

Vergaderjaar 1992–1993

22 815

Regels met betrekking tot de verlening van voorzieningen aan gehandicapten (Wet voorzieningen gehandicapten)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 juli 1992

Bij Kabinetsmissive van 16 april 1992, no.92.003618, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretarissen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels met betrekking tot de verlening van voorzieningen aan gehandicapten (Wet voorzieningen gehandicapten).

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 september 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 april 1992, nr. 92.003618, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 juli 1992, bieden wij U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

Voorafgaand aan de beantwoording van de punten, die de Raad in zijn advies naar voren brengt, hebben wij behoefte aan een inleidende reactie op de teneur van het advies. De Raad is op meerdere plaatsen in het advies uiterst kritisch over de beoogde overbrenging van voorzieningen naar de gemeenten en – in mindere mate – naar de zorgsector en constateert dat onze voorstellen niet tot verbetering van het stelsel leiden, maar eerder tot verslechtering.

Wij willen er echter op wijzen dat het voorstel van wet vorm geeft aan de uitgangspunten voor herstructurering die eerder in beleidsnota's aan het parlement zijn gepresenteerd en meerdere malen politiek zijn besproken. De gemaakte keuzes bij de herziening van het stelsel en bij

de uitbreiding van voorzieningen naar 65-plussers komen dan ook niet uit de lucht vallen. In de inleiding van de memorie van toelichting hebben wij dit beschreven. Voor ons is van belang dat de jarenlange onvrede met de werking van het huidige stelsel en over de ongelijke rechten van gehandicapten beneden en boven 65 jaar heeft geleid tot voorstellen om tot een oplossing te komen. Deze voorstellen zijn in de algemene kaders geplaatst van de Decentralisatie-impuls en de functionele decentralisatie in de zorgverzekering waarover een grote mate van politieke overeenstemming bestaat.

Het advies van de Raad geeft het kabinet geen aanleiding deze lijn te verlaten.

De voordelen van grotere doelmatigheid, financiële beheersbaarheid, beleidsmatige afstemming per voorzieningensector, individueel maatwerk als belangrijk kwaliteitsaspect, die met de genoemde decentralisatie kunnen worden bereikt, wegen naar onze mening veel zwaarder dan het door de Raad gesignaleerde gevaar van mogelijk kwaliteitsverlies als bij decentralisatie niet voldoende deskundigheid is gewaarborgd. We hebben er – anders dan de Raad – echter vertrouwen in dat gemeenten en zorgverzekeraars in deze deskundigheid voorzien en – waar nodig en meer doelmatig – externe deskundigheid hierbij betrekken.

De Raad adviseert op onderdelen tot heroverweging en aanpassing van de voornemens. Met handhaving van de lijnen waarlangs wij vorm willen geven aan de herstructurering, hebben wij concrete voorstellen van de Raad tot aanpassingen binnen het beoogde nieuwe kader overwogen. Op enkele onderdelen hebben wij naar aanleiding van het advies van de Raad het voorstel van wet aangepast en overigens is toegelicht en verduidelijkt waarom wij de gekozen weg blijven volgen.

Algemeen

1. Het voorstel van wet beoogt blijkens de memorie van toelichting verbetering te brengen in de werking van het stelsel van voorzieningen ten behoeve van degenen die hulp nodig hebben in verband met ziekte of gebreken. Het heersende stelsel is ingewikkeld en verbrokkeld en de voorzieningsregelingen kennen

1. De Raad constateert dat er een spanning bestaat tussen de verschillende doeleinden die met dit voorstel van wet worden nagestreefd. De Raad is er niet van overtuigd dat de gestelde doelen met de voorstellen op verantwoorde wijze zijn gediend en met name of de dragende motivering, te weten dat de beoogde

uiteenlopende financieringssystemen en criteria voor de aanspraken, aldus de toelichting. Het stelsel is daarenboven niet volledig in die zin dat ouderen vanaf 65 jaar geen beroep kunnen doen op voorzieningen als hier bedoeld in het kader van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Stb. 1990, 127) (AAW). De verbetering dient naar het oordeel van de regering te worden bereikt door integratie en uitbreiding van de voorzieningen. Integratie onder meer door het overdragen van een deel van de AAW-voorzieningen aan de gemeenten en uitbreiding door de AAW-voorzieningen ook open te stellen voor boven-65-jarigen. Aan de voorstellen is de voorwaarde van budgettaire neutraliteit verbonden. Dat betekent in casu dat de nagestreefde herziening van het stelsel gepaard gaat met beperking van vergoedingen en met kostenbeheersing. Ook na de herstructurering moeten de voorzieningen bereikbaar zijn voor lagere inkomensgroepen.

Het is duidelijk dat tussen de verschillende doeleinden van deze veelomvattende aanpak spanning bestaat. De memorie van toelichting stelt dat er naar is gestreefd aan de uitgangspunten op evenwichtige wijze uitwerking te geven. Voorafgaand aan de in het voorstel van wet gemaakte keuzes is een aantal adviezen ingewonnen. Hoewel op enige punten wijziging is aangebracht ten opzichte van het voorontwerp moet worden geconstateerd dat belangrijke onderdelen van de voorstellen ondanks duidelijke en gefundeerde kritiek op de voorlopige redactie zijn gehandhaafd. De Raad van State is er – mede gelet op die adviezen – dan ook niet van overtuigd dat de gestelde doelen met de voorstellen op verantwoorde wijze zijn gediend en met name of de dragende motivering, te weten dat de beoogde overbrenging naar het uitvoeringsniveau van de gemeenten belangrijke verbetering brengt in de werking van het stelsel en de kwaliteit van de voorzieningen, houdbaar is. In dit verband wijst de Raad met name op de eis van de budgettaire neutraliteit waardoor de voorstellen besparingen moeten omvatten. Het college zal in het navolgende op deze punten nader ingaan.

overbrenging naar het uitvoeringsniveau van de gemeenten belangrijke verbeteringen brengt in de werking van het stelsel en de kwaliteit van de voorzieningen, houdbaar is. In dit verband wijst de Raad met name op de eis van budgettaire neutraliteit waardoor de voorstellen besparingen moeten omvatten.

Op zich behoeft er geen spanning te bestaan tussen enerzijds het streven om het huidige stelsel van voorzieningenverstrekking te verbeteren en anderzijds het streven om personen van 65 jaar en ouder geleidelijk en op passende wijze in aanmerking te brengen voor voorzieningen die krachtens de huidige Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) nu in beginsel slechts aan personen onder de 65 jaar verstrekt kunnen worden.

Anders dan het verband dat de Raad legt, zien wij ook geen spanning tussen de overbrenging van voorzieningen naar gemeenten en de eis van budgettaire neutraliteit. Die eis vloeit immers niet voort uit de beoogde decentralisatie maar uit de voorgenomen uitbreiding naar 65-plussers zonder verhoging van de collectieve lasten. Ook in het huidige stelsel zouden in verband daarmee beperkende maatregelen nodig zijn. Naar onze mening moet de vraag of decentralisatie naar gemeenten verbetering brengt in de werking van het stelsel en de kwaliteit van de voorzieningen op eigen merites worden beoordeeld. Daarbij speelt voor ons een belangrijke rol dat met de decentralisatie tevens een grotere doelmatigheid en financiële beheersbaarheid mogelijk wordt. Aan deze effecten besteedt de Raad in zijn advies geen aandacht, maar wij beschouwen dit als noodzakelijke verbeteringen van het stelsel.

Een tweede vraag, die wij ons uiteraard hebben gesteld, is of de uitbreiding naar ouderen verantwoord mogelijk is op basis van budgettaire neutraliteit zonder afbreuk te doen aan de door ons geformuleerde uitgangspunten dat ouderen en gehandicapten zo lang mogelijk zelfstandig moeten kunnen blijven wonen en dat de voorzieningen ook voor de lagere inkomensgroepen bereikbaar moeten zijn. Op beide vragen, die de Raad ziet als een spanningsveld van doelstellingen, gaan wij hier in algemene zin in. Aspecten hiervan komen ook daarna nog aan de orde.

Als noodzakelijke beperking van aanspraken vanwege de uitbreiding naar ouderen en blijvende bereikbaarheid en toereikendheid van voorzieningen als conflicterend worden gezien, zou een van beiden moeten worden losgelaten. Wanneer het accent wordt gelegd op handhaving van de huidige aanspraken dan zijn er gegeven de financiële randvoorwaarden geen mogelijkheden om het bestaande voorzieningenpakket ook voor 65-plussers open te stellen. Wordt echter het accent gelegd op uitbreiding van de AAW-voorzieningen naar ouderen, dan zijn beheersmaatregelen onvermijdelijk. Gelet op het verzekeringskarakter zouden die beheersmaatregelen in het kader van de AAW tot een inperking van het voorzieningenpakket moeten leiden.

Wanneer de ene of de andere accentuering gezien wordt in het licht van de legitieme belangen van zowel personen onder de 65 jaar als van personen boven die leeftijd, moge duidelijk zijn dat noch het een, noch het ander wenselijk is.

Wij zijn van oordeel dat meerge-noemde doelstellingen tegelijkertijd op een evenwichtige wijze in het kader van een herstructurering van het voorzieningenstelsel gerealiseerd kunnen worden en dat zulks ook blijkt uit de inhoud en strekking van het onderhavige voorstel van wet. Zo voorziet het voorstel er niet alleen in dat 65-plussers geleidelijk en op passende wijze in aanmerking worden gebracht voor voorzieningen die thans in beginsel slechts openstaan voor personen die die leeftijd nog niet hebben bereikt, maar ook in de mogelijkheden tot hulpverlening die ouderen en gehandicapten daadwerkelijk in staat stellen om zelfstandig te blijven wonen en aan het leven van alledag deel te nemen.

De beheersingsmaatregelen die vanuit een oogpunt van budgettaire neutraliteit onvermijdelijk waren, zijn ons inziens zodanig gekozen dat niet gesteld kan worden dat het voorzieningenniveau, zowel wat de omvang, als wat de kwaliteit daarvan betreft, op een onverantwoorde wijze wordt aangetast. Het wetsvoorstel stelt geen beperkingen aan de (mogelijke) voorzieningen zelve, zodat de kwaliteit in termen van passende en toereikende voorzieningen niet in het geding hoeft te komen. Wel wordt – afhankelijk van de financiële draag-

kracht van de gehandicapte, c.q. van het gezin waartoe de gehandicapte behoort – in vergelijking tot de huidige situatie een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkene. Dit echter zonder dat de financiële bereikbaarheid wordt aangetast.

Ook op het terrein van vervoersvoorzieningen blijven er voldoende mogelijkheden om gehandicapten in staat te stellen aan het leven van alle dag deel te nemen.

Het geheel overziende, menen wij dat er een goed evenwicht is gevonden tussen enerzijds het uitgangspunt dat het openstellen van AAW-voorzieningen voor 65-plussers budgettair neutraal dient te geschieden en anderzijds de uitgangspunten dat ouderen en gehandicapten in staat gesteld moeten worden om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en dat de daarop gerichte voorzieningen met name ook voor de lagere inkomensgroepen bereikbaar moeten zijn.

Wij keren nu terug naar de eerste vraag over de wenselijkheid van decentralisatie van AAW-leefvoorzieningen naar de gemeenten. Zoals gezegd hangen de besparingsmaatregelen in het kader van het wetsvoorstel niet direct samen met de overbrenging van voorzieningen naar gemeenten. Wij stellen dit nog eens met nadruk omdat wij de indruk hebben dat de Raad de financiële beperkingen meeweegt bij de beoordeling of de decentralisatie een verbetering betekent. Dit mede gezien de verwijzing van de Raad naar de uitgebrachte adviezen, waarin dit sterk meespeelt bij de kritiek op de voorstellen.

Omdat de Raad uitdrukkelijk spreekt over de *overbrenging* naar het uitvoeringsniveau van de gemeenten, hetgeen niet geldt voor de VROM-regeling voor de huisvesting van gehandicapten die al door de gemeenten wordt uitgevoerd, gaan wij ervan uit dat het in punt 1 verwoorde standpunt van de Raad alleen betrekking heeft op de voorgenomen decentralisatie van AAW-leefvoorzieningen. Ook elders in zijn advies neemt de Raad geen standpunt in over de decentralisatie van de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten (RGSHG).

Gezien de twijfel van de Raad of de overbrenging van AAW-leefvoorzieningen naar de gemeenten verbetering brengt in de werking van het

stelsel en de kwaliteit van de voorzieningen, lijkt het ons goed om onze argumenten voor deze keuze, die in de memorie van toelichting zijn weergegeven, nog eens kort te noemen.

Het bijeenbrengen van de woonvoorzieningen (nu in RGSHG en AAW) en van de vervoersvoorzieningen bij de gemeenten zien wij als een onmiskenbare stelselverbetering. De gemeenten kunnen een samenhangend beleid ontwikkelen op deze terreinen voor gehandicapten en ouderen, met afstemming van de voorzieningen in het algemeen en in individuele gevallen. De mogelijkheden worden vergroot voor zorg op maat, met afstemming op de woon- en leefsituatie van de gehandicapte en op de lokale situatie. De gemeenten kunnen nieuwe mogelijkheden en voorzieningen scheppen in hun huisvestings- en vervoersbeleid voor een adequate hulpverlening aan gehandicapten.

Bij de beoordeling van de werking van het stelsel is ook van belang, dat thans in de AAW ongeveer 2/3 deel van de totale uitgaven voor leefvoorzieningen betrekking heeft op tegemoetkomingen voor vervoerskosten. Wij verwachten bij de overdracht naar gemeenten dat deze meer accent zullen leggen op het scheppen en aanbieden van specifieke vervoersmogelijkheden voor gehandicapten en ouderen en minder accent op individuele uitkeringen.

Wij delen niet de twijfel van de Raad dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor woon- en leefvoorzieningen naar gemeenten ten koste kan gaan van de kwaliteit van de hulpverlening. Gezien de mogelijkheden die het wetsvoorstel de gemeenten biedt tot individuele en lokale afweging en afstemming van voorzieningen, hebben zij voldoende ruimte om ook de hulpverlening die bijzondere kwalitatieve eisen stelt, zoals bij aangepaste vervoermiddelen het geval kan zijn, op adequate wijze te waarborgen.

