

De minister en staatssecretaris van  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2004069363	24 juni 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
H. van Dijk	55807-010	070 – 426 8056	
Onderwerp			
WMO			

Geachte heer Hoogervorst en mevrouw Ross-Van Dorp,

Op 23 april 2004 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer de brief “Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning” toegestuurd. In deze brief schetst het kabinet de contouren van een nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft kennis genomen van de voornemens van het kabinet inzake de WMO. Het feit dat het in dit stadium alleen om de contouren van een wet gaat en een wetsvoorstel nog voorbereid moet worden, nodigt niet direct uit tot een reactie. Desondanks heeft de Raad gemeend om u nu al via deze brief op eigen initiatief en op hoofdlijnen van advies te dienen. De reden daarvoor is de complexiteit van de aanstaande wettelijke regeling en haar ingrijpende gevolgen voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. De Raad hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel. Een afschrift van dit advies is om deze reden verzonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

#### *Samenvatting van het advies*

*In het verlengde van het advies “De kunst van het overlaten”<sup>1</sup> is de Raad voorstander van het kabinetsbeleid om voorzieningen met een niet strikt medisch karakter die thans via de AWBZ gefinancierd worden te decentraliseren. De Raad meent tevens dat deze taken in beginsel via de algemene uitkering van het Gemeentefonds bekostigd moeten worden, maar meent tegelijkertijd dat het nog te vroeg is om daar al toe over te gaan. Op dit moment bestaat nog onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten, die samenhangen met de te decentraliseren taken. Evenmin is het nu al mogelijk om de uitkering op basis van passende structuurkenmerken via de algemene uitkering te verdelen.*

---

<sup>1</sup> Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.

*Mede gezien de omvang van de middelen die met de WMO zijn gemoeid, ruim € 5 miljard<sup>2</sup>, is het risico te groot om – gegeven de bestaande onduidelijkheden - te kiezen voor bekostiging via de algemene uitkering. De Raad is voorstander van bekostiging via een tijdelijke specifieke uitkering voor het huidige AWBZ-deel, totdat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de hoogte van het noodzakelijke budget, de verdeelcriteria, de realiseerbaarheid van noodzakelijk geachte ombuigingen, de benodigde beleidsvrijheid van gemeenten en maatregelen in de overgangperiode om de risico's te kunnen beheersen.*

In dit advies concentreert de Raad zich op de beantwoording van twee centrale vragen:

1. hoe moeten de financiële middelen voor de uitvoering van de WMO bij de gemeenten worden ondergebracht? De Raad spitst deze vraag toe op de kwestie of bekostiging via Gemeentefonds of via een specifieke uitkering (SU) de voorkeur verdient.
2. onder welke voorwaarden kunnen deze middelen naar de gemeenten worden overgeheveld?

In paragraaf 1 van dit advies vat de Raad de kabinetsvoornemens samen, voorzover relevant voor de financiële verhoudingen. In paragraaf 2 licht de Raad zijn reactie toe, waarna in paragraaf 3 het advies van de Raad volgt. Een aantal slotopmerkingen is opgenomen in paragraaf 4.

## **1.**

### **Kabinetsvoornemens**

Gelet op beide voornoemde vragen zijn de volgende kabinetsvoornemens voor de Raad van bijzondere betekenis.<sup>3</sup>

De komende Wet Maatschappelijke Ondersteuning past binnen de modernisering van de AWBZ, een omvangrijke operatie. Met deze modernisering beoogt het kabinet bepaalde doelstellingen, zoals behoud van de kwaliteit van de zorg, de solidariteit in de zorg en het streven naar zelfstandig functioneren van mensen, te waarborgen. Tegelijkertijd wil het kabinet een halt toeroepen aan de stijging van de uitgaven in de AWBZ.

