

De minister van VWS
De heer drs. J.F. Hoogervorst
De staatssecretaris van VWS
Mevrouw drs. C.I.J.M. Ross-Van Dorp
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2005060287	23 augustus 2005
Inlichtingen bij M.P.H. van Haeften	Dossier/volnummer 55807-016	Doorkiesnummer 070 – 426 7540	
Onderwerp Advies over het wetsvoorstel WMO			

Geachte heer Hoogervorst,
Geachte mevrouw Ross-Van Dorp,

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft kennis genomen van het voorstel voor een Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) dat u op 30 mei 2005 bij de Tweede Kamer hebt ingediend (Kamerstukken 30 131). De Raad dient u hierbij van advies over dit wetsvoorstel, waarbij de aandacht uitgaat naar de relatie tussen het doel van de WMO en de financiële verhouding tussen de centrale overheid en de gemeenten.

De Raad sluit met dit ongevraagde advies aan bij zijn eerdere advies over de contouren van de WMO van juni 2004 en verwijst naar zijn betrokkenheid bij het advies van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg van januari 2005.¹

Het is mogelijk dat de Raad op een later tijdstip de gelegenheid neemt u te adviseren over aspecten van de WMO die op dit moment nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Het te hanteren verdeelmodel voor de WMO-middelen en de indexering van de jaarlijks beschikbare middelen zijn daar voorbeelden van.

Een afschrift van dit advies is verzonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Samenvatting van het advies

De Raad vindt het een goede zaak wanneer gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor taken uit de AWBZ die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning. Het wetsvoorstel voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning betekent (WMO) een grote uitbreiding van verantwoordelijkheden voor lokale overheden. De eerste fase wordt uitgevoerd in 2006, wanneer de huishoudelijke zorg wordt gedecentraliseerd. Over het

¹ Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *De WMO in internationaal perspectief*, Zoetermeer, januari 2005.

vervolg van de invoering van de WMO neemt dit kabinet geen beslissing meer. De Raad constateert daarom dat de invoering van de WMO een dynamisch proces is dat met veel onzekerheden is omgeven.

Naarmate er meer onzekerheden in een proces zijn, worden de risico's groter. De Raad is daarom van mening dat het kabinet de gemeenten voldoende instrumenten moet geven om de risico's op te vangen en waar dat niet mogelijk is, het Rijk zelf de verantwoordelijkheid moet houden voor die risico's. Op basis van deze afweging komt de Raad in dit advies tot de conclusie dat het Rijk de komende jaren verantwoordelijkheid moet blijven houden voor de risico's die verbonden zijn aan de uitvoering van de WMO.

Het kabinet heeft een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de financiële risico's voor gemeenten terug te brengen. De middelen die nu binnen de AWBZ aan huishoudelijke zorg worden uitgegeven, worden zonder korting overgeheveld. Verder zal een onafhankelijke derde de uitgaven gaan monitoren en op grond van deze bevindingen een bindend advies uitbrengen over de hoogte van het macrobudget.

De Raad is van mening dat deze voorgestelde maatregelen alleen effectief kunnen zijn, wanneer er overeenstemming bestaat tussen Rijk en gemeenten over een kwalitatief aanvaardbaar voorzieningenniveau. De Raad beveelt aan hiervoor objectieve globale criteria te ontwikkelen, zodat kan worden voorkomen dat het Rijk voorschrijft hoe de WMO uitgevoerd moet worden door de gemeenten.

De Raad is er niet van overtuigd dat de voorgestelde maatregelen in staat zijn om de uitgavengroei voldoende te beperken, om de navolgende redenen. In de eerste plaats dient de WMO een aanvulling te zijn op de ondersteuning die burgers in toenemende mate in de privé sfeer zullen moeten gaan organiseren. De Raad vindt dat in het wetsvoorstel onvoldoende wordt onderbouwd dat dergelijke ondersteuning beschikbaar komt. Het kabinet zal zelf moeten sturen op het aanbod van mantelzorgers, vrijwilligers en particuliere hulp. Gemeenten kunnen op dat gebied slechts beperkt invloed uitoefenen.

De Raad constateert in de tweede plaats dat gemeenten voldoende financiële ruimte moeten kunnen creëren om de uitgaven van dit omvangrijke pakket te kunnen beheersen. De financiële beleidsruimte is beperkter dan nodig is, allereerst door de introductie van een gemeentelijke zorgplicht in het wetsvoorstel. Naarmate deze zorgplicht meer het karakter krijgt van verplichtingen voor gemeenten om bepaalde voorzieningen te verstrekken, of zelfs wettelijke aanspraken vestigt, zal er minder financiële beleidsruimte zijn en aldus meer gecompenseerd moeten worden. Er moet in dat geval een verdeelmodel komen dat nauwkeuriger verdeelt dan wanneer er globaal wordt verdeeld op basis van de prestatievelen in de WMO.

Kostenbesparing wordt verwacht door meer samenhang en samenwerking te bewerkstelligen tussen gemeenten, aanbieders van zorg en welzijn. Dat veronderstelt onderlinge bekendheid tussen partijen en gevoel voor de lokale situatie. De Raad denkt dat dit streven haaks staat op de marktwerking en concurrentie tussen zorgaanbieders, waarbij gezocht moet worden naar de goedkoopste aanbieder. Verder wijst de Raad erop dat iedere instelling de eigen organisatorische kosten wil beheersen. Het gevaar van afwenteling is niet denkbeeldig.

Wat de inkomstenkant betreft constateert de Raad evenmin een toename van de (financiële) beleidsruimte voor de gemeenten. In het wetsvoorstel wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de gemeenten de noodzakelijke voorzieningen kunnen realiseren binnen het gegeven macrobudget. De geraamde inkomsten uit de eigen bijdragen worden verrekend met het macrobudget, zodat ook deze inkomstenbron een beperkte betekenis krijgt.

Het eigen belastinggebied van gemeenten, ten slotte, zou hier ruimte moeten bieden. Handhaving of, beter nog, uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied zou een passende maatregel zijn in het licht van de omvangrijke WMO-taak voor de gemeenten. Het voornemen om de OZB voor woninggebruikers af te schaffen (Kamerstukken 30 096) is voor de Raad een onbegrijpelijke tegenstrijdigheid.

De onevenwichtigheid tussen risico's en onzekerheden enerzijds en de beschikbare (financiële) beleidsruimte anderzijds, brengt de Raad ertoe het kabinet dringend aan te bevelen zelf verantwoordelijk te blijven voor de risico's en op grond daarvan de middelen voor de huishoudelijke zorg in de vorm van een tijdelijke specifieke uitkering aan de gemeenten uit te keren. Zodra meer duidelijkheid bestaat over de omvang van het budget én over het definitieve takenpakket ontstaat een nieuwe situatie, waarin het kabinetsvoorstel voor een integratie-uitkering een denkbare tussenstap kan zijn richting algemene uitkering.

1. Inleiding

De Raad stelt in dit advies twee vragen centraal:

1. past de door het kabinet voorgestelde financieringssysteem bij de oogmerken van het wetsvoorstel;
2. zijn gemeenten in staat de financiële gevolgen van de WMO op te vangen, zoals bedoeld in de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

In het vorige advies over de WMO heeft de Raad aangegeven de overheveling van taken die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning vanuit de AWBZ naar gemeenten een goede zaak te vinden. In 2000 hebben de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen gezamenlijk al gepleit voor het overbrengen van niet-medische verstrekkingen uit de AWBZ naar het gemeentelijke

domein.² Maatschappelijke participatie van burgers bevorderen en, waar nodig, hun ingezetenen ondersteuning bieden, zijn taken waar de decentrale overheden mee vertrouwd zijn. Met de WMO wordt deze verantwoordelijkheid uitgebreid. Mits met de nodige waarborgen omgeven, kan de WMO een krachtige impuls geven aan de inhoud en de kwaliteit van dit beleid.

De Raad constateert dat het de intentie is decentrale overheden een grote mate van beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van de WMO. De systematiek van de algemene uitkering past goed bij dit streven. De door het kabinet beoogde integrale benadering van het beleid en een systeem van horizontale verantwoording passen bij het door de Raad van belang geachte beginsel van gemeentelijke autonomie.

De Raad heeft op drie hoofdpunten echter zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel.

1. Er wordt niet concreet aangegeven hoe het financiële doel van de WMO, te weten een vermindering van de groei van de uitgaven voor de bestaande AWBZ-voorzieningen, door gemeenten kan worden bereikt. Daarmee blijft onduidelijk wat onder een aanvaardbare groei van de toekomstige uitgaven voor de WMO moet worden begrepen.
2. Een groot project als de invoering van de WMO brengt onvermijdelijk financiële risico's met zich mee. De Raad vindt dat deze risico's onvoldoende in beeld worden gebracht. Evenmin maakt het wetsvoorstel duidelijk voor welke risico's de centrale respectievelijk de decentrale overheden verantwoordelijk zijn.
3. Het wetsvoorstel is onvoldoende consistent uitgewerkt op het punt van lokale beleidsvrijheid, in het bijzonder door de introductie van een gemeentelijke zorgplicht, waardoor de financiële en de bestuurlijke ruimte op lokaal niveau onnodig worden beperkt.

In de volgende paragrafen licht de Raad zijn bezwaren toe.

1.1

Beoogde uitgavenbeperking

Door de invoering van de WMO moet aan de sterke groei van de AWBZ-uitgaven een halt worden toegeroepen. De overheveling naar de gemeenten van de huishoudelijke zorg en, in een later stadium, van de regelingen voor ondersteunende en activerende begeleiding moet méér opleveren dan afslanking van de AWBZ alleen. Het uitgavenniveau moet – ondanks de geleidelijke vergrijzing van de bevolking – bij de WMO-voorzieningen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten uiteindelijk reëel gaan krimpen.

De Raad begrijpt uit de Contourennota en de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat de verwachte krimp in de uitgaven gerealiseerd kan worden door in de WMO:

² Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.

- het stelsel van wettelijke aanspraken voor de betrokken voorzieningen af te schaffen en daarvoor in de plaats prestatievelden te benoemen waarvoor gemeenten eigen beleid moeten ontwikkelen;
- de eigen verantwoordelijkheid van de burgers zwaarder te laten tellen: mensen die dat kunnen, moeten (meer dan nu het geval is) in de eigen sociale omgeving oplossingen bedenken voor problemen die zich voordoen. Daarmee kan worden voorkomen dat de huidige 'latente' vraag in de AWBZ in collectief gefinancierde zorg wordt omgezet;
- samenhang te brengen in maatschappelijke ondersteuningsvoorzieningen, zodat een sterk stelsel van lokale ondersteuning ontstaat.

De Raad mist echter bij deze voornemens een onderbouwing van de verwachte financiële effecten en de praktische uitvoerbaarheid van de opgesomde maatregelen. Vooralsnog is de Raad er niet van overtuigd dat deze drie maatregelen (voldoende kunnen) bijdragen aan het terugdringen van de sterke groei van de AWBZ-uitgaven (naast de maatregelen die het Rijk in de AWBZ zelf treft en die hier verder buiten beschouwing blijven). Dit op grond van de hierna volgende argumenten.

1.1.1

Zorgplicht

Eén van de slotopmerkingen van de Raad in zijn advies van juni 2004 was, dat de voorgenomen afschaffing van wettelijke aanspraken op bepaalde vormen van zorg op maatschappelijke en politieke weerstand zou kunnen stuiten. Het Rijk heeft, aldus de Raad destijds, de verantwoordelijkheid om duidelijkheid te verschaffen over de consequenties van de voorgestelde beperking van aanspraken, over voorzieningen die mogelijk verdwijnen én over het feit dat (wellicht aanzienlijke) verschillen in het gemeentelijke voorzieningenniveau mogelijk worden. Het verschaffen van duidelijkheid op deze punten mag het Rijk niet aan de gemeenten overlaten.

Nu met het wetsvoorstel een (in beginsel tijdelijke) gemeentelijke zorgplicht voor nog nader te bepalen WMO-voorzieningen wordt geïntroduceerd, ziet de Raad een vorm van wettelijke aanspraken toch weer (gedeeltelijk) terugkomen. Het kabinet wil de zorgplicht tijdelijk invoeren voor nog nader te noemen voorzieningen, maar na afloop van deze periode kan er opnieuw druk komen om de zorgplicht te handhaven. De Raad vindt dat het Rijk op dat moment nog steeds de verantwoordelijkheid draagt om de gevolgen van het verdwijnen van wettelijke aanspraken duidelijk te maken, ook al is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de desbetreffende voorzieningen inmiddels gedecentraliseerd.

De gemeentelijke zorgplicht roept verwarring op. Wettelijke aanspraken op AWBZ-voorzieningen zijn verdwenen en opgenomen in prestatievelden. Het is thans niet zeker dat een zorgplicht wordt geïntroduceerd voor dezelfde voormalige aanspraken, voor de 'oude' Wvg-voorzieningen, of voor beide. Ook is niet duidelijk hoe strikt omschreven die verplichtingen worden en evenmin is duidelijk wat het motief is om voor een periode van twee jaar te kiezen. Het effect zal zijn dat gemeenten voor de wat langere termijn minder

nieuw beleid zullen gaan ontwikkelen, omdat geen zekerheid bestaat over de financiële beleidsruimte en over de mogelijkheden nieuwe initiatieven, lokaal maatwerk en nieuwe vormen van samenwerking te ontwikkelen.

Een tweede effect zal zijn dat de ruimte voor gemeenten om de groei van de uitgaven in de hand te houden wordt ingesnoerd.

De Raad is van mening dat naarmate de gemeentelijke zorgplicht meer het karakter krijgt van een wettelijke aanspraak, de middelen beter moeten worden verdeeld. Bij een zorgplicht hoort een volledige compensatie van de daaruit voortvloeiende uitgaven.

1.1.2

Eigen verantwoordelijkheid

De tweede maatregel waarvan wordt verwacht dat deze de groei van de AWBZ-uitgaven afremt, is een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het maatschappelijke doel van de WMO is ‘meedoen’.³ Iedereen doet mee aan de samenleving en waar dat niet op eigen kracht kan, zal de gemeente met de WMO in de hand ruimte bieden aan particuliere initiatieven voor het geven van ondersteuning. Als mensen en hun omgeving het vervolgens niet zelf blijken te kunnen rooien, dan is op grond van het wetsvoorstel de gemeente verantwoordelijk om deze ondersteuning te organiseren.

De WMO vormt, met andere woorden, een aanvulling op de mogelijkheden van individuele burgers. Daarbij moet het Rijk, naar de opvatting van de Raad, wel aangeven of, en in hoeverre, uitbreiding van deze particuliere mogelijkheden een reële optie is. De groei van de zorgvraag doet zich vooral voor in de extramurale zorg. In de Contourennota wordt aangegeven dat bij thuiswonende ouderen de potentiële vraag naar - via de AWBZ bekostigde - diensten, zoals thuiszorg, driemaal zo hoog is als wat nu geleverd wordt. In de praktijk vullen mantelzorg en informele of particuliere hulp deze ‘zorgkloof’ op. Het SCP heeft berekend dat de mantelzorg een geldelijke waarde van ongeveer € 7 mld. vertegenwoordigt. Aan particuliere hulp wordt circa € 3 mld. uitgegeven.⁴

Het potentieel aan mantelzorg en vrijwilligerswerk lijkt zo goed als volledig benut te zijn. Onlangs heeft het SCP aangegeven dat er in Nederland al een tekort aan vrijwilligers is en dat dit tekort het sterkste wordt is bij organisaties op het terrein van de zorg en de hulpverlening (bijna de helft), gevolgd door het sociaal-culturele werk en de levensbeschouwelijke organisaties.⁵ In het licht van de SCP-analyses lijkt het alleen mogelijk in te zetten op een grotere rol van betaalde particuliere hulp, als alternatief voor thans nog via de AWBZ bekostigde dienstverlening.

³ Kamerstukken II, 2004-2005, 30 131, nr. 3, p.7.

⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, Den Haag, 2004. p. 20

⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Den Haag, 2005, p.15.

Als de gemeenten uit kostenoverwegingen daadwerkelijk invulling willen geven aan de belangrijke pijler van de eigen verantwoordelijkheid in de WMO, dan zal de beschikbaarheid van mantelzorgers, vrijwilligers en particuliere hulp een punt van aandacht voor het Rijk moeten zijn. Gemeenten hebben weinig of geen beleidsinstrumenten ter beschikking om het aanbod van mantelzorgers te beïnvloeden. Dit aanbod is afhankelijk van algemeen maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen en van ouderen, de doorzettende vergrijzing en individualisering in de samenleving.

Om hulpvragers te stimuleren een beroep te doen op betaalde particuliere hulp zijn verschillende strategieën denkbaar, waarvan er hier twee worden besproken. Ten eerste kan worden gedacht aan het invoeren van een inkomenstoets: gemeentelijke WMO-voorzieningen zijn alleen beschikbaar wanneer het (jaar)inkomen van hulpbehoevenden beneden een bepaalde grens blijft, eventueel in combinatie met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Een tweede strategie is het aanvaarden van de situatie waarbij de kwaliteit van collectieve WMO-voorzieningen (ver) achterblijft bij die van particuliere betaalde hulp. Hulpbehoevenden krijgen dan een (sterke) prikkel om voor hulp uit het particuliere circuit te kiezen. De Raad neemt aan dat deze tweede strategie op onvoldoende politiek draagvlak kan rekenen.

1.1.3

Creëren van samenhang

Centraal in het wetsvoorstel staat het begrip *samenhang*. Dat houdt voor gemeenten in dat zij een goede afstemming moeten realiseren tussen de maatschappelijke ondersteuning enerzijds én verstrekkingen op grond van de AWBZ, de per 1 januari 2006 in te voeren Zorgverzekeringswet en voorzieningen op grond van de Wet op de jeugdzorg anderzijds. Een instrument dat gemeenten ter beschikking hebben om deze gewenste samenhang te bereiken is, zo geeft de memorie van toelichting aan, het vierjaarlijkse beleidsplan waarin de afstemming met zorgkantoren, zorgverzekeraars en de provincies (jeugdzorg) vastgelegd kan worden. Verder kunnen gemeenten samenwerking als voorwaarde stellen voor de financiering van de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten samen met andere aanbieders één loket voor informatie en toegang in het leven roepen.

Omgekeerd wordt ook van de zorgkantoren, AWBZ-zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgverleners, en provincies verwacht dat zij samenwerken met gemeenten. Voor de jeugdzorg is de samenwerking wettelijk vastgelegd, maar voor de andere sectoren niet. De rijksoverheid draagt echter zorg voor rechtmatig gebruik van AWBZ, Zorgverzekeringswet en Wet op de jeugdzorg door een scherpe omschrijving van de aanspraken en een heldere en eenduidige indicatiestelling voor de toegang tot de stelsels.

Het is de Raad niet duidelijk hoe vermindering van de uitgaven tot stand komt door meer samenhang in de bedoelde voorzieningen te brengen. Een ketenaanpak is van belang uit het

oogpunt van kwaliteit en maatwerk, maar een dergelijke aanpak is niet per definitie goedkoper. Los daarvan, staat niet vast dat de gewenste ketenaanpak tot stand komt, omdat gemeenten over onvoldoende financiële en andere instrumenten beschikken om alle betrokken partijen zonedig tot samenwerking te dwingen. Gemeenten zullen geneigd zijn om zo goedkoop mogelijk diensten in te kopen, waarbij ook organisaties zonder lokale binding aanbieder kunnen worden. Het bevorderen van concurrentie of marktwerking staat haaks op de wens tot samenwerking en samenhang. Daarbij wijst de Raad er op dat iedere afzonderlijke betrokken partij er belang bij heeft de organisatorische kosten te beheersen. Het gevaar van kostenafwenteling is aldus niet denkbeeldig. Daarmee komt de vraag op of dit ook in totaliteit kostenbesparend uitpakt. De Raad acht het de moeite waard dit aspect nauwkeurig in de peiling te houden.

1.2

Risico's

Het tweede overwegende bezwaar dat de Raad eerder noemde (zie p. 4) is dat het Rijk - als systeemverantwoordelijke voor de WMO - onvoldoende de risico's van de WMO in beeld brengt en onvoldoende aangeeft welke overheid verantwoordelijkheid gaat dragen voor bepaalde risico's.

De hoogte van het macrobudget van de gemeenten wordt bepaald door het uitgavenniveau voor huishoudelijke zorg in de AWBZ in het jaar voorafgaand aan de overheveling naar gemeenten (t-1). Het kabinet stelt dat dit geld 'schoon aan de haak' wordt overgeheveld, dat wil zeggen dat het budget dat beschikbaar was voor de AWBZ zonder efficiencykorting naar de gemeenten gaat.

De Raad is het niet eens met de suggestie dat overheveling van middelen via het principe van 'schoon aan de haak' geen bezuiniging impliceert. Zoals eerder geconstateerd, dient de WMO een financieel doel: een vermindering van de uitgavengroei. In de startfase is het budget voor de WMO gelijk aan de AWBZ-uitgaven van de over te hevelen voorziening(en). Doelstelling is echter dat het budget in de toekomst minder sterk zal stijgen dan bij ongewijzigde uitvoering via de AWBZ. Dit betekent dat gemeenten hoe dan ook een ander (goedkoper, schraler) aanbod moeten gaan leveren dan wel de middelen uit andere onderdelen van de WMO, bijvoorbeeld het welzijnsdeel, zullen (moeten) inzetten om de huishoudelijke zorg te financieren.

De Raad vindt het een probleem dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat de stijging van de uitgaven voor de over te hevelen voorzieningen kan worden afgezwakt (zie paragraaf 1.1). Daarmee is eveneens onduidelijk in welke mate beschikbaar gestelde budgetten toereikend zijn. Op basis van welke uitgangspunten zal een blijkbaar te krap bemeten macrobudget in de toekomst eventueel aangepast (lees: verruimd) worden? En op basis van welke norm kan een onafhankelijke derde een bindend advies uitbrengen?

De Raad vindt dat de rijksoverheid van te voren daarover afspraken moet maken met de gemeenten en de budgetontwikkeling in latere jaren goed moet volgen.

Hier tekent zich een bestuurlijk dilemma af. Het Rijk staat een grote gemeentelijke beleidsvrijheid voor, maar het zal tevens normen dienen vast te leggen voor de ontwikkeling van een kwalitatief aanvaardbaar voorzieningenniveau. Objectieve globale criteria kunnen eraan bijdragen dit dilemma op te lossen. Zo is de Raad van mening dat onder andere van te voren vastgelegd moet worden dat gemeenten compensatie krijgen voor duidelijk gedefinieerde risico's die door hen niet beïnvloedbaar zijn. Het gaat hierbij om de werking van omgevingsfactoren, zoals de beschikbaarheid en toegankelijkheid van intramurale AWBZ-voorzieningen, de effecten van de nieuwe Zorgverzekeringswet, de aanwezigheid van zorgvoorzieningen zoals ziekenhuizen, samenwerking met zorgverzekeraars, aanbieders, woningbouwcorporaties, afwentelingsproblematiek en de al eerder besproken zorgplicht.

1.3

Financiële en bestuurlijke beleidsruimte

De WMO-middelen maken straks 35% tot 40% van het gemeentefonds uit. Het gaat dus om een zeer substantieel deel van de beschikbare financiën van gemeenten. De ruimte die gemeenten hebben om financieel beleid in het kader van de WMO te kunnen voeren, moet voldoende groot zijn om deze wet naar behoren te kunnen uitvoeren, zonder dat de overige gemeentelijke uitgaven in gevaar komen.

De Raad constateert echter dat in het voorliggende wetsvoorstel deze financiële ruimte eerder beperkt dan verruimd wordt.

De gemeentelijke inkomstenbronnen zijn volgens het wetsvoorstel:

- de algemene uitkering (Welzijnswet en Wvg), inclusief een integratie-uitkering (huishoudelijke zorg);
- inkomsten uit eigen bijdragen (huishoudelijke zorg en Wvg-voorzieningen);
- specifieke uitkeringen (de belangrijkste zijn die voor: maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en ambulante verslavingszorg)
- inkomsten uit het eigen belastinggebied.

In de volgende paragrafen zet de Raad uiteen welke ruimte deze verschillende financieringsbronnen zijns inziens bieden voor de gemeenten.

1.3.1

Algemene uitkering

De AWBZ-uitgaven voor huishoudelijke zorg zijn in de jaren 2003 en 2004 met ongeveer 30% verminderd als gevolg van een strenger indicatiebeleid. Het over te hevelen budget naar gemeenten wordt aan het nieuwe uitgavenniveau aangepast. Een deel van de te behalen doelmatigheidswinst is dus al afgeroomd. Dat is zeker riskant nu nog onvoldoende duidelijk is of het particuliere initiatief (mantelzorg en vrijwillige zorg) de plaats van de collectief gefinancierde huishoudelijke zorg daadwerkelijk kan overnemen.

1.3.2

Inkomsten uit eigen bijdragen

De bestaande eigen bijdrage in de AWBZ wordt gesplitst in een WMO-deel en een AWBZ-deel. Cumulatie zal worden voorkomen door voorrang te geven aan de AWBZ-bijdrage. De eigenbijdrageregeling biedt, naar de mening van de Raad, de gemeente slechts een beperkte financiële speelruimte. De geraamde inkomsten uit deze bron worden bij de start van de WMO verrekend met het macrobudget. De hoogte van deze geraamde inkomsten zal in zekere zin normerend gaan werken. Hoewel gemeenten niet verplicht zijn een eigen bijdrage te vragen, worden zij wel geacht een deel uit de eigen bijdrageregeling te bekostigen.

De Raad vindt dat een eigen bijdrageregeling aan drie voorwaarden moet voldoen: eenvoud, doelmatigheid en een zuivere financiële verhouding.

1. Eenvoud.

Het splitsen van de eigen bijdrage in een AWBZ- en een WMO-deel, de administratie van een anti-cumulatieregeling, het afstemmen van de activiteiten van gemeenten, AWBZ-instellingen, het Centraal Administratiekantoor (CAK) dat met de inning is belast en de Belastingdienst (voor de inkomensgegevens), kan leiden tot aanzienlijk hogere administratieve lasten voor overheid en burgers. De Raad vindt het daarom in de rede liggen gemeenten die besluiten tot invoering van een eigenbijdrageregeling te verplichten de inning van de bijdragen uit te besteden aan het CAK. Dit kan onnodige bureaucratie en informatiestromen voor een belangrijk deel voorkomen. Vanuit het perspectief van de burger is het van belang dat deze niet twee bijdragen aan twee instanties hoeft te betalen. Dit belang gaat boven het belang van de uitvoeringsvrijheid van de gemeente.

2. Doelmatigheid.

Een kosten-batenanalyse moet antwoord geven op de vraag of de kosten van administratie en inning opwegen tegen de (bruto-)inkomsten van gemeenten.

3. Zuivere financiële verhouding.

De inkomsten uit eigen bijdragen mogen geen invloed hebben op de omvang van het macrobudget. Het is wel goed denkbaar dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om eigen bijdragen te innen.

1.3.3

Specifieke uitkeringen

De specifieke uitkeringen in het kader van de WMO bieden gemeenten geen ruimte om risico's op te vangen. Deze budgetten zijn gekoppeld aan de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en ambulante verslavingszorg. Het probleem daarbij is dat de verantwoordelijkheid van de ontvangende centrumgemeenten en die van de deelnemende

regiogemeenten onvoldoende is afgebakend. Daar komt bij dat een gedeelte van deze uitkeringen deel uitmaakt van het grotestedenbeleid.⁶

1.3.4

Inkomsten uit eigen belastinggebied

De geringe financiële ruimte die de andere inkomstenbronnen bieden, maakt dat de eigen inkomsten uit belastingen van nog groter belang worden voor de gemeenten. De Raad constateert hier een onbegrijpelijke tegenstrijdigheid in het rijksbeleid. Bij de WMO wordt gekozen voor een grote beleidsvrijheid met mogelijk grote financiële consequenties voor gemeenten. Tegelijkertijd stelt het kabinet een beperking voor van de financiële mogelijkheden om aan die vrijheid adequaat invulling te geven. Het voornemen om de OZB voor woninggebruikers af te schaffen wordt opnieuw, hier in het licht van de invoering van de WMO, door de Raad afgekeurd.⁷

De Raad wijst invoering van de WMO zonder op zijn minst de huidige omvang van het eigen belastinggebied van gemeenten te handhaven, daarom af.

2.

Specifieke maatregelen

In deze paragraaf gaat de Raad in op een aantal specifieke onderwerpen, te weten de keuze voor een integratie-uitkering, het verdeelmodel, de eigenbijdrageregeling, het persoonsgebonden budget (PGB) en de monitor door een onafhankelijke derde.

2.1

Specifieke uitkering en integratie-uitkering

De voorkeur voor toevoeging van de WMO-middelen aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds is in overeenstemming met de financiële voorkeursvolgorde op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Toch vond de Raad in 2004 dat voor het AWBZ-deel van de WMO een tijdelijke specifieke uitkering de voorkeur verdiende. De Fvw bepaalt dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken “bijzonder aangewezen moet worden geacht” (artikel 16, tweede lid, Fvw).

De Raad vond in 2004 dat bekostiging van gemeentelijke taken betreffende de WMO via een tijdelijke specifieke uitkering passend. Dit op grond van de volgende argumenten:

1. er is geen of onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten van de desbetreffende taken;
2. er is onvoldoende zicht op de wijze waarop de middelen verdeeld moeten worden;

⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies evaluatie verdeling uitkeringen maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang*. Den Haag, 2005.

⁷ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen*, Den Haag, 2004.

Een aanvullende reden is dat de bekostiging van de uitvoering van de WMO ongeveer 40% van het gemeentefonds in beslag zal gaan nemen. Dit houdt een risico in voor de overige gemeentelijke uitgaven op het moment dat de uitgavendynamiek van de WMO onbeheersbaar blijkt te zijn.

Deze argumenten zijn naar het oordeel van de Raad nog steeds geldig. In het wetsvoorstel wordt nu als tussenoplossing een integratie-uitkering voorgesteld. Artikel 5 van de Fvw biedt de mogelijkheid om binnen het gemeentefonds middelen tijdelijk als verplichting op te nemen en te verdelen. Deze middelen hebben geen directe relatie met de algemene uitkering en de uitkering heeft een tijdelijk karakter. Integratie-uitkeringen worden gebruikt als overgangsregime voor toegevoegde bedragen of voor het opvangen van herverdeeffecten binnen het gemeentefonds. De verdeling hoeft niet gebaseerd te zijn op objectieve verdeelmaatstaven, maar kan ook stoelen op bijvoorbeeld historische gegevens.

De Raad vindt de tussenstap van een integratie-uitkering (voor het te decentraliseren AWBZ-deel) naar de algemene uitkering te verkiezen boven een directe storting van de middelen in de algemene uitkering. Dit zeker nu het voorstel is om deze tussenstap te omgeven met een stapsgewijze overgang van een historische verdeling naar een verdeling op grond van objectieve maatstaven, een eigen indexeringssystematiek en een monitor door een onafhankelijke derde.

De Raad wil het kabinet echter dringend in overweging geven om desondanks toch te kiezen voor een specifieke uitkering. De risico's voor gemeenten zijn op dit moment zo groot dat het Rijk daarvoor voorlopig verantwoordelijk moet blijven. Dat is ook in overeenstemming met het karakter van een tijdelijke gemeentelijke zorgplicht. Wanneer na verloop van tijd meer duidelijk is over de omvang van het macrobudget en de verdeling, en wanneer een volgend kabinet een besluit heeft genomen over het vervolg van de WMO, dan kan – eventueel eerst nog via de tussenstap van de integratie-uitkering – het budget uiteindelijk naar de algemene uitkering overgeheveld worden. De Raad wil zich later nog buigen over de vraag of een integratie-uitkering als tussenstap wenselijk is.

2.2

Verdeelmodel

De Raad is in dit stadium nog niet staat om de verdeling van middelen te beoordelen, aangezien het verdeelmodel later wordt gepresenteerd. In de sfeer van de voorwaarden – kostenoriëntatie en globaliteit - wil de Raad wel enkele opmerkingen plaatsen.

De kosten zullen in ieder geval bepaald worden door de aantallen zelfstandig wonende ouderen en gehandicapten en door de factor inkomens: gebruikers met lage inkomens betalen een lagere eigen bijdrage. De Raad acht dit op voorhand twee belangrijke kostendrijvers die als maatstaven dienen terug te komen in het verdeelmodel. In zijn kostenoriëntatie dient het model rekening te houden met een bijzonder risico dat zich kan voordoen. In 2006 worden enkele AWBZ subsidies gedecentraliseerd (€ 159 miljoen), die

thans vanwege hun specifieke doel zeer ongelijk verdeeld zijn.⁸ Het budget voor deze subsidies ‘verdamp’t als het ware in de verdeling over alle gemeenten, terwijl de gemeenten die nu van deze regelingen gebruik maken sterk benadeeld worden indien het verdeelmodel deze factoren niet meeneemt. De Raad betwijfelt of er objectieve maatstaven zijn die deze nadeelgemeenten voldoende tegemoet kunnen komen. Een optie is voor dit deel een historische component mee te nemen.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan een zorgplicht heeft ook effect op het verdeelmodel. Naarmate de zorgplicht preciezer voorschrijft welke voorzieningen verplicht moeten worden verstrekt, zal het verdeelmodel ook nauwkeuriger moeten verdelen. Het uitgangspunt van globaliteit van het verdeelstelsel wordt dan steeds meer verlaten.

2.3

Financiële systematiek in relatie tot maatschappelijke en bestuurlijke doelen

De bestuurlijke en inhoudelijke doelen van de WMO (integraliteit, beleidsvrijheid, ombuiging van individuele zorgaanpakken naar voorzieningen, samenhang, samenwerking) verhouden zich moeizaam met eigenbijdrageregelingen, persoonsgebonden budgetten en gemeentelijke zorgplicht. Al deze regelingen richten zich op individuele verstrekkingen en dragen dus niet bij aan de doelen van de WMO. Daarvoor zijn voorzieningen in natura beter.

Een intern tegenstrijdig doel in het wetsvoorstel komt terug bij de persoonsgebonden budgetten (PGB's). Deze passen goed in de doelstelling van de WMO, omdat ze bijdragen aan de eigen verantwoordelijkheid, de zelfredzaamheid en de autonomie van burgers. Tegelijkertijd belemmeren PGB's gemeenten in hun beleidsvrijheid. Het kabinet is zich bewust van deze interne tegenstrijdigheid, maar legt het dilemma vervolgens bij de gemeentebesturen.

De Raad vindt dat zowel de toekomstige vraag naar PGB's en de relatie met de lokale beleidsvrijheid gevolgd moet kunnen worden. Gemeenten zouden om niet in de tegenstrijdigheid verstrikt te raken, op voorhand vast kunnen leggen welk deel van het WMO-budget (ten hoogste) besteed mag worden aan PGB's.

⁸ Het gaat om de volgende regelingen:

- diensten bij wonen met zorg (diensten voor mensen met een verblijfsindicatie voor de AWBZ die zelfstandig wonen: maaltijdvoorziening, sociale alarmering, klussendiensten);
- begeleiding instellingen voor maatschappelijke opvang (is onderdeel van de regeling diensten bij wonen met zorg, maar dan voor mensen met een AWBZ verblijfsindicatie die niet zelfstandig wonen, zoals de instellingen voor maatschappelijke opvang);
- aanpassing in bestaande ADL-clusters (woningaanpassingen in ADL-woningen);
- zorgvernieuwingprojecten GGZ (cliëntgestuurde initiatieven die voor een deel naar de WMO en voor een deel naar de Zorgverzekeringswet gaan).

2.4

Monitor

De Raad stemt in met het voorstel de uitgaven betreffende de WMO te laten monitoren door een onafhankelijke derde instantie, die een bindend advies kan geven over de aanpassing van het macrobudget. Zoals aangegeven, is het nodig een norm te hanteren voor het gewenste voorzieningenniveau, wil een analyse van de uitgaven mogelijk zijn. De Raad vindt een brede monitor voor deze grote operatie op zijn plaats. Veel factoren kunnen de kosten beïnvloeden.

Onderwerpen die de Raad in de monitor vindt passen, zijn:

- de werking van de indexatie en de verdeling van de middelen;
- de ontwikkeling van de uitgaven voor WMO-voorzieningen;
- factoren die de groei van de uitgaven beheersen;
- beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare risico's, waarbij vooral aandacht nodig is voor de invloed van omgevingsfactoren, zoals de gevolgen van het rijksbeleid en ontwikkelingen in de zorg;
- mogelijk afwentelingsgedrag tussen gemeenten, zorgaanbieders en verzekeraars;
- de hoogte van invoerings- en uitvoeringskosten;
- uitgaven aan experimenten door gemeenten;
- administratieve lasten, zeker in relatie tot opbrengst van eigen bijdragen;
- omvang van de bureaucratie;
- werking van de markt (goedkoop inkopen, Europees aanbesteden) in relatie tot samenhang in de zorg;
- aanbod van vrijwilligers en mantelzorgers;
- werking van prikkels om het gebruik zo klein mogelijk te houden;
- relatie inkomen en eigen bijdragen.

3.

Conclusies en aanbevelingen

Op grond van het voorafgaande komt de Raad tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. Voor een omvangrijke operatie als de WMO zijn de financiële risico's voor gemeenten onvoldoende in beeld gebracht. De Raad vindt dat een beperking van de groei van de uitgaven in de huishoudelijke zorg een ambitieus doel is, gezien de enorme groei in de huidige uitgaven. Aannemelijk dient te worden gemaakt dat de beoogde maatschappelijke, financiële en bestuurlijke doelen van de WMO met de aangereikte instrumenten haalbaar zijn. Het Rijk kan daarbij diverse scenario's schetsen waarin ombuigingen in de uitgavengroei worden gerelateerd aan inspanningen op het gebied van eigen bijdragen, eigen verantwoordelijkheid van burgers en afschaffing van wettelijke aanspraken.

2. De Raad vindt een uitspraak van Rijk en gemeenten over de kwaliteit van het voorzieningenniveau noodzakelijk om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van de uitgaven.
3. De centrale overheid blijft verantwoordelijk voor het systeem. De Raad vindt dat deze verantwoordelijkheid een concrete invulling moet krijgen, zodat tevens duidelijk wordt welke verantwoordelijkheden bij de decentrale overheden thuishoren. Een definitie van beïnvloedbare risico's (voor rekening van gemeenten) en niet-beïnvloedbare risico's (voor rekening van het Rijk) kan helpen ieders verantwoordelijkheid scherper te benoemen.
4. De Raad heeft aangegeven dat gemeenten weinig financiële ruimte hebben om risico's op te vangen. De omvang van het eigen belastinggebied moet daarom op zijn minst op het huidige niveau gehandhaafd blijven en bij voorkeur worden uitgebreid.
5. De inkomsten uit eigen bijdragen mogen geen invloed hebben op de omvang van het macrobudget. Het is wel goed denkbaar dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om eigen bijdragen te innen.
6. De Raad wijst de gemeentelijke zorgplicht af op twee gronden. De (financiële) beleidsruimte voor gemeenten wordt beperkt en de gemeenten verkeren nog geruime tijd in onzekerheid over de (financiële) beleidsruimte die uiteindelijk beschikbaar komt. Wanneer desondanks toch een zorgplicht wordt ingevoerd, moeten de middelen daarvoor goed worden verdeeld. Dit is in strijd met de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel.
7. De Raad kan zich vinden in monitoring van de ontwikkelingen in de WMO en in de instelling van een onafhankelijke derde instantie die bindend adviseert over indexering van het macrobudget.
8. De Raad vindt dat het Rijk verantwoordelijk moet blijven voor de risico's. Een tijdelijke specifieke uitkering verdient daarom de voorkeur, zeker voor de periode van onduidelijkheid over het macrobudget, over het verloop van de zorgplicht en over de definitieve samenstelling van het pakket.
9. De Raad vindt dat in de toekomst met één bekostigingssysteem voor de gehele WMO gewerkt moet gaan worden. De Raad wil zich te zijner tijd buigen over de vraag of het onderbrengen in de algemene uitkering volstaat of dat een apart zorgfonds met een eigen dynamiek en misschien zelfs wel een eigen artikel 12-procedure, overwogen moet worden.

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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.G.M. van de Vondervoort', written in a cursive style.

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort, vice-voorzitter

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