

BIJLAGE 2 – Brief VNG over wetsvoorstel Wmo 2015 van 10 februari

**Aan leden Vaste Kamercommissie VWS
t.a.v. de voorzitter mw. Mr. H. Nepperus
Postbus 20018
2500 EA Den Haag**

In afschrift aan staatssecretaris van Rijn

Betreeft: VNG reactie op wetsvoorstel Wmo 2015

10 februari 2014

Geachte leden,

Onlangs is het wetsvoorstel Wmo 2015 (Kamerstuk 33841) aan de Tweede Kamer aangeboden. Ter voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel heeft U eerst de gelegenheid schriftelijke vragen te formuleren. Graag nodigen wij u uit onze opvattingen over de nieuwe wet daarbij te betrekken. Voorafgaand aan de behandeling van de nieuwe wet – naar verwachting in maart 2014 - zullen wij onze belangrijkste kritiekpunten nogmaals naar voren brengen, waarbij we uiteraard ook ingaan op de beantwoording van de gestelde vragen door de staatssecretaris.

De VNG is intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de Wmo 2015. Zie daarvoor onder meer onze brieven aan de staatssecretaris van 20 juni en 4 september 2013 en 4 september 2013.

Richtsnoer in onze benadering is de vraag of gemeenten met de nieuwe wet over voldoende handvatten beschikken om de doelstelling van de wet te weten het ondersteunen van mensen om te blijven deelnemen aan de samenleving daar waar ze dat op eigen kracht niet kunnen, mét het daarvoor beschikbaar gestelde budget. kunnen bereiken, efficiënt en zonder al te veel bureaucratische rompslomp. Gemeenten willen het budget vooral inzetten om mensen ondersteuning te bieden en willen de bureaucratie en overmatige controle tegengaan.

De staatssecretaris heeft in zijn brief van 28 januari 2014 gemeenten iets meer armslag geboden bovenop de al eerder gedane toezegging om vanaf 2015 jaarlijks 200 miljoen extra beschikbaar te stellen voor het bereiken van de doelstelling van de wet. Deze toezeggingen nemen echter onze zorgen niet weg of de nieuwe Wmo gemeenten ook werkelijk de benodigde handvatten biedt in relatie tot het beschikbare budget. Het blijft een zware taakstelling van 40% op huishoudelijke hulp, 25% op begeleiding en nog maar een gering budget voor inkomensondersteuning voor chronisch zieken en gehandicapten. Hieronder werken we onze opvattingen uit, waarbij we eerst de onderwerpen noemen die wij goed geregeld vinden. Er zijn echter ook onderwerpen waarvan de formuleringen ons zorgen baren. In de laatste paragraaf noemen we de onderwerpen die bij ons vooral vragen oproepen. Wij hebben er goede nota van genomen dat veel fracties bij het recente debat met de staatssecretaris onze zorgen delen Wij hopen dan ook dat U de Staatssecretaris hierop wilt bevragen.

Met instemming kennisgenomen

Wij noemen allereerst de onderwerpen waar we met instemming kennis van hebben genomen:

Algemene voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen

Gemeenten krijgen in de Wmo meer mogelijkheden om burgers met een beperking te helpen met algemene en collectieve voorzieningen in plaats van met maatwerkvoorzieningen. Het creëren van

meer algemene voorzieningen en het beter toegankelijk maken van algemene voorzieningen voor mensen met een beperking draagt in onze ogen bij aan een meer inclusieve samenleving en zal tegelijk ook een kostenbesparing opleveren, ook omdat algemene voorzieningen minder bureaucratie georganiseerd zijn.

Wij vragen ons wel af of het verschil tussen algemene en maatwerkvoorzieningen in de Wmo 2015 onderscheidend genoeg is geformuleerd. Het is niet ondenkbaar dat na een onderzoek door de gemeente een verwijzing naar een algemene voorziening volgt, waarna de algemene voorziening toch door de rechter als een individuele voorziening wordt aangemerkt met alle daaraan klevende verplichtingen voor gemeenten van dien. Een recente uitspraak van de rechtbank Noord Nederland van 23 december 2013 in de zaak van de gemeente Emmen wijst daar althans op.