Concluderend blijven wij van mening dat de overbrenging van AAW-leefvoorzieningen naar de gemeenten een wezenlijke verbetering is.

2. Temidden van de verschillende oogmerken – ten dele conflicterend – die in het voorstel van wet worden samengebracht mag niet het zicht verloren gaan op de centrale doelstelling van de regelgeving zoals

2. Met instemming hebben wij kennis genomen van de opvatting van de Raad dat de overdracht van taken naar de gemeenten stellig een bijdrage is tot een betere integratie tussen het gehandicaptenbeleid en

die thans in de AAW is voorzien. Te weten een zo goed mogelijk samenhangend stelsel van werk-, woon- en leefvoorzieningen voor gehandicapten. Die samenhang is niet alleen wenselijk uit hoofde van efficiënte procedures, maar tevens noodzakelijk omdat een bepaalde handicap op ieder van de genoemde sectoren – werken, wonen, leven – tot een uit de aard van de handicap voortvloeiende beperking kan leiden die door voorzieningen kan worden opgeheven dan wel gemitigeerd. Het bepalen van ieder van die afzonderlijke voorzieningen zal dan overwegend moeten steunen op dezelfde deskundigheid op medisch en/of ergonomisch gebied. Hoewel het thans vigerende stelsel niet sluitend is geeft de jarenlange praktijk van toekenning van bedoelde voorzieningen in het kader van de wettelijke taken van de bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) toch voor zeer vele belanghebbenden waarborgen voor een kwalitatief hoogwaardig en samenhangend voorzieningenniveau.

Indien de toelichting (Algemeen, 1. Inleiding) – op zichzelf gezien terecht – constateert dat door nadere regelgeving wel verbeteringen in de afstemming zijn gerealiseerd, maar dat deze niet tot fundamentele oplossingen hebben geleid, komt uiteraard bij de Raad terstond de vraag op of de nieuwe voorstellen dan wel die fundamentele oplossing bieden. Die vraag moet naar het oordeel van het college vooralsnog ontkennend worden beantwoord. Aan opheffing van de verbrokkeldheid van het stelsel wordt niet wezenlijk tegemoet gekomen en voor wat betreft het kwalitatieve niveau van de voorzieningen moet eerder worden gevreesd voor teruggang dan dat verbetering mag worden verwacht. De overdracht van taken naar de gemeente is stellig een bijdrage tot een betere integratie tussen het gehandicaptenbeleid en het ouderenbeleid en als zodanig niet zonder betekenis. Anderzijds leiden de voorstellen tot een breuk in de samenhang tussen werk-, woon- en leefvoorzieningen voor gehandicapten en dragen in die zin juist bij tot een grotere verbrokkeling van het stelsel. De grote omvang van het aantal deelnemers in de regelingen en de gelijktijdig gepresenteerde noodzaak tot bezuiniging maken de gehele operatie extra kwetsbaar.

het ouderenbeleid en als zodanig niet zonder betekenis is.

Gegeven het feit dat de voorstellen beogen de huidige verbrokkeldheid van het stelsel op te heffen, dan wel zoveel mogelijk weg te nemen, hebben wij daarentegen met verbazing kennis genomen van de mening van de Raad dat de voorstellen tot een breuk in de samenhang tussen werk-, woon- en leefvoorzieningen voor gehandicapten zouden leiden en in die zin juist bij zouden dragen tot een grotere verbrokkeling van het stelsel. Dit zou betekenen dat de voorstellen geen enkele bijdrage leveren aan de oplossing van de hiervoor bedoelde problematiek; sterker nog, de voorstellen zouden de problematiek vergroten. Zou dit daadwerkelijk het geval zijn, dan dienen de voorstellen uiteraard teruggedragen te worden. Wij zien hiertoe, ook na kritische herbezinning op de voorstellen, volstrekt geen aanleiding. Ons inziens leveren de voorstellen een niet geringe bijdrage aan het opheffen van de verbrokkeldheid van het huidige stelsel. De daarop gerichte voorstellen zijn blijkbaar bij de Raad niet als zodanig overgekomen. Daarom hebben wij de memorie van toelichting op diverse onderdelen verduidelijkt.

Ingaande op (het opheffen van) de verbrokkeling van het voorzieningensstelsel, merken wij het volgende op.

Het huidige stelsel van voorzieningen kent een grote mate van verbrokkeling. Vaak dient voor gelijksortige voorzieningen, soms gelijktijdig, soms in tijd opvolgend, een beroep te worden gedaan op verschillende regelingen. Betrokkene wordt voor dezelfde voorziening of samenhangende voorzieningen dientengevolge geconfronteerd met verschillende uitvoeringsorganen, verschillende toekenningscriteria, verschillende financieringsstelsels. Zo geldt bijvoorbeeld bij een woning-aanpassing dat betrokkene vaak én een beroep moet doen op de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten (RGSHG) én een beroep moet doen op de AAW. Heeft iemand gezinsverzorging nodig dan dient hij een beroep te doen op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Blijkt echter dat de reguliere instelling voor gezinsverzorging de zorg niet kan bieden en betrokkene langer dan drie maanden op gezinsverzorging is aangewezen, dan moet hij een

Terugkerende naar de kernvraag: «Leiden de voorstellen tot een minder verbrokkeld stelsel ter verbetering van het gehandicaptenbeleid», moet de Raad constateren dat hetgeen thans wordt voorgesteld een positieve beantwoording van die vraag niet wettigt. De voorstellen behoeven tenminste op belangrijke onderdelen heroverweging dan wel aanpassing en voorts op veel punten verduidelijking en een betere motivering.

beroep doen op de AAW. Hulpmiddelen worden door de kruisverenigingen voor beperkte tijd verstrekt; daarna moet de gehandicapte voor dezelfde voorziening een beroep doen op de AAW. Dit zijn voorbeelden waaraan velen kunnen worden toegevoegd. De thans bestaande situatie, die gelet op het complementaire karakter van de AAW weliswaar verklaarbaar is, kan in het licht van een adequaat voorzieningenbeleid niet verdedigd worden. Het is dan ook evident dat in deze situatie verbetering gebracht moet worden.

De voorstellen zijn er mede op gericht om meer structuur in de voorzieningenverstrekking aan te brengen door alle gelijksoortige voorzieningen in eenzelfde wettelijk kader samen te brengen. De verdeling die wij daarbij hebben aangebracht is als volgt: werkvoorzieningen in de AAW; zorgvoorzieningen in de AWBZ, c.q. de nieuwe Wet zorgaanspraken; inkomensondersteunende voorzieningen in de Algemene Bijstandswet (ABW); leefvoorzieningen in de nieuwe Wet voorzieningen gehandicapten. De doorzichtigheid en de toegankelijkheid van het voorzieningenstelsel (alle gelijksoortige voorzieningen worden door een en hetzelfde loket verstrekt) wordt hiermede vergroot en wij beschouwen dit als een wezenlijke verbetering ten opzichte van het huidige stelsel.

In situaties waarin voorzieningen op verschillende terreinen tegelijk nodig zijn, kunnen de uitvoeringsorganen in onderlinge afstemming een totaalpakket aanbieden dat is toegesneden op de specifieke individuele noden. Uiteraard vooronderstelt dit een goede samenwerking tussen die uitvoeringsorganen. Elders in dit rapport komen wij op dit aspect nog terug.

Hiervoor hebben wij reeds aangegeven dat blijkbaar het geheel aan voorstellen met betrekking tot de herstructurering van het voorzieningenpakket voor gehandicapten onvoldoende duidelijk is geworden en dat als gevolg daarvan misverstanden hebben kunnen ontstaan omtrent de inhoud en strekking van die voorstellen. Wij worden in deze zienswijze bevestigd door de constatering van de Raad dat de voorstellen zouden leiden tot een breuk in de samenhang tussen werk-, woon- en leefvoorzieningen. Aan hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting hebben wij dan ook

een paragraaf toegevoegd over de afstemming tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen, waarin de samenhang tussen werkvoorzieningen – en woon- en leefvoorzieningen voorzover daarvan sprake is – wordt toegelicht.

In de aanhef van de onderhavige paragraaf attendeert de Raad terecht op de ratio die aan de AAW-voorzieningenverstrekking ten grondslag ligt, te weten een zo goed mogelijk samenhangend stelsel van werk-, woon- en leefvoorzieningen voor gehandicapten. «Die samenhang is niet alleen wenselijk uit hoofde van efficiënte procedures, maar tevens noodzakelijk omdat een bepaalde handicap op ieder van de genoemde sectoren – werken, wonen, leven – tot een uit de aard van de handicap voortvloeiende beperking kan leiden die door voorzieningen kan worden opgeheven dan wel gemitigeerd. Het bepalen van ieder van die afzonderlijke voorzieningen zal dan overwegend moeten steunen op dezelfde deskundigheid op medisch en/of ergonomisch gebied.» Wij onderschrijven de in dit citaat verwoorde opvatting.

Omdat wij beogen om het stelsel van voorzieningenverstrekking doorzichtelijker en toegankelijker te maken, past het (ook) in de nieuwe situatie niet dat wanneer een gehandicapte werknemer aangewezen is op een vervoersvoorziening, hij zich voor het woon/werkvervoer dient te wenden tot de bedrijfsvereniging en voor het leefvervoer tot de gemeente, waar hij woonachtig is. Het is ook om die reden dat wij in het kader van de AAW nader zullen regelen dat bij de verstrekking van werkvoorzieningen tevens de verstrekking van samenhangende woon- en leefvoorzieningen wordt betrokken. Dit betekent dat ook voor die personen die aangewezen zijn op werkvoorzieningen, er voor samenhangende voorzieningen slechts één loket zal zijn, namelijk de bedrijfsvereniging. Met andere woorden als voor de werksituatie een vervoersvoorziening nodig is dan verleent de bedrijfsvereniging ook de leefvervoersvoorziening. Als de bedrijfsvereniging, de afstand tussen de woning en de werkplek van de gehandicapte in aanmerking nemende, tot de slotsom mocht komen dat het meer in de rede ligt dat de gehandicapte werknemer dichter bij zijn werk gaat wonen, dan kan de bedrijfsvereniging, als alter-

natief voor een langdurige en kostbare vervoerskostenvergoeding, betrokkene een verhuiskostenvergoeding aanbieden.

Er is aldus één instantie die de woonlokatie, de werklokatie en het noodzakelijk vervoer tussen beide, in zijn geheel beziet. Diezelfde instantie, de bedrijfsvereniging, beziet vanuit de invalshoek «werken» ook de noodzakelijke aanpassingen op de feitelijke werkplek.

Noodzakelijke aanpassingen op de feitelijke woonplek van de gehandicapte, te weten een bouwkundige of woontechnische aanpassing van zijn woning, dan wel een verhuizing binnen de woonplaats naar een reeds aangepaste woning, dienen naar onze mening niet vanuit de optiek «werken» benaderd te worden en derhalve ook niet ondergebracht te worden bij de bedrijfsverenigingen. Afgezien van het feit dat woningaanpassing in de privésfeer doorgaans volstrekt los staat van de omstandigheid dat de gehandicapte al dan niet een werkkring heeft, doet zich hier het probleem gevoelen dat de bedrijfsvereniging, in tegenstelling tot de gemeente, minder goed een afweging kan maken tussen alternatieve voorzieningen. De gemeente heeft in beginsel de mogelijkheid om een afweging te maken tussen ofwel het realiseren van een (soms ingrijpende en derhalve kostbare) verbouwing van de woning van de gehandicapte, dan wel te bewerkstelligen dat de gehandicapte (op korte termijn) binnen de gemeente of regio kan verhuizen naar een meer geschikte of reeds aangepaste woning. Het is evident dat dit laatste (binnen de gemeente of regio verhuizen naar een adequate woning) niet of nauwelijks door de bedrijfsvereniging gerealiseerd kan worden. De bedrijfsvereniging heeft geen inzicht in het lokale woningbestand en mist ook het instrumentarium om een wenselijk geachte verhuizing binnen de gemeente- of regiogrenzen daadwerkelijk te effectueren. Wij zijn dan ook van oordeel dat het verre van logisch is om de bedrijfsvereniging met deze woonvoorzieningen te belasten. Ook vanuit een oogmerk van doorzichtigheid van het voorzieningstelsel zien wij daar geen aanleiding toe. Ons inziens is het hiervoor geschetste stelsel logisch en helder. Een gehandicapte werknemer dient zich voor de aanpassing van zijn werkplek tot de bedrijfsvereniging te

3. De voorgenomen herstructurering van het voorzieningenpakket omvat mede het overbrengen van een aantal zorgvoorzieningen in de AAW naar de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Bijstandswet (Abw). Alleen de zogenaamde werkvoorzieningen blijven – ontkoppeld van de daarmee samenhangende woon- en leefvoorzieningen – in de AAW. Die overbrenging wordt in de toelichting besproken maar als zodanig niet in dit voorstel van wet geregeld. De Raad zal zijn standpunt daarover vaststellen in het kader van over de nog te ontvangen voorstellen uit te brengen advisering. De hiervoor gemaakte opmerking dat met de voornemens niet wezenlijk wordt tegemoetgekomen aan de in de memorie van toelichting gesignaleerde verbrokkeldheid van het vigerende stelsel berust evenwel mede op genoemde overbrenging. Wel wordt een zekere integratie bereikt met andere AWBZ-voorzieningen maar de samenhang met werkvoorzieningen en met andere woon- en leefvoorzieningen wordt aangetast. Daarbij rijst de vraag of de uitvoeringsorganen van de AWBZ en de gemeenten voldoende in staat zullen zijn – gelet op capaciteit en financiën – de nieuwe taken in het kader van het wetsvoorstel en van de Abw (als bijzondere bijstandsverlening) in de gevraagde omvang uit te voeren. Een concreet punt vormt daarnaast de in het wetsvoorstel in artikel 1 neergelegde grens van f 45 000,-. Het college heeft zich afgevraagd of een woningaanpassing als hier aan de orde past in de sfeer van de AWBZ. Deze regeling vereist bovendien een gecompliceerd stelsel van afspraken tussen de zorgverzekeraars en de gemeenten. De Raad adviseert dit voorstel nader te bezien.

wenden. Hij wendt zich eveneens tot de bedrijfsvereniging indien hij vanuit zijn woning zijn werkplek moeilijk kan bereiken. Is het noodzakelijk dat zijn woning wordt aangepast (privésfeer) dan wendt hij zich tot het bestuur van zijn gemeente, c.q. de lokaal daarvoor aangewezen dienst. Voor de gehandicapte is aldus volstrekt duidelijk tot welk uitvoeringsorgaan hij zich moet wenden.

3. In het vorenstaande hebben wij reeds uiteengezet dat de constatering van de Raad dat de werkvoorzieningen «ontkoppeld van de daarmee samenhangende woon- en leefvoorzieningen» in de AAW blijven, op een misverstand berust. Deze constatering van de Raad betrof de samenhang tussen werkvoorzieningen en voorzieningen die naar het uitvoeringsniveau van de gemeenten worden gebracht. Ten aanzien van de overbrenging van zorgvoorzieningen naar de AWBZ blijkt de Raad (weliswaar erkennende dat daarmee een zekere integratie met andere AWBZ-voorzieningen wordt bereikt) van oordeel te zijn dat zulks leidt tot een aantasting van de samenhang van die zorgvoorzieningen met werk-, woon-, en leefvoorzieningen. Ingaande op die samenhang merken wij op dat de zorgvoorzieningen veelal een eigenstandig karakter hebben dan wel niet gelijksoortig zijn ten opzichte van voorzieningen gericht op de werk-, woon-, en leefsituatie. Zo zien wij nauwelijks relaties tussen werkvoorzieningen en voorzieningen in het kader van de thuiszorg. Hetzelfde geldt voor vervoersvoorzieningen, verreweg de belangrijkste leefvoorziening, ten opzichte van voorzieningen in de zorgsector. Dit met uitzondering van rolstoelen waarop wij hierna nog afzonderlijk terugkomen.

Er zijn natuurlijk ook situaties waarin wel samenhang tussen de verstreking van het een en het ander bestaat. Zo is denkbaar dat de behoefte aan huishoudelijke hulp afneemt naar mate de ergonomische beperkingen die de gehandicapte bij het gebruik van zijn woning ondervindt, worden weggenomen. Een integrale beoordeling kan wenselijk zijn als sprake is van woningaanpassing en zorgbehoefte. Daarom worden de ADL-woonclusters in onze voorstellen onder het regime van de AWBZ gebracht en krijgt de AWBZ ook een rol bij de voorziening in de kosten van woningaanpassing.

Wat er over al dan niet samenhang verder ook kan worden gezegd, wij zien hierin – in tegenstelling tot de in de AAW nader te regelen werkvoorzieningen – geen aanleiding om over de eventuele samenloop en samenhang van zorgvoorzieningen en anderssoortige voorzieningen nadere regels te stellen. Dergelijke regels zouden moeten aangeven wie bij samenloop van gemeentelijke voorzieningen en zorgvoorzieningen voor het totaal bevoegd zou zijn. Wij vrezen dat dit leidt tot zeer ingewikkelde regelgeving, ook omdat de mate waarin voorzieningen op het ene en andere terrein nodig zijn hierbij een rol speelt. Om op deze wijze meer tot één verstrekkingenloket te komen, draagt naar onze mening ook niet bij tot doelmatige hulpverlening. Een nader geregelde verantwoordelijkheidstoedeling zal in de praktijk vaak niet helder zijn en tot onnodige afbakeningsproblemen kunnen leiden. Bovendien wordt dan onvoldoende recht gedaan aan de specifieke expertise van de verschillende uitvoeringsorganen.

Wij gaan ervan uit dat in die gevallen waarin er samenhang bestaat tussen de verstrekking van zorgvoorzieningen en andere voorzieningen, de betrokken uitvoeringsorganen teneinde in het kader van de voorzieningenverstrekking daadwerkelijk maatwerk te bieden – in samenwerking een adequate oplossing zullen aanreiken voor de problematiek van de gehandicapte.

De constatering van de Raad dat het bepalen van de op verschillende terreinen – werken, wonen, leven – bij een bepaalde handicap noodzakelijke voorzieningen overwegend moet steunen op dezelfde deskundigheid op medisch en/of ergonomisch gebied, is waar deze samenloop zich voordoet op zich een reden voor afstemming en samenwerking.

Zoals wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven, zal de ingang voor deze afstemming in de praktijk verschillend zijn: een gemeentelijk coördinatiepunt, een beoordeling door de bedrijfsvereniging in samenhang met de uitkeringssituatie, een beoordeling in de zorgsector na verpleging of revalidatie en in de thuiszorg. Wij verwachten – alleen al uit oogpunt van doelmatigheid – dat bij de afstemming tussen de betrokken instanties over en weer gebruik wordt gemaakt van de gegevens en advisering op medisch en ergono-

misch vlak, die voor de beoordeling van de voorzieningen van belang zijn.

Onze constatering dat de samenhang tussen enerzijds zorgvoorzieningen en anderzijds werk-, woon- en leefvoorzieningen lang niet altijd manifest is, althans aanzienlijk minder is dan de samenhang tussen laatstgenoemde voorzieningen onderling, heeft geen betrekking op de rolstoelverstreking. Het is duidelijk dat de rolstoelverstreking nauw samenhangt met de voorzieningenverstreking op werk-, woon- en leefgebied. Een rolstoel moet «passen» in de woning, op het werk en als de gehandicapte bijvoorbeeld een (bruikleen-)auto heeft, ook in die auto. Gelet op deze logische samenhang veronderstellen wij dan ook dat de opvatting van de Raad dat met de overbrenging van bepaalde voorzieningen naar de AWBZ de samenhang met werk-, woon- en leefvoorzieningen wordt aangetast, mede wordt ingegeven door ons aanvankelijke voornemen de (AAW-)rolstoelverstreking over te brengen naar de AWBZ.

De vraag tot welke categorie voorzieningen de rolstoel gerekend moet worden, laat zich niet eenduidig beantwoorden. Zo is enerzijds de Ziekenfondsraad van mening dat de rolstoelverstreking tot het terrein van de gezondheidszorg gerekend kan worden; anderzijds benadrukken andere adviesorganen dat de rolstoelverstreking aan zelfstandig wonende gehandicapten bij uitstek niet tot de gezondheidszorg behoort en dat ook vermeden dient te worden dat op dit terrein een «medicalisering» van de verstrekingen zou kunnen plaatsvinden.

Ons voorstel om de (AAW-)rolstoelverstreking naar de AWBZ over te brengen vloeide voort uit ons streven gelijksoortige voorzieningen in één wettelijk kader samen te brengen. Eén loket derhalve voor zowel de rolstoelverstreking aan personen die intramuraal verzorgd worden, als de rolstoelverstreking aan personen die zelfstandig wonen. Hoewel dit als zodanig als een voordeel moet worden aangemerkt, is een nadelige consequentie daarvan dat de thans bestaande directe koppeling tussen de rolstoelverstreking en de verstreking van werk-, woon- en leefvoorzieningen zou vervallen en tot een nieuwe behoefte aan en mogelijke problemen bij de

afstemming tussen voorzieningen zou leiden.

Mede in het licht van het advies van de Raad zijn wij alsnog tot de slotsom gekomen dat er toch de voorkeur aan moet worden gegeven om de directe koppeling met de woon- en leefsituatie en tussen de vervoersvoorzieningen onderling in stand te houden. Dit betekent dat binnen het geheel aan voorstellen gericht op herstructurering van het voorzieningenpakket voor gehandicapten, de rolstoelverstrekking in het algemeen zal komen te berusten bij de gemeenten. Dit met uitzondering van de voorziening in, respectievelijk de (individuele) verlening van rolstoelen voorzover deze in het kader van de zorg in de AWBZ-instellingen worden geboden. Het komt ons voor dat met deze wijziging op het aanvankelijk voorstel in belangrijke mate wordt tegemoetgekomen aan het door de Raad verwoorde bezwaar.

Als gevolg van de beslissing de verlening van rolstoelen niet naar de AWBZ over te brengen, maar naar de gemeenten, verschuiven de lasten van AWBZ naar gemeenten. Voor 1994, 1995 en 1996 wordt resp. f 145, f 160 en f 170 mln. aan het gemeentefonds toegevoegd in verband met de overheveling van rolstoelen naar gemeenten. Deze bedragen hebben betrekking op de kosten van rolstoelen van beneden 65-jarigen alsmede van boven 65-jarigen en de met deze kosten samenhangende administratiekosten. De meerjarencijfers van de AWBZ worden met dezelfde bedragen verminderd. Een en ander is verwerkt in de financiële paragraaf.

De Raad van State zet vraagtekens bij de voor de kosten van woningaanpassing neergelegde grens van f 45 000,- voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en AWBZ. De Raad vraagt zich af of een woningaanpassing (boven f 45 000,-) past in de sfeer van de AWBZ en stelt dat een dergelijke regeling een gecompliceerd stelsel van afspraken vergt tussen verzekeraars en gemeenten. Vooralsnog houden wij vast aan deze grens. In de regelgeving voor woningaanpassingen voor gehandicapten is al jarenlang sprake van een f 45 000,- grens (woninggebonden). In de huidige situatie is een AWBZ-indicatie (persoonsgebonden) een vereiste om in aanmerking te

komen voor subsidiëring van aanpassingskosten die meer dan f 45 000,- bedragen. Dit impliceert een afweging van wonen en zorg.

Intussen krijgen de gedachten over de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van wonen en zorg verder vorm. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat het kabinet bij de begrotingsstukken 1993 met een nadere uitwerking zal komen over bedoelde ordening. Het ligt in de rede voor wat betreft de vergoeding van de kosten van woningaanpassing voor gehandicapten hierbij aansluiting te zoeken. Hoewel momenteel hard gewerkt wordt aan de operationalisering van het onderscheid wonen en zorg, zijn er nog vragen die eerst beantwoord moeten worden alvorens besloten kan worden een en ander in wetgeving om te zetten. Daarop kan het onderhavige wetsvoorstel niet wachten. Vandaar dat vooralsnog is vastgehouden aan de grens van f 45 000,-.

Vervolgens zal aan de hand van de bedoelde nadere uitwerking, gezien worden of het besluit tot ordening, waar het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en verzekeraars op het punt van de woningaanpassing nog kan leiden tot tijdige bijstelling van het wetsvoorstel dan wel in een later stadium via wijziging van de wet moet worden gerealiseerd.

De stelling van de Raad dat de f 45 000,- grens een gecompliceerd stelsel van afspraken vergt tussen verzekeraars en gemeenten, wordt overigens niet onderschreven. De eenduidigheid van een objectieve financiële grens kan juist langdurige discussies tussen de participanten voorkomen.

Op de vraag van de Raad of de uitvoeringsorganen van de AWBZ en de gemeenten voldoende in staat zullen zijn – gelet op capaciteit en financiën – de nieuwe taken in de gevraagde omvang uit te voeren, zullen wij ingaan in onze reactie op punt 6 betreffende de financiële aspecten.

4. Ook als de voorstellen als complex van regelgeving een verbetering zouden betekenen ten opzichte van het vigerende stelsel, dient – willen de voorstellen als zodanig aanvaardbaar zijn – voldoende garantie te bestaan dat in de nieuwe situatie de ten behoeve van de uitvoering vereiste deskun-

4. Wij gaan er van uit dat beslissingen op het terrein van de overheidszorg zorgvuldig worden genomen en dat gemeenten op dit terrein adequaat beleid zullen voeren.

Wanneer dat voor de beoordeling van de aanspraak op een voorziening noodzakelijk is zal de gemeente het

digheid voorhanden is. Begrijpelijkerwijze bestaat op dit punt bij vele adviesorganen sterke twijfel. De deskundigheid op dit terrein is beperkt en daardoor in beginsel doelmatiger te organiseren vanuit een centrale organisatie c.q. organisatie dan bij decentrale uitvoering vanuit een zeer groot aantal organen. De deskundigheid in gemeentelijke kringen is voorsnog beperkt en in kleine gemeenten mogelijk zelfs geheel afwezig. Die deskundigheid moet derhalve – verder – worden opgebouwd. Blijkens de toelichting heeft de regering deze problematiek onderkend. Een en andermaal wordt namelijk in de memorie van toelichting gesteld dat ervan wordt uitgegaan dat de GMD adviesinstantie blijft van de gemeenten. Een zo belangrijke factor bij het bepalen van de conclusie of de overdracht aan andere uitvoeringsorganen aanvaardbaar is, kan evenwel niet beperkt blijven tot een in de memorie van toelichting uitgesproken aanname. De Raad acht die benadering van de geschetste problematiek te vrijblijvend.

Het college dringt er met klem op aan dat in de wettekst met zoveel woorden wordt vastgelegd dat de te verlenen voorzieningen moeten steunen op deskundige adviezen. In dit verband heeft de Raad zich afgevraagd waarom de GMD niet tot dat doel wordt aangewezen. Daarbij zou in het kader van nadere regelgeving op basis van artikel 4, eerste lid, zoveel mogelijk kunnen worden aangesloten op hetgeen thans is voorzien in artikel 1, eerste lid, onder d, en in bijlage I van de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten 1992 (Staatscourant van 15 november 1991, nr. 223). Dat zou ook de continuïteit in de jurisprudentie ten goede komen. Daarnaast zou de regering kunnen bevorderen dat sluitende afspraken worden gemaakt tussen de verschillende uitvoeringsorganen zodat voldoende vertrouwen kan bestaan dat hetgeen de wetgever met deze voorstellen beoogt realiseerbaar is op een kwalitatief verantwoorde wijze. Hetgeen thans voorligt acht de Raad daartoe ontoereikend.

advies van een deskundige op sociaal-medisch, ergonomisch, dan wel bouwkundig gebied dienen in te winnen.

De gemeente zal duidelijkheid moeten geven over het inschakelen van deskundigen wanneer de beoordeling van de aanspraak op een voorziening een bijzondere kennis vereist. Dit dient inhoudelijk in de verordening te worden uitgewerkt. Daartoe hebben wij artikel 4, tweede lid, onder c, aangepast.

Voorzover het advies van de Raad ertoe strekt dat de te verlenen voorzieningen altijd en onder alle omstandigheden moeten steunen op adviezen van (externe) deskundigen, gaan wij met deze wijziging minder ver dan de Raad. Wij achten een dergelijke algemene verplichting niet doelmatig. Met name in die gevallen waarin van meet af aan duidelijk is dat de beperkingen die de handicapte ondervindt, adequaat kunnen worden weggenomen met een standaardvoorziening, dan wel een eenvoudige voorziening, kan niet gesteld worden dat het inwinnen van het advies van een deskundige een wezenlijke bijdrage levert aan (het kwalitatieve niveau van) de voorzieningenverstreking. Integendeel, juist in die gevallen zal het verplicht deskundigenadvies worden ervaren als een onnodige procedurele vertraging.

Uit het vorenstaande vloeit ook voort dat wij ervan hebben afgezien om de GMD als verplichte adviesinstantie aan te wijzen. Hierbij hebben wij overwogen dat enerzijds een generieke aanwijzing van de GMD niet wenselijk is omdat dit zou betekenen dat de gemeente de GMD ook dient te consulteren in die gevallen, waarin het inschakelen van een andere deskundige (instantie) meer in de rede ligt, en anderzijds een meer specifieke aanwijzing van de GMD voor nader aan te geven voorzieningen niet goed mogelijk is, omdat de inhoud en de omvang van het gemeentelijk voorzieningenpakket niet in de wet zijn vastgelegd. In dit opzicht zou alleen een specifieke aanwijzing van de GMD ten aanzien van de rolstoelverstreking denkbaar zijn. Wij achten dit, gezien de positie die de GMD op dit terrein inneemt en naar gemeenten toe een belangrijke rol geeft, niet nodig en ook niet gewenst omdat anders een monopoliepositie zou ontstaan.

Naast het belang dat aan de voorzieningenverstrekking deskundige adviezen ten grondslag dienen te liggen, attendeert de Raad op het belang dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen de verschillende uitvoeringsorganen. Wij zijn ons van dit belang terdege bewust en zullen ook voor zoveel dat in ons vermogen ligt, bevorderen dat de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsorganen op adequate wijze gestalte krijgt. Wij zien echter vooralsnog geen aanleiding om een samenwerkingsverplichting in de wet op te nemen. Een daartoe strekkende algemene formulering zou niet meer betekenen dan een inspanningsverplichting tot samenwerking. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat in de uitvoeringspraktijk samenwerking niet tot stand zal komen, waar deze voor onderlinge afstemming en uitwisseling ten behoeve van adequate en toereikende hulpverlening van belang is. Reeds nu worden contacten gelegd tussen de betrokken instanties op de verschillende terreinen bij hun oriëntatie op de komende herstructurering van het stelsel van voorzieningen.

Een andere mogelijkheid is het in de wet aangeven van onderwerpen waarover samenwerkingsafspraken tussen de uitvoeringsorganen moeten worden gemaakt. Wij vragen ons af of de wetgever dit eenduidig kan bepalen, maar bovendien is een dergelijke centrale regulering naar onze mening niet in overeenstemming met de overdracht van verantwoordelijkheden in het kader van de beoogde decentralisatie.

Onze bemoeienis op dit punt zal derhalve hoofdzakelijk liggen in de sfeer van overleg met de betrokken instanties en het volgen van de ontwikkelingen in het invoeringstraject en in de uitvoering van de nieuwe wetgeving.

5. Zoals gesteld dient de overdracht aan de gemeenten gepaard te gaan met beheersbaarheid van de uitgaven. De toelichting zegt daarover in paragraaf 2.2 dat de gemeenten teneinde kostenbeheersing te realiseren «de toekenning van aanspraken, aard en omvang van de voorzieningen kunnen afstemmen op de hun beschikbare financiële mogelijkheden».

Daarmede lijkt het karakter van de regeling te veranderen. De voorzie-

5. Het is ons niet geheel duidelijk waarop de Raad de conclusie baseert dat de verbrokkeldheid van het stelsel daarenboven nog zou toenemen indien de werkvoorzieningen en de zorgvoorzieningen tot het stelsel van de volksverzekeringen (gaan) behoren en de leef- en woonvoorzieningen niet in datzelfde stelsel worden ondergebracht. Gegeven het feit dat ook in de thans bestaande situatie voorzieningen tot verschillende stelsels behoren – sterker nog zelfs gelijksoortige

ningen die thans binnen de AAW vallen (en voor zover zij straks onder de AWBZ vallen) maken onderdeel uit van een volksverzekering, dat wil zeggen dat de rechten niet onder invloed staan van aanwezige financiële ruimte, zolang de regelgeving niet wordt gewijzigd.

De verbroktheid in het stelsel zou daarenboven nog toenemen indien de werkvoorzieningen en de zorgvoorzieningen onderdeel zouden zijn respectievelijk blijven van een volksverzekering en leef- en woonvoorzieningen tot een ander stelsel zouden gaan behoren.

Voorts, zou, zo meent de Raad, een lokaal voorzieningenniveau worden geïntroduceerd dat in strijd is met de norm van de rechtsgelijkheid. De overdracht van bevoegdheden naar de gemeente beoogt «zorg op maat» mogelijk te maken. Een dergelijke, meer individueel gerichte, toekenning van voorzieningen zou rechtsgelijkheid kunnen bevorderen. De Raad verstaat daartoe zorg op maat als een zorg die allereerst overeenkomt met de individuele noden van de gehandicapte in zijn lokale omgeving, niet zozeer als een zorg naar aard en omvang die wordt afgestemd op de «maat» van de lokaal aanwezige financiële ruimte. Het gaat hiermee immers veelal om voorzieningen waarvan de noodzaak is vast te stellen op objectieve gronden en die dan ook voor ieder bereikbaar moeten zijn. Indien de toelichting inderdaad de strekking van het wetsvoorstel weergeeft ware het voorstel te heroverwegen.

voorzieningen tot verschillende stelsels behoren – zou naar onze mening hooguit geconstateerd kunnen worden dat de herstructurering van het voorzieningenpakket voor gehandicapten er niet (tevens) toe leidt dat alle voorzieningen in een en hetzelfde stelsel c.q. wettelijk regime worden ondergebracht. Wij merken dienaangaande op dat wij ook niet hebben beoogd alle voorzieningen in één stelsel c.q. wet samen te brengen. Ons streven was en is erop gericht de toegankelijkheid van het gehele voorzieningenpakket te vergroten door gelijksoortige voorzieningen door eenzelfde loket te doen verstrekken. Daarbij hebben wij ons niet laten leiden door het antwoord op de vraag of dat loket al dan niet (bijvoorbeeld) tot het sociaal verzekeringsterrein behoort, maar door het antwoord op de vraag welke instantie, gelet op het karakter van de te verstrekken voorzieningen, het meest aangewezen is. De consequentie is inderdaad dat bepaalde voorzieningen onderdeel zijn (gebleven) van een volksverzekering en andere voorzieningen niet. Wij vermogen niet in te zien wat hierop tegen zou kunnen zijn.

De Raad stelt dat een lokaal voorzieningenniveau dat naar aard en omvang wordt afgestemd op de lokaal aanwezige financiële ruimte in strijd is met de norm van rechtsgelijkheid. De beoogde zorg op maat moet allereerst overeenkomen met de individuele noden van de gehandicapte in zijn lokale omgeving. Een dergelijke, meer individueel gerichte, toekenning van voorzieningen zou rechtsgelijkheid kunnen bevorderen.

De stelling van de Raad is juist indien het gemeenten vrij zou staan om voorbijgaand aan de noden van de gehandicapten al dan niet (toereikende) voorzieningen te verstrekken. Elke gemeente is echter verplicht, de individuele noden van de gehandicapte in zijn lokale omgeving in aanmerking nemende, om zorg op maat te bieden. Vanzelfsprekend kunnen er wat de feitelijke voorzieningenverstrekking betreft lokale verschillen optreden. In alle gemeenten dient evenwel een zodanige voorziening (financieel of in natura) te worden aangeboden dat adequaat wordt voorzien in de individuele nood van de gehandicapte. De rechtsgelijkheid is dan ook niet gelegen in de omstandigheid dat gehandicapten overal binnen Nederland in een bepaalde situatie

exact dezelfde voorziening mogen verwachten, maar in het feit dat gehandicapten, ongeacht waar zij in Nederland wonen, een adequate, dat wil zeggen een op het individu en de lokale omstandigheden afgestemde voorziening mogen verwachten.

Uit het vorenstaande blijkt dat wij onder zorg op maat hetzelfde verstaan als de Raad. Uiteraard kan en mag hierbij niet uit het oog worden verloren dat de financiële middelen niet onbegrensd zijn. Derhalve zal de gemeente haar beleid mede afstemmen op de omvang van de beschikbare financiële middelen en binnen de grenzen daarvan efficiënt omgaan met die middelen. In die zin kan dan ook gesteld worden dat de gemeenten «de toekenning van aanspraken, aard en omvang van de voorzieningen kunnen afstemmen op de hun beschikbare financiële mogelijkheden» (M.v.T. paragraaf 2.2).

Het gebruik door de Raad van de woorden «afstemming op de maat van de lokaal aanwezige middelen» kan onbedoeld de indruk wekken dat die maat ertoe zou kunnen leiden dat gehandicapten minder toereikende lokale voorzieningen zullen ontvangen, dan wel geheel verstoken zullen blijven van lokale voorzieningen, wanneer op enig moment de lokale financiële maat (nagenoeg) vol zou zijn. Met nadruk wijzen wij er daarom op dat uit de in het voorstel van wet vervatte zorgplicht voortvloeit dat een gemeente zich nimmer jegens de gehandicapte kan verontschuldigen voor het onthouden van de noodzakelijke zorg. Zou derhalve de situatie zich voordoen dat de grenzen van de lokaal beschikbare financiële ruimte overschreden (dreigen te) worden, dan kan het gevolg van die situatie niet zijn dat met een beroep op de financiële situatie bijvoorbeeld gehandicapten die op een later tijdstip een voorziening aanvragen, die voorziening – indien die noodzakelijk is – wordt onthouden, maar zal het (onvermijdelijke) gevolg zijn dat de gemeente andere lokale middelen zal moeten aanwenden, teneinde deze voorzieningen te bekostigen. Als deze situatie zich voordoet, kan er voor de gemeente wel aanleiding zijn om de verordening bij te stellen teneinde kostenbeheersing te realiseren.

De Raad wijst erop dat het karakter van de financiering van de AAW-voorzieningen wijzigt. Thans

worden de AAW-voorzieningen gefinancierd uit de volksverzekering AAW, waarvan de rechten volgens de Raad niet onder invloed staan van de aanwezige financiële middelen. Weliswaar kent een volksverzekering, zoals de Raad stelt, geen financiële begrenzing; het is een openeinde regeling. Dat neemt echter niet weg dat het kabinet grenzen stelt aan de beschikbare financiële middelen. Bij dreigende overschrijding van de financiële middelen werden en worden regelmatig maatregelen getroffen ter beheersing van de uitgaven, zoals bevriezing van de uitkeringen en het volumebeleid arbeidsongeschikten. In de AWBZ worden de uitgaven begrensd door de instellingen te budgetteren. In een volksverzekering kan men dus net zo goed budgetteren als in een gemeentelijke regeling. Met de door de Raad geciteerde passage in paragraaf 2.2. van de toelichting hebben wij niet meer bedoeld dan de feitelijkheid dat de regeling van de aanspraken – en zonodig wijziging daarvan – mede onder invloed staat van de beschikbare financiële middelen. Omdat dit blijkbaar misverstand geeft, hebben wij in deze passage de woorden «toekenning van» geschrapt.

Financiële aspecten

6. Terecht wijdt de memorie van toelichting een uitvoerige paragraaf aan de financiële aspecten van de voorstellen. Doordat verscheidene verschuivingen nodig zijn binnen de collectieve sector als geheel en binnen de sector van de rijksbegroting waaronder het Gemeentefonds, en bovendien enerzijds beleidsintensivering en anderzijds besparingen worden nagestreefd – dat alles in een meerjarig kader – is het financiële beeld gecompliceerd. De financiële paragraaf laat zich ondanks de veelheid van informatie niet eenvoudig lezen. Sommige onderdelen berusten op berekeningen, andere op schattingen en verwachtingen. Sommige gegevens worden in een meerjarenkader gepresenteerd; andere niet. Teneinde te voldoen aan de prealabele eis van budgettaire neutraliteit worden – ziet de Raad het goed – vier elementen met een dekkend cq. compenserend karakter aangegeven. Deze betreffen respectievelijk de besparingen voortvloeiende uit de afstemming op

6. Terecht merkt de Raad op dat het financiële beeld gecompliceerd is. Dat leidt onvermijdelijk tot een in dezelfde mate gecompliceerde financiële paragraaf. Voor alle duidelijkheid: alle berekeningen zijn gebaseerd op gegevens 1989/1990 en sluiten aan bij de brief van 6 mei 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 22 089, nr. 1) aan de Tweede Kamer. Deze berekeningen zijn geactualiseerd voor 1992. Vanaf 1992 zijn ramingen gemaakt voor de jaren 1993 tot en met 1996. Weliswaar vindt overheveling van de voorzieningen pas in 1994 plaats, maar om aansluiting met voorgaande jaren te kunnen maken worden cijferreeksen vanaf 1992 gepresenteerd.

Bij de bespreking van de financiële paragraaf wijdt de Raad veel aandacht aan de budgettaire neutraliteit die met het wetsvoorstel wordt nagestreefd. Voor een goed begrip ware onderscheid te maken tussen budgettaire neutraliteit op centraal niveau en budgettaire neutraliteit op decentraal niveau.

lokale (collectieve) voorzieningen, de invoering van een eigen bijdrage, een vermindering op het niveau van de vervoersvoorzieningen van drie maal 10% en tenslotte een dekking uit besparingen voortvloeiende uit een wijziging van de uitkeringsrechten in de Algemene Ouderdomswet (AOW). Het realiteitsgehalte van de ramingen van de drie eerst genoemde elementen kan de Raad moeilijk inschatten. Aan de aanvaardbaarheid van de aanvullende dekking uit de opbrengsten van de genoemde voorgenomen wijziging van de AOW zal de Raad een afzonderlijke opmerking wijden.

In ieder geval zal naar zijn oordeel budgettaire neutraliteit niet mogen worden uitgelegd als neutraal binnen de uit het gehandicaptenbeleid voortvloeiende uitgaven. Voor zover de voorgenomen verbetering van het stelsel extra uitgaven met zich brengt zal die problematiek moeten worden opgelost binnen het geheel van de rijksbegroting. Het door de kortingen te besparen bedrag zal op het moment dat de voorzieningen worden gedecentraliseerd ter beschikking komen van de gemeente. Een inhoudelijke motivering voor die besparingen lijkt niet aanwezig. Daardoor is de vrees gewettigd dat gehandicapten op verleende of te verlenen voorzieningen moeten inboeten.

Al met al is de Raad voorshands niet overtuigd dat het complex van maatregelen zonder aantasting van het voorzieningenniveau budgettair neutraal en zonder verhoging van collectieve lasten kan worden ingevoerd. Ook deze onzekerheid vormt naar zijn oordeel argument om nader te bezien of de voorstellen in deze vorm moeten worden ingediend. De Raad adviseert in dit verband een duidelijk samenhangend overzicht te verschaffen van de totale kosten aan de nieuwe voorstellen verbonden en aan te geven tot welke verschuivingen de voornemens leiden binnen de collectieve sector ook wat betreft de premie-ontwikkeling, teneinde een betere beoordeling mogelijk te maken. Dan zal kunnen blijken of de eis van budgettaire neutraliteit met de overige doelstellingen valt te rijmen.

Bij budgettaire neutraliteit op centraal niveau gaat het erom dat de totale uitgaven van het rijk en de sociale fondsen per saldo niet toenemen. Dat is een uitdrukkelijke randvoorwaarde die het kabinet bij uitbreiding van de doelgroep gesteld heeft. Deze budgettaire neutraliteit is in het wetsvoorstel als het ware gegarandeerd. Wat betreft de aan de gemeenten te decentraliseren voorzieningen zijn de in het gemeentefonds toe te voegen bedragen gemaximeerd. Wat betreft de in de AWBZ onder te brengen voorzieningen gelden de in die wet van toepassing zijnde stringentere toelatingsbepalingen. De meeruitgaven waarvan dan nog sprake is worden gecompenseerd door besparingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel tot wijziging van de uitkeringsstructuur van de AOW. Afgezien van dit laatste is voor de voorzieningen derhalve niet meer geld beschikbaar dan thans in de meerjarenramingen verwerkt is.

Op decentraal gemeentelijk niveau behoeft niet automatisch sprake te zijn van een situatie waarin aan voorzieningen evenveel wordt uitgegeven als voor dat doel aan het gemeentefonds wordt toegevoegd. Wat de leefvoorzieningen betreft wordt het aan gemeenten overgelaten om met gegeven beschikbare middelen ten behoeve van een in omvang bijna twee maal zo groot geworden doelgroep voorzieningenbeleid te voeren. Weliswaar is bij de overdracht van deze voorzieningen sprake van een vrije bestedingsruimte van ca 30%, dit laat onverlet dat, willen gemeenten uitkomen met het beschikbare geld, zij daarvoor verdere aanpassingen in de leefvoorzieningen zullen moeten doorvoeren. Grosso modo gaat het hierbij om beperking van de uitgaven voor de voorzieningen met nog eens 20%. De instrumenten die de gemeenten daarvoor kunnen aanwenden zijn het verder beperken van vervoerskostenvergoedingen, substitutie van individuele door collectieve voorzieningen, het integreren van leefvoorzieningen met lokale voorzieningen, het vragen van eigen bijdragen en het stellen van inkomensgrenzen.

Alhoewel daar niet naar gestreefd wordt staat het gemeenten vrij om ten laste van het overig gemeentelijk beleid meer middelen in te zetten voor het voorzieningenbeleid dan voor dit doel vanuit het gemeentefonds is verstrekt. Zelfs dan is het

veelal nog onvermijdelijk dat de aangeboden voorzieningen ten opzichte van het huidige pakket worden aangepast.

Mede omdat bij de huidige AAW-voorzieningen het accent ligt bij gestandaardiseerde financiële vergoedingen, waarbij veel mogelijkheden zijn tot grotere doelmatigheid op basis van individueel maatwerk, zijn wij van oordeel dat bedoelde aanpassingen mogelijk zijn en zonder meer een adequaat niveau van voorzieningen in stand laten.

De Raad adviseert, mede in het licht van de gecompliceerde financiële effecten, een duidelijk samenhangend overzicht te verschaffen van de totale kosten van de nieuwe voorstellen en aan te geven tot welke verschuivingen de voornemens leiden binnen de collectieve sector teneinde een betere beoordeling te maken van deze voorstellen.

In de memorie van toelichting wordt een overzicht gegeven van de totale kosten die met de AAW-voorzieningen zijn gemoeid, wanneer 65-plussers van het huidige AAW-voorzieningspakket gebruik zouden kunnen maken en op welke wijze de extra kosten van de uitbreiding naar 65-plussers, die voor het kabinet onaanvaardbaar zijn, door middel van een aantal beheersingsmaatregelen zouden kunnen worden beperkt. Voor een deel worden deze maatregelen door het kabinet zelf genomen, voor een ander deel wordt aan de lokale overheid overgelaten deze te treffen. In de becijferingen is er steeds vanuit gegaan dat gemeenten van de geboden gelegenheid gebruik zullen maken; daarop is ook de berekende bijdrage van de centrale overheid aan het Gemeentefonds gebaseerd.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gepresenteerd van alle verschuivingen die samenhangen met deze voorstellen. Voor de structurele situatie is aangegeven wat de premie- en belastingeffecten zijn.

Samenvattende tabel van de overheveling van AAW-voorzieningen naar andere regelingen (bedragen afgerond op 5 mln)

	1994	1995	1996 structureel	premie/ belasting effect in structurele situatie
AAW	- 1040	- 1125	- 1220	- 1220
huidige uitvoeringsk. AAW	- 105	- 105	- 105	- 105
	- 1145	- 1230	- 1325	- 1325
voorzieningen - GEMEENTE	850	920	995	995
deel v. huidige uitvoeringsk. AAW	80	80	80	80
extra uitvoeringskosten	60	60	65	65
totaal GEMEENTE	990	1060	1140	1140
				0,42%
voorzieningen - AWBZ	260	280	300	300
deel v. huidige uitvoeringsk. AAW	25	25	30	30
extra uitvoeringskosten	10	10	10	10
totaal AWBZ	295	315	340	340
				0,13%
ABW	15	15	15	15
				0,01%
AOW	- 60	- 90	- 120	- 190
				- 0,08%
saldo	95	70	50	- 20
				- 0,01%

Per saldo zijn de premie- en belastingeffecten te verwaarlozen, omdat de voorstellen binnen de collectieve sector nagenoeg budgettair neutraal zijn en omdat de verschuivingen plaats vinden tussen volksverzekeringen en de eerste schijf van het belastingtarief (dezelfde heffingsgrondslag).

7. In aansluiting op het voorgaande vraagt de Raad aandacht voor de problematiek van de bijdrage van boven 65-jarigen aan de financiering van AAW-voorzieningen. In de toelichting komt deze materie aan de orde als element in het SVr-advies van 21 oktober 1991, waar de Sociale Verzekeringsraad ingaat op de randvoorwaarde van de budgettaire neutraliteit. De bespreking van dat onderdeel van het SVr-advies acht de Raad te mager. De desbetreffende passages waren uit te breiden.

De Raad hecht er overigens aan – mede gezien de in paragraaf 7.2.8 gemaakte opmerkingen met betrekking tot de situatie na 1 januari 1993 – met nadruk op te merken dat hij zich thans een oordeel voorbehoudt over de bredere problematiek van verzekerings- en premieplicht van boven-65-jarigen voor zoveel het betreft de inkomensvervangende uitkeringen uit hoofde van de AAW.

De Raad zal dit aspect aan de orde stellen in de advisering over het op 9 juni 1992 bij de Raad ter overweging aanhangig gemaakte voorstel van wet tot wijziging van de Wet tijdelijke handhaving leeftijdsgrens verzekeringsplicht AAW (Stb. 1989, 611) en enkele andere wetten (Tweede verlenging).

7. De problematiek van de bijdrage van 65-plussers aan de financiering van de AAW die de Raad hier aanhaalt vindt z'n oorsprong in de voorstellen van de commissie Oort. Een van de kernelementen van de vereenvoudiging van het heffingsregime was de invoering van een gecombineerde heffing van belasting en premie voor de volksverzekeringen over de eerste tariefschijf. Het combineren van de heffing maakte het noodzakelijk dat de verzekerings- en premieplicht voor de volksverzekeringen door blijft lopen na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Mede omdat in het kader van de invoering van de voorstellen een uitzondering is gemaakt, in die zin dat in de AOW de leeftijdsgrens van 65 jaar werd gehandhaafd, bleven de inkomenseffecten van het geheel van de Oort-voorstellen voor 65-plussers binnen aanvaardbare grenzen. In z'n algemeenheid heeft dit onderdeel van de Oort-voorstellen niet tot lastenverzwaring voor 65-plussers geleid. Het met de Oort-operatie ingevoerde regime voorzag derhalve voor de AAW in een verbreding van de heffingsgrondslag via het premieplichtig maken van 65-plussers. Met een beroep op het solidariteitskarakter van deze verzekering werd

Het college adviseert in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel inzicht te geven in de te verwachten ontwikkeling van het tarief van de inkomstenbelasting en van de premies AAW en AWBZ in de veronderstelling dat enkel de door het wetsvoorstel bestreken voorzieningen wordt overgebracht, maar de boven-65-jarigen niet gerechtigd worden tot noch premieplichtig worden voor de inkomensvervangende uitkeringen uit hoofde van de AAW.

hieraan niet tevens een recht op prestaties verbonden. Deze situatie dient naar ons oordeel de vergelijkingsmaatstaf te vormen voor hetgeen nu voorligt.

De discussie omtrent het vervallen van de leeftijdsgrens van 65 jaar voor de verzekeringsplicht in de AAW en de eventuele aanspraken op AAW-voorzieningen heeft het kabinet tot het inzicht gebracht dat het in het kader van de Oort-operatie ingevoerde regime op dit punt niet in tact kan blijven.

Daarom is besloten de leeftijdsgrens van 65 jaar voor de verzekerings- en premieplicht voorshands te handhaven. Zonder nadere voorziening zou dit echter leiden tot een aanzienlijke lastenverlichting voor 65-plussers en tot een lastenverzwaring voor beneden 65-jarigen. Deze inkomenseffecten achtte het kabinet, mede in het licht van de Oort-effecten, niet aanvaardbaar.

Teneinde de operatie inkomensneutraal te laten verlopen is in 1990 het belastingpercentage in de eerste tariefschijf verhoogd. Door een rijksbijdrage in het AAF en het AWW-fonds konden de premies AAW en AWW, die dan alleen verschuldigd zouden zijn door personen onder de 65 jaar, destijds beperkt blijven tot 1,15% respectievelijk 1,25% (thans 2,75% en 1,15%). Evident is dat ook deze operatie geen noemenswaardige inkomensgevolgen voor 65-plussers heeft meegebracht.

Het geheel overziend moet dan de constatering zijn dat ten opzichte van de hiervoor beschreven vergelijkingsmaatstaf aan 65-plussers geen lastenverzwaringen zijn opgelegd. In dat licht bezien betekent onderhavig wetsvoorstel daarentegen een verbetering van de positie van 65-plussers. Zonder noemenswaardige lastenverzwaring krijgen zij recht op, weliswaar qua niveau aangepaste, voorzieningen. De memorie van toelichting is op dit onderdeel met bovenstaande overwegingen uitgebreid.

Wij hebben kennis genomen van het advies van de Raad betreffende het wetsvoorstel Tweede Verlenging wet tijdelijke handhaving leeftijdsgrens verzekerings- en premieplicht AAW d.d. 28 juli 1992. In dit advies gaat de Raad in op de bredere problematiek van verzekerings- en premieplicht van 65-plussers. De Raad adviseert het kabinet op zo kort mogelijke termijn een standpunt te

bepalen over de verzekerings- en premieplicht AAW na 1993, gezien het feit dat 65-plussers geen (of «minder dan nagenoeg geen») rechten aan de AAW ontlenen. Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel een passage opgenomen inhoudende dat een notitie met het kabinetsstandpunt over deze kwestie aan de Tweede Kamer wordt toegezgd.

8. Een belangrijk onderdeel van de voorstellen wordt gevormd door de uitbreiding van de werkingssfeer van de AAW naar de boven-65-jarigen. De door de regering gestelde eis van budgettaire neutraliteit versterkt niet alleen de hiervoor reeds gememoreerde noodzaak van kostenbeheersing en van beperking van het voorzieningenniveau, maar vraagt bovendien om een dekking van een daarna nog optredend structureel tekort. Tot dit doel zal dekking worden gevonden door in de AOW voor AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar over te gaan van het zogenaamde 70/30-systeem op het 50/50-systeem. Dat wil zeggen dat in laatstgenoemd kader een AOW-gerechtigde als bedoeld aanspraak kan maken op een basispensioen van 50% – thans 70% – aangevuld met een van het inkomen van de jongere partner afhankelijke toeslag.

In zijn advies met betrekking tot het voorstel van wet dat in de aangegeven zin strekt tot wijziging van de AOW, zal de Raad over dat voorstel een standpunt bepalen. Op deze plaats merkt de Raad op dat de samenhang tussen de twee aan de orde zijnde wijzigingen – uitbreiding van de werkingssfeer van de AAW respectievelijk beperking van voorzieningen in de AOW – naar zijn oordeel zodanig zwak is, dat het voorstel inzake de AOW niet kan worden gedragen door de beoogde bijdrage aan het bereiken van budgettaire neutraliteit in het kader van het voorliggende voorstel van wet. De noodzakelijke dekking van dit voorstel zal zo nodig moeten worden gevonden binnen het geheel van de rijksmiddelen.

9. Naar aanleiding van de beschouwing in paragraaf 7.2.10 van de memorie van toelichting ware duidelijker aan te geven wat het regeringsstandpunt in dezen is. Ook

8. Alhoewel de besparingen als gevolg van het wetsvoorstel tot wijziging van de uitkeringsstructuur van de AOW worden ingezet om het structurele tekort als gevolg van onderhavig wetsvoorstel te compenseren, is het niet zo dat daarin ook de redegeving van eerstgenoemd wetsvoorstel ligt. Zoals uit de memorie van toelichting van bedoeld wetsvoorstel blijkt, liggen daaraan zelfstandige overwegingen ten grondslag.

9. Overeenkomstig het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën zal de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds over de gemeenten worden gebaseerd op

overigens ware de passage te actualiseren.

10. In de toelichting ware een nadere mededeling te doen over de voortgang van de voorbereiding van een registratie- en meldingssysteem voor aangepaste woningen voor gehandicapten en met name over de mogelijkheid dat dit systeem ter beschikking komt op het moment dat de nieuwe wet in werking treedt. Juist het beleid gericht op kostenbesparing als gevolg van een geïntegreerd beleid op gemeentelijk niveau zal door de tijdige inwerkingtreding van een dergelijk systeem aan realiteitsgehalte kunnen winnen. Daarbij zou naast aan aangepaste woningen ook te denken zijn aan op grond van de bouwstructuur op weinig ingrijpende wijze aan te passen woningen, de zogenaamde aanpasbare woningen.

11. Inkomensgevolgen

Hetgeen hiervoor in paragraaf 7.2.9 van de toelichting is opgemerkt, acht de Raad volstrekt ontoereikend. Allereerst ware inzicht te geven in de inkomenseffecten die in de premiesfeer zullen optreden als gevolg van het totaal van de voorstellen en voorts in de effecten die het gevolg zijn van de wijziging in de uitkeringsstructuur van de AOW. Nu voor de komende periode de inkomensontwikkeling bijzondere aandacht behoeft mag dergelijke informatie niet ontbreken. Voor wat betreft de effecten op de inkomens van individuele gehandicapten ziet de Raad in dat daarover geen uitputtende informatie kan worden verstrekt. Het moet evenwel mogelijk zijn om althans in orde van grootte enig inzicht te verschaffen in waarschijnlijke inkomensmutaties en daarbij ook enigermate begrenzingen aan te geven waarbinnen die mutaties zich kunnen afspelen. Indien dit laatste niet mogelijk is, rijst de vraag of de voorstellen dan wel, aan dit aspect getoetst, aanvaardbaar zijn. De Raad adviseert met klem de genoemde paragraaf te herschrijven. Daarbij ware ook in te gaan op de werking van de door de

een vast bedrag per inwoner. In de geactualiseerde paragraaf 7.2.10. wordt dit nader toegelicht.

10. Het beleid gericht op kostenbesparing als gevolg van een geïntegreerd beleid op gemeentelijk niveau zal aldus de Raad aan realiteitsgehalte kunnen winnen, wanneer het registratie-systeem beschikbaar komt op het moment dat de wet in werking treedt. Het Aangepaste Woningen Registratie-systeem (AWR) zoals dat thans wordt genoemd is gereed. Aanbieding van het systeem plus handleiding zal in het najaar van 1992 plaatsvinden, zodat gemeenten er met ingang van 1993 over kunnen beschikken. Op deze wijze is erin voorzien dat gemeenten nog een jaar ervaring op kunnen doen, alvorens de wet per 1 januari 1994 in werking treedt.

Bij de opzet van het systeem is erin voorzien dat gemeenten ook zelf nadere criteria kunnen toevoegen aan het systeem, zoals bijvoorbeeld de door de Raad genoemde zogenaamde aanpasbare woningen. Ook is het systeem zo ingericht dat gemeenten in regionaal verband tot registratie van aangepaste woningen kunnen overgaan.

11. In aanvulling op hetgeen daarover al in de memorie van toelichting is vermeld kan worden gezegd dat er vanuit het onderhavig wetsvoorstel voortvloeiende premie- en belastingbeeld geen noemenswaardige inkomenseffecten worden gegenereerd. Dit geldt zowel voor boven- als voor beneden 65-jarigen. Op het moment dat de voorzieningen in 1994 worden overgeheveld naar andere regelingen en de leeftijdsgrens in de AAW vervalt, is de mutatie van het gecombineerde tarief eerste schijf in 1994 0,04%-punt. In de structurele situatie bedraagt het premie- en belastingeffect - 0,01%-punt.

Wat betreft de inkomenseffecten samenhangend met de voorgenomen wijziging van de uitkeringsstructuur van de AOW zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel.

De Raad is het met ons eens dat omtrent de effecten op de inkomens van individuele gehandicapten geen algemeen beeld kan worden gegeven. De inkomensgevolgen zijn immers sterk afhankelijk van de voorzieningen waarop aanspraak wordt gemaakt en van het gemeentelijk beleid.

gemeente te bepalen eigen bijdrage-regelingen en op de relatie met de inkomensondersteunende functie van de bijstandswetgeving. De passage in paragraaf 4.4 van de toelichting waarin wordt gesteld dat meer individueel optredende kosten verbonden met een bepaalde ziekte of gebrek naar hun aard beter in een bijstandsvoorziening passen, is onduidelijk. Ook in een voorliggende voorziening is zeer wel ruimte voor individueel gerichte regelingen en overbrenging naar de sfeer van de bijstandswet doet het karakter van de voorzieningen geheel wijzigen. Indien de bedoelde overbrenging van tegemoetkomingen naar de bijzondere bijstand niet vanuit het AOW-stelsel kan worden gemotiveerd dient het voorstel te worden teruggenomen.

De Raad vindt echter de toelichting in paragraaf 7.2.9. ontoereikend en vraagt enig inzicht te verschaffen in waarschijnlijke inkomensmutaties en begrenzingen daarvan.

Wij zijn van mening dat in de memorie van toelichting ruime aandacht aan de inkomensgevolgen is besteed, zowel qua uitgangspunten als wat de modaliteiten betreft. Wij verwijzen naar de onderdelen 2.5. (bereikbaarheid voor de lagere inkomens), 3.4. (instrumenten voor kostenbeheersing), 3.5. (eigen bijdragen), 4.1. (leefvoorzieningen, met name vergoeding van vervoerskosten), 4.2. (woonvoorzieningen, met name eigen aandeel in de kosten van woningaanpassing), 4.4. (inkomensondersteunende voorzieningen, met name de inkomenshulp door de bijzondere bijstand).

Het is naar onze mening niet zinvol om in de financiële paragraaf deze punten, die voor de inkomenseffecten van belang zijn, te herhalen. In die paragraaf wordt immers een (kwantitatief) financieel beeld gegeven van de voorstellen, hetgeen niet mogelijk is voor de gevolgen op individueel niveau, ook niet wat betreft de mogelijke inkomensmutaties. Wel is het mogelijk om in aansluiting op het al in de toelichting vermelde nog te verduidelijken waar in onze voorstellen begrenzingen liggen van de inkomensgevolgen.

In de eerste plaats herhalen wij wat op diverse plaatsen in de toelichting is gesteld: eigen bijdragen zijn aanvullend in respectievelijk het sluitstuk van het gemeentelijk beleid. Het accent ligt op een doelmatig gemeentelijk beleid gericht op de verlening van de voorzieningen zelf. De nominale eigen bijdrage voor woningaanpassing en voorzieningen in natura wordt wettelijk gemaximeerd. Het ligt in ons voornemen om aan te sluiten bij de geldende eigen bijdrage voor woningaanpassing van f 500,- tot een nader vast te stellen inkomensgrens. Het ligt in de rede voor deze grens aan te sluiten bij de huidige inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen in de AAW op het niveau van het modale inkomen. Voor boven-modale inkomens kan een hogere bijdrage worden gevraagd, waarbij dan in feite sprake is van inkomensafhankelijkheid. Tussen het minimum-inkomen en het modale inkomen wordt de werking van de nominale eigen bijdrage de facto beperkt. Van de lage inkomens

zal minder worden gevraagd vanwege het regime van de bijzondere bijstand (voor de minima niet meer dan het zogenaamde drempelbedrag van thans f 185,-).

Inkomensafhankelijke eigen bijdragen hebben met name betekenis bij vergoedingen van extra kosten van gehandicapten. Het gaat hierbij om de afstemming van de omvang van de vergoedingen op het inkomen. Bij de over te dragen voorzieningen naar de bijzondere bijstand is dit per definitie zo. Een ander mogelijk voorbeeld is de vergoeding van verhuiskosten als woonvoorziening. Vergoeding van kosten van vervoer kan afgestemd worden op het inkomen of worden gekoppeld aan een bepaalde inkomensgrens. Voor gebruikskosten van een auto of taxi ligt echter het accent op een beperking van de forfaitaire vergoedingen. Inkomensafhankelijke bijdragen zullen derhalve slechts aanvullende betekenis hebben, ook omdat bij cumulatie aanspraken kunnen ontstaan op bijzondere bijstand. Overigens wordt het beperken of vervallen van vergoedingen van vervoerskosten in verband met het aanbod van een andere (collectieve) voorziening door ons niet als een inkomenseffect beschouwd. Er is dan immers sprake van substitutie van voorzieningen.

Tenslotte kan het eigen aandeel in de kosten van woningaanpassing enig inkomenseffect hebben. Dit wordt veelal door hogere huursubsidie beperkt tot het effect van de zogenaamde kwaliteitskorting. Bij niet subsidiabele huren en eigen woningen zal de gemeente zonodig (voor)financieringsmogelijkheden kunnen bieden, waarbij de aflossingsduur en aflossingsbedragen kunnen worden afgestemd op de individuele betalingscapaciteit.

Het voorgaande is weliswaar ontleend aan of af te leiden uit de memorie van toelichting, maar als samenvattend overzicht nu in paragraaf 7.2.9. opgenomen.

De Raad geeft met betrekking tot de inkomensondersteunende functie van de bijstandswetgeving te kennen dat paragraaf 4.4. onvoldoende duidelijkheid verschaft omtrent de grondslag van de overbrenging van bepaalde financiële tegemoetkomingen naar de bijzondere bijstand. Indien de bedoelde overbrenging van tegemoetkomingen naar de bijzondere bijstand niet vanuit het AOW-stelsel kan worden gemoti-

veerd, dient, aldus de Raad, het voorstel te worden teruggenomen. Wij gaan ervan uit dat waar hier melding wordt gemaakt van het AOW-stelsel er sprake is van een typefout en bedoeld zal zijn: het AAW-stelsel.

Met de Raad zijn wij van oordeel dat de mogelijkheden tot een meer individuele vaststelling op zich onvoldoende grond geven om deze tegemoetkomingen naar de ABW over te brengen; ook in een voorliggende voorziening kan de beoogde individualisering tot uitdrukking worden gebracht. In het voorstel is de overbrenging van deze financiële tegemoetkomingen naar de ABW ook niet op dat argument gebaseerd. Terzake wordt in de toelichting slechts geconstateerd dat de overbrenging naar de bijzondere bijstand «tevens» de mogelijkheden biedt tot een meer individuele vaststelling.

De overbrenging van de hierbedoelde financiële tegemoetkomingen naar de ABW vloeit voort uit het feit dat deze financiële tegemoetkomingen niet primair zijn gericht op het opheffen of mitigeren van de functionele beperkingen van de gehandicapte, maar op diens besteedbaar inkomen. Strekken andere financiële vergoedingen ertoe om de gehandicapte geheel of gedeeltelijk tegemoet te komen in de kosten van de aanschaf of het gebruik van een voorziening die de belemmeringen in het dagelijks leven zoveel mogelijk wegneemt, de onderhavige vergoedingen strekken er in eerste instantie toe om de gevolgen voor het inkomen van de gehandicapte te mitigeren. Dit in aanmerking nemende zijn wij, anders dan de Raad, van oordeel dat overbrenging van de hierbedoelde financiële tegemoetkomingen naar de ABW geenszins het karakter van deze voorziening doet wijzigen, maar dat juist uit dat specifieke (inkomensondersteunende) karakter die overbrenging logischerwijs voortvloeit. Wij hebben de toelichting op dit punt verduidelijkt.

12. Personele aspecten

De Raad heeft zich afgevraagd of de uit de voorstellen voortvloeiende personeelsproblematiek niet zwaarder moet worden geschat dat in de toelichting geschiedt. Het is uiteraard denkbaar en stellig wenselijk dat de bij de uitvoeringsorganisatie van de AAW aanwezige

12. De Raad vraagt zich af of de uit de voorstellen voortvloeiende personeelsproblematiek niet zwaarder moet worden ingeschat dan in de toelichting geschiedt. Wij erkennen dat het personeel van de huidige uitvoeringsinstanties (bedrijfsverenigingen, GMD en de overheidspensioenorganen) in

know how overwegend behouden blijft ten behoeve van de uitvoering in het nieuwe wettelijke kader doordat de gemeenten zich door de bestaande diensten zullen doen adviseren. Eerder in dit advies heeft de Raad aan de orde gesteld dat het denkbaar is daartoe in de wet voorzieningen op te nemen. Blijft de wettekst zoals thans wordt voorgesteld dan bestaat er voor het personeel van bedoelde diensten weinig duidelijkheid over hun toekomst. Naar de ervaring leert treedt in een dergelijke situatie snel verloop op. Met een dergelijke gang van zaken zijn noch de belangen van de desbetreffende personeelsleden noch de belangen van gehandicapten en uitvoeringsorganen gediend. Het in de toelichting genoemde bevorderen van overleg tussen de betrokken organisaties met betrekking tot overname van personeel acht de Raad dan ook even noodzakelijk als urgent. Daarbij zou onder ogen moeten worden gezien in hoeverre zich belemmeringen bij die overname kunnen voordoen waarbij de rijksoverheid een bijdrage tot opheffing of mitigering zou kunnen leveren. In zekere zin gaat het hier om een omgekeerde privatiseringsoperatie. Daarbij mag het Rijk zich niet aan de gevolgen van die uit wetgeving voortvloeiende herstructurering onttrekken.

onzekerheid verkeert over de gevolgen van de overdracht van taken naar de gemeenten en de zorgverzekeraars voor hun toekomst. Deze gevolgen zijn immers afhankelijk van de mogelijkheden tot herplaatsing en tot behoud van taken bij de huidige uitvoeringsinstanties en de mogelijkheden tot overname van personeel door de gemeenten en de zorgverzekeraars.

