat artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur over te leggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal alvorens deze algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. Dit betreft een zogenoemde voorhangprocedure. In de wet behoort echter geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving te worden geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan.² De Raad wijst in dit verband tevens op het standpunt van het kabinet dat terughoudendheid moet worden betracht met het regelen van bijzondere procedures voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving.³ De toelichting geeft, behoudens de vermelding van de mogelijkheid van controle, geen inhoudelijke motivering van de keuze voor deze procedure. De Raad adviseert genoemd artikel op dit punt aan te passen.

4. De initiatiefnemer heeft in reactie op dit advies in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting een motivatie voor de parlementaire betrokkenheid ingevoegd.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

De indiener,
Kant

¹ Zie naast het onderhavige wetsvoorstel Kamerstukken II 2007/08, 31 347, nrs. 1 e.v. en 31 353, nrs. 1 e.v..

² Aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Kamerstukken II 2006/07, 29 383, nr. 75 en Kamerstukken I 2006/07, 30 800 VI, C.