### **1.1**

#### **Stijging uitgaven**

De stijging van de AWBZ-uitgaven is een belangrijk motief voor het kabinet om de bestaande wetgeving te moderniseren. Zonder beheersingsmaatregelen lopen de uitgaven in een scenario van hoge extra groei op van 3,9 % (nu) tot circa 7,4 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in 2020. Uitgaande van een trendmatige jaarlijkse economische groei van 1,8%, meent het kabinet dat de groei van de AWBZ-gefinancierde

---

<sup>2</sup> De WMO wordt samengesteld uit Welzijnswet en WVG, waarvan de uitgaven worden geschat op respectievelijk € 3 miljard en € 1 miljard, en delen uit de AWBZ, waarvan de huidige uitgaven € 1,6 miljard bedragen.

<sup>3</sup> Alle informatie is gebaseerd op de genoemde brief van 23 april 2004 aan de Tweede Kamer.

uitgaven zodanig beperkt kan worden dat deze uitgaven als percentage van het BBP niet verder hoeven op te lopen.

De WMO zal een deel van de voorziene sterke stijging van de AWBZ-uitgaven moeten voorkomen. Hiertoe wil het kabinet een deel van de taken die nu via de AWBZ worden bekostigd overhevelen naar de gemeenten. Op dit moment vergen deze taken, te weten huishoudelijke verzorging, ondersteuning en activering, AWBZ-vervoer en een aantal specifieke subsidieregelingen, een bedrag van € 1,6 miljard op jaarbasis. Het kabinet heeft nog niet beslist of een zelfde bedrag straks wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds. Het kabinet zal met de gemeenten nog nader overleg plegen over het totale over te hevelen bedrag, de groeivoet daarvan en de verdeling van de extra middelen over de gemeenten. De hoogte van het over te hevelen bedrag zal worden gebaseerd op de uitgaven van de over te dragen taken in het jaar dat aan de operatie vooraf gaat.

De inkomsten uit eigen bijdragen van cliënten, zo blijkt uit de brief, worden daarop in mindering gebracht (p. 27). De gemeentelijke eigenbijdrageregeling zal gebaseerd moeten zijn op de huidige eigenbijdrageregelingen in de AWBZ en de WVG. Daarmee wil het kabinet onder meer voorkomen dat gemeenten een eigen inkomensbeleid gaan voeren.

## 1.2

### Verdeling

Bij de verdeling van het totale budget aan de gemeenten zal het Rijk uitgaan van globaliteit en kostenoriëntatie op basis van gemeentelijke structuurkenmerken. Zo zal bij de verdeling de centrumfunctie van bepaalde gemeenten, zoals thans geldt voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang, gehandhaafd blijven. Andere gemeentelijke structuurkenmerken voor de verdeling worden door het kabinet in zijn brief van 23 april jl. nog niet genoemd.

## 1.3

### Beleidsvrijheid

Het kabinet schrijft dat het hecht aan een grote beleidsvrijheid voor gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Deze beleidsvrijheid bepaalt het karakter van de WMO. In de WMO zullen zogeheten prestatievelden<sup>4</sup> worden beschreven, die concreet

---

<sup>4</sup> De prestatievelden zijn:

1. algemene voorzieningen op het terrein van maatschappelijke participatie en ondersteuning;
2. voorzieningen op het terrein van informatie en advies voor maatschappelijke ondersteuning;
3. voorzieningen voor het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
4. versterken van de sociale samenhang en leefbaarheid van wijken en buurten;
5. accommodaties voor maatschappelijke activiteiten;
6. preventieve voorzieningen voor kinderen, jeugdigen of ouders met problemen met opgroeien of opvoeden;
7. voorzieningen voor gehandicapten, chronische psychiatrische patiënten en mensen met psychische of psychosociale problemen, en ouderen, voor het vergroten en/of ondersteunen van de zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en zelfstandig functioneren;
8. voorzieningen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en melding van huiselijk geweld.

aangeven op welke terreinen de gemeenten verantwoordelijk zijn. Binnen deze prestatievelden zullen de gemeenten vrij zijn om voorzieningen te treffen. De WMO staat, anders gezegd, verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten toe en is, anders dan de AWBZ, geen volksverzekering.

Niet alleen de hierboven genoemde AWBZ-gefinancierde taken worden ondergebracht in de WMO, ook de bestaande Welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) gaan in de WMO op. Zij hebben een ander karakter dan de voorgenoemde WMO. De Welzijnswet is een kaderwet die uitgaat van een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten, terwijl de WVG gedetailleerd voorschrijft welke voorzieningen gemeenten minimaal dienen aan te bieden. Deze gedetailleerde voorschriften, vastgelegd in het WVG-protocol, zullen worden geschrapt.