Verantwoordelijkheid voor kwaliteit

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van kwaliteitsbeleid voor de Wmo voorzieningen is, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, naar onze mening terecht bij de gemeente neergelegd. Pas in laatste instantie kan het rijk landelijke kwaliteitskaders stellen. Wij vinden het juist dat in de nieuwe Wmo zelf de basiseisen zijn beschreven voor "maatschappelijke ondersteuning van goede kwaliteit". Gemeenten moeten in een verordening opnemen welke eisen zij stellen aan de kwaliteit van voorzieningen en hoe daarop het toezicht wordt uitgeoefend. De Inspectie houdt alleen toezicht op de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's/AMHK's). Wij zijn van mening dat de kwaliteitsparagraaf in de Wmo daarmee een redelijk evenwichtig geheel geworden is.

Intergemeentelijke samenwerking

Gemeenten hebben de mogelijkheid om zelf te bepalen welke Wmo voorzieningen zij lokaal, bovenlokaal en regionaal willen organiseren. Alleen als zij daar niet in slagen kan het rijk samenwerkingsgebieden aanwijzen (art. 2.6.1.). Gemeenten benutten inmiddels deze mogelijkheden volop en hebben daartoe 43 Wmo regio's gevormd. Er wordt op veel verschillende manieren samengewerkt variërend van een gemeenschappelijke regeling, gebruikmaking van de jeugdzorgregio's, tot gezamenlijke inkoop van regionale voorzieningen en gezamenlijke uitvoering en toegang.

Zorgen

Zijn bovenstaande punten naar tevredenheid geregeld, anders is het met onderstaande reeks van aandachtspunten. Het gaat achtereenvolgens om de mogelijkheid grenzen te kunnen stellen aan het beroep op ondersteuning, de regeling van het overgangsrecht, de overmatige juridisering, het zeer krappe tijdspad voor invoering, de samenwerking met zorgverzekeraars en de budgetten. Punt voor punt belangrijke zaken die van grote invloed zijn op het welslagen van de gehele transformatie en de mogelijkheden van gemeenten om de zorg te organiseren voor de mensen die dat ook echt nodig hebben. We maken ons zorgen over de volgende onderdelen.

Ontbreken van helder juridisch kader om grenzen te stellen aan maatschappelijke ondersteuning.

Met de Raad van State vinden wij dat gemeenten met deze wet weinig juridische mogelijkheden hebben om de doelstelling van de wet binnen de beschikbare financiële kaders te realiseren. Weliswaar kunnen gemeenten zelf criteria formuleren wanneer iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Het is echter zeer de vraag of de rechter de grenzen accepteert die gemeenten stellen aan toekenning van een maatwerkvoorziening wanneer daarvoor een duidelijke grond in de wet ontbreekt. Vanaf het begin heeft de VNG ervoor gepleit duidelijk in de wet aan te geven of bepaalde voorzieningen bij een zeker inkomen als algemeen gebruikelijk kunnen worden aangemerkt. Verder hebben wij nadrukkelijk gevraagd om mogelijkheden om een maatwerkvoorziening te onthouden wanneer sprake is van een voorzienbare situatie. Denk bijvoorbeeld aan een ouder persoon die geen trappen meer kan lopen en een voorziening vraagt in plaats van naar een geschikte en bereikbare woning om te zien. Gemeenten mogen ook geen consequenties verbinden aan het wel kunnen maar niet willen inzetten van sociaal netwerk of mantelzorg. Gemeenten mogen bij de beoordeling of een burger in aanmerking komt voor een Wmo voorziening geen rekening houden met het inkomen en vermogen, behalve achteraf bij de eigen bijdrageregeling. Wij constateren dat een zorgvuldige procedure en een 'goed gesprek' eigenlijk de enige instrumenten zijn die een gemeente ter beschikking heeft om na te gaan wat de burger redelijkerwijs nog zelf of met zijn omgeving zou kunnen doen. De bereidheid van de cliënt om daaraan mee te werken bepaalt of de gemeente een maatwerkvoorziening kan afwijzen. Dat beperkt de gemeentelijke beleidsruimte om de besparingsopgave te realiseren zeer.

