

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. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 juli 2013

Per brief van 19 februari 2013 (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59) bent u geïnformeerd over de samenhang tussen de voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. In de brief werd ook ingegaan op de uitvoeringskracht die dit van gemeenten vraagt. Uitgangspunt is dat de deelname aan de samenleving van burgers zo goed mogelijk wordt ondersteund en gestimuleerd. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om die hulp zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Omdat ze als eerste overheid het dichtst bij de burger staan, kunnen ze als geen ander inspelen op de situaties die zich lokaal voordoen. De gemeenten hebben het voortouw en een eigen verantwoordelijkheid in het inrichten van de decentralisaties. Het merendeel van deze taken zal door gemeenten op lokaal niveau worden uitgevoerd. Andere taken in het sociale domein zullen (boven)regionaal worden opgepakt. Gemeenten zullen daarvoor hun bestuurlijke, ambtelijke en financiële krachten bundelen in de vorm van samenwerkingsverbanden.

Gemeenten zijn per brief (d.d. 15 maart 2013) geïnformeerd over de samenwerking die ten behoeve van de decentralisaties tussen gemeenten gewenst is (een afschrift van deze brief is aan uw Kamer verzonden, Kamerstuk 28 750, nr. 52). Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is overeengekomen dat uiterlijk 31 mei 2013 gemeenten zouden aangeven met welke gemeenten zij een samenwerkingsverband in het sociaal domein willen aangaan. Op die manier kunnen de samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk per 1 januari 2014 operationeel zijn. Deze datum is van belang met het oog op de trajecten voor inkoop en aanbesteding bij de decentralisaties die per 1 januari 2015 bij de gemeenten starten.

De VNG heeft door middel van vragenlijsten bij gemeenten geïnventariseerd wat de stand van zaken is per 31 mei 2013 met betrekking tot de inrichting van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ter voorbe-

reiding op de decentralisaties jeugdzorg en de nieuwe Wmo. De arbeidsmarktregio's bestaan al geruime tijd. Hierin wordt door gemeenten goed samengewerkt met het bedrijfsleven, sociale partners, onderwijsinstellingen en het UWV om werkzoekenden kansrijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Omdat de indeling van de arbeidsmarktregio's reeds bekend is, vormde dit geen onderdeel van de inventarisatie door de VNG.

De rapportages over de inventarisatie van de VNG zijn als bijlagen bijgevoegd¹. De achterliggende stukken (vragenlijsten) zijn te vinden op www.vng.nl/regioprofielen. Tevens is bijgevoegd een overzicht van de bestaande arbeidsmarktregio's ten behoeve van de decentralisatie van participatietaken². Hieronder volgt een nadere bespreking van de uitkomsten van de inventarisatie van 31 mei. Daarna wordt stilgestaan bij de transitiearrangementen ter voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg die uiterlijk 31 oktober 2013 klaar moeten zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de activiteiten die vanuit BZK, in samenwerking met de VNG en de departementen, zullen worden ondernomen ter ondersteuning van de gemeenten bij de verdere inrichting van de samenwerkingsverbanden. Tot slot komen twee toezeggingen aan de orde uit het Algemeen Overleg over het beleidskader herindeling op 3 juli jl.

1. Uitkomsten eerste inventarisatie mei 2013

De vragenlijst van de VNG bevatte onder meer vragen over de samenstelling van de samenwerkingsverbanden, de inhoud daarvan (welke taken op welk niveau), de organisatie van de samenwerking – inclusief de juridische structuur, de fase van vorming van samenwerkingsverbanden, de expertiseopbouw en de contacten met financiers en maatschappelijke partners.

Uit de inventarisatie blijkt dat alle gemeenten per 31 mei de intentie hebben uitgesproken onderdeel uit te gaan maken of al onderdeel vormen van een samenwerkingsverband met het oog op de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen is er daarbij sprake van overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie). In korte tijd hebben gemeenten daarmee een belangrijke eerste stap gezet om de decentralisaties tot een goede uitvoering te brengen.

De samenwerkingsverbanden zijn nu vooral ontstaan door het vaststellen van gezamenlijke visies op de uitvoering van het sociale domein of de bereidheid tot samenwerking. De inventarisatie maakt duidelijk dat de komende tijd vooral veel werk verzet moet worden waar het gaat om de nadere invulling en operationalisering van de samenwerkingsverbanden. Gemeenten zullen daartoe stappen gaan zetten voor de verdere inrichting van de samenwerking op punten als de dekking van financiële risico's, opdrachtgeverschap, de juridische structuur van de samenwerking, de samenwerking met en het toezicht op partners in het veld.

