



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Algemene Zaken
Dhr. drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8684

betreft
Overhedenoverleg

uw kenmerk

ons kenmerk
BB/U201300094

bijlage(n)

datum
16 januari 2013

Geachte heer Rutte,

Leden van uw kabinet en de VNG zijn nu bijna twee maanden in gesprek om onze wederzijdse ambities en plannen uit te werken. Op 28 januari aanstaande ontmoeten wij elkaar in een Overhedenoverleg om de balans daarvan op te maken en het vervolg te bespreken. Het bestuur van de VNG heeft er behoefte aan om reeds voorafgaande aan dit overhedenoverleg zijn visie hierop naar voren te brengen. Gemeenten en Rijk delen de doelstelling om van de decentralisaties in het sociale domein een succes te maken. Echter, alles bij elkaar genomen zien wij zeer grote risico's op de drie afzonderlijke decentralisatietrajecten en de samenhang daartussen tegen de achtergrond van de grote achteruitgang in algemene middelen van gemeenten. Deze gecumuleerde risico's liggen behalve in de financiële en juridische sfeer, ook in de maatschappelijke haalbaarheid ervan. Daarom zullen wij in het Overhedenoverleg voorstellen op korte termijn onderzoek te doen naar de uitvoerbaarheid van de decentralisaties, mede gezien de financiële slagkracht van de gemeenten. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld uitgevoerd kunnen worden door het CPB of de Algemene Rekenkamer en moet afgerond worden vóór het eerste decentralisatiewetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Tot de afronding van het onderzoek worden geen onomkeerbare stappen gezet.

1. Gezamenlijke doelstellingen

We hebben een gezamenlijke doelstelling om van de decentralisaties in het sociale domein een succes te maken. Deze decentralisatie-operatie is de omvangrijkste die ooit in ons land is uitgevoerd en heeft grote implicaties voor alle 408 gemeenten en hun inwoners. Ons staat samenhangend beleid op het hele sociale domein voor ogen. Ook het Regeerakkoord onderschrijft het uitgangspunt van integraal werken (één gezin, één plan, één regisseur).

De gemeenten dringen al langer aan op decentralisatie. Het dichterbij de burger organiseren van taken en de mogelijkheden om taken integraal te bezien biedt maatschappelijke voordelen. Vanaf het begin hebben gemeenten ook de voorwaarden scherp gedefinieerd waaronder die maatschappelijke voordelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

In de vorige kabinetsperiode hebben de gemeenten al veel werk verzet om de overgang mogelijk te maken. In de aanloop naar de formatie hebben we in de notitie "Bouwen op de kracht van burgers" een voorschot genomen op hoe die overheveling eruit zou moeten zien. De bereidheid van gemeenten om meer verantwoordelijkheid te dragen in het sociale domein is nog steeds. De voornemens van het kabinet om door te gaan op het pad van de decentralisaties kan daarom op steun van de gemeenten rekenen, maar dan zullen wij wel een aantal scherpe afspraken moeten maken.

De vraag die thans voorligt is dan ook niet óf gemeenten het gezamenlijk doel onderschrijven, maar hoe we gezamenlijk dit doel kunnen bereiken.

2. Conditie

De gemeenten kunnen de te decentraliseren taken alleen waarmaken als sprake is van een échte overdracht van taken die het de gemeenten mogelijk maakt om zelf op lokaal niveau, dicht bij de burgers arrangementen op maat te creëren. In de notitie 'Bouwen op de kracht van burgers' zijn die condities verder uitgewerkt, het gaat met name om de volgende:

Rechtszekerheid voor burgers, met ruimte voor verschil

- Stroomlijning van de rechten en plichten in het sociale domein, dus geen één-op-één-overdracht van verworven rechten die het gemeenten onmogelijk maakt keuzes te maken
- Bij het wettelijk vormgeven van de nieuwe taken krijgen gemeenten een grote vrijheid om lokaal keuzes te maken. Een keuze voor meer landelijke sturing dient nadrukkelijk beargumenteerd te worden, en betekent ook dat gemeenten minder financieel risico moeten lopen.

Voldoende financiële regelruimte om dwarsverbanden tussen de verschillende taken te leggen, via een ontschot budget voor het sociale domein.

Horizontale verantwoording als uitgangspunt. Alleen bij taken waar een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gegarandeerd, verschillen tussen gemeenten niet wenselijk zijn, ingegrepen wordt in de rechtspositie van de burger of rechten een stevige borging vereisen kan een uitgebreider toezichtkader vanuit het Rijk worden opgesteld.

Een samenhangende informatievoorziening. 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.

Een gezamenlijke transitie en transformatieondersteuning waarin Rijk en gemeenten gezamenlijk optrekken voor het gehele sociale domein.

3. Huidig perspectief gemeenten op decentralisaties

Gezien de aanzienlijke bezuinigingen die het kabinet op het terrein van alle drie de decentralisaties wil doorvoeren is het cruciaal dat het Rijk aan de maatschappij duidelijk maakt dat er sprake zal zijn van een stevige versobering ten opzichte van de huidige situatie. Om te bezien hoe het totaalbeeld van de decentralisaties eruit ziet is het van belang om per decentralisatie dieper in te gaan op de voorgestelde maatregelen en de gevolgen voor gemeenten zoals zich die nu aftekenen.

a. AWBZ/ Wmo

Maatregelen

De AWBZ-functie begeleiding gaat per 2015 over naar de Wmo met een bezuiniging van 25% (voorheen 5%), zonder pakketingreep vooraf. Het kabinet veronderstelt dat de bezuiniging van 25% behaald kan worden door efficiënter te werken en de grote beleidsvrijheid. Gemeenten plaatsen hier grote vraagtekens bij.

Een andere kwestie is de dagbesteding, omdat het regeerakkoord uitgaat van het afschaffen van de dagbesteding (onderdeel van de begeleiding) voor nieuwe gevallen. Die dagbesteding moet volgens de Tweede Kamer echter in 2014 gehandhaafd blijven (Motie Samsom), waarbij de bezuiniging van € 290 miljoen op de dagbesteding blijft staan.

De verzorging gaat in 2015 over naar de Wmo met een bezuiniging van 25%, die voor een (onbekend) deel gevonden wordt door een pakketingreep die het kabinet in de AWBZ doorvoert vóór de overheveling. Onbekend is welke bezuiniging dan nog door gemeenten doorgevoerd moet worden.

Het budget van huishoudelijke hulp (HH) in de Wmo wordt met 75% gekort: een verlaging van de decentralisatie-uitkering van € 1,2 miljard. Het kabinet veronderstelt dat deze besparing gevonden kan worden door de HH te richten op "hen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen". Dit is meer dan twijfelachtig, aangezien 80% van de HH-cliënten al in de laagste inkomenscategorie zit.

Er komt een nieuwe regeling "Maatwerk Inkomensondersteuning" van circa € 760 miljoen, die de Wtcg en nog 2 regelingen vervangt. De regeling wordt in 2015 van kracht met een bezuiniging van ca. 45%. Het Rijk kan geen inzicht bieden in de vraag of er groepen in de problemen komen bij een bezuiniging van 45%. De VNG heeft een voorkeur uitgesproken voor het onderbrengen van de nieuwe regeling in de Wmo.

In het regeerakkoord is de extramuralisering van de zorgzwaartepakketten 1 t/m 4 in de periode 2013-2016 opgenomen. Mensen die nu in intramurale voorzieningen verblijven zullen voortaan thuis hun zorg ontvangen. Dit betekent extra taken voor gemeenten op het terrein van met name Wmo en wonen. De in de AWBZ te besparen bedragen lopen in de vele miljarden. De maatregel zal voor gemeenten grote kosten met zich meebrengen, niet alleen voor noodzakelijke woningaanpassingen maar ook voor diverse vormen van noodzakelijke zorg. In het regeerakkoord is hiervoor geen compensatie opgenomen voor gemeenten.

Weging

Op het terrein van de Wmo zijn de risico's groot en in hoge mate onvoorspelbaar. De redenering van het kabinet is dat de financiële taakstellingen gerealiseerd kunnen worden door gemeenten een zeer ruime beleidsvrijheid te geven. We constateren dat die zeer ruime beleidsvrijheid er in feite niet is. Dat heeft primair te maken met de ontwikkelingen met betrekking tot de compensatieplicht. Uit veel beroepszaken blijkt dat rechters de compensatieplicht steeds meer als een zorgplicht beschouwen. Concreet betekent dit dat gemeenten nauwelijks manieren hebben om bij te sturen op aantallen, door bij de instroom strenger te kijken naar inkomen of vermogen, of door voorzieningen als algemeen gebruikelijk aan te merken, of door bepaalde doelgroepen uit te sluiten. Ook missen gemeenten veel mogelijkheden om te sturen op kosten, door bijvoorbeeld de verschuiving van individueel naar collectief, door de omvang van voorzieningen aan een maximum te binden, of door meer drang te gebruiken bij de inzet door familieleden.

Een tweede element is de maatschappelijke uitvoerbaarheid van door het kabinet afgedwongen versoeringen. Daarbij doelen we met name op de kortingen van 75% op het budget voor huishoudelijke hulp en 25% op de begeleiding (inclusief dagbesteding). Als hierdoor maatschappelijk onacceptabele situaties ontstaan, zoals verwaarlozing en vervuiling, dienen gemeenten vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid en de wettelijke algemene zorgplicht in te grijpen. Indien gemeenten het uit zichzelf niet doen, zal de rechter ingrijpen.

Bij een besparingsopgave van 4 à 5 miljard dient het beschikbare instrumentarium toereikend te worden gemaakt, waarbij naar de gehele Wmo dient te worden gekeken. Vooralnog zijn de volgende aanpassingen volgens ons noodzakelijk:

- De compensatieplicht dient zodanig te worden aangepast dat de gewenste kanteling (meer eigen verantwoordelijkheid, meer collectieve voorzieningen, inzet mantelzorg, etc) niet door jurisprudentie onmogelijk wordt gemaakt;
- De PGB-verplichting moet omgezet worden in een kan-bepaling
- De nu zeer beperkte eigen bijdragesystematiek moet omgezet worden in een bredere bepaling die het meewegen "aan de poort" van inkomen en vermogen mogelijk maakt.

- Voorzieningen die door de kabinetsplannen in feite worden teruggebracht tot vangnetvoorziening (huishoudelijke hulp) dienen uit de compensatieplicht (Art 4) te worden gehaald.

b. Decentralisatie Jeugdzorg

Maatregelen

Per 1 januari 2015 gaat de jeugdzorg volledig over naar gemeenten. Dit is inclusief de jeugd-GGZ. Het kabinet heeft als uitgangspunt dat gemeenten voldoende beleidsruimte hebben om de noodzakelijke transformatie door te voeren.

Het kabinet wil heldere afspraken maken over de verantwoording door gemeenten. Gemeenten hebben nog geen duidelijkheid over de omvang en verdeling van het macrobudget.

Ten opzichte van de vorige kabinetsperiode ligt er een extra (niet onderbouwde) taakstelling van € 150 miljoen, bovenop de €300 miljoen uit het vorige Regeerakkoord. Dit betekent een korting van circa 15% van het budget, afhankelijk van het te overhevelen macrobudget (de korting kan procentueel dus ook aanmerkelijk hoger zijn). Vanaf 2012 bezuinigt het kabinet al op de jeugdzorg, de effecten daarvan op de hoogte van het over te hevelen macrobudget weten we nog niet. De nieuwe Jeugdwet kent op onderdelen stringente voorwaarden, daarom vormen kortingen en bezuinigingen een aanzienlijk risico voor de haalbaarheid van de uitvoering.

Weging

De aard en omvang van het over te hevelen takenpakket en het macrobudget zijn nog niet helder. Onduidelijk is of gemeenten voldoende instrumenten (zullen) hebben tot volume- en kostenbeheersing, met name bij de zwaardere geïndiceerde (GGZ)-zorg. Recente en aankomende bezuinigingen dreigen onverkort door te werken in het macrobudget. Transformatie en een beter functionerend stelsel zijn noodzakelijk maar staan op gespannen voet met de extra kortingen die nu worden opgelegd. Daarmee komt een belangrijke reden om tot decentralisatie over te gaan in een ander daglicht te staan.

c. Participatiewet

Maatregelen

De Participatiewet die de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong samenvoegt kent met € 1,2 miljard een grote financiële taakstelling. Op de beschikbare re-integratiemiddelen wordt een doelmatigheidskorting doorgevoerd oplopend tot netto € 138 miljoen in 2017.

Ook het huidige kabinet bouwt de vergoeding voor de sociale werkvoorziening af tot ver onder kostendekkend niveau. De rijksvergoeding dekt de kosten, ook na aftrek van terugverdieneffecten, niet volledig (per SW-plek loopt het tekort op van € 1700 in 2011 tot € 4300 in 2019). Dit betekent dat de sociale werkvoorziening een onevenredig groot beslag legt op de voor re-integratie en begeleiding beschikbare middelen. Over de periode 2014-2018 worden gemeenten geconfronteerd met een financieel vraagstuk van ca. € 1 miljard als het gaat om de SW. En ook ná 2018 blijft het probleem van de SW groot. Over de hele linie (2013-2032) loopt het verschil op tussen de werkelijke kosten en het beschikbaar gestelde budget voor de sociale werkvoorziening tot ongeveer € 2,9 miljard.

Het Rijk rekent met een uitverdieneffect van 25% in het eerste jaar en 50% voor de latere jaren door de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden als gevolg van het krimpende budget voor re-integratie. Het kabinet spreekt de intentie uit om gemeenten veel beleidsvrijheid te geven, zodat zij in staat gesteld kunnen worden om lokaal die keuze te maken die nodig zijn om van de Participatiewet een succes te maken.

Weging

De financiële kaders van Participatiewet zijn zorgelijk. Daar waar het gemeentelijke risico op het uitkeringsbudget beperkt is, geeft het budget voor re-integratie veel zorgen. Over de periode 2014-2018 worden gemeenten geconfronteerd met een op te lossen financieel vraagstuk van ongeveer € 1 miljard als het gaat om de SW. Met de zwakke arbeidsmarkt blijft ondersteuning van gemeenten naar werk belangrijk. Van groot belang is de verdeling van het macrobudget over de individuele gemeenten, waarbij ingewikkelde verdeelvraagstukken spelen.

Een grote mate van beleidsvrijheid is van belang om arrangementen in te kunnen richten die aansluiten bij de potentie van de mensen en bij de potentie van de regionale arbeidsmarkt, ook om dubbelingen te voorkomen. Daarnaast moet het landelijk kader werkgevers en gemeenten echt faciliteren, zonder bureaucratie. De gemeenten lijken meer beleidsvrijheid te krijgen, maar de uiteindelijk in 2013 vast te stellen wet- en regelgeving is hiervoor bepalend.

d. Totaal beeld, financiën en proces

De decentralisaties kunnen niet los van elkaar worden gezien en de uitvoerbaarheid hangt tevens in grote mate af van de algemene financiële kaders. Daarbij kan een moeilijk haalbare maatregel op een deelterrein gecompenseerd worden door kansen bij andere terreinen. In de vorige kabinetsperiode bestond nog een aantal kansen bij de exploitatie van de sociale werkvoorziening doordat de dagbesteding naar gemeenten zou overkomen. Mogelijkheden voor deze wijze van compenseren zien wij nu niet. Er zijn onvoldoende mogelijkheden om kosten en baten in evenwicht te brengen.

De financiële ruimte van gemeenten is zeer beperkt, ook via lokale belastingen. De inkomsten uit grondexploitatie zijn beperkt: de afgelopen jaren is op exploitaties al veel afgeschreven, waardoor het weerstandsvermogen bij veel gemeenten is verdampt.

Het gemeentefonds biedt ook weinig ruimte. Via de trap-op-trap-af systematiek wordt vanaf 2011 fors op het gemeentefonds gekort. In het regeerakkoord van Rutte I ging het om ruim € 1,6 miljard, bij het Lenteakkoord werd het opgehoogd met € 370 miljoen. De startbrief van Rutte II leidt tot een verdere korting € 580 miljoen, in totaal € 2,46 miljard. Daar kan nog bij worden opgeteld de voorgenomen afschaffing van het BTW-compensatiefonds (€ 500 miljoen), de uitname van onderwijshuisvesting (€ 256 miljoen), de afroaming van de efficiencywinst van de schaalvergroting van gemeenten (€ 180 miljoen) en de € 100 miljoen efficiencykorting vanwege de invoering van de RUD's. Allemaal kortingen zonder taakwijzigingen. In totaal zal in 2017 op het gemeentefonds € 3,6 miljard zijn bezuinigd. Het Rijk snijdt ook in bestaande doeluitkeringen, zoals de Huishoudelijke Hulp, RUD's, en de van Montfransgelden. Die kortingen lopen op tot ruim € 2 miljard. Door deze kortingen en het verdampte weerstandsvermogen bij gemeenten zijn de mogelijkheden om te schuiven binnen de gemeentelijke begroting of risico's op te vangen zeer beperkt.

e. Conclusie

Als we kijken naar het proces tot nu toe van Rijk en gemeenten om dit bovenstaande uit te werken, maken wij ons grote zorgen over het slagen hiervan. Ondanks de welwillende inspanningen van de departementen om antwoorden te geven op de vragen van gemeenten is er nog veel onduidelijkheid. Alles bij elkaar genomen zien wij zeer grote risico's op de drie afzonderlijke decentralisatietrajecten (Jeugdzorg, Participatiewet en Wmo), de samenhang daartussen, tegen de achtergrond van de grote achteruitgang in algemene middelen die de gemeenten kunnen inzetten. Deze gecumuleerde risico's liggen behalve in de financiële en juridische sfeer, ook in de maatschappelijke haalbaarheid. Deze risico's worden helder geduid in de brief die u in december jl. ontving van de Rob/ Rfv. De negatieve effecten, waar wij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dragen, zijn mogelijk zo groot dat het bestuurlijk onbeheersbaar wordt. Iets dat wij geen van allen (moeten) willen.

Voorstel

Wij staan nog steeds achter de doelstelling om taken naar de gemeenten over te brengen, om zodoende te komen tot een samenhangend en efficiënt uitgevoerd takenpakket op een niveau zo dicht mogelijk bij de burger. Wij blijven dan ook graag in gesprek met leden van uw kabinet gericht op de voortgang van deze decentralisatieprocessen. Maar er is meer nodig om zicht te krijgen op een goede en verantwoorde uitkomst.

Wij pleiten er daarom voor op korte termijn beter en gefundeerd zicht te krijgen op de uitvoerbaarheid van de decentralisaties, zowel afzonderlijk en als samenhangende totaalpakket, mede tegen de achtergrond van de financiële slagkracht van de gemeenten in het algemeen.

Daarom zullen wij in het Overhedenoverleg voorstellen dat bijvoorbeeld het CPB of de Algemene Rekenkamer dit onderzoekt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van coördinerend minister Plasterk en de VNG. Het onderzoek moet zich richten op de financiële, wettelijke en maatschappelijke voorwaarden waaronder de decentralisaties tot een succes kunnen worden. Het geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wat zijn de consequenties van de afzonderlijke onderdelen en maatregelen, en de cumulatieve effecten
- Welke nieuwe of aangepaste instrumenten hebben gemeenten nodig, zoals in deze brief aangegeven, om de nieuwe taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te voeren,
 - zonder het maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe beleid te verliezen
 - met afdoende financiële kaders
 - met oplossingen voor de risico's en de partij die daarvoor verantwoordelijk is

Het onderzoek moet zijn afgerond vóór het eerste decentralisatie wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Gedurende het onderzoek kunnen geen onomkeerbare stappen worden genomen en vinden de gesprekken met de bewindslieden plaats onder het voorbehoud dat het onderzoek en de conclusies die daaruit getrokken worden een verantwoorde basis opleveren voor uitvoering van de drie decentralisaties. Wanneer het onderzoek spoedig wordt uitgevoerd hoeven de afzonderlijke trajecten daar geen hinder van te ondervinden. Wel kan het leiden tot een goede, integrale kijk op deze majeure operaties ten dienste van onze gezamenlijke verantwoordelijkheid hierin.

Wij hopen op een constructief gesprek hierover op het Overhedenoverleg.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten,



Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Voorzitter

In afschrift aan:
Minister Plasterk
Minister Dijsselbloem
Staatssecretaris Weekers
Staatssecretaris van Rijn
Staatssecretaris Klijnsma