## 2.

### **Reactie van de Raad**

#### 2.1

##### **Decentralisatie van zorgtaken**

De keuze van het Rijk om via de AWBZ gefinancierde voorzieningen met een niet strikt medisch karakter te decentraliseren, past bij de opvatting die de Raad reeds in het advies “De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie”<sup>5</sup> heeft uitgewerkt. In dit advies besteden de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen uitgebreid aandacht aan de zorg als één van de grote terreinen die voor decentralisatie in aanmerking komen. De Raden pleitten er toen al voor om niet-medische verstrekkingen uit de AWBZ die sterk samenhangen met wonen en welzijn over te brengen naar het gemeentelijke domein. Het argument daarvoor was een groeiende noodzaak om meer samenhang te creëren met andere voorzieningen van wonen en welzijn. Voorts waren de Raden van mening dat een gemeentelijke zorgplicht zou moeten worden geformuleerd voor het tot stand brengen van een geïntegreerd aanbod van preventie, dienstverlening, woon- en zorgvoorzieningen. Deze zorgplicht zou moeten voldoen aan een aantal minimumvereisten van kwaliteit en rechtsgelijkheid.

#### 2.2

##### **Gemeentefonds of specifieke uitkering**

Om de door het kabinet bedoelde integratie van zorg, wonen en welzijn op decentraal niveau te realiseren, verdient bekostiging via de algemene uitkering de voorkeur. Het Gemeentefonds biedt decentrale overheden de vrijheid om zelf invulling aan het beleid te geven en de gewenste (financiële) integratie tot stand te brengen. De Raad deelt het standpunt van het kabinet dat het de voorkeur verdient om de middelen voor de WMO over te hevelen naar het Gemeentefonds. De algemene uitkering sluit het beste aan bij het karakter van de WMO, waarbij sprake is van een grote mate van beleidsvrijheid voor

---

<sup>5</sup> *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie; Maatwerk in decentralisatie*, p. 40-41.

gemeenten, een integrale benadering van beleid en een systeem van horizontale verantwoording.

De voorkeur voor de algemene uitkering boven een specifieke uitkering is ook in overeenstemming met de bekostigingsvoorkeur zoals die in de Memorie van Toelichting bij de Financiële Verhoudingswet (Fvw) is vastgesteld. De Fvw bepaalt dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht (art. 16, lid 2, Fvw).

Bekostiging door middel van een specifieke uitkering geldt als bijzonder aangewezen indien:

1. bekostiging via de eigen gemeentelijke middelen niet mogelijk is;
2. de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft;
3. nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit, of:
4. voor de kosten geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is (naarmate de kosten in tijd of ruimte ongelijkmatiger over de gemeenten zijn gespreid wordt het vinden van een gemeentelijk structuurkenmerk of kenmerkencombinatie steeds lastiger)<sup>6</sup>.

Ondanks de voorkeur voor de algemene uitkering vindt de Raad het, gezien de vele onzekerheden en risico's, te vroeg om tot bekostiging via het Gemeentefonds over te gaan. In plaats daarvan pleit de Raad voor een tijdelijke specifieke uitkering. Deze specifieke uitkering moet alleen betrekking hebben op het AWBZ-deel van de WMO en niet op de Welzijnswet en WVG, waarvan de bekostiging immers al via het Gemeentefonds plaatsvindt.

De Raad hanteert drie argumenten voor de keuze van een tijdelijke specifieke uitkering, waarvan twee argumenten zijn terug te vinden in de vierledige argumentatie uit de MvT op de Fvw, zoals hierboven beschreven.

Het eerste argument van de Raad is dat er op dit moment nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de desbetreffende taken. De omzetting van individuele AWBZ aanspraken in (min of meer) collectieve voorzieningen maakt de kostenberekening zeer ingewikkeld.