De staatssecretaris heeft toegezegd actief te zullen volgen of gemeenten met de nieuwe wet en aanzienlijk minder budget de benodigde zorg en ondersteuning kunnen bieden. Op voorhand is echter duidelijk dat de wet als zodanig gemeenten weinig handvatten biedt deze opgave ook waar te maken. Wij vragen u bij de staatssecretaris erop aan te dringen gemeenten meer mogelijkheden te bieden het beroep op de wet te kunnen sturen.

Overgangsrecht

Concreet houdt het overgangsrecht in, dat de AWBZ-indicaties voor extramurale zorg eindigen op

1-1-2016, tenzij in het indicatiebesluit een eerdere datum staat. In deze periode houden de cliënten - maar nu voor rekening gemeenten - dezelfde rechten als onder de AWBZ, zowel wat betreft de vorm als de omvang van de zorg. Alleen in overleg met de cliënt is eerdere instroom in een Wmo- arrangement mogelijk. Wij verwachten niet dat veel cliënten hiervoor zullen kiezen. Gemeenten kunnen dus nauwelijks sturen op de uitgaven. De budgetten voor de gemeenten zijn ook bepaald aan de hand van feitelijk geconsumeerde zorg, wat lager is dan de geïndiceerde zorg. Dat betekent dat de gemeente ook in de kosten moet voorzien van de zorg voor een cliënt die in het overgangsjaar alsnog aanspraak maakt op de volledige omvang van het indicatiebesluit. Lastig in dit verband is ook dat gemeenten als gevolg van dit overgangsrecht verantwoordelijk worden voor het toezicht op de kwaliteit van voormalige AWBZ producten en voorzieningen bij aanbieders waar de gemeente mogelijk zelf geen contractrelatie mee heeft. Bovenstaande pleit ervoor voor deze cliënten de bezuinigingen pas te doen ingaan wanneer in 2016 het overgangsrecht voor hen eindigt.

Overigens is de tekst van 7.6 zodanig dat het heronderzoek gericht is op het aanvragen van een maatwerkvoorziening; er lijkt geen ruimte te zijn voor de conclusie dat per 2016 volstaan kan worden met een algemene voorziening, terwijl dit in goed overleg met de cliënt die het betreft een prima passende oplossing kan zijn. Daarnaast leidt deze formulering ertoe, dat bestaande cliënten anders behandeld worden dan nieuwe cliënten. Wij pleiten ervoor de formulering zo aan te passen dat helder wordt dat verwijzing naar een algemene voorziening ook een mogelijkheid is.

Verordening en delegatiemogelijkheden

Op grond van de Wmo 2015 moeten gemeenten veel gedetailleerde regelgeving opnemen in hun verordening. Gedetailleerde regelgeving zoals bijvoorbeeld in artikel 2.1.3 (eisen t.a.v. bestuursstructuur en bedrijfsvoering van aanbieders) en 2.6.6 (eisen t.a.v. kwaliteit en prijs voorzieningen in natura) hoort naar ons oordeel thuis in het Besluit maatschappelijke ondersteuning of in een bestek voor een aanbesteding, en niet in de verordening. In onze ogen zijn dit uitvoeringsonderwerpen die niet in politiek vaarwater moeten komen, en waar juist het college de bevoegdheid heeft (via bestekken of het opmaken van een beleidsplan) en niet de gemeenteraad. Bovendien veronderstelt dit t.a.v. invoering van de wet dat de verordening moet zijn vastgesteld voordat de bestekken kunnen worden gepubliceerd. Daarnaast verschillen dit soort eisen aanmerkelijk per bedrijfstak: de Wmo 2015 ziet immers op een breed scala aan voorzieningen: variërend van trapliften en rolstoelen tot begeleiding en persoonlijke verzorging. De VNG is van mening dat de Raad op grond van artikel 160 van de Gemeentewet de bevoegdheid zou moeten krijgen om het stellen van nadere regels te delegeren aan het college.