Evenals de Raad menen ook wij dat bij de overdracht naar de gemeenten en de zorgverzekeraars de belangen van de desbetreffende personeelsleden evenmin als de belangen van de gehandicapten en de uitvoeringsorganen uit het oog verloren mogen worden. Meer zekerheid bieden door de huidige diensten aan te wijzen als (wettelijk verplicht) adviesorgaan voor de gemeenten en de zorgverzekeraars vinden wij echter oneigenlijk en ondoelmatig. Zoals bij punt 4 is aangegeven, zal lang niet altijd een deskundigen-advies nodig zijn. Bovendien vinden wij concurrentie tussen diensten bij het verkrijgen van opdrachten tot advisering in beginsel een goede zaak. Concurrentie kan de kwaliteit van de advisering juist ten goede komen. De deskundigheid op ergonomisch, bouwkundig en sociaal-medisch terrein is in belangrijke mate geconcentreerd in de huidige diensten. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de gemeenten en de zorgverzekeraars, voor zover zij niet zelf ter zake deskundigheid in dienst hebben, gebruik zullen maken van de bij de huidige diensten aanwezige deskundigheid.

In eerste instantie zijn de huidige diensten zelf verantwoordelijk voor hun personeel. Zij dienen de mogelijkheden tot herplaatsing binnen de eigen dienst of tot onderbrenging van het personeel bij een andere dienst te onderzoeken zoals dat een goed werkgever betaamt. Ook het treffen van een afvloeiingsregeling voor overtollig personeel is een zaak van de huidige werkgever zelf. Wij veronderstellen echter dat de betrokken werkgevers in onderling overleg en in overleg met de gemeenten en de zorgverzekeraars toereikende maatregelen zullen kunnen treffen ten behoeve van hun personeel. Op die wijze kan de bij de huidige diensten aanwezige know-how overwegend behouden blijven.

De rol van de rijksoverheid in deze is derhalve beperkt. Zoals in de memorie van toelichting is gezegd, zien wij de belangrijkste rol voor de rijksoverheid gelegen in het tot stand brengen van overleg tussen de betrokken partijen over de overname van personeel. Het Rijk is hierbij nadrukkelijk geen partij. Wij zullen bevorderen dat alle betrokkenen op korte termijn om de tafel gaan zitten. De rijksoverheid zal op deze wijze een bijdrage kunnen leveren aan het scheppen van de voorwaarden voor het treffen van een soepele overgang van het personeel van de huidige naar de ontvangende diensten. Als de Raad bij de mogelijkheden voor de rijksoverheid om een bijdrage te leveren aan het opheffen of mitigeren van belemmeringen tot overname van personeel doelt op financiële ondersteuning, dan kunnen wij daaraan niet voldoen. Er is hiervoor in het budgettaire kader van de voorstellen geen ruimte, maar er is ook geen aanleiding voor. De beschikbaar komende budgetten zijn toereikend, want immers gebaseerd op het niveau van de huidige uitvoeringskosten rekening houdend met de verwachte volumegroei.

Overige opmerkingen

13. In de considerans wordt overwogen de verstrekking van woonvoorzieningen op grond van enige regelingen uit een oogmerk van doelmatigheid «te beëindigen en over te hevelen» naar de gemeenten en de AWBZ. De desbetreffende passage roept uit redactioneel en inhoudelijk oogpunt vragen op. Een beëindigde voorziening kan niet meer worden «overgeheveld», een overigens te vervangen term. Gemeenten en de AWBZ kunnen niet als nevenschikte «instanties» worden genoemd. De vermelde overheveling naar de AWBZ is bovendien inhoudelijk niet juist, omdat geen van de bepalingen van het wetsvoorstel enige overheveling naar de AWBZ bewerkstelligt. De considerans ware naar redactie en inhoud te herzien.

14. In artikel 1, eerste lid, onder a, wordt het begrip gehandicapte gedefinieerd. Volgens de gebezigde definitie moet een gehandicapte aantoonbare beperkingen onderkennen op het gebied van het wonen «en» van het verplaatsen buitenshuis. Naar het de Raad voorkomt, zijn de hiervoor vermelde

13. Aan het advies van de Raad om de considerans naar redactie en inhoud te herzien is gevolg gegeven.

14. De veronderstelling van de Raad dat de in artikel 1, eerste lid, onder a, vermelde criteria niet cumulatief, maar alternatief bedoeld zijn, is juist. In het voorstel van wet is het woord «en» dan ook gewijzigd in: of.

criteria niet cumulatief, maar alternatief bedoeld. Indien deze veronderstelling juist is, ware het woord «en» te wijzigen in: of.

15. In artikel 1, eerste lid, onder b, wordt in de definitie van woonvoorziening een in de wettekst vastgelegd bedrag als norm gehanteerd. Indien er aanleiding is om te veronderstellen dat het bedrag periodieke aanpassing behoeft – al ware het slechts uit hoofde van prijsstijging – verdient het aanbeveling ten behoeve van een zodanige aanpassing in de wet een delegatie-artikel op te nemen.

16. Artikel 1, tweede en derde lid, komen nagenoeg overeen met de bewoordingen van artikel 3, eerste lid, onder a, en het tweede lid van het voorstel van wet herinrichting van de Abw (Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 2). Uit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving verdient het aanbeveling op genoemde bepalingen in redactioneel opzicht geheel op elkaar af te stemmen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de tekst van artikel 1, vierde lid, ten opzichte van artikel 3, derde lid, Abw.

17. De in artikel 2 voorziene instructienorm is naar het oordeel van de Raad zeer globaal geformuleerd. Daartegen zou geen bezwaar behoeven te bestaan indien de in artikel 4 opgenomen bepalingen een meer inhoudelijke uitwerking zouden geven van de zorgbepaling in artikel 2. Dat laatste is evenwel niet het geval. De Raad adviseert alsnog in de wettekst een meer concrete aanduiding te geven van de aard van de voorzieningen die dienen te worden gerekend onder woonvoorzieningen en vervoersvoorzieningen dan wel te regelen dat daarover in de uit te vaardigen verordening concrete informatie moet worden opgenomen. Daarmede wordt de verordening ook meer toetsbaar aan hetgeen de wet beoogt. Voorts zou de Raad – onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt onder punt 3 – willen aanbevelen om in de wettekst voor te schrijven dat de verordening moet regelen welke deskundige instantie eventueel naast de GMD zal worden geraadpleegd. Daarmede zouden ook de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid zijn gediend.

15. Overeenkomstig het advies van de Raad is aan artikel 1 een delegatiebepaling toegevoegd. Hiervoor, onder punt 3, hebben wij echter aangeduid dat wij overwegen om de in artikel 1, eerste lid, onder b, vervatte financiële grens te vervangen door een ander criterium dat meer recht doet aan de een-loket benadering bij samenhang van woningaanpassing met zorg. Ook dit delegatie-artikel komt dan te vervallen.

16. De tekst van artikel 1, tweede tot en met vierde lid, is conform de daartoe strekkende aanbeveling van de Raad, geheel afgestemd op de redactie van het voorstel van wet herinrichting van de ABW.

17. In artikel 4 van het wetsvoorstel is de inhoudelijke uitwerking van de in artikel 2 vervatte zorgbepaling nader geregeld. Zo dient ingevolge het (imperatief geformuleerde) tweede lid van artikel 4 de verordening in ieder geval duidelijkheid te verschaffen omtrent de criteria die bij de voorzieningenverstrekking worden gehanteerd; de aard/de vorm van de te verlenen voorzieningen; de hoogte van de financiële tegemoetkomingen; de procedure inzake de toekenning, de herziening, de beëindiging en de terugvordering van voorzieningen, alsmede de gronden waarop een beëindiging of een terugvordering dient te steunen. Dit in aanmerking nemende, begrijpen wij ook na herbeschouwing van het aldaar gestelde niet, waarop de conclusie van de Raad gegrond zou kunnen zijn dat artikel 4 niet, dan wel in onvoldoende mate een inhoudelijke uitwerking zou bevatten van de in artikel 2 geformuleerde instructienorm. Aangezien ons inziens het wetsvoorstel reeds voorziet in datgene waartoe de aanbeveling van

de Raad strekt, zien wij ook geen mogelijkheid om (op enigerlei wijze) aan die aanbeveling tegemoet te komen. Aan de aanbeveling van de Raad om in artikel 4 ook de advisering door deskundigen op te nemen, zullen wij – zoals reeds eerder aangeduid – gevolg geven.

De hiervoor bedoelde nadere beschouwing van artikel 4 heeft ons overigens wel aanleiding gegeven om op een (niet als zodanig door de Raad aangeduid) onderdeel daarvan een wijziging aan te brengen. Het betreft hier de tweede volzin van het derde lid, waarin imperatief is bepaald dat ten aanzien van de vaststelling van het inkomen van een jeugdige gehandicapte, het gezamenlijk inkomen van zijn ouders, c.q. pleegouders in aanmerking wordt genomen. Gelet op de inhoud en strekking van het wetsvoorstel en de (daarmede in overstemming zijnde) redactie van de eerste volzin van dit artikellid, menen wij dat in dezen een facultatieve bepaling meer op zijn plaats is. Wij hebben dan ook in artikel 4, derde lid, tweede volzin, en in verlengde daarvan in artikel 5, tweede lid, tweede volzin, de woorden «wordt in aanmerking genomen» vervangen door: kan in aanmerking worden genomen.

18. In de artikelen 4, derde lid, en 5, tweede lid, wordt geregeld dat de hoogte van respectievelijk de financiële tegemoetkomingen en de eigen bijdrage door het gemeentebestuur kunnen worden afgestemd op het inkomen van de gehandicapte en zijn echtgenoot. Hiermede wordt aan de gemeenten een bevoegdheid gegeven van inkomenspolitieke aard. De Raad herinnert eraan dat naar het oordeel van de regering het voeren van inkomenspolitiek beperkt dient te blijven tot de centrale overheid en dat maatregelen op gemeentelijk niveau het centraal vastgestelde inkomensbeleid niet ongedaan mogen maken. In dit verband verwijst de Raad onder meer naar zijn advies van 14 juni 1991, no. W04.89.0544/G6 en naar de brief van de staatssecretaris van Financiën van 12 februari 1992 (Kamerstukken II 1991/92 IX B, nr. 26). Met het oog hierop waren voornoemde bepalingen te heroverwegen. Bij handhaving dienen naar het oordeel van de Raad de te hanteren inkomensnormen in de wettekst te worden vastgelegd. Daarnaast ware in artikel 4 een voorziening te treffen om bij algemene maatregel van

18. De aanbeveling van de Raad om de aan de gemeenten gegeven bevoegdheden om de financiële tegemoetkomingen en de eigen bijdrage(n) af te stemmen op het inkomen van de gehandicapte en zijn echtgenoot, te bezien in het licht van het standpunt dat inkomenspolitiek beperkt dient te blijven tot de centrale overheid, geeft ons geen aanleiding om deze bevoegdheden uit het voorstel te schrappen. Deze bevoegdheden worden immers niet toegekend om de gemeenten een eigen inkomensbeleid te laten voeren, maar om hen aanvullende mogelijkheden te geven tot kostenbeheersing. Wij verwachten dan ook dat de gemeenten de mogelijkheden tot afstemming van voorzieningen op het inkomen met name zullen bezien in het licht van de (verwachte) uitgaven in verhouding tot de beschikbare middelen. Wij wijzen erop dat – macro gezien – bij de beoordeling van de toereikendheid van de voor de gemeenten beschikbare middelen geen rekening is gehouden met inkomensafhankelijkheid, behoudens de effecten van de huidige inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen in de AAW en

bestuur nadere regels te kunnen geven. De Raad denkt daarbij in het bijzonder aan het nader aangeven van hetgeen in de wet onder inkomen moet worden verstaan.

het overbrengen van voorzieningen naar de ABW. De financiële situatie, mede bepaald door het beroep dat lokaal op de wet wordt gedaan, zal echter per gemeente verschillen. Wij geven er daarom de voorkeur aan om in de wet de gemeenten in principe de vrijheid te laten of zij van de mogelijkheid van inkomensafhankelijke financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen gebruik willen maken, en, zo men daartoe overgaat, in de keuze van denkbare uitvoeringsmodaliteiten. Mede gezien de ruimte die de wet de gemeenten biedt om hun voorzieningenbeleid op de lokale situatie af te stemmen, verwachten wij dat zij van de aanvullende mogelijkheden tot inkomensafstemming een verantwoord gebruik zullen maken, waarbij de (financiële) toegankelijkheid van de voorzieningen gewaarborgd blijft.

Uiteraard zal bij de evaluatie die op grond van artikel 19 van het wetsvoorstel zal plaatsvinden een belangrijk punt van aandacht zijn of het gemeentelijk voorzieningenbeleid verenigbaar blijft met de door ons gestelde uitgangspunten.

19. In de artikelen 4 en 5 worden bevoegdheden verleend aan het gemeentebestuur, terwijl in artikel 6 een bevoegdheid wordt gegeven aan het college van burgemeester en wethouders. De verwijzing in artikel 4 naar artikel 151 van de Gemeentewet houdt in dat tenzij anders geregeld de voorziene bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders toevalt. Dit zou ten aanzien van het vaststellen van verordeningen een onjuiste toedeling van bevoegdheden betekenen. In de artikelen 4 en 5 ware te bepalen dat de bedoelde bevoegdheid bij de gemeenteraad berust. In het eerste lid van artikel 5 ware de term «opstellen» te vervangen door: vaststellen.

19. De Raad merkt op dat de verwijzing in artikel 4 naar artikel 151 van de Gemeentewet een onjuiste toedeling van bevoegdheden inhoudt. Wij verwijzen hierbij naar de Gemeentewet waarin met gemeentebesturen wordt aangegeven elk bevoegd orgaan van de gemeente. Wij hebben derhalve in de betreffende artikelen het woord «gemeentebestuur» gebruikt. Wel hebben wij in artikel 4 (in het advies wordt abusievelijk melding gemaakt van artikel 5) de term «opstellen» vervangen door: vaststellen. De redactie van het eerste lid kan leiden tot misverstanden, in die zin dat artikel 151 vaststelling van een verordening met betrekking tot de verlening van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen zou voorschrijven. Artikel 151 Gemeentewet regelt alleen de minimale randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden als inspraak plaatsvindt. Gelet op het hiervoor bedoelde misverstand daarbij in aanmerking nemende dat een gemeentelijke verordening uiteraard de democratische toets dient te doorstaan, achten wij bij nader inzien een verwijzing naar artikel 151 van de Gemeentewet overbodig.

