

Vergaderjaar 2013–2014

33 935

Tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

1 januari 2015 is de beoogde datum van inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Participatiewet. Deze wetten voorzien in de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie naar gemeenten. Hiermee beoogt de regering de zelfredzaamheid van de burger maximaal te faciliteren en te stimuleren. Goede ondersteuning en – nog belangrijker – goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Desalniettemin moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger. De regering heeft dit ook verwoord in de decentralisatiebrief van 19 februari 2013.¹

In de decentralisatiebrief is aangekondigd dat gemeenten ruime beleidsvrijheid krijgen bij de uitvoering van de te decentraliseren taken. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop de taken worden bekostigd. Uitgangspunt is dat de middelen in het sociaal domein ontschot beschikbaar komen. In de brief van 9 oktober 2013² is nader ingegaan op de vormgeving van een deelfonds sociaal domein. Beoogd is een balans te vinden tussen enerzijds het bieden van ruime beleidsvrijheid aan gemeenten om lokaal maatwerk te kunnen leveren en anderzijds de wens om in de transitiefase enkele waarborgen te stellen, die, naast en in combinatie met andere instrumenten, bijdragen aan een succesvolle uitvoering. Met de decentralisaties worden gemeenten verantwoordelijk voor omvangrijke en

¹ Kamerstukken II 2012–13, 33 400 VII, nr. 59.

² Kamerstukken 2013/14, 33 750 VII, nr. 9.

complexe taken in het sociaal domein. De regering wil gemeenten tijdens de transitiefase hierin optimaal ondersteunen. Daarom zorgt de regering voor een geleidelijke overgang van de nieuwe middelen naar het vrij besteedbare gemeentefonds, zonder gemeenten te beperken in een integrale aanpak en aldus een succesvolle uitvoering door de gemeenten te ondersteunen. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de aangekondigde vorming van een deelfonds sociaal domein voor een periode van drie jaar.

De beoogde inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel is, gelijktijdig met de decentralisatiewetgeving, 1 januari 2015. Het deelfonds is bedoeld als een tijdelijke voorziening. De bestedingsvoorwaarde die is gesteld aan de besteding van middelen voor het sociaal domein, is van tijdelijke aard en wordt na drie jaar opgeheven. De wet vervalt hiertoe drie jaar na de inwerkingtreding (artikel 18). Vanaf dat moment worden de middelen zonder bestedingsvoorwaarden verstrekt als uitkering uit het gemeentefonds, zodat de middelen geheel binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds en de Financiële-verhoudingswet vallen.

2. Tijdelijke bestedingsvoorwaarden deelfonds

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat middelen voor de bekostiging van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd deel uitmaken van, en beschikbaar worden gesteld via, een deelfonds sociaal domein, dat wordt opgenomen in de begroting van het gemeentefonds.

De doelstelling van het tijdelijke deelfonds is te borgen dat de decentralisaties, ook tijdens de transitieperiode, succesvol verlopen. Dit kan door informatie uit te wisselen, adequaat op signalen te reageren en waar nodig te ondersteunen of in te grijpen. Het deelfonds is één van de waarborgen; het ondersteuningstraject tijdens de transitieperiode is breder dan de beschikbaarstelling van de middelen via het deelfonds. Het totaalpakket van instrumenten dat de regering gezamenlijk met gemeenten en andere partners inzet, borgt een succesvolle uitvoering van de nieuwe verantwoordelijkheden. Voor het deelfonds leidt dit tot twee centrale uitgangspunten: enerzijds een ruime beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten om een integrale aanpak mogelijk te maken, en anderzijds het stellen van enkele waarborgen tijdens de transitiefase. De waarborgen en ook de uitgangspunten voor de bestedingsvrijheid zijn in dit wetsvoorstel uitgewerkt.

Bij de vormgeving van het deelfonds is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van het gemeentefonds. Het college van burgemeester en wethouders legt over de rechtmatige besteding van de middelen, net zoals bij de middelen uit het gemeentefonds, uitsluitend horizontaal verantwoording af aan de gemeenteraad. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk over de besteding van de middelen. Het Rijk is niet verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding door de gemeenten, zoals bij een specifieke uitkering omdat die uit 's Rijks kas ter beschikking worden gesteld.

De middelen in het deelfonds worden tijdelijk – gedurende drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – verstrekt via een apart begrotingsartikel in het gemeentefonds en kunnen gedurende deze periode alleen worden besteed aan de onderscheiden doelen van het sociaal domein. Het is gemeenten niet toegestaan deze middelen in te zetten voor doelstellingen buiten het sociaal domein. Dit is in artikel 3 van dit wetsvoorstel vastgelegd. Het sociaal domein is in deze wet gedefinieerd als de taken die in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan gemeenten zijn toegekend alsmede de taak voor gemeenten om participatievoorzieningen aan te bieden. Daarbinnen is

een gemeente volledig vrij eigen keuzes te maken over de besteding van de middelen. Dit betekent onder andere dat gemeenten de middelen zowel aan bestaande als nieuwe taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning uit mogen geven. Het is immers onmogelijk en onwenselijk vanwege de beoogde integrale aanpak om een onderscheid te maken tussen de verschillende taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning die nu reeds bij gemeenten zijn belegd op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de nieuwe taken die gemeenten per 2015 gaan uitvoeren.