Voor de decentralisatie van de jeugdzorg is afgesproken dat gemeenten in het kader van de continuïteit van de zorg uiterlijk 31 oktober 2013 een regionaal transitiearrangement voor de overgang naar het nieuwe stelsel Jeugd opstellen samen met financiers en aanbieders van zorg. Het is daarom van belang dat bestuurders een voldoende «sense of urgency» blijven voelen en de noodzakelijke vervolgactiviteiten in het kader van de decentralisaties op korte termijn gaan oppakken. Dat vraagt van het kabinet dat, waar dit nog niet het geval is, snel duidelijkheid komt over

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Bron: www.regioatlas.nl, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

(financiële) kaders en planning. Het wetsvoorstel Jeugd is op 1 juli aan uw Kamer aangeboden.

Eerder is door de VNG, in hun visiedocument «bouwen op de kracht van burgers», een aantal criteria geformuleerd aan de hand waarvan de samenwerkingsverbanden van gemeenten zullen worden beoordeeld. Het kabinet heeft hier een aantal criteria aan toegevoegd (zie de hiervoor al genoemde brief van 15 maart). De uitkomsten van de inventarisatie van 31 mei 2013 worden aan de hand van deze criteria hieronder nader besproken.

Geen witte vlekken en positie centrumgemeenten

Voorkomen moet worden dat er witte vlekken ontstaan of de isolatie van een centrumgemeente, waardoor een gemeente geen toegang zou hebben tot een samenwerkingsverband.

Uit de inventarisatie blijkt dat alle gemeenten onderdeel zijn van een samenwerkingsverband in het kader van de decentralisatie jeugdzorg. Ook voor de decentralisatie van de nieuwe Wmo hebben alle gemeenten samenwerkingsverbanden ingericht – al is dat in sommige gevallen nog niet definitief. Voor de Participatiewet werken alle gemeenten al samen binnen de arbeidsmarktregio's.

Er is geen sprake van «witte vlekken» waarbij individuele gemeenten ingesloten liggen tussen samenwerkingsverbanden. Utrecht en Haarlemmermeer hebben er voor gekozen zelfstandig een regio te vormen voor de jeugdzorg en de nieuwe Wmo. Haarlemmermeer werkt voor een aantal taken op bovenregionaal niveau samen met andere gemeenten en ook Utrecht werkt op basis van een regionale transitieagenda nauw samen met omliggende regio's. Ook blijkt uit de inventarisatie dat bij het aangaan van de samenwerkingsverbanden rekening is gehouden met de positie van de centrumgemeenten. Indien mij signalen bereiken dat er toch centrumgemeenten geïsoleerd zijn, zal dit nader worden onderzocht.

Congruentie

Om de decentralisaties integraal en effectief uit te voeren is het voor het kabinet belangrijk dat de regio's waarin gemeenten de verschillende decentralisaties uitvoeren, zoveel mogelijk overlappen. In de inventarisatie is de congruentie tussen de drie decentralisaties nader bekeken. Voor het bovenregionale niveau geldt dat de meeste buitengrenzen congruent aan elkaar zijn. In bepaalde gevallen is de incongruentie verklaarbaar, bijvoorbeeld doordat gemeenten eerder al binnen provinciale grenzen samenwerkten in het kader van de jeugdzorg, maar op het terrein van werk niet (waar de provincie van oudsher geen rol bij heeft). Er is echter ook een aantal gemeenten waar geen duidelijke verklaring lijkt te zijn waarom de regio's waarin zij samenwerken niet overlappen. In de komende periode zal vanuit het Rijk en de VNG met deze gemeenten nader besproken worden in hoeverre er sprake is van reeds bestaande goed functionerende samenwerkingsverbanden of dat er andere goede redenen zijn om te kiezen voor incongruente buitengrenzen van de regio's. In andere gevallen kan wellicht alsnog congruentie tussen de samenwerkingsverbanden worden gerealiseerd.

De buitengrenzen van de regio's voor de decentralisatie van de nieuwe Wmo zijn voor een groot deel congruent met de jeugdzorgregio's. Bij 8 gemeenten zijn deze afwijkend. In sommige van die gevallen is de regio-indeling nog niet definitief en kan dit dus nog wijzigen. De samenwerkingsverbanden voor de decentralisatie van de jeugdzorg overlappen

voor het overgrote deel met de reeds bestaande 35 arbeidsmarktregio's. Bij 25 gemeenten is er sprake van incongruente buitengrenzen in de vergelijking tussen arbeidsmarktregio's en jeugdzorgregio's. De buitengrenzen van de jeugdzorgregio's zijn verder volgens de inventarisatie van de VNG – op enkele gemeenten in de provincie Gelderland na – congruent met de Veiligheidsregio's welke een sterk verband houden met de uitvoering van de jeugdzorg.

Effectieve schaal

De samenwerkingsverbanden bieden de gemeenten de noodzakelijke uitvoeringskracht voor de uitvoering van alle taken die gedecentraliseerd worden. Uit de teruggezonden vragenlijsten blijkt dat alle gemeenten samenwerkingsverbanden zijn aangegaan (waarbij Utrecht en Haarlem-mermeer een eigen regio vormen). Daarbij verschilt per regio welke (onderdelen van) taken op welk niveau zijn georganiseerd. De ene keer is dit bovenregionaal (samenwerking van meerdere regio's), de andere keer regionaal. Deze keuzes worden door gemeenten veelal gemaakt op grond van de inhoud of reeds bestaande samenwerking.

De samenwerking zal de komende periode nader ingevuld worden. Aandachtspunten daarbij zijn of het samenwerkingsverband een samenhangend verzorgingsgebied kent, het toezicht op financiële risico's is geregeld en er een goede en stevige regie in de richting van en een goede relatie met (grote) maatschappelijke en zorginstellingen is. Het is primair aan de Ambtelijke Commissie Samenwerkingsverbanden Sociaal Domein (VNG en BZK) om te beoordelen of aan deze criteria is voldaan.

Juridische structuur

Voor ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden is de juridische structuur geregeld, omdat deze vanuit bestaande samenwerkingsverbanden zijn gevormd. De overige samenwerkingsverbanden werken nog niet in een juridische structuur. In veel gevallen is deze nog niet geregeld, omdat men de definitieve wetgeving afwacht. Voor zover bekend zullen de samenwerkingsverbanden in veel gevallen in de vorm van gemeenschappelijke regelingen worden gegoten. Een juridische structuur is noodzakelijk om bijvoorbeeld in het kader van inkoop gezamenlijke verplichtingen aan te gaan. De noodzaak tot een juridische structuur en de mogelijke vorm daarvan is een punt van aandacht voor de komende tijd.

2. Continuïteit van jeugdzorg

In het kader van de decentralisatie jeugdzorg is tussen VNG, Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Staatssecretarissen van VWS en VenJ de bestuurlijke afspraak gemaakt dat alle regio's per 31 oktober 2013 een regionaal transitiearrangement hebben opgesteld. In deze overeenkomst staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorgcontinuïteit garanderen, hoe zij de infrastructuur garanderen om de bestaande cliënten (per 1/1/2015 voor maximaal 1 jaar) deze continuïteit van zorg te bieden en hoe zij de frictiekosten beperken. Gemeenten stellen deze overeenkomst op in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders. De transitiecommissie Jeugd zal de voortgang hiervan monitoren. Het kabinet zal, waar dit nog niet het geval is, snel met duidelijkheid komen over (financiële) kaders en planning. Het wetsvoorstel Jeugd is op 1 juli aan uw Kamer aangeboden.

De organisatie van de eerstelijnszorg en ambulante hulp geven alle gemeenten lokaal vorm. De inventarisatie laat zien dat er voor de uitvoering van specifieke taken uit de decentralisatie jeugdzorg 41 regio's zijn ingericht. In enkele gevallen lijken de regio's een kleine schaal te hebben met het oog op spreiding van de financiële risico's of de regie in de richting van (grote) maatschappelijke en zorginstellingen. Uit de inventarisatie blijkt dat een aantal van deze regio's dit ondervangt door aanvullend bovenregionaal samen te werken. Dit gebeurt onder meer ten behoeve van de taken op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering, de taken van de huidige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld en in veel gevallen ook voor alle vormen van residentiële zorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek.

Deze (boven)regionale samenwerking wordt op korte termijn nader in beeld gebracht om te zien of taken inderdaad op voldoende schaalniveau zijn belegd en om tijdig afspraken te maken tussen gemeenten en zorgaanbieders met het oog op de deadline van 31 oktober 2013 voor de transitiearrangementen. Aandachtspunten daarbij zijn: de wijze van samenwerking (alleen gezamenlijk inkopen, Wgr of ander vormen van samenwerking), afspraken over financiële risicodeling tussen gemeenten, bestuurlijk vastleggen van afspraken over de samenwerking, aanwezigheid contactpersoon namens de regio en het schaalniveau waarop de verschillende taken worden georganiseerd.