Tijdpad voor invoering

Het tijdpad voor de invoering van de Wmo is zeer krap.

- de gemeenteraadsverkiezingen zorgen voor enerzijds een lange periode waarin geen wezenlijke besluiten genomen kunnen worden, maar anderzijds kan een nieuwe samenstelling van raad of college leiden tot een andere visie op de transitie AWBZ-Wmo;
- contracten met aanbieders tijdig moeten kunnen worden gesloten (een implementatietermijn van 3 maanden is het absolute minimum);
- de inkoop pas gestart kan worden als diverse onderdelen (kwaliteit, bestuursstructuur etc), conform het wetsvoorstel in de verordening door de raad zijn vastgesteld;
- er nog veel onduidelijkheid is over de wet zelf, alsmede de afstemming met Jeugdwet, nieuwe Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg.

Gemeenten zijn niet voor uitstel van de Wet, maar hopen wel op spoedige duidelijkheid. Gemeenten zijn intensief bezig met de voorbereidingen voor de uitvoering van de nieuwe taken. Zij willen gebruikers van zorg en de aanbieders niet in onzekerheid laten verkeren. Het zou goed zijn als de staatssecretaris aangeeft hoe hij aankijkt tegen de haalbaarheid van het tijdpad voor de invoering en welke mogelijke alternatieve scenario's hij hierbij voor ogen heeft.

Samenwerkingsverplichting met zorgverzekeraars

Samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars is meer dan voorheen van belang. Burgers moeten er geen hinder van ondervinden dat de zorg en ondersteuning in Nederland in verschillende stelsels is ondergebracht. In de Wmo is voor gemeenten wel een verplichting

opgenomen om de maatschappelijke ondersteuning af te stemmen op de zorg die door zorgverzekeraars wordt geleverd.

Wij vinden dat een dergelijke verplichting ook opgenomen moet worden in de Zvw. Het is een stap in de goede richting dat afspraken met betrekking tot de inzet en de financiering van de wijkverpleegkundige worden neergelegd in het Besluit zorgafspraken en in de beleidsregels van de NZA. Wel vinden wij het wenselijk dat in deze afspraken een percentage van het budget wordt gereserveerd voor de inzet van de wijkverpleegkundige in het sociale wijkteam en de uitvoering van sociale en preventieve taken. Gemeenten hebben dan meer zekerheid dat de ruimte die voor deze taken in het Besluit en de beleidsregels is gecreëerd in de praktijk ook daadwerkelijk wordt ingezet. Voor de samenwerking en het maken van afspraken op andere gebieden, zoals bijvoorbeeld preventie, het beschermd wonen en de persoonlijke verzorging blijven gemeenten afhankelijk van de bereidheid van zorgverzekeraars om die afspraken met gemeenten te maken. Onze ervaringen tot nu toe stemmen niet hoopvol over de bereidheid van zorgverzekeraars om tijdig concrete afspraken met *alle* gemeenten te maken.

Budgetten en indexering

Gemeenten beschikken alleen nog maar over een voorlopig berekening van het budget voor 2015. Daardoor kunnen zij alleen beleid "onder een groot voorbehoud" maken. Pas in de meicirculaire 2014 verwachten gemeenten duidelijkheid te krijgen over het definitieve budget. De eerste voorlopige berekening roept bij gemeenten nog zoveel vragen op dat deze vooralsnog weinig houvast biedt. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe het macrobudget is samengesteld. Er wordt nu één bedrag genoemd voor individuele begeleiding, dagbesteding, cliëntondersteuning, kortdurend verblijf en vervoer. Gemeenten willen inzicht krijgen in de kostenomvang van de verschillende taken. Dit wil overigens niet zeggen dat gemeenten van plan zijn de verschillende budgetten precies op dezelfde manier als in de AWBZ in te zetten.