Gemeenten zijn uiteraard vrij om ook eigen middelen (andere middelen uit het gemeentefonds, inkomsten lokale heffingen en overige eigen middelen) aan te wenden voor het sociaal domein. Ook is het, om een doelmatige aanwending van de middelen te bevorderen en een verkeerde prikkel te voorkomen, toegestaan binnen de geldende bestedingsvoorwaarden voor voorziene uitgaven middelen te reserveren om schommelingen in de (zorg)vraag te kunnen opvangen. Het is niet de bedoeling dat gemeenten belemmeringen ondervinden van de tijdelijke bestedingsvoorwaarden, maar juist dat zij hiermee worden ondersteund in de transitie. Daarom is onder andere de keuze gemaakt de middelen ook beschikbaar te stellen voor bestaande taken in het sociaal domein, conform de definitie in artikel 1, onderdeel d, van het wetsvoorstel.

Gelet op de omvang van de decentralisatieopgave acht de regering het wenselijk dat de betrokken Ministers de eerste jaren een vinger aan de pols kunnen houden en zo nodig op tijd kunnen ondersteunen of bij kunnen sturen. Gedurende de periode van drie jaar kan de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het sociaal domein goed worden gevolgd. De ontwikkeling van de uitgaven binnen het sociaal deelfonds wordt gevolgd via de reguliere periodieke onderhoudssystematiek van het gemeentefonds waarvan de uitkomst jaarlijks bestuurlijk wordt besproken, zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden geadresseerd.

De regering kiest voor deze vorm, omdat op deze manier zowel recht wordt gedaan aan de beoogde bestedingsvrijheid als ook aan de wens dat gedurende de transitiefase is gewaarborgd dat het budget voor het sociaal domein hiervoor wordt aangewend. De vrije besteedbaarheid van de middelen binnen het sociaal domein ondersteunt het debat binnen de gemeentelijke organisatie over een effectieve besteding van de middelen: de middelen zijn immers niet meer geoormerkt voor «werk», «zorg» en «jeugd». Juist door deze middelen in samenhang te bezien, kan efficiency-winst worden behaald.

3. Regeling in aparte wet

Het deelfonds is een apart fonds binnen het gemeentefonds en bestaat voor een periode van drie jaar naast de algemene uitkering, integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering. De gekozen constructie waarbij het gemeenten alleen is toegestaan de ontvangen middelen voor het sociaal domein in te zetten voor doelstellingen binnen het sociaal domein, past niet binnen één van de al bestaande uitkeringsvarianten die zijn opgenomen in de Financiële-verhoudingswet. De Financiële-verhoudingswet kent twee varianten, waarbij ofwel sprake is van bestedingsvrijheid (algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkering), ofwel van oormerking van de besteding (specifieke uitkering). De vormgeving die de regering voorstaat met het deelfonds (vrij besteedbaar binnen het deelfonds) past niet binnen een van deze varianten. Het sociaal deelfonds betreft bovendien een tijdelijk financieringsinstrument dat van rechtswege na drie jaar stopt, en exclusief

gekoppeld is aan de invoering van de voorgenomen decentralisaties, die vanwege hun aard en omvang een bijzonder regime rechtvaardigen. Daarom is voor deze bijzondere situatie gekozen voor een apart wetsvoorstel naast het algemene kader van de Financiële-verhoudingswet.

4. Voeding en verdeling

Voeding

In overleg met de fondsbeheerders (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën) maken de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Veiligheid en Justitie, en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken met gemeenten over het beschikbare budget voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein voor de periode 2015–2017. Het deelfonds bestaat voor een periode van drie jaar uit de middelen die per 2015 ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 nieuw voor gemeenten beschikbaar komen, alsmede uit het gebundelde participatiebudget³ zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. De huidige middelen voor volwasseneneducatie in het participatiebudget worden op verzoek van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) via een aparte uitkering verstrekt. De bestedingsvoorwaarde geldt alleen voor deze middelen. Middelen voor het sociaal domein die nu al onderdeel zijn van het gemeentefonds, vallen niet onder de bestedingsvoorwaarde en blijven geheel vrij besteedbaar. Het staat gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds. Zij worden op deze manier niet beperkt in het voeren van integraal beleid. De regering acht dit het best passen bij een bekostigingssystematiek waarbij zowel recht wordt gedaan aan de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten, maar ook voldoende zekerheid wordt geboden dat signalen over onderbesteding tijdig kunnen worden geadresseerd.

Indexatieafspraken en verantwoordelijkheidsverdeling bij de voeding van het deelfonds 2015 tot en met 2017

De middelen voor het deelfonds lopen niet mee in de accessystematiek van de algemene uitkering in het gemeentefonds (trap op, trap af, gekoppeld aan de rijksbegroting). De uitgaven op het gebied van sociale zaken en arbeidsmarkt kennen een separate indexatiemethodiek, evenals de zorguitgaven.

Voor de begrotingen van 2015 tot en met 2017 geldt dat de middelen voor het deelfonds vanuit het begrotingskader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt respectievelijk het begrotingskader zorg in het sociaal deelfonds komen. De middelen worden vanaf 2015 structureel vanuit de begrotingskaders van de vakministers naar het gemeentefonds overgeboekt. De bestuurlijke afspraken over de indexatie 2016–2017 worden in de begrotingsvoorbereiding van de betreffende jaren verwerkt in het deelfonds. Beleidswijzigingen met budgettaire consequenties leiden tot toevoegingen of onttrekkingen vergelijkbaar met de huidige mutatiesystematiek van het gemeentefonds.

³ Met decentralisatie van de Participatiewet voegt de regering – naast de middelen vanuit SZW voor re-integratie – ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de Wsw kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw.

Meerjarige budgetreeksen worden geraamd door de vakministers. Deze reeksen worden (in 2014) voor 2015 en verder structureel en ineens overgeboekt naar de gemeentefondsbegroting, begrotingsartikel sociaal deelfonds. Zo ontstaat één integraal en meerjarig sociaal deelfonds. De overgehevelde middelen zijn afkomstig uit het Begrotingskader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA), het Begrotingskader Zorg (BKZ) en het Rijksbegrotingskader in enge zin. De middelen blijven hier de eerste drie jaar ook onderdeel van uitmaken. Deze werkwijze is ook conform de werkwijze bij de reeds gedecentraliseerde Wmo. Deze middelen zijn structureel overgeboekt naar het gemeentefonds, maar onderdeel gebleven van het BKZ.

Omdat initieel voor de jaren 2015 en verder een meerjarige reeks is overgeboekt naar het deelfonds op de gemeentefondsbegroting, ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakministers met fondsbeheerders. Daarbij blijven de vakministers aanspreekbaar op de omvang van de budgetten en een verdeling die aansluit bij de gedecentraliseerde taak. De fondsbeheerders zijn in algemene zin verantwoordelijk voor het beheer van de fondsen. Dit houdt in dat de omvang van budgetten en verdeling van budgetten in overleg tussen vakministers en fondsbeheerders kunnen worden aangepast. Dit doet recht aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de vakministers en de verantwoordelijkheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën voor het beheer van het fonds. Materieel vullen de vakministers de budgetverantwoordelijkheid in door via de eigen begroting mutaties over te boeken naar het deelfonds. Deze mutaties betreffen indexatie, loon-prijsoontwikkeling, ramingsbijstellingen als gevolg van beleid, en ramingsbijstellingen als gevolg van bestuurlijke afspraken. Ook dit gebeurt na overleg met de fondsbeheerders.

Uitwerking indexatieafspraken en verantwoordelijkheidsverdeling 2018 en verder

De indexatie van de deelfondsmiddelen per 1 januari 2018 zal nog nader worden bezien. Vanaf 2018 vallen de middelen binnen de formele verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die voor de algemene uitkering (AU) en decentralisatie- en integratie-uitkeringen (DU en IU) is opgenomen in de Financiële-verhoudingswet. Er wordt nader bezien via welke uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds de middelen vanaf 2018 gaan lopen, waarbij de algemene uitkering voor de hand ligt. Op dat moment worden de middelen onderdeel van het kader Rijksbegroting in enge zin en onderdeel van de – dan geldende – normeringssystematiek voor de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Verdeling

Bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen is er -analoog aan de gebruikelijke werkwijze voor een integratie-uitkering- een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders voor een adequate verdeling van de middelen. Dit betekent dat de onderzoeken gezamenlijk worden uitgevoerd en de besluitvorming over het nieuwe verdeelmodel (tijdelijk en structureel) ook in gezamenlijkheid verloopt. De verdeelmaatstaven worden vastgelegd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 2, tweede lid).

Voor een adequate verdeling van de middelen uit het deelfonds wordt voor de verschillende terreinen een onderzoek naar een nieuw verdeelmodel uitgevoerd. Vanwege reeds gemaakte afspraken, maar ook omdat de middelen verschillen in ontwikkeling en kostendrijvers, wordt in het deelfonds gewerkt met verschillende verdeelmodellen. Omdat het

deelfonds onderdeel is van de begroting van het gemeentefonds en de middelen per 1 januari 2018 zonder de bestedingsvoorwaarden deel gaan uitmaken van het gemeentefonds, worden de verdeelmodellen onderling en met het huidige gemeentefonds zo goed mogelijk afgestemd. Daarbij wordt rekening gehouden met bestuurlijke afspraken die in het kader van (afzonderlijke) decentralisaties zijn gemaakt.

Gemeenten krijgen met de invoering van de overdracht van taken en verantwoordelijkheden per 1 januari 2015 een aanzienlijke uitbreiding van taken. Met het sociaal deelfonds wordt beoogd gemeenten in staat te stellen deze taken in samenhang uit te voeren, ook met taken die zij reeds hebben. Om te voorkomen dat er bij gemeenten onzekerheid ontstaat door de vorming van een sociaal deelfonds, zullen de afspraken over voeding en verdeling van de budgetten op de afzonderlijke terreinen worden geëerbiedigd.

Voor het Participatiebudget geldt in dit kader dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reeds afspraken met gemeenten en de VNG heeft gemaakt over de hoogte van het participatiebudget en toevoegingen vanwege bijvoorbeeld de afbouw van de Wsw. Ten behoeve van de afbouw van de Wsw zijn afspraken gemaakt voor de verdeling van de beschikbare middelen in het macrobudget. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met de VNG, Cedris en Divosa afgesproken dat de verdeling van de middelen voor de afbouw van de Wsw geschiedt op basis van een actuariel model, met inbegrip van een dempingmechanisme. Dit actuariel model wordt jaarlijks opnieuw berekend op basis van de meeste recente gegevens. Daarnaast is gezamenlijk met de VNG en gemeenten onderzocht aan welke randvoorwaarden de verdeling van het participatiebudget moet voldoen om gemeenten in staat te stellen de Participatiewet goed uit te voeren. De lokale/regionale arbeidsmarkt, de samenstelling van de gemeentelijke doelgroep en de samenstelling van het werknemersbestand Wsw zijn het vertrekpunt bij het verder uitwerken van de verdeelsystematiek.

De middelen in het deelfonds worden verstrekt aan alle afzonderlijke gemeenten. Er worden geen middelen verstrekt aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten. Eén uitzondering hierop is de reeds gemaakte afspraak met de VNG om de taak beschermd wonen te laten uitvoeren door centrumgemeenten en de middelen tijdelijk rechtstreeks aan deze gemeenten te doen toekomen (ca. 1,2 miljard). De middelen voor beschermd wonen worden tijdelijk opgenomen in het deelfonds en verstrekt aan centrumgemeenten. Bij het opheffen van het deelfonds (na 3 jaar) gaan de middelen over naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeelsysteemtechnische redenen niet mogelijk is.

5. Verantwoordelijkheidsverdeling en informatiebehoefte

De bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijven verantwoordelijk voor de uitkomsten van de stelsels, zoals opgenomen in de afzonderlijke decentralisatiewetgeving. De middelen voor de te decentraliseren taken gaan over van hun afzonderlijke begrotingen naar een apart artikel «deelfonds sociaal domein» op de gemeentefonds-begroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën zijn als fondsbeheerders verantwoordelijk voor de gemeentefonds-begroting en daarmee in algemene termen voor een adequate omvang en verdeling van de middelen.

Om deze systeemverantwoordelijkheid van zowel de vakministers als de fondsbeheerders te kunnen borgen, wordt door het Rijk aan gemeenten

informatie gevraagd over de besteding van de middelen. Ten eerste ontvangt het Rijk informatie over de besteding van het deelfonds op micro-niveau per gemeente via het informatiesysteem Informatie voor Derden. Deze informatie is bedoeld om inzicht te krijgen in de hoogte van de macro uitgaven aan het sociaal domein en geeft tevens inzicht in de bestedingen van individuele gemeenten. Er zal eenmalig een goedkeurende accountantsverklaring worden gevraagd na de benodigde aanpassing van het informatiesysteem Informatie voor Derden. De accountant controleert dan of er een deugdelijk administratief systeem is opgezet dat de informatie voor derden moet genereren en toetst eenmalig de uitkomsten van de werking van dat systeem. Op deze manier wordt geborgd dat de informatie die het Rijk ontvangt over de hoogte van de uitgaven op een betrouwbare wijze tot stand is gekomen.

Ten tweede ontvangt het Rijk nu reeds informatie over het oordeel van de accountant over jaarstukken van gemeente. Het Rijk vraagt daarnaast geen aparte accountantsverklaring over de besteding van het deelfonds, maar ontvangt bericht of de gehele jaarrekening van de gemeente, en daarmee ook het onderdeel «sociaal domein», is goedgekeurd door de accountant. Het betreft geen verticale verantwoordingsinformatie, dit zou immers niet passen binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds. Het Rijk weet zo per gemeente of deze een goedkeurende verklaring heeft ontvangen bij de jaarrekening, waar de uitgaven aan het sociaal domein onderdeel van uitmaken. Bij het ontbreken van een goedkeurende verklaring zal worden nagegaan of er een relatie is met de bestedingen uit het sociaal deelfonds. Indien dit het geval is, kan dit, naast mogelijke andere signalen over bijvoorbeeld het presteren van een gemeente, een signaal zijn voor de vakministers om nader onderzoek te doen naar de prestaties van de desbetreffende gemeente en indien hiertoe aanleiding is, eventueel naar de oorzaken hiervan. Zo nodig kan de Minister maatregelen treffen richting de desbetreffende gemeente via het algemene toezichtinstrumentarium van de Gemeentewet, dan wel door een aanwijzing te geven (zie hierover ook paragraaf 6).

Onderbesteding of het ontbreken van een goedkeurende verklaring alleen kan aldus nooit aanleiding zijn om op te treden. Wel is het van belang om in deze gevallen op zoek te gaan naar de oorzaak. Niet elke onderbesteding is immers ongewenst. Wanneer onderbesteding kan worden gezien als een besparing als gevolg van efficiencyverbetering en de prestaties worden behaald, is dit uiteraard gewenst. Ook is mogelijk dat wordt gereserveerd in verband met voorzienbare schommelingen in de zorgbehoefte. De combinatie van onderbesteding en/of het ontbreken van het goedkeurende verklaring en duidelijk achterblijvende prestaties is echter ongewenst en zal voor de vakminister(s) aanleiding zijn de gemeente daarop aan te spreken.

De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Vanuit die verantwoordelijkheid kunnen de accountantsverklaringen dan wel het ontbreken daarvan ook voor hen aanleiding geven om nader onderzoek te doen naar het functioneren van het deelfonds in de praktijk.

Naast de financiële monitor via Informatie voor Derden krijgen de bij de decentralisaties betrokken bewindspersonen in het kader van hun systeemverantwoordelijkheid inzicht in hoeverre de doelen in het sociaal domein en de bijbehorende gewenste maatschappelijke effecten worden behaald.

6. Opschorting betalingen deelfonds

Naast het algemene toezichtinstrumentarium dat is neergelegd in de Gemeentewet is in de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en in de Participatiewet een mogelijkheid opgenomen voor de desbetreffende vakministers om gemeenten een aanwijzing te geven indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de betreffende wet ernstige tekortkomingen vaststelt. De decentralisaties in het sociaal domein zijn omvangrijk en complex en hebben grote impact op de samenleving. Het is van groot belang dat de taken op adequate wijze worden uitgevoerd op lokaal niveau. Daarom heeft de regering ervoor gekozen een extra waarborg in te bouwen in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid voor de verantwoordelijke Minister om een goede uitvoering te borgen. De regering acht dit, gezien de complexiteit en grote impact van deze decentralisaties op de samenleving, gerechtvaardigd. In aansluiting op deze aanwijzingsbevoegdheid voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de mogelijkheid tot opschorting van de betalingen uit het deelfonds sociaal domein indien de door de vakminister gegeven aanwijzing niet (of niet voldoende) wordt nageleefd (artikel 7). Deze opschortingsbevoegdheid, die vergelijkbaar is met de opschortingsbevoegdheid van artikel 17b van de Financiële-verhoudingswet, dient als sluitstuk op de in de voornoemde wetgeving opgenomen aanwijzingsbevoegdheid door aan het niet opvolgen van een op basis van die wetten gegeven aanwijzing een sanctiemogelijkheid te koppelen in de vorm van een opschorting van de betalingen uit het deelfonds.

De fondsbeheerders kunnen alleen tot opschorting besluiten in overeenstemming met de vakminister die de aanwijzing heeft gegeven. Die moet beoordelen of de aanwijzing is nageleefd. De opschorting zal worden beëindigd zodra de fondsbeheerders in overeenstemming met de betrokken vakminister vaststellen dat de aanwijzing wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een gemeente een adequaat verbeterplan heeft. De betreffende gemeente krijgt dan alsnog de opgeschorte middelen uitbetaald. De opschorting kan ook tussentijds worden beëindigd op verzoek van het college van burgemeester en wethouders, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

7. Administratieve lasten en lasten voor decentrale overheden

De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de administratieve lasten van instellingen en bedrijven en burgers. De interbestuurlijke lasten tussen Rijk en gemeenten verminderen met dit wetsvoorstel als gevolg van de overheveling van het participatiebudget naar het gemeentefonds. Gemeenten hoeven daardoor geen verantwoording meer af te leggen over de besteding van het participatiebudget via Single Information Single Audit (SISA). De informatie over de besteding van de middelen voor het sociaal domein in den brede zal verlopen via het bestaande systeem Informatie voor derden (Iv3). Er is een aanpassing van Iv3 nodig om de besteding van het deelfonds te kunnen volgen. Dit leidt mogelijk tot een lichte toename van de interbestuurlijke lasten. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de gemeentelijke praktijk van administreren, waardoor de extra lasten beperkt blijven.

8. Consultatie en adviezen⁴

Het concept van het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan het bestuur van de VNG. Voorts is het conceptwetsvoorstel voor advies aangeboden aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hieronder wordt nader ingegaan op de afzonderlijke adviezen die van de VNG en de Rfv zijn ontvangen.

Advies VNG

De VNG kan zich in grote lijnen vinden in het conceptwetsvoorstel. Wel geeft de VNG aan nog een aantal opmerkingen te hebben en vraagt zij bij de uitwerking van het deelfonds rekening te houden met deze opmerkingen.

Zo is de VNG van mening in haar reactie dat het budget uit het deelfonds over alle gemeenten dient te worden verdeeld en niet rechtstreeks aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten dient te worden verstrekt.

De regering onderschrijft het uitgangspunt van de VNG dat de middelen uit het deelfonds aan individuele gemeenten en niet rechtstreeks aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten moeten worden uitgekeerd. De middelen die in het deelfonds komen, worden – zoals altijd al is beoogd – dan ook met verdeelmaatstaven verdeeld over alle afzonderlijke gemeenten. Er worden in het deelfonds geen middelen verstrekt aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten.

Eén uitzondering hierop is de reeds gemaakte afspraak met de VNG om de taak beschermd wonen te laten uitvoeren door centrumgemeenten en de middelen tijdelijk rechtstreeks aan deze gemeenten te doen toekomen (ca. 1,2 miljard). De middelen voor beschermd wonen worden tijdelijk opgenomen in het deelfonds en verstrekt aan centrumgemeenten. Bij het opheffen van het deelfonds (na 3 jaar) gaan de middelen over naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeelsysteem-technische redenen niet mogelijk is.

De VNG geeft aan dat gemeenten de keuze voor een beperkt deelfonds, bestaande uit de nieuwe geldstromen, onderschrijven. Wel geeft de VNG aan dat het haar voorkeur heeft om naast de nieuwe geldstromen tevens de middelen uit de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden en de onderdelen van de decentralisatie-uitkering Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) die gericht zijn op het individuele kind (maatwerk jeugdgezondheidszorg en prestatieveld 2 WMO opvoed- en opgroeiondersteuning) aan het deelfonds toe te voegen.

De regering kiest er voor om de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden en de onderdelen van de decentralisatie-uitkering CJG niet toe te voegen aan het deelfonds. Deze middelen zijn reeds vrij besteedbaar in het gemeentefonds. Het staat gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds. Zij worden op deze manier niet beperkt in het voeren van integraal beleid. Dit is in paragraaf 4 van deze memorie ook op deze wijze verwoord.

De VNG merkt voorts op dat gemeenten snel heldere (objectiveerbare) afspraken willen maken rondom indexering en ontwikkeling van het deelfonds, waarbij zowel aandacht dient te zijn voor zowel nominale als volumeontwikkelingen.

Bij het bepalen van de omvang van de budgetten wordt dezelfde methode gehanteerd als nu bij de Wmo praktijk is. De budgetten worden ineens per 2015 meerjarig overgeheveld. Jaarlijks worden mutaties overgeboekt. Hierover worden zoveel mogelijk vooraf (in 2015 voor de gehele periode) afspraken gemaakt.

Ook geeft de VNG aan er met het oog op doelmatigheid vanuit te gaan dat de bestedingsplicht van middelen meerjarig is, of dat tenminste het mogelijk moet zijn voor voorziene uitgaven reserveringen te maken, zonder gestraft te worden voor onderbesteding.

De regering is met de VNG van mening dat het voor gemeenten mogelijk moet zijn om reserveringen te maken voor voorziene uitgaven omdat dit

een doelmatige besteding bevordert. In artikel 4 van het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om een gedeelte van de uitkering uit het deelfonds sociaal domein te reserveren voor het doen van uitgaven in de jaren die volgen op het uitkeringsjaar. Tenslotte geeft de VNG aan eraan te hechten dat de horizonbepaling voor hooguit drie jaar geldt en dat daarna gestreefd gaat worden naar integratie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Voorwaarde is wat de VNG betreft dan wel dat er tegen die tijd ook voor de algemene uitkering adequate afspraken zijn gemaakt zijn ten aanzien van de indexatie en de verdeling van de in het deelfonds aanwezige middelen. De regering is net als de VNG van mening dat de middelen na drie jaar zonder bestedingsvoorwaarden over moeten gaan naar het gemeentefonds. Daarom vervalt deze wet na drie jaar automatisch. Wel moet worden opgemerkt dat het streven is na de overgangstermijn zoveel mogelijk middelen op te nemen in de *algemene uitkering* binnen het gemeentefonds, maar dat het in een uiterst geval ook noodzakelijk kan zijn te kiezen voor opname in het gemeentefonds in de vorm van een *-eveneens geheel vrij besteedbare- decentralisatie- of integratie-uitkering*. Dit kan alleen wanneer een afwijkende verdeelsystematiek noodzakelijk blijft. De eventuele keuze voor een decentralisatie- of integratie-uitkering doet niets af aan de volledige vrije besteedbaarheid van deze uitkering. Het gebruik van een decentralisatie- of integratie-uitkering heeft nadrukkelijk niet de voorkeur van de regering.

Advies Rfv

De Rfv kan instemmen met de vorming van een tijdelijk deelfonds sociaal domein. Wel heeft de Rfv enkele kritische kanttekeningen bij de uitwerking.

Zo is de Rfv van oordeel dat het wetsvoorstel weinig effect zal sorteren. Aan de ene kant zullen gemeenten weinig belemmeringen ondervinden en de werkingsduur is ook beperkt. Meer principieel gezien biedt het voorliggende voorstel volgens de Rfv onvoldoende waarborgen voor een goed zicht op een succesvolle uitvoering. Daarvoor is de doelstelling zoals verwoord in het voorstel onvoldoende concreet uitgewerkt.

Anders dan de Rfv is de regering van mening dat het wetsvoorstel wel degelijk effect zal sorteren. Door de opzet zorgt het wetsvoorstel er juist voor dat enerzijds de doelstellingen van integraal beleid kunnen worden behaald, doordat gemeenten in staat worden gesteld de budgetten op lokaal niveau te bundelen tot één budget sociaal domein. Anderzijds wordt met het wetsvoorstel geborgd dat het Rijk zeker de eerste jaren zicht blijft houden op de ontwikkeling van de te behalen doelstellingen in combinatie met de bestede budgetten uit het deelfonds. Het is ook nadrukkelijk niet de bedoeling dat gemeenten belemmeringen ondervinden van de tijdelijke bestedingsvoorwaarden, maar juist dat zij hiermee ondersteund worden in de transitie. Dit kan door informatie uit te wisselen, adequaat op signalen te reageren en waar nodig te ondersteunen. Dit wordt beoogd met de instrumenten in het onderhavige wetsvoorstel. De doelstelling van het wetsvoorstel is hierop verduidelijkt en aangepast in de memorie van toelichting.

Het advies van de Rfv om zoveel mogelijk taken en middelen onder de werking van het sociaal deelfonds te brengen, is niet overgenomen. De regering acht het onwenselijk om middelen die nu in het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn over te heven naar het sociaal deelfonds dat bestedingsvoorwaarden kent. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, staat het gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds.

De Rfv adviseert daarnaast om gemeenten de mogelijkheid te geven om binnen de bestedingsvoorwaarden gelden te reserveren om schomme-

lingen in de zorgvraag te kunnen opvangen. De regering is net als de Rfv van mening dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om gelden te reserveren. Dit kan een doelmatige besteding van de budgetten bevorderen. In het wetsvoorstel is om deze reden voorzien in de mogelijkheid om middelen uit het deelfonds te reserveren voor het doen van uitgaven in de jaren die volgen op het uitkeringsjaar. Ook is op advies van de Rfv in de memorie van toelichting verduidelijkt op welke wijze wordt toegezien op de naleving van bestedingsvoorwaarde en aangegeven wat de betekenis van de goedkeurende controleverklaring van de accountant bij de jaarrekening in dit verband inhoudt.

Voorts beveelt de Rfv aan om de argumentatie voor een nader onderzoek om te draaien. Niet de onderbesteding maar de ontoereikende prestaties van gemeenten in het licht van de wettelijke vereisten kunnen het aangrijpingspunt zijn voor een nader onderzoek naar de besteding.

Uitgangspunt voor de regering is dat onderbesteding alleen geen argument kan zijn voor ingrijpen. Wel is het van belang om bij onderbesteding op zoek te gaan naar de oorzaak. Onderbesteding kan immers ook gewenst zijn wanneer dit het gevolg is van efficiencyverbetering.

Uitgesloten moet worden dat de combinatie van onderbesteding en achterblijvende prestaties zich voordoet. Wanneer dit zich voordoet kan het Rijk ondersteunen en waar nodig ingrijpen.

De Rfv adviseert uitwerking te geven aan het monitoren van de decentralisaties op een wijze die uitgaat van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het welslagen van decentralisatie en niet als eenzijdige afrekensystematiek.

De regering vindt het uitgangspunt waarin Rijk en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het welslagen van de decentralisaties essentieel. Ook bij de ontwikkeling en uitvoering van de monitor sociaal domein zal dit uitgangspunt worden gevolgd. Het Rijk en de VNG werken samen bij de ontwikkeling en uitvoering van de monitor tot 2015 en na 2015.

De Rfv adviseert voorts om de inhoudelijke evaluaties van de decentralisaties af te stemmen met de werkingsduur van drie jaar van onderhavig wetsvoorstel.

Op dit moment geldt voor twee van de drie decentralisaties een evaluatie-termijn van drie jaar. Daarmee komt de termijn overeen met de werking van het onderhavige voorstel, hoewel dit volgens de regering niet noodzakelijk is. De regering heeft ervoor gekozen tijdelijk bestedingsvoorwaarden te koppelen aan de nieuwe middelen en deze na drie jaar te verwijderen, omdat de taken dan voldoende zijn uitgekristalliseerd. Daar is niet eerst een evaluatie voor nodig.

Voorts adviseert de Rfv om zorg te dragen voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden zowel binnen de rijksoverheid als tussen rijksoverheid en gemeenten. Van het grootste belang daarbij is dat gemeenten bij de aanvang zicht hebben op de ontwikkeling van het beschikbare budget, niet afhankelijk zijn van jaarlijkse beslissingen bij de begrotingen van de verschillende vakdepartementen en niet worden geconfronteerd met tussentijdse aanpassingen in de omvang en de verdeling. Beleid en uitgaven van de gemeenten moeten zich kunnen uitkristalliseren, adus de Rfv.

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden is in de ogen van de regering noodzakelijk voor het slagen van de decentralisaties. Bij het bepalen van de omvang van de budgetten wordt dezelfde methode gehanteerd als nu bij de Wmo gebeurt. De budgetten worden ineens per 2015 meerjarig overgeheveld. Jaarlijks worden mutaties overgeboekt. Hierover worden zoveel mogelijk vooraf (in 2015 voor de gehele periode) afspraken gemaakt. Hierover zijn ook interdepartementaal heldere afspraken gemaakt. Dit is in paragraaf 4 van deze memorie verduidelijkt. De Rfv geeft tenslotte aan geen voorstander te zijn van het introduceren van weer een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Hij pleit

er daarom voor om artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet te herformuleren en daarmee het (fictieve) onderscheid tussen de huidige decentralisatie- en integratie uitkeringen te laten vervallen. Net als de Rfv is de regering geen voorstander van het introduceren van een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Gelet echter op de aard en omvang van de decentralisatieopgave en het feit dat het een tijdelijke afwijking betreft, acht de regering een tijdelijk van de Financiële-verhoudingswet afwijkend regime in dit bijzondere geval gerechtvaardigd. Daarom is voor deze specifieke situatie gekozen voor een apart wetsvoorstel naast het algemene kader van de Financiële-verhoudingswet. De bestedingsvoorwaarde verdwijnt drie jaar na de invoering van deze wet, zodat de middelen daarna geheel binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds en de Financiële-verhoudingswet vallen. De regering ziet daarom geen aanleiding om het algemene regime van de Financiële-verhoudingswet te wijzigen.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel regelt dat gemeenten een uitkering ontvangen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein. Deze uitkering komt naast de algemene uitkering uit het gemeentefonds en eventuele integratie- en decentralisatie-uitkeringen. De wijze waarop de hoogte van de uitkering wordt bepaald zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

De voordracht van een dergelijke algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de betrokken vakministers.

Artikel 5

Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding en reservering ten laste van de uitkering uit het deelfonds sociaal domein geen financiële verantwoording af aan het Rijk maar aan de gemeenteraad via de jaarrekening en het jaarverslag bedoeld in artikel 198, eerste lid, Gemeentewet. Het gaat daarbij om de verantwoording van het totaalbedrag; dat wil zeggen de vraag of het totaal van de uitkering is besteed binnen het sociaal domein en niet om de besteding per taak of voorziening. De uitkering is immers vrij besteedbaar binnen het sociaal domein.

De controle van de rechtmatigheid van de besteding van de middelen uit het deelfonds sociaal domein vindt, evenals bij de overige middelen in het gemeentefonds, uitsluitend op lokaal niveau plaats op de in artikel 213 en 213a van de Gemeentewet beschreven wijze.

De rechtmatigheidscontrole op Rijksniveau door de accountantsdienst, bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001, en door de Algemene Rekenkamer beperkt zich tot de toets of de middelen uit het deelfonds aan de gemeenten op rechtsmatige wijze zijn toegekend, te weten op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze (artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel).

Artikel 6

Dit artikel regelt dat de middelen voor het sociaal domein deel uitmaken van de begroting van het gemeentefonds. Op grond van artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet vermeldt de begroting van het gemeentefonds het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen en de aanvullende uitkeringen. Ook kunnen in de begroting decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting

worden opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd op andere wijze dan door middel van de algemene uitkering (artikel 5, tweede lid, Financiële-verhoudingswet). Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar tijdelijk aan toe dat in de begroting van het gemeentefonds het totaal van de uitkeringen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein als verplichting wordt opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.

Artikel 8 tot en met 14

Omdat de middelen voor taken op het terrein van participatie voortaan niet langer worden verstrekt via het regime van de Wet participatiebudget kan die wet worden ingetrokken. Ook kunnen verwijzingen in andere wetten en in het wetsvoorstel inzake de invoering van de Participatiewet (Invoeringswet Participatiewet, 33 161) naar de Wet participatiebudget komen te vervallen.

Artikel 15

Deze overgangsbepaling is nodig als dit wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het voorstel van Wet tot wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra. In dat geval vervalt namelijk de Wet participatiebudget terwijl nog niet is voorzien in een nieuwe uitkering voor de educatie. Het onderhavige artikel voorziet in een uitkering educatie tot de inwerkingtreding van laatstgenoemd wetsvoorstel. Voorts voorziet het artikel tot die inwerkingtreding in een bestedingsplicht bij regionale opleidingscentra (vergelijk artikel 14 van de huidige Wet participatiebudget) en het buiten toepassing laten van de artikelen 2.3.1 en 2.3.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Laatstgenoemde artikelen bepalen dat de gemeente op grond van de Wet participatiebudget een uitkering educatie ontvangt en jaarlijks voor 1 november een besluit neemt hoe deze uitkering wordt besteed.

Artikel 17

Artikel 8 van het onderhavige wetsvoorstel schrapt de Wet participatiebudget. Artikel I van het voorstel van Wet tot wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra wijzigt de Wet participatiebudget. Deze wijziging dient te vervallen als laatstgenoemd wetsvoorstel tegelijk met of later dan het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes