

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2013

In deze brief informeer ik u, namens het kabinet, over de aanpak om tot meer samenhang te komen tussen de voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Met deze brief voldoe ik aan de toezegging die ik tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb gedaan aan uw Kamer¹.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. 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 kunnen op deze manier beter inspelen op de behoefte van burgers.

Tegelijkertijd ziet het kabinet, net als de VNG, dat maatwerk nodig is bij de ondersteuning van burgers en onnodige bureaucratie vermeden kan worden door het anders, dichter bij de burger, organiseren van dienstverlening. Niet de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen dienen daarbij centraal te staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Daarvoor is het noodzakelijk dat op de verschillende niveaus schotten tussen de voorzieningen worden doorbroken. Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van gezinnen met Multi-problematiek. Inzet moet zijn dat er één persoon is die hen namens de gemeente ondersteunt en begeleidt op basis van een integraal plan voor het gehele

¹ Toezegging aan dhr. Heijnen tot een notitie omtrent de aanpak van de decentralisaties in het voorjaar van 2013 (d.d. 18-12-2012 begrotingsbehandeling BZK)

huishouden. 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. Hulp moet zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit vergt echter wel een aanpassing van het huidige systeem. Aanpassingen die nodig zijn om te voorkomen dat mensen juist op de zwakste momenten in hun leven, wanneer ze behoefte hebben aan ondersteuning, oplopen tegen bureaucratie en bestuurlijke afstemming. Aanpassingen waarmee tevens de stijgende kosten in de zorg worden teruggedrongen.

Het kabinet kiest er dan ook voor om de door het vorige kabinet ingezette decentralisatiebeweging in het sociale domein door te zetten en zo vorm te geven dat gemeenten in staat zijn deze verandering waar te maken. Ook dient de uitvoeringskracht van gemeenten versterkt te worden om de nieuwe taken kwalitatief goed uit te voeren. In het vervolg van deze brief wordt aangegeven welke randvoorwaarden het kabinet nodig acht om de integraliteit tussen de decentralisaties te waarborgen, zodat uiteindelijk de burger beter kan worden ondersteund. Tevens geeft de brief aan wat wordt verwacht van gemeenten en op welke wijze het Rijk gemeenten wil ondersteunen om deze omvangrijke decentralisatie opgave te doen slagen.

Decentralisatie vraagt om grotere uitvoeringskracht van gemeenten

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden.

Kabinet en gemeenten hebben een gezamenlijke doelstelling om van de decentralisaties in het sociale domein een succes te maken. Het kabinet zal gemeenten bij de implementatie van de decentralisaties waar nodig ondersteunen en bijdragen aan de beoogde transformatie. Het kabinet staat een coalitieaanpak voor, waaronder intensieve samenwerking met gemeenten en de VNG. Op diverse manieren worden gemeentelijke bestuurders en ambtenaren ondersteund in het adequaat vorm geven van de te decentraliseren taken. Deze ondersteuning houdt ook in dat waar nodig landelijk een handreiking of leidraad wordt ontwikkeld, waardoor wordt voorkomen dat op vele plaatsen hetzelfde wiel moet worden uitgevonden. Gedacht kan worden aan een leidraad voor inkoop of indicatie-instelling. Dit bevordert een doelmatige inzet van middelen. Deze aanpak wordt verderop in deze brief nader toegelicht.

Het kabinet is verder van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten via twee sporen gericht op samenwerking en opschaling dient te worden versterkt. Dit om de decentralisaties goed op te pakken en de opgaven op het sociale domein op de langere termijn zelfstandig uit te kunnen voeren.

Het heeft de voorkeur van het kabinet dat de uitvoering van dit omvangrijke terrein wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen. Op langere termijn zouden er alleen nog gemeenten moeten zijn van in beginsel 100.000⁺ inwoners, waarbij wel ruimte wordt geboden voor maatwerk op basis van bevolkingsdichtheid of de geografische context. Gemeenten hebben deze opschaling nodig om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit.

Gemeentelijke herindeling is echter een langlopend en zorgvuldig traject waar de decentralisaties niet op kunnen wachten, omdat de inhoudelijke en financiële belangen bij de decentralisaties hiervoor te groot zijn. Het proces van decentralisatie is ingezet en de eerste decentralisaties in het sociale domein vinden plaats in 2014. De gemeentelijke uitvoeringskracht moet daarom reeds op korte termijn versterkt zijn. Dit kan door voort te bouwen op de huidige praktijk, waarin gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden benutten ter versterking van hun uitvoeringskracht. Tegelijkertijd vormen deze bestuurlijke hulpstructuren gezien de voorkeur van het kabinet geen permanent alternatief.

Het kabinet kiest daarom voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen:

1. Gemeenten worden op korte termijn gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen. Spoor 1 moet voor 1 januari 2014 zijn gerealiseerd. Om dit mogelijk te maken is al in het voorjaar van 2013 (uiterlijk 31 mei) duidelijkheid nodig over de verbanden waarin gemeenten de decentralisaties willen gaan uitvoeren.
2. Via een tweede spoor wordt de opschaling van gemeenten bevorderd, onder andere door provincies meer mogelijkheden te geven om herindelingen te initiëren. Hiertoe wordt een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling opgesteld en wordt gezocht naar (financiële) prikkels gericht op opschaling.

Spoor 1 Samenwerking bij de decentralisaties

Via het eerste spoor wordt gewerkt aan krachtige samenwerkingsverbanden van gemeenten om de decentralisaties goed te laten landen. Congruentie – samenwerking op verschillende terreinen vindt plaats tussen dezelfde gemeenten – draagt hieraan bij. Het kabinet verkiest bij de te decentraliseren taken samenwerking boven het aanwijzen van centrumgemeenten. Het aanwijzen van centrumgemeenten heeft als voordeel dat de constructie helder is, uitvoeringskracht garandeert en een fusieprikkel kan opleveren. Maar daar staat tegenover dat er een significant democratisch deficit is. Indien alleen 100.000+ gemeenten centrumgemeente zouden worden, woont het grootste deel van de Nederlanders in een niet-centrumgemeente. Bovendien dragen de centrumgemeenten alle (financiële) risico's. De buurgemeenten zullen wellicht juist niet willen fuseren, wanneer ze bediend worden zonder risico's te dragen. Voor deze oplossing ontbreekt ook draagvlak bij gemeenten. Deze bezwaren gelden overigens in mindere mate wanneer gemeenten op basis van een gemeenschappelijke regeling zelf taken beleggen bij een centrumgemeente.

De decentralisaties vinden plaats naar alle afzonderlijke gemeenten, maar om voorafgaand aan de decentralisaties voldoende uitvoeringskracht te realiseren wordt hen verzocht de uitvoering (op onderdelen) op een hoger schaalniveau te beleggen. Het kabinet ziet een driedeling voor zich gebaseerd op de inhoud van de te decentraliseren taken. Op deze wijze wordt een kwalitatief verantwoorde uitvoering door gemeenten geborgd. Waar nodig zal deze taaktoedeling in de decentralisatiewetgeving worden vastgelegd.

- a) Taken die door alle gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld gemeentelijke eerstelijnszorg en het bieden van een loketfunctie voor de burger.
- b) Taken die vragen om een uitvoering op een niveau van minimaal ca. 100.000 inwoners, met ruimte voor maatwerk. Het kabinet denkt daarbij bijvoorbeeld aan taken op het terrein van inkoop. Om de voorgestane integrale aanpak te bevorderen streeft het kabinet naar

samenwerkingsverbanden, die de diverse decentralisaties in samenhang oppakken. De samenwerkingsverbanden dienen tijdig voor de eerste decentralisatie per 1 januari 2014 operationeel te zijn. Samenwerken in een groter verband zal voor veel gemeenten niet nieuw zijn. Gemeenten maken al deel uit van vele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld voor een gezamenlijke sociale dienst, een gezamenlijke sociale werkvoorziening of de uitvoering van de Wmo. Dit is een goede ontwikkeling, maar de belangen bij de huidige decentralisatieoperatie zijn dermate groot dat het kabinet wil borgen dat elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een voldoende stevig samenwerkingsverband met een bereik van in principe 100.000 inwoners. Uitgangspunt is het streven naar congruentie, waarbij zoveel mogelijk bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden gerespecteerd zullen worden.

- c) Taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau, of zelfs op provinciaal of landelijk niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkoop van zeer specialistische taken en dienstverlening en samenwerking op het niveau van de arbeidsmarkt en zorg voor de jeugd. Er zijn in de vorige kabinetsperiode reeds afspraken gemaakt over bij bovenregionaal niveau te beleggen taken die noodzakelijk zijn voor invoering van de Participatiewet en de jeugdzorg. Onderwerpen als werkgeversdienstverlening kunnen beter op dit niveau ingevuld worden om het aantal bestuurlijke contacten voor bedrijven, en daarmee hun lastendruk, zoveel mogelijk te beperken. Bij de jeugdzorg is uitvoering op dit niveau afgesproken voor taken als de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ook het Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en residentiële zorg kunnen het best op dit niveau worden uitgevoerd. Het kabinet kan zich voorstellen dat bij de decentralisaties blijkt dat er bepaalde specialistische taken zijn die ook beter op dit niveau uitgevoerd kunnen worden of zelfs landelijk kunnen worden georganiseerd.

Helaas ontwikkelen zich op het bovenregionale niveau voor een – naar het zich nu laat aanzien – beperkt aantal gemeenten verschillende regio-indelingen. De meeste gemeenten zitten in dezelfde regio voor de arbeidsmarkt en voor de jeugdzorg. Het kabinet vraagt gemeenten om wanneer taken op het sociaal domein bovenregionaal worden uitgevoerd deze binnen congruente samenwerkingsverbanden te beleggen. Ook de VNG onderschrijft het belang van inhoudelijk logische, robuuste buitengrenzen.

Deze benadering, die is gebaseerd op de inhoud van de bij gemeenten te beleggen taken, sluit goed aan bij de aanpak waar de VNG namens gemeenten mee is gekomen om de uitvoeringskracht te versterken. Het kabinet constateert dat ook de VNG streeft naar uitwerking van niet vrijblijvende samenwerkingsverbanden, waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte worden teruggedrongen. De VNG stelt voor dat gemeenten met elkaar in gesprek gaan om voor 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) samenwerkingsverbanden in het sociale domein te komen. Dit geeft vertrouwen dat gemeenten een goede invulling aan deze samenwerkingsverbanden zullen geven. Het kabinet ziet graag dat deze gesprekken plaats vinden in samenspraak met provincies. Ik zal met VNG en IPO in gesprek gaan over het verdere proces, waaronder het tijdpad. Dit mede in relatie tot de tijdpaden van de decentralisatiewetgeving.

De VNG formuleert de volgende criteria voor de samenwerking tussen gemeenten:

- In de gekozen samenwerking is voldoende stevige regie richting en een goed partnerschap met (grote) maatschappelijke en zorginstellingen te realiseren;

- De gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed risicomanagement;
- De gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is (gezien omvang cliëntenstroom c.q. aantal aanbieders);
- Het voorkomen van «witte vlekken» bij de keuzes die gemaakt worden;
- Voldoende voortgang bij de operationalisatie van de gekozen schaal/samenwerking.

Daarbij formuleert het kabinet nog als aanvullend criterium de positie van de centrumgemeenten. Voorkomen moet worden dat kleinere gemeenten zich eenzijdig aaneensluiten om deze centrumgemeenten heen, waardoor deze laatste in een geïsoleerde positie terecht kunnen komen. Het kabinet zal deze criteria benutten bij een verdere uitwerking van de aan de samenwerkingsverbanden te stellen eisen. In lijn met de inzet van de VNG zal de komende periode benut worden om gezamenlijk met gemeenten en provincies te monitoren hoe gemeenten hun samenwerking vormgeven en waar nodig bij te sturen. Indien uit de monitoring blijkt dat in een gebied de vorming van samenwerkingsverbanden niet goed loopt, zal indringend met de betrokken gemeenten worden gesproken. In de decentralisatiewetgeving zal worden voorzien in bepalingen om samenwerking op te kunnen leggen, indien deze ondanks de inzet vanuit het Rijk, provincies en gemeenten niet van de grond zou komen.

Spoor 2 Herindeling van gemeenten

Met spoor 1 wil het kabinet voldoende borgen dat alle gemeenten de nieuwe (en huidige) taken kunnen (blijven) uitvoeren met voldoende kwaliteit. Spoor 2 werkt toe naar het eindbeeld van 100.000+ gemeenten, waarbij er ruimte is voor maatwerk.

De afgelopen jaren neemt het aantal gemeenten vanwege herindelingen jaarlijks al met ca. 10 af. De verwachting is dat de vormgeving van samenwerkingsverbanden een hefboomwerking heeft op een aantal gemeenten om door te pakken met een herindeling. Daarmee versnelt bovengenoemde aanpak de opschaling «van onderop».

Om een verdere versnelling mogelijk te maken, komt het kabinet in mei met een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling, waarin nader wordt ingegaan op de wijze waarop het kabinet de opschaling wil bevorderen. Het huidige uitgangspunt dat herindelingen zoveel mogelijk van onderop plaatsvinden, zal door het kabinet worden genuanceerd. Provincies krijgen in dit nieuwe Beleidskader een steviger rol om zelf herindelingen te initiëren, ook wanneer niet elke gemeente het daarmee eens is. Daarbij heeft het kabinet overigens nog steeds een voorkeur voor herindelingvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen.

Voor de rol van de provincie zal vergroot worden. De provinciale rol is primair die van stimulator en facilitator. Wanneer gemeenten er onderling niet goed uitkomen of wanneer de provincie de inschatting maakt dat de uitkomst van het gesprek tussen gemeenten suboptimaal is voor de regio, zal de provincie een meer sturende, inhoudelijke rol moeten oppakken.

In aansluiting op deze aanpak onderzoekt het kabinet (financiële) prikkels gericht op opschaling. Daartoe zullen naar verwachting in de eerste helft van dit jaar voorstellen worden geformuleerd.

Het kabinet komt zo snel mogelijk met een brief aan provincies en gemeenten over de uitwerking van het tweesporenbeleid. In deze brief zal worden ingegaan op de procesaanpak voor beide sporen en de criteria die het kabinet aan samenwerkingsverbanden verbindt.

Decentralisatie vraagt om juiste Rijksbenadering

Om de omslag in het sociale domein te bewerkstelligen is een heldere rolverdeling noodzakelijk tussen gemeenten en het Rijk. Het is niet de bedoeling om alle verworven rechten van burgers binnen de huidige kaders over te dragen naar gemeenten. De beleidsvrijheid van gemeenten kan daarentegen in sommige gevallen wel begrensd worden door rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger. Dit kan zich vertalen in landelijk uniforme rechten en plichten, waardoor gemeenten gehouden zijn aan specifieke regelgeving omtrent de kwaliteit van de uitvoeringtoezicht en informatielast. Voor veel andere, veelal op brede groepen van toepassing zijnde voorzieningen geldt dat de integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid geheel aan gemeenten kan worden gelaten. Dan is de meer generieke wet- en regelgeving voor toezicht, informatievoorziening en dergelijke van toepassing. Het is dan ook veelal niet nodig in de wet eisen te stellen aan de wijze waarop de gemeente de taak invult; dit zou juist de voorgestane integrale aanpak door gemeenten kunnen belemmeren. Het Rijk blijft na de decentralisaties wel verantwoordelijk voor de werking van het systeem. Hiertoe zal het Rijk met de VNG en gemeenten afspraken maken over een stevige monitoring van de bereikte resultaten in relatie tot de uitgaven in het sociaal domein, door te meten, te benchmarken en te vergelijken. Tenslotte trekken Rijk en VNG samen op in de communicatie van de maatregelen richting de burgers.

Om de beoogde rolverdeling tussen Rijk en gemeenten te realiseren wordt invulling gegeven aan een aantal randvoorwaarden. Dergelijke randvoorwaarden spelen een grote rol bij het mogelijk maken van een integrale aanpak binnen het sociale domein. Deze randvoorwaarden worden hieronder kort toegelicht. De komende periode wordt benut om deze verder uit te werken. Als coördinerend minister voor de decentralisaties zal ik deze randvoorwaarden gebruiken als leidraad bij de bespreking van de voortgang van de decentralisaties in de Ministeriele Commissie Decentralisaties. Hierbij geldt dat de decentralisaties die reeds in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn deels op een later moment in lijn zullen worden gebracht met deze uitgangspunten. Dit om te voorkomen dat de voorgenomen decentralisaties en bijbehorende tijdspaden en financiële kaders worden doorbroken.

– Integraal budget

Als een burger voor participatie op de arbeidsmarkt of in de samenleving aangewezen is op ondersteuning door de overheid, dan is het nodig dat deze ondersteuning aansluit bij de behoefte van de burger en integraal en in samenhang wordt geleverd. Met de decentralisaties in het sociale domein worden gemeenten de eerstverantwoordelijke overheidslaag voor de onderwerpen werk, zorg en jeugd. Gemeenten worden zowel verantwoordelijk voor preventie als voor die situaties waar preventie niet mogelijk blijkt en ondersteuning nodig is. Deze taak moeten gemeenten optimaal kunnen waarmaken. Gemeenten proberen al op deze manier te werken, maar het kabinet is met de VNG van mening dat het huidige financiële arrangement dit onvoldoende faciliteert.

Om gemeenten in staat te stellen hun burgers volwaardig te laten participeren in de samenleving en in te spelen op de trend van vermaatschappelijking, worden geldstromen eenvoudiger en eenduidiger ingericht. Op deze wijze kunnen gemeenten inspelen op de samenhangende problematiek waar veel probleemgezinnen mee te maken hebben en waarvoor een integrale oplossing nodig is. Ook worden zo besteding en verantwoording voor gemeenten overzichtelijker.

Het kabinet kiest ervoor om in stappen de betreffende budgetten te bundelen. Het perspectief is een zo breed mogelijke ontschotting via drie

kolommen in het gemeentefonds tot één integraal budget. Bundeling richt zich op de budgetten die bedoeld zijn om de participatie in de maatschappij te bevorderen. Het Inkomensdeel van de Wwb (straks Participatiewet) is naar zijn aard anders, namelijk gericht op inkomensondersteuning. Het vergt onderzoek of het betrekken van het Inkomensdeel in de bundeling vanuit dat perspectief toegevoegde waarde heeft. Het model wordt hieronder geïllustreerd.

Inkomens-deel WWB	Deelfonds	Algemene uitkering GF
	Jeugdzorg	
Inkomensdeel	Wmo	
	Participatiebudget	

Het kabinet stelt vijf voorwaarden aan dit perspectief. Ten eerste mag de wijze van de aanpassing van het financieringsmodel niet leiden tot een verslechtering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleidsdoelen. De financiering dient juist bij te dragen aan de versterking daarvan. Met de soms tegengestelde prikkels die gemeenten nu ervaren zendt het Rijk een diffuus signaal uit. Om gemeenten hierin helderheid te geven worden tegengestelde prikkels weggenomen. Dit betekent onder andere dat verlies aan prikkelwerking door het opnemen van het participatiebudget in een deelfonds gecompenseerd moet worden, bijvoorbeeld door versterking van de financiële prikkels in (onderdelen van) het gemeentefonds, waaronder het inkomensdeel van het bijstandsbudget en het nieuwe deelfonds sociaal. In het eindperspectief maakt het inkomensdeel als kolom onderdeel uit van het gemeentefonds. Nader onderzoek moet uitwijzen of en wanneer dat mogelijk is.

Ten tweede geldt dat voortgang in de decentralisaties, waarvoor de voorbereiding bij medeoverheden al volop loopt, essentieel blijft. De vormgeving van het financiële arrangement mag deze voortgang dan ook niet in de weg staan. Daarom kiest het Kabinet voor een bundeling in stappen, die de decentralisaties volgt, zodat het proces beheersbaar is voor gemeenten en Rijk.

Ten derde is het nodig om vooraf duidelijke eisen te stellen aan de resultaten die gemeenten geacht worden te bereiken; deze worden meegenomen in de vormgeving van de decentralisatie van taken en het bijbehorende financiële arrangement.

Ten vierde is het nodig te onderzoeken hoe de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het Rijk en de decentrale overheden goed in balans zijn (governance). De grotere beleidsvrijheid moet in balans worden gebracht met de grotere financiële verantwoordelijkheid. De financiële gevolgen mogen niet afgewenteld worden op het Rijk. Tegelijkertijd moeten financiële risico's ook voor gemeenten beheersbaar zijn. De uitwerking hiervan in het nieuwe model is cruciaal. Daarbij zal ook bepaald worden welke solidariteit decentrale overheden onderling kunnen betrachten.

Ten slotte worden er afspraken gemaakt over de indexatie voor de nieuwe toevoegingen aan het gemeentefonds die vallen in het deelfonds. De bestaande financiële kaders zijn hierbij bindend. Als voor een toevoeging een aparte indexatieafpraak geldt of wordt gemaakt, zullen deze middelen niet meelopen 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. Door het perspectief van een zo breed mogelijke ontschotting stelt het Rijk de gemeenten in staat om hun verantwoordelijkheden ten volle waar te maken. Uit de praktijk blijkt dat de democratische controle van de gemeenteraden wordt versterkt, wanneer gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor de budgetten. Dit omdat zij dan scherper toezien op een doelmatige besteding. Naar verwachting zijn ook de bureaucratische lasten voor gemeenten lager dan bij andere financieringsvormen, zoals bij specifieke uitkeringen. Bij financiering van taken via het gemeentefonds is het uitgangspunt dat de verantwoording door gemeenten een horizontaal karakter krijgt, dat wil zeggen gericht is op het adequaat informeren van de gemeenteraad. Het is van groot belang dat gemeenten hier optimaal invulling aan geven. Naast de financiële verantwoording is het voor het Rijk van belang dat er vanuit de systeemverantwoordelijkheid en informatieplicht aan het parlement sprake is van adequate informatievoorziening. Hierop wordt verderop in deze brief nader ingegaan.

Op de drie terreinen werk, zorg en jeugd zien we zowel (grote) verschillen als (grote) overeenkomsten. Aan de ene kant hebben de verschillende beleidsterreinen en regelingen verschillende doelgroepen die verschillende prikkels (financieel, inhoudelijk) nodig hebben voor het beste resultaat: volwaardige participatie tegen de voor alle partijen laagst mogelijke kosten.

Aan de andere kant is in de praktijk gebleken dat de budgetten van de verschillende terreinen voor een groot deel bij dezelfde doelgroepen belanden, waarbij multiprobleem-gezinnen vaak worden genoemd. Kortom: er blijkt sprake van een grote onderlinge samenhang.

Er is een toekomstbestendig financieel stelsel nodig, dat voldoende mogelijkheden biedt om te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom is het nodig dat niet alles nu wordt vastgelegd. Uit de decentralisaties in het verleden (bijvoorbeeld hulp bij huishouding) is immers ook gebleken dat er ervaring op lokaal niveau nodig is met de verschillende regelingen opdat ook de onvoorziene beleidseffecten adequaat kunnen worden geadresseerd.

In onderstaande tabel is het tijdspad van de verschillende decentralisaties weergegeven, en daarmee van de verwachte ontwikkeling in de inrichting van het financiële arrangement.

Jaar	Wat	Toelichting
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over mogelijkheden ineen-schuiven systematiek deelfonds en participatie-budget. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over het betrekken van Wwb I-deel in de bundeling. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2014 – 2017	Bestaande specifieke uitkeringen, decentralisatie en integratie-uitkeringen in het sociaal domein worden vereenvoudigd en toegevoegd aan het deelfonds.	Onderzoeken welke regelingen dit omvat en welk tijdspad en welke vorm passend is (bijv. maatschappelijke – en vrouwen-opvang). Nader onderzoek naar regelingen in het sociale domein die nu nog niet uitdrukkelijk zijn genoemd.
2015	Decentralisaties begeleiding en persoonlijke verzorging Taken uit huidige clusters gerelateerd aan sociaal domein worden ondergebracht in deelfonds.	Verdeelmodellen eind 2013 bekend Bijvoorbeeld: huidige Wmo-taken hulp bij huishouden zijn thans deel van het gemeentefonds en zullen wegens de inhoudelijke samenhang worden ondergebracht in het deelfonds.

Jaar	Wat	Toelichting
2015	Jeugdzorg wordt gedecentraliseerd en ondergebracht in deelfonds.	De regeling krijgt financieel vorm in een verdeelmodel in het deelfonds.

– Integraal aanbod/toegang

Inzet is te komen tot samenhangende ondersteuning in situaties waarbij burgers een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen. Door het decentraliseren en samenbrengen van participatievoorzieningen bij gemeenten, vooral die op het terrein van zorg en ondersteuning en werk en inkomen, wordt het makkelijker voor gemeenten om integraal en samenhangend beleid te voeren en dus ook werkprocessen rondom een hulpvraag efficiënter te organiseren, gericht op de oplossing van het participatieprobleem van de burger. Zo komen maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie in één hand te liggen, waardoor maatschappelijke participatie makkelijker kan leiden tot arbeidsparticipatie. Het kabinet zal onderzoeken hoe gemeenten beter in staat kunnen worden gesteld om een integraal besluit te nemen over een samenhangend aanbod waarin alle ondersteuning, begeleiding, voorzieningen die nodig zijn worden geregeld. Overeenkomstig de afspraken met de Tweede Kamer over de wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, zal het kabinet ook bezien hoe de effectieve uitvoering en handhaving van een integraal plan voor een huishouden, waar de inzet vanuit meer domeinen samen komt, in wetgeving kan worden geborgd.

Gemeenten zijn reeds bezig zijn met een meer cliëntgerichte werkwijze in het project «De Kanteling» in de Wmo. Een kernelement van deze aanpak is dat gemeenten meer tijd nemen voor het eerste gesprek, waarin de situatie van de burger, diens beperkingen en mogelijkheden en de mogelijke oplossingen worden bekeken. Dit is «het gesprek rond de keukentafel». Tijdens dit gesprek wordt ook nadrukkelijk de verbinding gelegd met andere (leef)domeinen, zoals jeugd, werken, wonen en onderwijs. Als de inzet vanuit verschillende domeinen aan de orde is, laten de resultaten van de «Achter de Voordeur»-aanpak zien, dat een integrale werkwijze effect heeft en ook kostenbesparend werkt. De aanpak richt zich specifiek op huishoudens waar een groot aantal instanties betrokken is bij de zorg-, hulp- en dienstverlening. Dankzij de integrale aanpak gaat het beter met deze kwetsbare gezinnen, neemt de veiligheid in huis en op straat toe, en neemt de overlast in de wijk af.

– (Interbestuurlijk) toezicht

De ministers houden de (systeem)verantwoordelijkheid voor de in wetgeving vastgelegde taken op het sociale domein en zijn hiervoor verantwoording schuldig aan de Kamer.

Er zijn verschillende vormen van toezicht. Enerzijds is er interbestuurlijk toezicht door het Rijk op de taakuitvoering door gemeenten. Daarnaast is er sprake van handhavingstoezicht op instellingen. Voor het interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door gemeenten vormt de Wet revitalisering generiek toezicht het uitgangspunt. Het kabinet zal bezien in hoeverre er los van de instrumenten die deze wet biedt in zeer specifieke situaties nog noodzaak is om met een aanwijzingsbevoegdheid verdere ruimte te bieden aan de betrokken ministers om in noodzakelijke gevallen in te grijpen.

Het handhavingstoezicht op instellingen ligt voor het grootste deel van de jeugdzorg bij het Rijk (inspectie jeugdzorg en gezondheidszorg) en voor de overige taken bij de gemeenten. Van gemeenten mag worden verwacht dat ze voortvarend invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. In de Wmo zal voor de meest zware vormen van ondersteuning worden gezien hoe het toezicht op aanbieders kan worden vormgegeven, zonder dat dit de ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsarrangementen in het sociaal domein in de weg staat. In het kader van hervorming van de Rijksdienst werkt de inspectieraad aan de implementatie van de ambitie voor de Rijksinspecties om te worden ervaren als één Rijksinspectie. Hierbij wordt in goed overleg met andere toezichthoudende partijen en de betrokken sector, gekeken naar het meer in samenhang formuleren van de activiteiten van de betrokken inspecties.

– Interbestuurlijke informatie

Het kabinet kiest ervoor dat de spelregels voor interbestuurlijke informatie van toepassing zijn op de decentralisaties. In 2011 heeft het Rijk deze spelregels ingevoerd. Deze beogen recht te doen aan zowel de ministeriële verantwoordelijkheid als de beperking van de administratieve lasten voor gemeenten. Gemeentewet en materiewetten bieden het wettelijk kader voor de met de spelregels tot stand gekomen informatiearrangementen. Zo is in 2012 de AMvB toezichtinformatie van kracht geworden (Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie). Ook ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening geldt, dat in specifiek aangewezen situaties sprake kan zijn van borging op Rijksniveau, bijvoorbeeld om zicht te houden op de rechtspositie van specifieke groepen.

Het kabinet wil een verkenning uitvoeren naar verdere stroomlijning van de interbestuurlijke informatie in het sociaal domein, waardoor deze beter aansluit bij de behoefte van zowel Rijk als gemeenten. Bovendien draagt stroomlijning bij aan een efficiëntere gemeentelijke organisatie door vermindering van de administratieve lasten en helpt het gemeenten – met de juiste indicatoren – de discussie te voeren over synergievoordelen over de schotten heen. Immers bij decentralisatie past terughoudendheid vanuit het Rijk bij het opleggen van informatieverplichtingen. Tegelijkertijd heeft het Rijk voor het invullen van de systeemverantwoordelijkheid en informatieplicht naar het parlement in sommige gevallen aanvullende beleidsinformatie nodig. Hierbij wordt gekeken naar het stroomlijnen van interbestuurlijke informatie in één overkoepelende wet/AMvB en het stroomlijnen van het interbestuurlijk toezicht.

– Vermindering regeldruk burgers, bedrijven en professionals

Het uitgangspunt is dat de decentralisaties gepaard gaan met een beperking van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. De regels dienen zo eenvoudig mogelijk te zijn. Burgers met complexe problematiek moeten terecht kunnen bij één aanspreekpunt. Belemmerende regeldruk voor bedrijven moet voorkomen worden. Op deze manier wordt bijgedragen aan de kabinetsdoelstelling om de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals per 2017 structureel met 2,5 miljard te verlagen.

Het kabinet onderzoekt samen met gemeenten of er tijdens de intake van cliënten informatie wordt gevraagd die al beschikbaar is vanuit andere bronnen (bijv. basisregistraties), of de gevraagde informatie op dat moment wel relevant is, en of de wijze van bevraging (papier en/of elektronisch formulier) aansluit bij wat de professional wil weten en de aanvrager kan begrijpen.

Ook is het kabinet samen met de VNG een kenniscentrum dienstverlening gestart dat is ondergebracht bij KING. Dit kenniscentrum kan gemeenten ondersteunen bij het inrichten van werkprocessen op zodanige wijze dat deze passen bij de uit te voeren taken en het perspectief van de eindgebruikers. Tevens zal worden gewerkt aan de vulling van een database met goede voorbeelden voor het regeldruk-arm inrichten en uitvoeren van werkprocessen onder de noemer «Goed opgelost». Gemeenten kunnen leren van de brede waaier voorbeelden die hier worden gepresenteerd. Tot slot wordt onder de noemer «Prettig contact met de overheid» goede praktijken ontwikkeld, die voorkomen dat er onnodig bezwaar- en beroepsprocedures ontstaan.

– Standaardisatie en hergebruik van informatie

Voor een integrale uitvoering in het sociaal domein is het nodig dat gemeenten en andere uitvoerders over de juiste informatie en gegevens kunnen en mogen beschikken. In opdracht van de VNG en Rijk is KING een verkenning gestart naar de informatievoorziening in het sociale domein. De verkenning gaat over de wenselijkheid en haalbaarheid van een verdergaande, maar verantwoorde vorm van standaardisatie van informatieprocessen en ICT-systemen, die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de uitvoering van taken in het sociale domein. Dit is nodig om over de grenzen van de eigen gemeente heen goed samen te kunnen werken. Op basis van deze verkenning kunnen de betrokken partijen vervolgens nadere afspraken maken op basis waarvan gemeenten en overige organisaties aan de slag kunnen. Voor de ICT-voorzieningen dient er gewerkt te worden binnen overheidsbrede architectuur NORA. De verkenning wordt uiterlijk in de zomer van 2013 afgerond.

De opgave en ondersteuning voor gemeenten

De omslag in het sociale domein vergt een inspanning van onder andere burgers, professionals, werkgevers en de overheid. Gemeenten staan hierbij misschien wel voor de grootste opgave. Zij krijgen de komende jaren een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van grote groepen – vaak kwetsbare – burgers, de daarbij horende budgetten en het realiseren van de desbetreffende taakstellingen uit het Regeerakkoord. Bovendien is er niet alleen sprake van een verschuiving van taken, maar staan gemeenten ook voor de opgave de ondersteuning op een andere manier vorm te geven. Daarbij dient veel meer aansluiting te worden gevonden bij de individuele situatie van de burger en zijn netwerk én vooral te worden gekeken naar wat de burger wel kan.

Dit is een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave. Gemeenten worden na decentralisatie integraal verantwoordelijk voor veel nieuwe taken. Op dat moment moeten gemeenten klaarstaan om te voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden. Ook dwingen de financiële kaders gemeenten om van meet af aan vernieuwend met de taken aan de slag te gaan. Van gemeenten wordt een grote inzet verwacht om de taken op een adequate manier vorm en inhoud te geven. In het verleden hebben gemeenten bij de invoering van de Wwb en Wmo laten zien dat ze op innovatieve wijze de verbinding wisten te leggen tussen nieuwe en bestaande taken.

Het kabinet zal gemeenten bij de implementatie van de decentralisaties waar nodig ondersteunen en bijdragen aan de beoogde transformatie. Het kabinet staat een coalitieaanpak voor, waaronder intensieve samenwerking met gemeenten en de VNG. Op diverse manieren worden gemeentelijke bestuurders en ambtenaren ondersteund in het adequaat vorm geven van de te decentraliseren taken. Hiervoor zijn reeds transitie-

bureaus opgezet, die meer in samenhang gaan opereren. Daartoe wordt momenteel een aanpak uitgewerkt, waarbij de eerder genoemde coalitieaanpak een rol zal krijgen. Projecten als «Integrale aanpak gemeenten» en «Achter de Voordeur/ Multiprobleemgezinnen» zullen worden benut om te leren van praktijkervaringen, ontwikkelde instrumenten en effectieve werkwijzen verder te verbeteren en verspreiden. Op deze manieren zal de implementatie door gemeenten door het Rijk in nauwe samenwerking met de gemeenten worden ondersteund en gemonitord. Deze monitoring draagt tevens bij aan het gedeelde inzicht in de feitelijke praktijk van de gedecentraliseerde taken, waaronder de financiële en overige effecten voor burgers en gemeenten. Deze informatie zal benut worden voor de implementatie door best practices te delen en via benchmarking de voortgang te meten en stimuleren en voor het bestuurlijk overleg met gemeenten.

Bovendien stimuleert het kabinet maatschappelijke initiatieven, onder andere door belemmeringen voor vrijwilligers en initiatiefnemers weg te nemen. Ook worden gemeenten concreet ondersteund via leerkringen, experimenten etc. om beter aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven. Hiermee wordt de transitie zoals beschreven in het WRR-rapport «Vertrouwen in burgers» vorm en inhoud gegeven.

Ook rond het thema professionalisering en inzetbaarheid van gemeente-bestuurders en ambtenaren wordt ondersteuning geboden. Dit zijn immers belangrijke factoren om de decentralisaties te doen slagen. Zo ontvangt de VNG reeds geruime tijd ondersteuning voor het Actieprogramma Lokaal Bestuur, waarin nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de decentralisaties. Middels het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur investeert het kabinet in kwaliteit en flexibiliteit van de ambtelijke inzet. Ook deze ondersteuning zal in overleg met de betrokken departementen en partijen in het veld nader worden toegesneden op de decentralisaties.

– Monitoring

Het Rijk blijft na de decentralisaties verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Hiertoe zal het Rijk met gemeenten afspraken maken over een intensieve monitoring van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal domein (en dus niet per onderdeel) door te meten en te benchmarken. Doel van deze monitor is drieledig: Ten eerste biedt de monitor het kabinet inzicht in het functioneren van het stelsel zodat het kan worden aangepast indien het stelsel niet tot de juiste resultaten leidt. De uitkomsten zijn input voor bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten. Ten tweede biedt de monitor inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontaal verantwoordingsproces te ondersteunen. Ten derde biedt de monitor de informatie voor de Tweede Kamer over de behaalde resultaten in het sociaal domein. Gegevens voor de monitor worden in samenhang verzameld, verwerkt en gepresenteerd en zal onder regie van BZK worden ontwikkeld.

Slot

Rijk en gemeenten staan voor een grote opgave om de decentralisaties in goede banen te leiden, zonder burgers daar onnodig hinder van te laten ondervinden. Het kabinet gaat ervan uit dat bovenstaande maatregelen hieraan ondersteunend zijn. Door gemeenten ruimte te bieden om te komen tot een integrale benadering en tegelijkertijd voldoende randvoorwaarden te organiseren, vertrouwt het kabinet er op dat gemeenten een goede invulling geven aan hun nieuwe taken. Door de uitvoeringskracht

van gemeenten te versterken zijn zij in staat de nieuwe taken goed aan te pakken. Het kabinet zal zeker in het begin een vinger aan de pols houden. Het kabinet zal via monitoring en overleg met gemeenten de realisatie van de doelstellingen in het sociale domein nauwgezet volgen en uw Kamer hiervan regelmatig op de hoogte houden.

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