Indien gemeenten niet tijdig passende regionale transitiearrangementen afsluiten met aanbieders en financiers van jeugdzorg, dan kan het Rijk een aanwijzing geven met betrekking tot inhoud en wijze van samenwerking. Daarnaast kan het Rijk een samenwerkingsverband middels een AMvB vastleggen.

3. Ondersteuning van gemeenten

Ambassadeurs

Veel samenwerkingsverbanden zullen op korte termijn verder worden ingevuld, zodat ze tijdig kunnen voldoen aan de voorwaarden zoals eerder door de VNG en het kabinet geformuleerd (zie brief d.d. 15 maart 2013) – zeker waar het de samenwerking op het terrein van de jeugdzorg betreft met het oog op 31 oktober 2013 wanneer de transitiearrangementen moeten zijn opgesteld.

Deze zomer zullen door de VNG en BZK ambassadeurs van de samenwerking tussen gemeenten worden aangesteld. Na de zomer zullen zij vooral regio's bezoeken waar bij de Ambtelijke Commissie Samenwerkingsverbanden Sociaal Domein nog vragen zijn over het gekozen samenwerkingsverband (bijvoorbeeld ten aanzien van het gekozen schaalniveau of incongruentie met andere relevante regionale samenwerkingsverbanden) om te onderzoeken welke redenen gemeenten daarvoor hebben en of niet alsnog beter aangesloten kan worden bij bestaande regio-indelingen. Mede met het oog op 31 oktober, zullen zij daarbij waar nodig een «sense of urgency» overbrengen bij de bestuurders en inventariseren waar extra ondersteuning gewenst is. De ambassadeurs zullen hierbij samenwerken met de aanjagers die reeds actief zijn voor de ondersteuning van de arbeidsmarktregio's.

De ambassadeurs rapporteren aan de Ambtelijke Commissie Samenwerkingsverbanden Sociaal Domein. Mocht de samenwerking uiteindelijk niet aan de gestelde criteria voldoen, dan zal de commissie met de gemeente

of het samenwerkingsverband overleggen om te bekijken hoe aan de gestelde criteria kan worden voldaan. Bij onvoldoende voortgang zal het kabinet de (wettelijke) mogelijkheden bezien om de betreffende samenwerkingsverbanden wel aan de gestelde criteria te laten voldoen.

Ondersteuningsprogramma

Indien uit de ronde van de ambassadeurs blijkt dat ondersteuning gewenst is, kan deze vervolgens ambtelijk worden geleverd vanuit een ondersteuningsprogramma voor samenwerking bij de decentralisaties dat deze zomer in samenwerking met de VNG (Slim Samenwerken) en VenJ, VWS en SZW door BZK wordt ingericht.

Op basis van de terugkoppeling van de ambassadeurs over de behoeften van gemeenten, zal vanuit dit programma op verschillende manieren ondersteuning worden geboden aan gemeenten om de samenwerkingsverbanden verder in te richten in aanloop naar de decentralisaties. Dit gebeurt in samenwerking met de VNG, de departementen en de transitiebureaus, waarbij wordt aangesloten bij reeds bestaande ondersteuning – zoals een recent ingericht traject dat gemeenten ondersteuning kan bieden bij het opstellen van transitiearrangementen voor de continuïteit in de jeugdzorg.

Vanuit het programma zal aanvullend ondersteuning worden geboden met name op die terreinen waar de samenwerking nog niet voldoende ingevuld is en waar gemeenten ondersteuning op vragen. Zo wordt, met behulp van het programma Slim samenwerken van de VNG, een kennisnetwerk ingericht. Dit netwerk zal in de komende periode geregeld, ook op verzoek van gemeenten, kennisbijeenkomsten organiseren voor uitwisseling van ervaringen over de verschillende vormen van samenwerking en de ontwikkeling van een samenwerkingsverband. Binnen het kennisnetwerk worden tevens voorbeelden verzameld, uitgewerkt en uitgewisseld. Daarnaast worden leergangen en masterclasses georganiseerd op die onderwerpen waar bij gemeenten nog vragen over bestaan, onder andere de keuze van een juridische basis voor de samenwerking, opdrachtgeverschap en de verevening van financiële risico's. Ook worden er, naar gelang de behoefte van gemeenten, handreikingen ontwikkeld, bijvoorbeeld over de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor gerichte ondersteuning wordt daarnaast een pool ingericht van deskundigen («vliegende teams») die samenwerkingsverbanden, op hun verzoek, in een korte tijd van advies en ondersteuning kunnen voorzien op specifieke aandachtsgebieden. Gemeenten kunnen zelf aangeven waar hun vragen liggen, daarnaast worden zij ook actief benaderd voor input voor de verdere inrichting van het ondersteuningsprogramma.

Inventarisatie

De inventarisatie van 31 mei 2013 geeft een duidelijk beeld van de samenwerkingsverbanden die worden ingericht en de overlap die er al dan niet is met andere regio's. De komende tijd zullen gemeenten verdere afspraken maken om daarmee meer inhoud aan de samenwerking geven. Om zicht te krijgen op de voortgang en de inhoud van de samenwerkingsverbanden, zal de Ambtelijke Commissie Samenwerkingsverbanden Sociaal Domein in de tweede helft van 2013 een nieuwe ronde van de inventarisatie organiseren. Gezien de datum voor de transitiearrangementen voor de continuïteit van zorg vormt 31 oktober een goede meetdatum voor jeugdzorg. Voor de inventarisatie van de nieuwe Wmo-taken wordt naar een geschikt moment gezocht. In deze inventarisatie zullen ook de arbeidsmarktregio's worden betrokken. De uitkomsten van deze inventarisaties zullen aan uw Kamer worden verzonden.

4. Toezeggingen Algemeen Overleg

Tijdens het Algemeen Overleg over het beleidskader herindeling van 3 juli jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de kosten die uittreding van een Wgr-samenwerkingsverband voor gemeenten met zich meebrengt. Daarnaast heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over hogere zorgkosten als gevolg van BTW-heffing binnen samenwerkingsverbanden. Hieronder geef ik u, conform mijn toezegging, een toelichting op beide onderwerpen.

Toezegging kosten uittreding Wgr

Wanneer gemeenten een samenwerkingsverband beginnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), bevat deze wet een aantal voorschriften waar gemeenten aan moeten voldoen. Eén van deze voorschriften betreft het uittreden. Artikel 9 eerste lid van de Wgr bepaalt dat bij een voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling, in de regeling waarmee het samenwerkingsverband wordt ingesteld, bepalingen zijn opgenomen over wijziging van de regeling, toetreding tot de regeling en uittreding uit de regeling. Het is dus aan de gemeenten die een regeling voor onbepaalde tijd treffen om onderling afspraken te maken over het uittreden. Deze wettelijke verplichting ziet niet op gemeenschappelijke regeling die voor bepaalde tijd worden getroffen. Gemeenten kunnen er bij deze regelingen overigens wel voor kiezen afspraken te maken over uittreding. Voor het geval het uittreding ten gevolge van een gemeentelijke herindeling betreft, kan op basis van artikel 41 van de Wet algemene regels herindeling worden afgeweken van hetgeen in de gemeenschappelijke regeling door gemeenten zelf is bepaald over uittreding.

BTW-problematiek samenwerkingsverbanden

Diensten die gemeenten afnemen van elkaar of van gemeenschappelijke regelingen (WGR) zijn doorgaans btw-belast. Deze btw kan in bepaalde gevallen bij het btw-compensatiefonds (BCF) worden gedeclareerd. Met de decentralisaties neemt het aantal samenwerkingsverbanden toe en daarmee waarschijnlijk ook het aantal declaraties bij het BCF. De vraag hierbij is in hoeverre er door het nieuwe samenwerkingsverband in het kader van de gedecentraliseerde taak een extra btw-last die bij het BCF gedeclareerd kan worden ontstaat, die er niet zou zijn geweest als een gemeente deze taak zou uitvoeren zonder samen te werken. Aan het BCF is met ingang van 2015 een plafond gesteld, gebaseerd op de raming van het BCF voor 2014 zoals weergegeven in de begroting 2013. De declaraties als gevolg van nieuwe samenwerkingsverbanden zijn hier niet in meegenomen. Indien er meer btw gedeclareerd wordt dan in het BCF zit, zal het meerdere worden gekort op het gemeentefonds en provinciefonds in de verhouding van de declaraties van de gezamenlijke gemeenten en de gezamenlijke provincies in het betreffende jaar. Afgesproken is dat een ambtelijke werkgroep wordt ingericht bestaande uit Financiën, BZK, VNG en IPO die zal bezien hoe, op het moment dat het plafond van het BCF gaat knellen, bepaald kan worden in hoeverre dat ligt aan de btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden voortvloeiend uit de decentralisaties. In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) in september wordt de voortgang van deze werkgroep besproken.

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