Voorts heeft het kabinet nog geen afspraken met de VNG gemaakt over de indexering en groeirimte van het budget voor 2015 en latere jaren. Wij vinden het belangrijk dat hierover zo spoedig mogelijk helderheid komt.

Telefonische hulpdienst (art. 2.2.4)

Dit artikel legt gemeenten op zorg te dragen voor een bepaalde groep burgers, namelijk voor degenen met psycho-sociale problemen 24 uur per dag telefonisch of elektronisch bereikbaar te zijn als "luisterend oor". Het artikel past qua karakter totaal niet in de rest van deze wet, waar nergens gedetailleerd op voorzieningen wordt ingegaan.

Op dit moment biedt Sensor een landelijke dekkende voorziening voor een telefonische hulpdienst. Tot 2014 wordt Sensor nog gesubsidieerd door de provincies (circa 6 miljoen euro per jaar). Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor deze taak, echter zonder dat het budget van 6 miljoen meegaat. Gemeenten moeten deze taak zonder geld uitvoeren. Dat is in strijd met artikel 2 van de financiële verhoudingswet. Wij vragen u dit bij de staatssecretaris aan de orde te stellen.

De telefonische hulpdienst is niet de enige landelijke voorziening die geheel of gedeeltelijk uit de AWBZ gefinancierd wordt en overgedragen wordt aan gemeenten. Wij willen dat het rijk een inventarisatie maakt van al deze landelijke voorzieningen en in overleg treedt met de VNG over de voorwaarden waaronder deze voorzieningen naar de gemeenten worden gedecentraliseerd.

Vraagpunten

Een aantal punten in de wet heeft een verduidelijking/aanscherping. Dat betreft vooral de regeling van het PGB, de afbakening tot de nieuwe Jeugdwet, de toegang tot RIBW's en de samenhang met de Wlz, de aanspraak thuisverpleging en de Zorgverzekeringwet.

PGB (artikel 2.3.6)

Over artikel 2.3.6 is veel met alle betrokken partijen gesproken. Wij vinden het resultaat acceptabel, al hadden we liever gezien dat de Wmo de beoordeling of het aanbod in natura al dan niet passend is, bij het college, in samenspraak met de cliënt, had gelegd.

De beoordeling of een PGB bij de cliënt past en de ingekochte ondersteuning van goede kwaliteit is ligt terecht bij het college. Dat is een verbetering ten opzichte van de huidige Wmo.

In de nieuwe opzet wordt een PGB in beginsel ook mogelijk voor verblijf in de opvang of in een beschermde woonvorm. Onduidelijk is wat dit betekent voor de beheersbaarheid van de

voorziening, mede gelet op de landelijke toegankelijkheid, hoe dit in de uitvoering (rol SVB) zou moeten worden geregeld en of afwijzing van de aanvraag op grond van doelmatigheid zal kunnen slagen.

Verplicht SVB beheer van PGB's

Het verplicht onderbrengen van het beheer van alle PGB's bij de Sociale Verzekeringsbank beperkt onnodig de uitvoeringsruimte van gemeenten en leidt tot rompslomp en bureaucratie. Voor de PGB's voor dienstverlening hebben we minder moeite met de verplichte winkelnering dan voor hulpmiddelen en woningaanpassingen. Die laatste voorzieningen zouden gemeenten ook rechtstreeks aan leveranciers en woningcorporaties/verhuurders moeten kunnen blijven betalen om zo snelle levering met weinig administratieve plichtplegingen, en daardoor onnodig extra kosten, te kunnen realiseren. Het gaat hier om eenmalige betalingen. Het verplichte beheer van het PGB door de SVB mag innovatieve aanpakken als het gebruik van persoonsvolgende budgetten en dienstencheques niet in te weg staan. Momenteel zijn gemeenten bezig met hun PGB-regelingen. Wij hebben onze twijfels of de SVB in staat zal zijn om alle verschillende wensen van gemeenten ten aanzien van toekenning vanaf 1 januari 2015 ook daadwerkelijk op maat uit te voeren.