In de tweede plaats bestaat er volgens de Raad onvoldoende zicht op de wijze waarop de middelen verdeeld moeten gaan worden, zowel in geografische zin als in de tijd. Het aspect tijd is in de verdeling van groot belang, gezien de ambitie van het kabinet om de groei van de uitgaven in de AWBZ met behulp van de WMO te beperken. Het kabinet noemt nog geen maatregelen waaruit overtuigend blijkt dat de uitgaven te beheersen zijn.

---

<sup>6</sup> Memorie van Toelichting Fvw, Tweede Kamer, 1995-1996, 24 552, nr. 3, p. 67-68.

Zowel het gebrek aan inzicht in de omvang als in de verdeling zijn erkende rechtvaardigingsgronden binnen de financiële verhoudingen voor het toestaan van een specifieke uitkering.

Een derde argument is dat de bekostiging van de uitvoering van de WMO ruim 40% van het Gemeentefonds in beslag zal gaan nemen.<sup>7</sup> Als het in de verdeling of in de uitgavendynamiek van de WMO fout loopt heeft dat dus vergaande financiële consequenties voor gemeenten. Het gevaar is dan groot dat de WMO-uitgaven de overige uitgaven die de gemeenten uit het Gemeentefonds moeten bekostigen te zeer wegdrukken.

De keuze voor een tijdelijke specifieke uitkering impliceert naar het oordeel van de Raad een regeling waarin op voorhand wordt vastgesteld onder welke condities de specifieke uitkering kan worden beëindigd en overheveling naar het Gemeentefonds kan plaatsvinden.

De Raad heeft op grond van vergelijkbare overwegingen in vergelijkbare zin geadviseerd over de bekostiging van het zogeheten uniforme deel van het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor 0-19-jarigen. De huidige tijdelijke specifieke uitkering JGZ 0-19 jaar is op 1 januari 2003 in werking getreden en heeft een looptijd van vijf jaar. In feite adviseert de Raad om eenzelfde procedure te volgen als bij de jeugdgezondheidszorg<sup>8</sup>.

Een alternatief voor de specifieke uitkering zou kunnen zijn om toch direct te kiezen voor het Gemeentefonds en die overheveling te omkleden met voorwaarden. De Raad is daar een tegenstander van. De algemene uitkering is bedoeld om gemeenten zelf invloed uit te laten oefenen op de samenstelling van het pakket van voorzieningen (allocatie) en is tevens bedoeld om bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen in gemeenten samen te brengen. Het Gemeentefonds ondersteunt de autonomie van gemeenten. Daaraan beperkingen opleggen tast het karakter van het Gemeentefonds aan.

### 2.3

#### **Voorwaarden**

De Raad is van mening dat aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn voordat overheveling van de WMO-middelen naar het Gemeentefonds verantwoord is.

De belangrijkste voorwaarden hebben betrekking op:

1. de toereikendheid van het budget bij overheveling en in de tijd;
2. ombuigingen die vooraf bij het Rijk gerealiseerd moeten worden;
3. de mate van beleidsvrijheid van de decentrale overheden;

---

<sup>7</sup> Het totaal van het Gemeentefonds bedraagt in 2004 € 12,2 miljard. De WMO zal naar schatting € 5,6 miljard daarvan innemen.

<sup>8</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies monitoring en evaluatie bekostiging jeugdgezondheidszorg 0 – 19 jaar*, Den Haag, 28 maart 2003.

4. een globale en kostengeoriënteerde verdeling;
5. monitoring en evaluatie.

Deze vijf punten worden hieronder in het kort besproken en toegelicht.

## 2.4

### **Budget bij overheveling en in de tijd**

Het Rijk baseert het totale bedrag dat overgaat naar het Gemeentefonds op de uitgaven voor de betrokken AWBZ-voorzieningen in het jaar voorafgaand aan de overheveling. Op dit moment gaat het om € 1,6 miljard, maar het kabinet heeft nog niet beslist dat dit bedrag daadwerkelijk aan de WMO wordt toegevoegd. Het zal daarbij bijzonder moeilijk worden om wat nu wettelijke individuele aanspraken zijn en in de toekomst algemene lokale voorzieningen, te vertalen in kosten. Het is evenmin mogelijk om over tekortschietende budgetten te spreken, wanneer gemeenten veel beleidsvrijheid en een globale bestedingsplicht binnen de vastgestelde prestatievelden hebben. Het kader waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden over de hoogte en de verdeling van het budget is, kortom, zeer algemeen.

Bekostiging via een tijdelijke specifieke uitkering kan dit probleem ondervangen. Daarbij dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen toedeling van middelen voor specifieke individuele voorzieningen en middelen voor algemeen, integraal beleid op het terrein van zorg, wonen en welzijn.

De Raad meent dat een omvangrijke operatie zoals de invoering van de WMO vraagt om een gewenningsperiode. Dit houdt in dat gemeenten de eerste jaren over voldoende mogelijkheden en middelen beschikken om te experimenteren en de uitvoering van de WMO vorm en inhoud te geven.

De juridisch afdwingbare AWBZ-aanspraken zullen met de komst van de WMO vervallen bij zorgtaken die naar de gemeenten overgaan. De Raad neemt aan dat bestaande aanspraken voorlopig worden gehonoreerd, al dan niet via een overgangsregeling.

## 2.5

### **Realiseren van ombuigingen**

Omdat de WMO een oplossing moet bieden voor een deel van de verwachte stijging van de AWBZ-uitgaven, constateert de Raad dat gemeenten een ombuigingsdoelstelling krijgen opgelegd. In zijn brief geeft het kabinet een overzicht van de maatregelen die al in gang zijn gezet of in voorbereiding zijn om de explosieve groei van de AWBZ-uitgaven te beteugelen.

Het gaat hier volgens de Raad echter om maatregelen die gemeenten weinig of geen sturingsmogelijkheden bieden. Evenmin kwantificeert het kabinet welke ombuigingsbedragen het van deze maatregelen verwacht.

De Raad meent dat door het kabinet noodzakelijk geachte bezuinigingen moeten worden geëffectueerd vóór de inwerkingtreding van de WMO. Dit om drie redenen.

Ten eerste komt het decentralisatiestreven in een vreemd daglicht te staan, als blijkt dat daarmee bezuinigingen onverbreekelijk verbonden zijn.

In de tweede plaats heeft de rijksoverheid in het huidige zorgstelsel meer mogelijkheden om ombuigingen tot stand te brengen (zie hiervoor de maatregelen opgesomd in de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer) dan gemeenten.

Ten derde bestaat een reëel gevaar dat centrale wetgeving op den duur weer onvermijdelijk is, wanneer zou blijken dat gemeenten onvoldoende in staat zijn de veronderstelde ombuigingen te realiseren. Dit staat op gespannen voet met het streven naar beleidsvrijheid van gemeenten.

## 2.6

### **Beleidsvrijheid van gemeenten**

Het is wenselijk om vóór invoering van de WMO aan te geven hoe het Rijk omgaat met de kostenontwikkeling in relatie tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeenten hebben – naast de inkomsten van het Rijk - globaal twee mogelijkheden om inkomsten voor de WMO te verwerven: een eigenbijdrageregeling en lokale belastingen.

Wat betreft de eigenbijdrageregeling vindt de Raad de onduidelijkheid over de vrijheid van gemeenten om zelf vorm te geven aan die regeling, problematisch. Uitgangspunt in de WMO wordt de huidige eigenbijdrageregeling in de AWBZ en de WVG. Dat roept bij de Raad de vraag op hoeveel ruimte gemeenten hebben om straks via eigen bijdragen de vraag naar voorzieningen bij te sturen en zo de kosten in de hand te houden. Het Kabinet gaat er in zijn brief van uit dat eigen bijdragen een belangrijk onderdeel worden van het beheersinstrumentarium van gemeenten (p. 17), maar de vraag is of dat feitelijk zo uitpakt. De consequentie van de keuze van het kabinet is dat er weliswaar nauwelijks of geen verschillen in de eigenbijdrageregeling zullen bestaan, maar wel verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten.

De tweede mogelijkheid is dat gemeenten zelf inkomsten verwerven via het lokale belastinggebied. Daartoe moet op zijn minst de huidige omvang worden gehandhaafd. Het lokale belastinggebied moet gemeenten voldoende financiële armslag geven om de risico's van de WMO tot op zekere hoogte af te kunnen dekken.

## 2.7

### **Verdeling van het budget**

Kostenoriëntatie en globaliteit zijn binnen de financiële verhoudingen de twee centrale uitgangspunten voor een reële verdeling van middelen. In de huidige AWBZ is de stijging van de kosten aanzienlijk binnen de groep van aanspraken die naar gemeenten wordt overgeheveld. Er is dus alle reden om de kostenontwikkeling goed te volgen en de oorzaken van de stijging nauwkeurig in kaart te brengen. De aldus verworven inzichten kunnen informatie verschaffen over de keuze van gemeentelijke structuurkenmerken die de verdeling in de algemene uitkering gaan bepalen. Het ligt voor de hand om demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, mee te nemen in de verdeling, maar de vraag moet gesteld worden of ook andere factoren meespelen, zoals bepaalde doelgroepen als jeugdigen, WAO-ers, verstandelijk en lichamelijk gehandicapten. Ook geografische



aspecten kunnen bij de verdeling een rol spelen, zoals het al dan niet honoreren van de centrumfunctie.

## **2.8**

### **Monitoren en evalueren**

Het voornemen om de uitgaven voor de WMO te laten ‘monitoren’ door de fondsbeheerders verdient afzonderlijk aandacht.

Het is wenselijk dat binnen het kader van een specifieke uitkering de kostenontwikkeling gevolgd wordt, zowel voor de omvang van het budget, de verdeling ervan, de ontwikkeling in de tijd, en de uitvoeringskosten voor gemeenten. De Raad is daarbij in beginsel van mening dat het monitoren van decentrale overheden alleen zin heeft indien bepaalde risico’s kunnen worden voorzien, zonder dat deze op voorhand kunnen worden voorkomen. De Raad vindt dat er zeker risico’s zijn, bijvoorbeeld een verkeerde kosteninschatting. Monitoring van de kostenontwikkeling bij gemeenten is daarom een goede zaak.

Monitoring hoort volgens de Raad bij een tijdelijke specifieke uitkering, maar een goede evaluatie behoort daar eveneens onderdeel van uit te maken. Evaluatie houdt in dat een eindoordeel wordt gegeven over vooraf geformuleerde veronderstellingen, uitgangspunten, doelstellingen en beleidsinstrumenten. De evaluatie moet een antwoord geven op de vraag of de middelen uit de specifieke uitkering, vanuit een positief voornemen, kunnen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

## **3.**

### **Advies van de Raad**

In het verlengde van het advies “De kunst van het overlaten” staat de Raad positief tegenover decentralisatie van de zorgtaken met een niet strikt medisch karakter, zoals het kabinet onlangs heeft voorgesteld.

Voor de bekostiging van de voorgenomen WMO heeft de Raad een voorkeur voor de algemene uitkering. Toch pleit de Raad voor invoering van een tijdelijke specifieke uitkering in de vorm van een brede doeluitkering voor het deel dat nu nog via de AWBZ wordt bekostigd. Het voordeel daarvan is dat het Rijk vooralsnog budgettair verantwoordelijk blijft, wat gelet op de onzekerheden en financiële risico’s voor gemeenten terecht is. Een specifieke uitkering is gerechtvaardigd, zolang er geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de WMO en er geen gemeentelijk structuurkenmerk kan worden vastgesteld op basis waarvan de algemene uitkering verdeeld kan worden.

Daarnaast biedt een (tijdelijke) specifieke uitkering de mogelijkheid om de overgang van AWBZ naar gemeenten met passende maatregelen te begeleiden. De Raad vindt het nadrukkelijk van belang dat er een gewenningsperiode komt, waarin zich een verdeling kan uitkristalliseren die het beste aansluit bij de kostendrijvende factoren. In deze periode moet tevens een afzonderlijke regeling voor centrumgemeenten worden opgesteld. De

financiële en beleidsmatige ontwikkelingen zullen specifiek gevolgd en geëvalueerd moeten worden. Middelen om te experimenteren en de uitvoering van de WMO vorm en inhoud te geven, zijn eveneens onontbeerlijk.

De voordelen van een tijdelijke specifieke uitkering wegen naar het oordeel van de Raad in dit geval zwaarder dan het algemene uitgangspunt dat bekostiging via het Gemeentefonds de voorkeur verdient.

Gezien de kabinetsdoelstelling de uitgaven in de AWBZ te beheersen door onder andere de WMO in te voeren, is de Raad van oordeel dat de bestuurlijke keuzen vooraf helder dienen te zijn. De Raad vindt dat het kabinet noodzakelijke bezuinigingen vóór inwerkingtreding van de WMO moet effectueren.

Als de verantwoordelijkheid voor kostenbeheersing toch (deels) bij gemeenten komt te liggen, dan zullen gemeenten ook in staat moeten worden gesteld voor dat deel passende maatregelen te treffen.

De Raad is van mening dat een eigen bijdrageregeling en het lokale belastinggebied de twee belangrijkste beheers- en beleidsinstrumenten voor gemeenten zijn. Verwerving van eigen inkomsten is essentieel voor de totstandkoming van het gewenste eigen beleid. De Raad vindt dat daarom de huidige omvang van het lokale belastinggebied moet worden gehandhaafd.

In de contourennota blijft onduidelijk hoe de beide instrumenten de beleidsvrijheid van gemeenten in de WMO positief moeten gaan beïnvloeden. De Raad vindt het nodig dat het kabinet duidelijkheid geeft over de reikwijdte van deze instrumenten.

De Raad adviseert de ontwikkeling van de kosten in de WMO te volgen en de inzichten daaruit te gebruiken voor het bepalen van gemeentelijke structuurkenmerken voor de verdeling van de middelen.

De Raad voorziet dat aan de invoering van de WMO risico's verbonden zijn, die niet bij voorbaat kunnen worden voorkomen. Een foute inschatting van de kosten of een scheve verdeling zijn potentiële risico's. Dergelijke risico's rechtvaardigen een monitoring van gemeenten en een evaluatie daarvan voor de duur van de tijdelijke specifieke uitkering. Ofschoon de specifieke uitkering alleen betrekking heeft op de nieuwe middelen voor gemeenten (dus niet de middelen voor WVG en Welzijnswet) moet de monitor wel betrekking hebben op de gehele WMO.

Evaluatie houdt in dat een eindoordeel wordt gegeven over vooraf geformuleerde veronderstellingen, uitgangspunten, doelstellingen en beleidsinstrumenten. De evaluatie moet een antwoord geven op de vraag of de middelen uit de specifieke uitkering, vanuit een positief voornemen, kunnen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

**4.****Slotopmerkingen**

De Raad constateert dat het Rijk kiest voor een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten. Dat impliceert het volgende.

1. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuurlijke stelsel. Dat betekent dat wanneer bij aanvang bepaalde risico's worden onderkend, er voorzieningen moeten worden getroffen om die risico's in te perken.
2. Eén van de consequenties van een grote mate van beleidsvrijheid is het ontstaan van verschillen in voorzieningen tussen gemeenten. Het Rijk moet die verschillen in beginsel aanvaarden en niet onder druk van de publieke opinie en/of het maatschappelijke middenveld op een later moment weer willen interveniëren.
3. Juridisch afdwingbare aanspraken op AWBZ-voorzieningen veranderen in lokale voorzieningen die tot doel hebben participatie van mensen te bevorderen. Deze verandering zal in de ogen van de Raad zeer waarschijnlijk leiden tot een grotere druk van bijvoorbeeld burgers en van mantelzorgers op het gemeentebestuur dat niet verplicht is tot automatische verstrekking van deze voorzieningen. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid om alle betrokkenen duidelijkheid te verschaffen over deze veranderingen in wetgeving en de consequenties daarvan, over voorzieningen die mogelijk verdwijnen en over het feit dat de verschillen in het gemeentelijke voorzieningenniveau mogelijk zijn.

De Raad stelt het op prijs een afschrift van het kabinetsstandpunt te mogen ontvangen binnen de wettelijke termijn van drie maanden na aanbieding van dit advies.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haften, secretaris