20. De vermelding van de AWBZ in artikel 8 ware te motiveren en

20. Gelet op het feit dat het wetsvoorstel het overbrengen van

indien dit niet mogelijk blijkt ware zij te schrappen.

21. De tekst van artikel 9 ware af te stemmen op de bij de Staten-Generaal ingediende voorstellen met betrekking tot de eerste fase van de herziening rechterlijke organisatie.

22. De in artikel 17, onderdeel A (voorgestelde artikel 15a, eerste lid, van de Woningwet), opgenomen voorziening beoogt de gemeente een instrument te verschaffen om in het uiterste geval de eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het verrichten van woon-technische ingrepen (de artikelsgewijze toelichting spreekt ten onrechte over verhuurder) te dwingen de woning aan te passen ten behoeve van een gehandicapte bewoner indien op basis van de wet voor die ingrijpen geldelijke steun wordt verleend. Met deze wijziging van de Woningwet wordt aangesloten op de in die wet reeds geregelde figuur van de aanschrijving tot woningverbetering.

De Raad beseft dat zonder de voorgestelde bevoegdheid een noodzakelijke aanpassing zou kunnen afstuiten op een weigering van de eigenaar of anderszins bevoegde tot medewerking aan de bouwkundige voorzieningen. De reeds bestaande figuur van de aanschrijving tot woningverbetering berust op het uitgangspunt dat de staat waarin de woning verkeert achterblijft bij de eisen van de tijd. In het onderhavige geval gaat het evenwel om een woning waaraan in algemene zin geen kwalitatieve tekortkomingen kleven doch die in specifieke zin niet geschikt is voor de gehandicapte bewoner. Daarmede gaat de nieuw voorgestelde bevoegdheid als inbreuk op het eigendomsrecht duidelijk verder dan de reeds in de wet opgenomen. In dat kader heeft de Raad zich afgevraagd of en zo ja

zorgvoorzieningen naar de AWBZ niet bewerkstelligt, daarbij in aanmerking nemende dat het vanuit een oogpunt van wetgevingssystematiek ook de voorkeur verdient om de hierbedoelde gegevensoverdracht te regelen in het kader van de voorstellen die die overbrenging wel bewerkstelligen, hebben wij in artikel 8 de verwijzing naar de AWBZ en in het verlengde daarvan naar de ziekenfondsen, geschrapt.

21. Door toevoeging van een nieuw artikel 24 aan het wetsvoorstel (waardoor de eerder voorgestelde artikelen 24 en 25 worden vernummerd tot 25 en 26) is het voorstel afgestemd op de bij de Staten-Generaal ingediende voorstellen met betrekking tot de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

22. Er is bij de vaststelling van het door VROM aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag niet voorzien in een geldelijke tegemoetkoming aan de eigenaar om de woning aan te passen bij het verlaten van de gehandicapte bewoner. Dat is ook niet het geval in de vigerende rijksregeling. Van groot belang is dat reeds aangebrachte voorzieningen worden hergebruikt door een andere gehandicapte door verhuizing naar de reeds aangepaste woning. Daartoe zijn ook verhuiskostenvergoedingen in het gemeentelijke budget opgenomen. Een registratiesysteem van de aangepaste woningvoorraad kan daarbij een doelmatig instrument zijn (zie punt 10).

Subsidie voor het verwijderen van voorzieningen in aangepaste woningen past niet in dit beleid en zou neerkomen op het subsidiëren van kapitaalvernietiging. Dat neemt niet weg dat gemeenten bij de besteding van de middelen uit het gemeentefonds binnen eigen lokale verantwoordelijkheden kunnen besluiten wel financiële middelen voor het verwijderen van voorzieningen ter beschikking te stellen. Overigens zij opgemerkt, dat aangebrachte voorzieningen in het algemeen een woning niet minder geschikt maken voor bewoning door niet-gehandicapten.

welke wijze is voorzien in een geldelijke tegemoetkoming aan de eigenaar om de woning bij het verlaten door de gehandicapte bewoner weer in de oorspronkelijke staat terug te brengen. Het is immers zeer wel denkbaar dat de aangebrachte bouwkundige voorziening de woning minder geschikt maakt voor bewoning in het algemeen.

23. Zoals uit het voorgaande moge blijken beoordeelt de Raad de voorstellen kritisch. Daarbij adviseert het college op onderdelen tot heroverweging en tot aanpassing van de voornemens. In welke vorm en fasering de voorstellen ook in werking zullen treden, het zal steeds gaan om een zeer veel omvattend proces van invoering dat buitengewoon zorgvuldig zal moeten worden begeleid. De Raad heeft met instemming kennis genomen van de in artikel 19 voorziene evaluatie. Hij heeft zich afgevraagd of het niet raadzaam zou zijn reeds vanaf het moment van aanvaarding van de voorstellen een begeleidingscommissie in te stellen die terstond kan signaleren indien zich onvolkomenheden of kortsluitingen bij de invoering voordoen, zodat de kans dat gehandicapten door overgangsproblemen in hun belangen worden geschaad zo gering mogelijk is.

24. Artikel 25 regelt niet alleen dat de inwerkingtreding van de wet voor de verschillende artikelen of onderdelen van artikelen verschillend kan zijn, maar daarenboven dat zulks ook het geval kan zijn met betrekking tot de onderscheidene categorieën van voorzieningen. In het algemeen verdient het uit hoofde van helderheid van regelgeving geen aanbeveling dat een artikel of een onderdeel van een artikel dat in werking treedt niet geldt voor het gehele in de wet geregelde toepassingsgebied. Zo deze technisch van wetgeving in dit geval onvermijdelijk is omdat de regelgeving anders te ingewikkeld zou worden, ware in ieder geval aan te geven wat wordt bedoeld met categorieën van voorzieningen. Indien daarmee geen andere indeling wordt beoogd dan de in artikel 2 met name

23. Wij zijn het met de Raad eens dat de invoering van de nieuwe wetgeving een zeer veel omvattend proces inhoudt dat buitengewoon zorgvuldig zal moeten worden begeleid. Juist om te vermijden dat overgangsproblemen bij de invoering ertoe zouden leiden dat gehandicapten in hun belangen kunnen worden geschaad, is voor het invoeringstraject en de overdracht naar gemeenten een ruime periode voorzien van tenminste een half jaar na aanvaarding van de voorstellen. Voor problemen die bij de voorbereiding van de invoering naar voren kunnen komen, moet het mogelijk zijn om binnen deze periode oplossingen te vinden. Door het overgangsrecht in het wetsvoorstel wordt de problematiek in elk geval beperkt.

De VNG zal voor het invoeringstraject een begeleidingscommissie instellen waarin de betrokken departementen zijn vertegenwoordigd. Voor dit project worden tijdelijk extra personeel en financiële middelen ingezet. Wij menen dat op deze wijze aan de suggestie van de Raad wordt tegemoetgekomen.

24. Wanneer het, zoals in casu, noodzakelijk is om uitdrukkelijk de mogelijkheid te creëren om (sub-)onderdelen van een wet – zonodig – op verschillende tijdstippen in werking te doen treden, verdient het in het algemeen de voorkeur om een wetsvoorstel zodanig te concipiëren dat alsdan tenminste hoofdstukken/paragrafen met een zelfstandig toepassingsgebied in werking kunnen treden. In het onderhavige geval achten wij het niet wenselijk om het wetsvoorstel zo in te richten, omdat dit, al was het alleen al om dublures tussen de verschillende hoofdstukken/paragrafen tot op zekere hoogte te vermijden, een uiterst ingewikkelde regelgeving met zich brengt.

In antwoord op de vraag van de Raad of in het onderhavige artikel met de terminologie «categorieën

genoemde categorieën – een verdere verfijning zou naar de mening van de Raad niet bijdragen tot helderheid van regelgeving – waren die categorieën ook in artikel 25 met zoveel woorden aan te duiden.

Memorie van toelichting

25. In de paragraaf Dereguleringsaspecten wordt vermeld dat het voorstel van wet in niet onbelangrijke mate bijdraagt aan het streven de regelgeving te vereenvoudigen en te verminderen. Deze passage komt de Raad minder juist voor, gezien de noodzaak van een groot aantal uitvoeringsregelingen zowel op centraal als op gemeentelijk niveau.

Aangezien besluitvorming in de voorgestelde situatie door een zeer groot aantal organen «op maat» zal plaatsvinden is de Raad er evenmin van overtuigd dat het justitieel apparaat, dat ten aanzien van de AAW-voorzieningen een duidelijke jurisprudentie had gevormd, door de nieuwe regelgeving zwaarder zal worden belast. De Raad beveelt aan bedoelde paragraaf te herschrijven.

van voorzieningen» bedoeld wordt de in artikel 2 vermelde categorieën, merken wij op dat dat inderdaad het geval is. Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij dit thans met zoveel woorden in het artikel aangeduid.

25. Voorzover de aanbeveling van de Raad ertoe mocht strekken dat de dereguleringsparagraaf in zijn geheel herschreven zou moeten worden, verschillen wij in zoverre van mening met de Raad dat wij ook na kritische herlezing geen aanleiding zien om de gehele tekst te wijzigen. Zo kunnen wij in de door de Raad gewraakte tekst met name geen steun vinden voor de zienswijze dat uit die tekst naar voren zou komen dat het justitieel apparaat door de nieuwe regelgeving zwaarder zal worden belast.

Wel zien wij in het advies aanleiding om de passage waarin wordt gesteld dat de wet een niet onbelangrijke bijdrage levert aan het streven de regelgeving te vereenvoudigen en te verminderen, nader te nuanceren. In kwantitatieve zin, de Raad wijst daar terecht op, is deze conclusie, gelet op het aantal (gemeentelijke) uitvoeringsregelingen, onjuist. Bedoeld is dat met het voorstel een niet onbelangrijke bijdrage wordt geleverd aan het streven de regelgeving te vereenvoudigen, c.q. toegankelijker te maken voor de individuele burger. Het voorstel brengt tevens met zich dat een aanzienlijk aantal AAW-uitvoeringsregelingen en de RGSHG worden ingetrokken. Daar staat tegenover dat ingevolge het voorstel regels zullen worden gesteld met betrekking tot de eigen bijdragen en de aanpassing van het bedrag van f 45 000,-. Per saldo leidt het voorstel echter tot een niet geringe vermindering van de regelgeving op centraal niveau. Op decentraal niveau daarentegen brengt het voorstel een uitbreiding van de regelgeving met zich mee. De beantwoording van de vraag hoe groot de omvang van die uitbreiding is, is afhankelijk van de invalshoek die men kiest. Wanneer men landelijk de regelingen die als gevolg van het voorstel tot stand zullen komen, gaat tellen, dan zal men die uitbreiding, gegeven het feit dat elke gemeente een verordening dient vast te stellen, als «aanzienlijk» beschouwen. Inhoudelijk is er echter weer een aanzien-

lijke beperking omdat de gemeenten veelal de modelverordening van de VNG als basis zullen nemen of overnemen. Bezie men de uitbreiding echter vanuit het perspectief van de burger, dan zal men de tot stand te brengen decentrale regelgeving, gegeven het feit dat voor de individuele burger slechts één regeling openstaat, niet als een aanzienlijke uitbreiding van de regelgeving kunnen kwalificeren. Aangezien het streven de regelgeving te verminderen uiteraard gezien dient te worden vanuit het perspectief van de individuele burger, zijn wij van oordeel, wanneer wij de vermindering van regelgeving op centraal niveau afwegen tegen de uitbreiding van regelgeving op decentraal niveau, dat het voorstel een niet onbelangrijke bijdrage levert aan het streven de regelgeving te verminderen. In de memorie van toelichting hebben wij deze nuancering verwerkt.

26. De Raad adviseert niet alleen per artikel c.q. voorziening bij het in werking treden voorlichting te geven, maar gelet op de ervaring dat onzekerheid over voorzieningen juist in deze sector zeer negatief moet worden beoordeeld, op een veel eerder tijdstip ruime bekendheid te geven aan strekking en inhoud van de nieuwe regelgeving en het overgangsrecht.

26. Met de Raad achten wij het van belang dat de burger tijdig, in ieder geval vòòr de inwerkingtreding van de Wet voorzieningen gehandicapten, geïnformeerd wordt over de op handen zijnde wijzigingen. Zekerheid over het doorgaan van die wijzigingen, alsmede duidelijkheid over de inhoud en strekking daarvan, bestaat eerst dan wanneer de wet is vastgesteld. In de toelichting op het artikel met betrekking tot de inwerkingtreding van de wet hebben wij reeds aangegeven dat ons streven erop is gericht de wet voor 1 juli 1993 te doen vaststellen, zodat met ingang van die datum de wet op het gebied van de overdracht van gegevens door de huidige uitvoeringsorganen aan de gemeenten in werking kan treden. De overige bepalingen van de wet, met name de bepalingen die betrekking hebben op de feitelijke voorzieningenverstrekking, zullen – in onze zienswijze – vervolgens op 1 januari 1994 in werking dienen te treden. Met deze gefaseerde inwerkingtreding van de wet wordt bewerkstelligd dat gemeenten de gelegenheid hebben om eerst de uitvoeringsorganisatie volledig operationeel te maken. Wij achten het redelijk dat wanneer aan gemeenten een termijn van zes maanden wordt gegeven om op de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten te anticiperen, tenminste eenzelfde termijn ook voor de burger geldt. Wij zullen derhalve

de aanvang van de publieksvoorlichting laten samenvallen met het moment waarop de wet wordt vastgesteld. In de memorie van toelichting hebben wij hiervan alsnog melding gemaakt.

27. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

27. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. J. Simons

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W12.92.0167 van de Raad van State van 1 juli 1992;

- In de artikelen 1, eerste lid, onder a, en 7 ware te schrijven: zich verplaatsen.
- De redactie van artikel 13 ware af te stemmen op het nog in parlementaire behandeling zijnde Artikel X5 van de Algemene militaire pensioenwet (vergelijk Kamerstukken II 1991/92, 22 382, nr. 2).
- De redactie van de overlopende passage van bladzijde 70 naar bladzijde 71 van de toelichting ware te verbeteren.