Afbakening met Zvw en Wlz

Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de afbakening temeer daar de voorstellen voor

Zvw, de aanspraak wijkverpleging en de Wlz nog niet zijn ingediend.

De definitie van maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo zeer breed. Daardoor is het lang niet altijd duidelijk welke benodigde voorzieningen uiteindelijk onder de Wmo kunnen vallen. In ieder geval moet het niet zo zijn dat voorzieningen die in andere wetten worden geschrappt automatisch onder de Wmo gaan vallen, zonder dat daar budget voor mee komt, juist omdat de Wmo zo breed is gedefinieerd. Voorbeelden zijn de rollator uit de Zvw, of het wassen van kleding en woningaanpassingen als men onder de Wlz valt maar toch thuis woont. Het zou goed zijn om in de Mvt duidelijk te maken dat voorzieningen die in andere wetten geschrappt worden en niet expliciet naar de Wmo over gaan, geacht worden algemeen gebruikelijk te zijn. Voorzieningen waarvoor men zich bij de zorgverzekeraar aanvullend kan verzekeren behoren evenmin onder de Wmo te vallen.

Afbakening met de Jeugdwet

Het is van belang de nieuwe regimes van Jeugdwet en Wmo goed naast elkaar te leggen en te toetsen of bij gemeenschappelijke elementen overal gelijke bewoordingen zijn gekozen. Wij zijn er tot op heden vanuit gegaan dat rolstoelen, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen voor jeugdigen onder de Wmo 2015 blijven vallen. Dit is wenselijk omdat gemeenten en aanbieders anders te maken krijgen met twee uitvoeringsregimes en met twee soorten eigen bijdrage regelingen voor hetzelfde type voorziening. Dat geldt ook ten aanzien van voorwaarden voor verstrekking van PGB's.

Toegang tot beschermd wonen en opvang

In de huidige Wmo is een bepaling opgenomen over landelijke toegang; op basis daarvan in combinatie met de wijze van financiering heeft dat geleid tot een systematiek van 'regiobinding' bij plaatsing in de opvang. In de nieuwe Wmo 2015 is veel explicieter vastgelegd dat zowel bij beschermd wonen als bij opvang de cliënt daarop aanspraak kan maken in de gemeente van zijn keuze. Toepassen van regiobinding als toegangscriterium lijkt hierbij uitgesloten. Bij vrouwenopvang wellicht begrijpelijk, maar bij beschermd wonen en overige vormen van opvang is dit ongewenst. Gemeenten moeten de vrijheid hebben om cliënten te verwijzen naar de gemeente waar hij de beste kansen heeft om weer zelfstandig te participeren. Bijvoorbeeld omdat daar familie woont of hij daar aan een re- integratietraject kan werken. De grote steden zouden naar verwachting ook benadeeld worden door een onverkorte toepassing van landelijke keuzevrijheid voor opvang of beschermd wonen zonder enige mogelijkheid van beperkingen hierop. Dit is overigens niet alleen een financieel verhaal, er zijn ook los daarvan grenzen wat betreft capaciteit en huisvesting aan verbonden.

Daarnaast is de toegang tot RIBW's momenteel beperkt tot mensen met psychiatrische problematiek. In de nieuwe Wmo 2015 is ook voorzien in toegang voor mensen met psychosociale problematiek. Dit lijkt een onbeheersbare uitbreiding van de toegang tot een kostbare verblijfsvoorziening.

Wij hopen dat u het bovenstaande wilt meenemen bij uw rondetafelgesprekken en bij de formulering van uw vragen over de Wmo 2015.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a horizontal line extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad