

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2014

Tijdens de stemmingen op 26 maart 2013 werd door uw Kamer de motie Schouw aangenomen.¹ In deze motie is de regering verzocht een onafhankelijke partij onderzoek te laten doen naar de eventuele financiële risico's en uitvoeringsrisico's van de decentralisaties in het sociaal domein. In dit kader heeft het kabinet het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om uitgaande van de bestaande financiële kaders en tijdspaden (1) op hoofdlijnen te inventariseren of zich financiële risico's en kansen voordoen indien de voorliggende financiële en beleidsmatige informatie inzake de drie decentralisaties in het sociaal domein integraal wordt gezien en (2) te identificeren met welke (beleids)instrumenten deze eventuele risico's binnen de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 in de uitvoering kunnen worden beperkt of weggenomen, dan wel aan te geven hoe de eventuele financiële kansen gemaximaliseerd kunnen worden.²

CPB rapportages

Een eerste rapportage van het CPB en een bijbehorende kabinetsreactie heeft uw Kamer in september 2013 ontvangen.³ In deze eerste rapportage lag het accent op de beantwoording van de eerste bovengenoemde vraag aan het CPB, oftewel op het in kaart brengen van de mogelijke financiële kansen en risico's. Met deze Kamerbrief wordt u een tweede, finale rapportage van het CPB aangeboden⁴. In deze tweede rapportage wordt ingezoomd op de beantwoording van de tweede vraag. De nadruk ligt aldus op de beleidsinstrumenten waarmee de risico's kunnen worden beperkt en de kansen kunnen worden gemaximaliseerd. Tevens wordt in

¹ Kamerstuk 33 400 B, 33 400 C, nr. 13.

² Kamerstuk 33 400 B, nr. 16.

³ Kamerstuk 33 400 B, nr. 22.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de tweede rapportage een meer kwantitatief ingevuld beeld gepresenteerd. Hieronder treft u allereerst samenvattingen aan van de kwantitatieve analyse van het CPB en van de analyse van het CPB ten aanzien van de beleidsinstrumenten. Vervolgens wordt hier een respons op gegeven.

Samenvatting kwantitatieve analyse CPB

Het meer ingevulde kwantitatieve beeld krijgt in de tweede CPB rapportage met name vorm door een nadere analyse van het gebruik en de kosten van regelingen en inzicht in de overlap in het sociaal domein.

Het CPB kijkt hierbij ondermeer naar de jeugdhulp en welk risico op dit terrein speelt bij het voorzieningengebruik voor gemeenten van verschillende omvang. Daarbij constateert het CPB dat de financiële risico's afnemen naarmate de grootte van de gemeente toeneemt. Bovendien kunnen samenwerkingsverbanden de risico's in belangrijke mate mitigeren. Voorts wordt de wenselijkheid van regionale samenwerking op basis van nabijheid van aanbieders en het aantal gebruikers per gemeente nader kwantitatief onderbouwd. Indien daarbij specifiek wordt gekeken naar de jeugdhulp, dan blijkt dat voor specialistische jeugdhulpvormen sprake is van een kleine doelgroep en dat er voor deze specialistische zorg slechts weinig aanbieders actief zijn. In deze omstandigheden verkleint regionale samenwerking de transactiekosten en vergroot het de inkoopmacht.

Het CPB geeft ook een nadere precisering van de overlap binnen het sociaal domein. Daarbij wordt geconstateerd dat er substantiële overlap is in het gebruik van voorzieningen binnen het sociaal domein. Dit geldt vooral voor de overlap tussen Wmo-voorzieningen en overige zorgregelingen. Minder overlap is er tussen zorg en werk- en inkomensregelingen en dat is verklaarbaar gezien het feit dat de leeftijd van de doelgroepen doorgaans verschilt. Voor de groep die gebruik maakt van individuele begeleiding is er wel sprake van enige overlap tussen zorg enerzijds, en werk- en inkomensregelingen anderzijds. Verder stelt het CPB dat voor de voorzieningen die naar gemeenten gaan, circa 60% van de gebruikers alleen met de gemeente te maken zal krijgen. Zo kunnen in het kader van de uitvoering van de Participatiewet voluit kansen op het terrein van synergievoordelen worden benut, omdat gemeenten verantwoordelijk worden voor een belangrijk deel van de arbeidsmarkt. Voor de circa 40% van de gebruikers die met meerdere aanbieders te maken krijgen, stelt het CPB dat zich mogelijk onderinvestering en afbakeningsproblemen kunnen voordoen, omdat de baten van preventief beleid kunnen neerslaan bij andere partijen (externe effecten).

Samenvatting analyse CPB ten aanzien van beleidsinstrumenten

Het CPB begint zijn analyse ten aanzien van de beleidsinstrumenten in hoofdstuk 3 waarin de samenhang tussen de verschillende regelingen centraal staat. De samenhang in de regelingen biedt aantoonbaar kansen voor een effectievere en efficiëntere uitvoering. Eén van de instrumenten om synergievoordelen te realiseren en risico's te voorkomen, is het instrument van de *sociale wijkteams* en dit instrument wordt door het CPB dan ook nader uitgelicht. Het CPB benoemt een groot aantal kansen bij de inzet van deze teams. Daarbij geeft het CPB wel aan dat er nog onduidelijkheid is over het bekostigingsmodel voor de wijkverpleging. Bovendien stelt het CPB dat de precieze vormgeving van een wijkteam bepalend is voor de mate van succes; een belangrijke vraag is of de wijkteams moeten worden opgezet als één breed team voor alle mogelijke problematiek, of als meerdere gespecialiseerde teams, eventueel met één loket waar de cliënt wordt doorverwezen naar het juiste team. Een breed team voorkomt

schotten en zou de synergievoordelen optimaal moeten kunnen realiseren. Anderzijds is het duur om dergelijke teams samen te stellen en te laten functioneren.

In hoofdstuk 4 gaat het CPB vervolgens in op de rol die *lokale belastingen* zouden kunnen spelen in het beperken van de financiële risico's voor gemeenten. Het CPB stelt daarbij dat het aannemelijk lijkt dat de geloofwaardigheid van doelmatigheidsprikkels door een vergroting van het lokaal belastinggebied toeneemt.

Hierna wordt aandacht besteed aan het financieel risico dat volgt uit de onvoorspelbaarheid van het individueel gebruik van voorzieningen. Daarbij wordt vooral stilgestaan bij het *verzekeran van het financieel risico* voor kleinere gemeenten en voor voorzieningen waar maar weinig mensen een beroep op doen. Het CPB geeft in dit verband aan dat gezocht zou moeten worden naar een goede uitruil tussen verzekering en prikkels en noemt in dit kader risicoverevening die bijvoorbeeld gepaard zou kunnen gaan met het inbouwen van een eigen risico voor gemeenten.

Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met een beschouwing over het risico van *onderaanbod*, oftewel het risico dat het kwaliteitsniveau lager zal komen te liggen dan maatschappelijk gewenst is. Gesteld wordt dat dit risico kan optreden indien zich externe effecten voordoen, oftewel wanneer gemeenten niet alle baten van het gevoerde beleid naar zich toe kunnen halen, of kosten kunnen afwentelen naar andere partijen. Wet- en regelgeving en ook financieringsinstrumenten kunnen, zo stelt het CPB, een rol spelen bij het voorkomen van onderaanbod. Het CPB geeft over de onderwerpen «verzekeran van financiële risico's» en «onderaanbod» aan dat er op dit moment geen empirisch onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de mate waarin financiële risico's verzekerd zouden moeten worden, of hoeveel er op landelijk niveau aan bepaalde voorzieningen bijgedragen zou moeten worden om onderaanbod te voorkomen.

In hoofdstuk 5 wordt tot slot nader ingegaan op *intergemeentelijke samenwerkingsverbanden* als beleidsinstrument. Het CPB stelt daarbij dat gemeenten schaalvoordelen op het terrein van kennis en inkoopmacht kunnen benutten door samen te werken in regionaal verband. Bovendien kan samenwerking leiden tot het beter benutten van mogelijke synergievoordelen. Vooral voor de jeugdhulp zijn de schaalvoordelen van samenwerkingsverbanden evident, zo geeft het CPB weer.

Reactie op de CPB analyse

Het kabinet heeft waardering voor het werk dat binnen het kader van de uitvoering van de motie Schouw door het CPB is verricht en hecht veel belang aan een zorgvuldig uitgevoerde decentralisatie in het sociaal domein. De door het CPB benoemde vraagstukken hebben dan ook reeds de aandacht van het kabinet. Dit is in de voortgangsbrieven inzake de decentralisaties van 18 oktober 2013 en in de verantwoordingsbrieven van 21 mei jl. ook beschreven.⁵ Hieronder wordt voor een reactie op de CPB analyse de volgorde aangehouden van de samenvatting van de analyse van het CPB ten aanzien van de beleidsinstrumenten.

Ten aanzien van het eerste onderwerp waar in de CPB rapportage aandacht wordt besteed, te weten de samenhang van de regelingen en in het bijzonder de inrichting van sociale wijkteams, wordt opgemerkt dat dergelijke teams een voorbeeld zijn van de integrale aanpak die het kabinet met de decentralisaties voor ogen heeft. Het door CPB aange-

⁵ Kamerstuk 33 750 VII, nr. 12 en Kamerstuk 33 941, nr. 1.

haalde voorbeeld van Zaanstad geeft dit goed weer. Gemeenten innoveren en zoeken nieuwe vormen waarin op een integrale wijze problemen kunnen worden gesignaleerd en in samenhang kunnen worden opgepakt. De analyse van het CPB biedt naar mening van het kabinet goede inzichten voor gemeenten om mee te nemen in hun afweging bij de inrichting van dergelijke sociale wijkteams. Via verschillende rijksprogramma's krijgen gemeenten eveneens ondersteuning bij het vormgeven van integrale teams. Zo zijn via het landelijke project Integrale Aanpak regionale leergroepen georganiseerd en worden er maatschappelijke kosten-baten analyses van sociale wijkteams gemaakt. Ook het programma Gemeenten van de Toekomst ondersteunt gemeenten op dit terrein en het kabinet heeft structureel middelen beschikbaar gesteld om het instrument sociale wijkteams in al zijn verschijningsvormen verder te helpen optimaliseren. De VNG heeft in dit kader een «ondersteuningsprogramma sociale wijkteams» in het leven geroepen.

Ten aanzien van de verruiming van het lokale belastinggebied herkent het kabinet de overwegingen. Daarbij dient benadrukt te worden dat de discussie over het lokaal belastinggebied niet alleen aan de decentralisaties raakt en dus vanuit een breder perspectief dient te worden gezien. Het is in dit kader dat dit kabinet op dit moment niet voornemens is het lokaal belastinggebied aan te passen.

Het kabinet ziet voorts dat de (ex ante) verzekering van financiële risico's door gemeenten onderling op onderdelen waardevol kan zijn. Het CPB bepleit dit in het bijzonder in relatie tot de problematiek die relateert aan specialistische jeugdhulpvormen, waarbij regionale samenwerking kan zorgen voor een aanzienlijke verkleining, of zelfs het wegvallen van dergelijke risico's. Er is bij het kabinet geen enkele twijfel over de vraag of jeugdhulp in regionale samenwerking thuis hoort, gegeven de door het CPB beschreven risico's. Het kabinet acht regionale risicovereeniging op dit terrein ook zeer wenselijk, adviseert de gemeenten dit vorm te geven en verwelkomt het wanneer gemeenten hierover afspraken maken in de regionale samenwerkingsverbanden. In het kader van de decentralisaties laat het kabinet het vooralsnog wel aan de gemeenten zelf om hier vorm aan te geven. Het kabinet is in deze context geen voorstander van centraal georganiseerde vangnetconstructies.

Voor het risico van onderaanbod in het sociaal domein geldt dat het kabinet groot vertrouwen heeft in de gemeenten en de verantwoordelijkheid die het gemeentebestuur zal voelen voor het borgen van een adequaat voorzieningenniveau. Bij decentralisaties in het verleden hebben gemeenten reeds laten zien goed met nieuwe verantwoordelijkheden om te kunnen gaan. Gemeenteraden zijn ook niet enkel onderhevig aan de door het CPB geschetste economische krachten, zij vertegenwoordigen de inwoners van de gemeenten, inclusief hun wensen over het adequate voorzieningenniveau. De wet- en regelgeving heeft bovendien waarborgen in zich om een adequaat voorzieningenniveau in het sociale domein te borgen. Zo voorziet de Jeugdwet in een landelijke set van kwaliteitseisen die gelden voor alle jeugdhulpaanbieders en hierop vindt toezicht plaats door een landelijke inspectie. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering mogen voorts alleen worden uitgevoerd door instellingen die gecertificeerd zijn voor één van deze of voor beide taken. En op grond van de Wmo 2015 geldt verder dat, wanneer is vastgesteld op basis van onderzoek dat iemand ondersteuning nodig heeft, de gemeente hiervoor zorg dient te dragen. De gemeente moet in dat geval een passende bijdrage leveren aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. Daarnaast biedt het

wetsvoorstel kwaliteitsnormen waaraan ondersteuning moet voldoen.⁶ Waar het gaat om afbakening en prikkels in de systemen is tot slot het volgende aan de orde: afwenteling naar de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt tegengegaan doordat de toegang tot de Wlz plaatsvindt op basis van geobjectiveerde, zorginhoudelijke criteria. Zolang een cliënt geen indicatie voor de Wlz heeft verworven zijn gemeenten en zorgverzekeraars verantwoordelijk voor de ondersteuning en zorg in de eigen omgeving. Door de decentralisatie van taken naar gemeenten hebben gemeenten er juist baat bij om te investeren in preventie en goede ondersteuning omdat het zwaardere vormen van ondersteuning voorkomt. Door gemeenten breed verantwoordelijk te maken voor ondersteuning in de eigen omgeving worden de prikkels voor goede, preventieve ondersteuning verstrekt ten opzicht van de huidige situatie. Gemeenten en zorgverzekeraars maken op regionaal niveau afspraken over zorg en ondersteuning in de wijk. In dat kader is ook relevant dat de overheid conform de motie Van der Staaij en Van Dijk onderzoekt hoe verzekeraars en gemeenten hun budgetten onderling kunnen verschuiven, zodat substitutie van zorg en ondersteuning mogelijk wordt. Deze verschuivingen kunnen een preventief effect hebben op het gebruik van zwaardere zorg.⁷

Aangaande het onderwerp samenwerking onderschrijft het kabinet het belang en de voordelen die ook door het CPB worden genoemd, waaronder schaalvoordelen en het delen van expertise. Juist vanwege deze punten is het kabinet voorstander van regionale samenwerking bij de uitvoering van die taken waar het individuele gemeenten aan voldoende uitvoeringskracht ontbreekt en worden de ontwikkelingen die zich rondom de intergemeentelijke samenwerking voordoen door BZK in beeld gebracht.⁸ Begin 2014 is hierover nog aan uw Kamer gerapporteerd. Een nadere rapportage volgt na het zomerreces.⁹ Bij de inrichting van de regionale samenwerking hecht het kabinet aan afspraken over de juridische basis van de samenwerkingsverbanden en over risicoverevening, opdat onvoorziene fluctuaties in de kosten op een goede manier kunnen worden opvangen. Het Rijk ondersteunt de gemeenten ten aanzien van de hierboven genoemde onderwerpen ook waar dat wenselijk en mogelijk is. Zo zijn de gemeenten bestuurlijk geadviseerd in de vormgeving van regionale samenwerking en ontvangen gemeenten advies op maat over juridische vraagstukken en over toe te passen vormen van risicoverevening. Vanuit het kabinet wordt gestimuleerd de samenwerking te baseren op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), aangezien daarmee wordt geborgd dat er sprake blijft van democratische legitimatie van de uitvoering van de taken op regionaal niveau. Ook in relatie tot dit onderwerp geldt echter dan het aan gemeenten zelf is om te bepalen voor welke taak ze met welke gemeenten samenwerken en welke vorm zij aan die samenwerking willen geven. Gemeenten zijn op dit punt heel actief en kiezen daarbij zelf al dan niet voor samenwerking gebaseerd op de Wgr en al dan niet voor centrumgemeente-constructies. Een sprekend voorbeeld van een zelfgekozen, op de Wgr gebaseerde centrumgemeente-constructie, is de voorgenomen samenwerking zoals die in Friesland in ontwikkeling is, in relatie tot de drie decentralisaties.

Tot slot

De gedachte die aan de decentralisaties in het sociaal domein ten grondslag ligt, is dat deze kansen biedt; kansen om winst te behalen door

⁶ Kamerstuk 33 841, A.

⁷ Kamerstuk 33 841, nr. 138.

⁸ Kamerstuk 28 750, nr. 52.

⁹ Kamerstuk 31 389/33 750 VII, nr. 343.

concentratie van taken, ontschotting van budgetten, maximale aansluiting bij de individuele ondersteuningsbehoeften en het intensief stimuleren van actieve deelname aan de maatschappij. Het Rijk en de gemeenten voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk om deze kansen ook daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. In dat kader is er vanuit het kabinet ook in algemene zin veel aandacht voor het belang van voldoende bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht van gemeenten. Het is daarom dat er een onafhankelijke transitiecommissie sociaal domein wordt ingesteld die zorg kan dragen voor advisering over gerichte ondersteuning waar dat nodig is en het is daarom dat er een door de gemeenten en het Rijk gezamenlijk vormgegeven informatievoorziening sociaal domein is ontwikkeld die het functioneren van het sociaal domein in beeld dient te brengen. Het Rijk en de gemeenten nemen hiermee de volle verantwoordelijkheid voor een maximale ondersteuning van de decentralisaties in het sociaal domein.

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