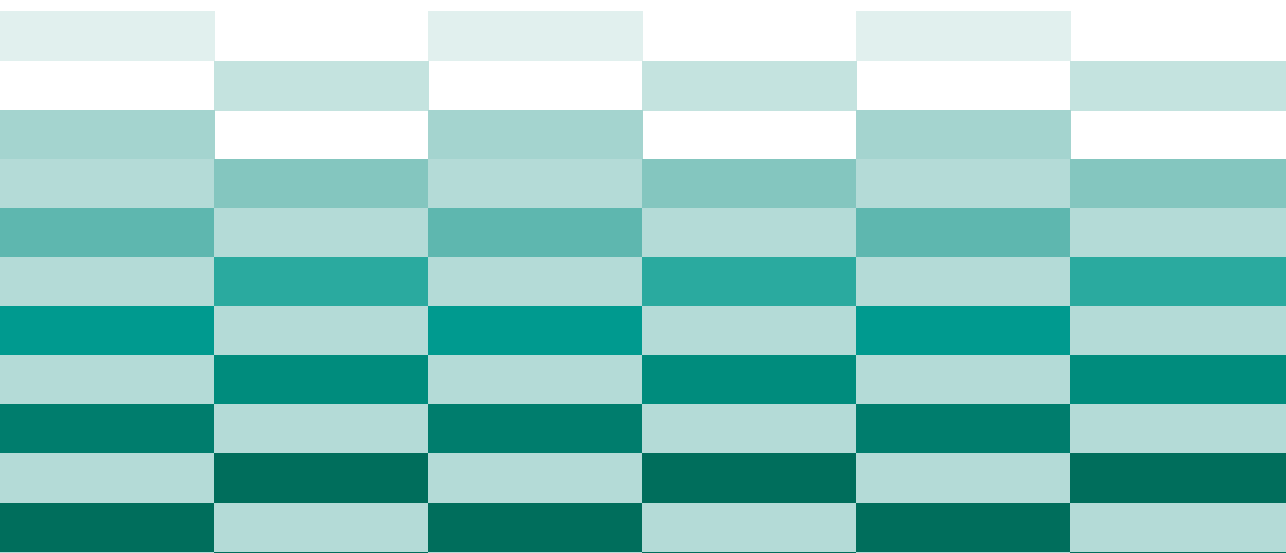


Raad voor de financiële verhoudingen

Geld (om te) zorgen

*Naar een toekomstbestendige bekostiging
van het gemeentelijk sociaal domein*

Juni 2017



Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleidsterreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl

ISBN 978-94-91739-06-4
NUR 823

Inhoud

1	Samenvatting en aanbevelingen	4
2	Inleiding, afbakening en leeswijzer	8
3	Decentralisaties sociaal domein: budgetten en bekostigingsstromen	9
3.1	<i>Motieven achter decentralisatie en bijbehorende budgetten</i>	9
3.2	<i>Randvoorwaarden voor het slagen van decentralisaties</i>	10
3.3	<i>Beknopt overzicht financieringsstromen</i>	11
4	Bekostiging van decentrale taken: ‘Eerst de politiek, dan de techniek’	17
5	Eerste stap: politieke keuzes voor de overdracht naar de algemene uitkering	19
6	Tweede stap: pak de achterliggende financiële vraagstukken op deelterreinen samenhangend aan	22
6.1	<i>Vraagstukken op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet</i>	22
6.2	<i>Achterliggende financiële vraagstukken en mechanismen</i>	26
7	Oplossingsrichtingen en aanbevelingen	33

1 Samenvatting en aanbevelingen

Rond de decentralisaties in het sociaal domein spelen veel discussies die betrekking hebben op de bekostiging. Soms overschaduwden die zelfs de inhoudelijke vraagstukken van beleid en zorg. Dit is reden voor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om de toekomstige bewindslieden en de nieuwe Tweede Kamer advies te geven over hoe een toekomstbestendige bekostiging van het sociaal domein vormgegeven kan worden.

Samenhang met andere adviezen en producten Rob en Rfv

Dit advies hangt samen met twee andere recente producten van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Rfv. In mei 2017 hebben beide Raden in een eZine hun eerste inzichten gepubliceerd over het effect dat de decentralisaties hebben op het functioneren van de lokale democratie en het openbaar bestuur.¹ Daarin werden enkele financiële vraagpunten benoemd, waarover de Rfv aangekondigde te zullen adviseren. Verder zal de Rob een advies publiceren² over de samenhang tussen zorgwetten, naar aanleiding van een aangenomen motie van de Tweede Kamer. De kern van het advies is dat niet de 'schotten' tussen wetten zelf het probleem zijn, maar de ruimte die gemeenten en ketenpartners krijgen om met deze schotten om te gaan. Dit advies over de bekostiging beschrijft welke financiële randvoorwaarden voor deze 'omschotting' nodig zijn.

Maak de politieke keuzes expliciet en maak ze in samenhang

Het advies geeft een overzicht van de geldstromen in het sociaal domein (dat in uitgebreide vorm in voornoemd eZine is opgenomen). Daarna stelt het de kern van het recente Rfv-advies 'Eerst de politiek, dan de techniek' centraal.³ Dat roept op tot het expliciet maken van politieke keuzes en het centraal stellen van de opgave, en niet om te vervallen in technische exercities. Deze oproep vormt het vertrekpunt voor de advisering van de Rfv inzake de financiële vraagstukken in het sociaal domein.

Overzicht en analyse van de knelpunten in het sociaal domein

De Rfv geeft een opsomming en analyse van de actuele beleidsmatige knelpunten die samenhangen met de wijze van bekostiging. Bijvoorbeeld waar de verschillende wettelijke kaders en hun diverse financieringen toe leiden: onder welk kader vallen thuiswonende Wet langdurige zorg (Wlz)-ers, en licht verstandelijk beperkte (lvb-)jongeren? Wie betaalt de woningaanpassingen voor thuiswonende Wlz-ers? En is er sprake van afwenteling op de Participatiewet door de extramuralisering van Beschermd Wonen? Ook komen de financiële aspecten van wal-en-schip situaties aan bod, zoals die van jeugdige gehandicapten en van jongeren die vanaf hun 18^e verjaardag onder andere wetten vallen.

-
- 1 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Gemeenten in 3D*, mei 2017.
 - 2 Raad voor het openbaar bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Te verschijnen in juni 2017.
 - 3 Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, januari 2017.

Verder gaat de Raad in op de financiële mechanismen die door gemeenten niet direct beïnvloedbaar zijn, zoals de huisartsenroute: de huisarts verwijst jeugdigen naar zorgverleningstrajecten, maar de gemeente moet hun zorg betalen. Een ander voorbeeld van factoren die door gemeenten nauwelijks of niet te beïnvloeden zijn, speelt bij gemeenten met specialistische instellingen voor jeugdigen binnen hun grenzen, waar ondertoezichtstelling en voogdij tot financiële knelpunten leiden.

Tot slot trekt de Raad lessen uit de commotie rond huishoudelijke hulp en bespreekt hij de verschillende beelden over de financiële opgave rond de afbouw Wet sociale werkvoorziening (WSW).

De achterliggende financiële mechanismen en gedragingen

De genoemde vraagstukken hebben als achterliggende, gezamenlijke kern dat de bekostigingswijze van invloed is op het gedrag van betrokken partijen, en op de manier waarop zij kunnen bijdragen aan een oplossing.

Het eerste verschijnsel is dat van *mental accounting* ('potjesdenken'): als algemene middelen beschikbaar worden gesteld met een apart label, dan is de ontvanger geneigd om deze labels leidend te laten zijn, en niet de eigen, lokale en integrale afweging. Dit heeft zich voorgedaan bij de – reeds in 2007 gedecentraliseerde – huishoudelijke hulp. Bij nieuwe middelen, zoals voor de nieuwe taken in het sociaal domein is dit begrijpelijk, omdat er bij de overdracht veel onzekerheden waren; het nieuwe budget geeft dan houvast.

Dit hangt samen met het tweede verschijnsel: om stabiel beleid te kunnen maken, hebben gemeenten budgettaire stabiliteit en zekerheid nodig. De decentralisaties behelzen immers niet alleen een verschuiving van taken, maar ook een grote omslag in denken: van recht naar voorziening. De krimp van het bijbehorende budget loopt vooruit op de beoogde resultaten, maar ook op de acceptatie hiervan door de samenleving. Een betrouwbare overheid is hier het sleutelbegrip, maar dat vereist stabiliteit in beleid en budget.

Beheersing van financiële risico's is een derde thema. In de oplossing van beleidsvraagstukken, zoals wal-en-schip-situaties, is ketensamenwerking nodig. De Rob stelt in zijn advies over de samenhang in zorgwetten vast dat de wetgeving hiertoe voldoende mogelijkheden biedt.⁴ Ketensamenwerking vereist echter dat twee financiële mechanismen goed gericht worden.

Het vierde thema is dat voor een goede ketensamenwerking de afwenteling van financiële risico's moet worden voorkomen. De Raad beschrijft welke financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten hierbij kan helpen.

Ten vijfde kan een juiste inrichting van de financiële verhouding een bijdrage leveren bij het probleem van *split incentives*. Dat is het verschijnsel dat de baten van een investering niet altijd terecht komen bij de partij die de investering heeft gedaan. Dit kan een rem vormen op het doen van investeringen die voor het functioneren van de hele keten wel nodig zijn.

4 Raad voor het openbaar bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Te verschijnen in juni 2017.

Aanbevelingen: geef gemeenten tijd, rust en stabiliteit. Laat het aparte label voor de geldstroom voor de nieuwe taken verdwijnen.

Om met deze mechanismen om te gaan, doet de Raad als hoofdaanbeveling dat de voorgenomen overheveling van de nieuwe budgetten voor het sociaal domein naar de algemene uitkering van het gemeentefonds met kracht doorgezet moet worden. Het aparte label dat nu nog bestaat (integratie-uitkering sociaal domein) moet dus verdwijnen. Alleen zo krijgen gemeenten de flexibiliteit om lokaal en regionaal, met ketenpartners en andere gemeenten, wal-en-schip-situaties op te lossen en afwenteling te voorkomen. Daarbij is het zaak dat het Rijk en de landelijke politiek terughoudend zijn met ingrepen bij incidenten en met uniformerende minimumeisen. Dat past bij de politieke keuze die bij de decentralisatie gemaakt is.

Om de bekostiging toekomstbestendig te maken doet de Raad de volgende **aanbevelingen**, die als uitgangspunt het advies van de Rfv nemen⁵, samengevat in de beslisboom van Figuur 3. *De kern is dat de decentralisaties in het sociaal domein tijd nodig hebben om zich uit te kristalliseren. Rust is daarvoor essentieel, qua regelgeving en qua budget. Anders ontstaat overmatig en frequent bijsturen door gemeenten van beleid om ad hoc kosten te besparen. Hierdoor komt het vertrouwen van burgers in gemeenten en het openbaar bestuur onder druk te staan.*

1. (voor het Rijk) Hevel de integratie-uitkering sociaal domein én de integratie-uitkering Wmo (huishoudelijke hulp) beide over naar de algemene uitkering. Hiermee zijn deze geldstromen dus niet meer apart zichtbaar. Dit voorkomt ‘potjesdenken’ en biedt rust.
2. (voor de landelijke politiek) De landelijke politiek moet daarbij zoveel mogelijk afzien van generieke ingrepen bij incidenten, van bestedingseisen en minimumnormen. Deze zijn ook niet nodig: de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep laten zien dat de wet zoals die nu is voldoende waarborgen biedt. Als de landelijke politiek daarentegen ervoor kiest om wel bestedingseisen en minimumnormen voor te schrijven, dan moet het Rijk zelf het financiële risico dragen.
3. (voor de landelijke politiek) De landelijke politiek moet een keuze maken: ofwel de bestedingsverplichting voor Beschut Werken laten vervallen, ofwel Beschut Werken met een specifieke uitkering uit 's Rijks kas financieren. Nu lopen beide door elkaar: de bekostiging suggereert een bestedingsvrijheid die er in feite niet is. Daarmee verdwijnt het beleidsmatige en financiële voordeel van decentralisatie. Ten aanzien van de afbouw van de WSW adviseert de Raad om tot een gezamenlijke basis van feiten te komen, om de discussie over de financiële opgave voor gemeenten zuiver te kunnen voeren. De Thermometer WSW is hierin van belang. De Raad adviseert om de afbouw WSW niet meer via het gemeentefonds, maar via een specifieke uitkering te bekostigen. Dit vanwege het feit dat gemeenten bij deze taak geen beleidsvrijheid hebben, maar bij de huidige bekostiging wel onbeïnvloedbare financiële risico's lopen.
4. (voor het Rijk) Kies voor de indexering van het gemeentefonds een systematiek die ook de rijksuitgaven voor zorg, participatie en inkomensondersteuning meeweegt. Bied gemeenten meer stabiliteit dan nu, bijvoorbeeld door koppeling aan vierjarige uitgavenplafonds.
5. (voor gemeenten en Rijk) De toereikendheid van middelen kan pas gewogen worden als beleid zich na enkele jaren heeft uitgekristalliseerd. Bovendien kan dit alleen beoordeeld worden voor alle gemeenten als collectief, en voor alle gemeentelijke taken als geheel. Dit kan niet voor het

5 Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, januari 2017.

sociaal domein apart. Gemeenten zijn immers vrij in de aanwending van de (hun ter beschikking gestelde) algemene middelen, zoals het gemeentefonds. De weging moet zich dan uitspreken over drie zaken: de omvang en indexatie van het fonds, de verdeling van het fonds en de omvang van het lokaal belastinggebied.

6. (voor alle belanghebbenden) Gemeenten zijn in beginsel zelf aan zet om hun financiële weerbaarheid op peil te houden. Desondanks komt het voor dat een gemeente met een stapeling van onvermijdbare kosten te maken heeft, vanwege externe oorzaken die niet of nauwelijks door die gemeente te beïnvloeden zijn. Een oplossing kan niet wachten tot het moment dat een evaluatie en weging van het budget voor gemeentelijke taken heeft plaatsgevonden. Als bij een gemeente door een dergelijke stapeling grote tekorten ontstaan, moet er volgens de Raad een tijdelijke, financiële individuele hardheidsclausule in werking gesteld worden, maar geen generiek vangnet en ook geen Artikel-12-achtige constructie. Per geval moet bekeken worden welke betrokken partij(en) de ontstane tekorten moeten dekken, en voor welk deel.
7. (voor alle belanghebbenden) Richt 'proeftuinen sociaal domein' in, waarin werkwijzen en leerervaringen opgedaan worden, bijvoorbeeld binnen regio's, met ketenpartners, werkgevers, zorginstellingen, verzekeraars et cetera. Hierin kunnen financiële instrumenten zoals *social impact bonds*⁶ beproefd worden. Andere gemeenten kunnen deze leerervaringen vertalen naar hun eigen lokale context. Voorbeelden staan in Figuur 5.
8. (voor gemeenten en Rijk) Een oordeel over het slagen van de decentralisaties moet niet financieel, maar inhoudelijk zijn, en is niet zwart-wit of definitief. Bovendien is het aan de gemeenteraad om die voor de lokale situatie te beantwoorden. Een gezamenlijk gesprek tussen Rijk en gemeenten blijft echter nodig om elkaars verantwoordelijkheid voor het realiseren van de maatschappelijke doelen te kunnen ondersteunen. Hiervoor is het wel nodig om een beperkte set gezamenlijk gedeelde definities te ontwikkelen, bijvoorbeeld op basis van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van het CBS en KING. Dat scheidt de mogelijkheid om tot landelijk vergelijkbare inzichten te komen en leidt tot een gezamenlijk leerproces.
9. (voor het Rijk) Integraal werken betekent integraal verdelen. De beweging naar één verdeelmodel voor maatschappelijke en vrouwenopvang, beschermd wonen en begeleiding Wmo acht de Raad een goede stap. Volgens de Raad zou ook een volgende stap snel gezet moeten worden, namelijk opname van de verdeling van de middelen voor huishoudelijke hulp (nu nog apart verdeeld) in datzelfde verdeelmodel. Of beter nog, streef ook naar opname hiervan in de (verdeling van de) algemene uitkering.
10. (voor de landelijke politiek): Maak samenhangende keuzes over de principes van het te hanteren verdeelmodel. Wees expliciet over het doel van de verdeelmodellen: moeten ze de transformatie in het sociaal domein bevorderen, moeten ze de financiële risico's voor gemeenten beperken of gaat het om behoud van werkgelegenheid en zorg? Of zijn er zaken die van dusdanig boven-regionaal of landelijk belang zijn dat die beter vanuit het Rijk bekostigd kunnen worden?

6 In Rotterdam is de aanpak van jeugdwerkloosheid gefinancierd met private investeerders (ABN Amro en Start Foundation). Het project wordt uitgevoerd door het bedrijf Buzinezzclub dat jongeren begeleidt naar werk of opleiding. Als het project slaagt, betaalt de gemeente het geïnvesteerde bedrag terug aan de investeerders middels een subsidie. Zie voor andere voorbeelden: Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen – publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, november 2014.

2 Inleiding, afbakening en leeswijzer

In mei 2017 hebben de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gezamenlijk een eerste verkenning gepubliceerd over het effect dat de decentralisaties in het sociaal domein hebben op het openbaar bestuur en de lokale democratie. Die publicatie bevatte als een van de onderdelen een overzicht en analyse van de geldstromen in het sociaal domein, en had een informatief karakter. De Raad concludeerde op basis van die analyse dat advisering over een toekomstbestendige bekostiging van het sociaal domein aan de orde was.

Dit advies lost die belofte in en is gericht aan de Eerste en Tweede Kamer, alsmede aan de toekomstige nieuwe bewindslieden voor BZK, SZW, V&J en VWS. Het heeft betrekking op de geldstromen die naar het gemeentefonds overgeheveld zijn, of daar al langer deel van uitmaken. Het gaat dan om de budgetten voor de nieuwe taken (Integratie-uitkering sociaal domein, IU SD) en budgetten voor bestaande taken: huishoudelijke hulp, maatschappelijke en vrouwenopvang, en taken die al uit de algemene uitkering bekostigd worden (jeugdgezondheidszorg, welzijnswerk, enzovoorts.) De uitkering inkomensdeel participatiewet voor de bijstand en loonkostensubsidies vallen buiten het bestek van dit advies. Wel zullen aspecten benoemd worden als die samenhangen met onderdelen binnen dit bestek, zoals Beschermd Wonen.

Leeswijzer

Dit advies start met een samenvatting van het voornoemde, eerder door de Raad gepubliceerde, overzicht en analyse van de geldstromen in het sociaal domein. De lezer die hiermee bekend is, kan dat overslaan. Daarna vat de Raad in paragraaf 4 het denkkader voor bekostiging van decentrale taken, uit zijn advies 'Eerst de politiek, dan de techniek', samen. Dan wordt in paragraaf 5 de eerste noodzakelijke politieke keuze besproken: de randvoorwaarden voor de overheveling van de IU SD naar de algemene uitkering. In paragraaf 6 wordt dan benoemd dat we er hiermee nog niet zijn: op beleidsterreinen spelen vraagstukken die in de kern een belangrijke financiële component hebben; die worden geïdentificeerd. Daarna worden hiervoor de oplossingsrichtingen in de financiële verhoudingen besproken. In paragraaf 7 worden deze vertaald in concrete aanbevelingen.

3 Decentralisaties sociaal domein: budgetten en bekostigingsstromen

Deze paragraaf is een samenvatting van het overzicht en de analyse van de geldstromen in het sociaal domein, dat eerder is gepubliceerd in de eerste verkenning van de effecten van de decentralisaties op het openbaar bestuur en de lokale democratie.⁷ De lezer die hier reeds van op de hoogte is, kan deze paragraaf overslaan.

3.1 Motieven achter decentralisatie en bijbehorende budgetten

De grote decentralisaties in het sociaal domein 2015 (Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet) hangen samen met een grote bezuinigingsopgave, ingegeven door het effect van de financiële crisis op de overheidsfinanciën. Voor de overgehevelde taken is een miljardenbezuiniging ingeboekt, die in kort tijdsbestek door de gemeenten gerealiseerd moet worden.

Tabel 1. Budgetten drie decentralisaties⁸

	Budgetten (mrd)							Bezuiniging (mrd)
	Vóór 3D	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 t.o.v. Vóór 3D
Jeugd	3,9	3,8	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	0,4
Wmo	4,3	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	0,8
Participatie*)	3,1	2,9	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2	0,9
Totaal IU SD	11,3	10,1	9,9	9,5	9,4	9,3	9,2	2,1

*) dit behelst het budget voor re-integratie, inclusief. nieuwe doelgroepen en afbouw WSW

Voor de nieuwe Wmo is de bezuiniging in één keer genomen, namelijk in het overdrachtsjaar 2015. Voor de Jeugdwet wordt het grootste deel van de taakstelling in 2016 en 2017 opgelegd.

De bezuiniging op taken geclusterd in de Participatiewet zal vanwege de afbouw van de WSW nog vele jaren doorlopen, waardoor de bezuiniging in 2020 van ruim € 2 mrd (bijna 20%) nog verder op zal lopen. Bovendien bezuinigde het Rijk 40% op het budget dat aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld voor de (in 2007 reeds gedecentraliseerde) huishoudelijke hulp.

⁷ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Gemeenten in 3D*, mei 2017.

⁸ Bronnen: MvT Jeugdwet, Kst 33 684, nr. 3. MvT Wmo 2015, Kst 33 841, nr. 2-3. BZK, Rekenmodel Septembercirculaire Gemeentefonds 2015. SZW, kamerbrief over participatiewet en het quotum. BZK, Overzicht specifieke uitkeringen 2014. BZK, Septembercirculaire Gemeentefonds 2016.

De landelijke politiek heeft ervoor gekozen om op een andere manier naar publieke zorgtaken te kijken: “wat kan een hulpbehoevende burger nog wel en zelf?” in plaats van “voor welk gebrek moet hij gecompenseerd worden?” Dit vraagt om meer eigen verantwoordelijkheid van mensen. Daar hoort bij dat rechten in toenemende mate worden omgezet in voorzieningen. Dit laatste betekent dat het ‘op=op’-principe gaat gelden. Dit principe hangt samen met de financiële noodzaak om te bezuinigen op de overheidsuitgaven.

3.2 Randvoorwaarden voor het slagen van decentralisaties

Zonder decentralisatie zou de omzetting van rechten in voorzieningen en meer eigen verantwoordelijkheid, vanwege de combinatie met de bezuiniging, hebben kunnen leiden tot een forse generieke versobering. Decentralisatie biedt echter ruimte voor lokaal maatwerk, waarmee lokaal goede oplossingen met minder middelen bereikt kunnen worden. Maar de noodzakelijke voorwaarde is wel dat gemeenten de beleidsmatige ruimte moeten krijgen om dit lokale maatwerk te kunnen leveren.

De Raad heeft eerder betoogd⁹ dat de landelijke politiek niet te snel moet teruggrijpen op het uniformeren van voorzieningen of het voorschrijven van minimumniveaus. Bij grote bezuinigingen leidt dit immers tot kaalslag: iedereen krijgt hetzelfde, maar veel minder. En zo zal uiteindelijk niemand tevreden zijn.

Verder heeft de Raad gewezen op het risico van ‘potjesdenken’ (*mental accounting*¹⁰) voor het slagen van de decentralisaties. Dit risico ontstaat als budgetten voor nieuwe taken te lang apart zichtbaar blijven, zie Figuur 1.

Figuur 1. De les van Wmo 2007: houd nieuwe budgetten zo kort mogelijk apart zichtbaar

In 2007 is de Wmo ingevoerd, die een samenvoeging was van de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Deze decentralisatie ging gepaard met een overheveling van het budget Hulp bij het Huishouden van de AWBZ naar gemeenten. De Wmo 2007 is opgegaan in de nieuwe Wmo 2015, maar verwarrend genoeg is er voor deze ‘oude’ Wmo nog wel een aparte geldstroom binnen het gemeentefonds blijven bestaan: de integratie-uitkering Wmo. Vanwege de decentralisatie- en maatwerkgedachte was een overheveling naar het gemeentefonds aangewezen, maar vanwege de onzekerheden rond toereikendheid van het budget is deze geldstroom voor huishoudelijke hulp apart zichtbaar gehouden in de IU Wmo. Omdat deze aparte zichtbaarheid echter (te) lang is volgehouden, heeft dit bij zowel Rijk als gemeenten tot ‘potjesdenken’ geleid. Enerzijds heeft het Rijk budgettaire ingrepen in de IU Wmo gedaan als betrof het een budget met een vastgesteld doel. Anderzijds gingen gemeenten hier in mee, hanteerden de ‘rijksnorm’ als lokale norm en vertaalden de bezuiniging op de IU Wmo bijna één-op-één door in hun uitgaven. Zij maakten dus geen integrale afweging binnen het geheel van hun taken die ze uit het gemeentefonds bekostigen.

9 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Onderdeel van Gemeenten in 3D*, mei 2017.

10 R.H. Thaler, *Mental Accounting Matters*, *Journal of Behavioral Decision Making* 12(3):183-206.

Gemeenten namen, mede vanwege deze *mental accounting*, de budgetkorting van het Rijk over. Deze werd weliswaar verzacht in het Zorgakkoord tot een korting van 40% en er kwam een tijdelijke huishoudelijke-hulptoelage (waarbij opvallend genoeg de werkgelegenheidseffecten genoemd werden, niet zorginhoudelijke¹¹), maar de sterke afbouw van huishoudelijke hulp was toen al in gang gezet. Gemeenten bezuinigden op tarieven en uren, hetgeen leidde tot protesten van ontvangers en belangenverenigingen. Verder kwamen thuiszorgorganisaties met hun bedrijfsvoering in de knel.¹² Dit is een illustratie van het risico op ‘kaalslag’ dat kan optreden als de financieringswijze aanzet tot *mental accounting*.

Kortom, een decentralisatie met een krimpend budget dat te lang apart zichtbaar blijft, kan leiden tot een uniforme versobering (‘kaalslag’). Een decentralisatie met bezuiniging heeft daarom meer kans van slagen als budgetten voor nieuwe taken na enkele jaren niet meer apart zichtbaar zijn. Volgens de Raad moet het oormerken van budgetten (dat nog een stap verder gaat dan apart zichtbaar houden) waar sommige moties toe oproepen¹³ daarom afgeraden worden.

3.3 Beknopt overzicht financieringsstromen

De Financiële-verhoudingswet (Fvw), die de geldstromen tussen Rijk en decentrale overheden regelt, definieert twee geldstromen, die fundamenteel van elkaar verschillen:

- Specifieke uitkeringen¹⁴ (“geoomerkte gelden”). Dit zijn rijksuitkeringen waar bestedingsvoorwaarden aan vast zitten: gemeenten mogen deze alleen uitgeven aan een specifiek, door het Rijk bepaald doel. Gemeenten moeten de uitgaven ten laste van deze uitkeringen aan het Rijk verantwoorden.
- Gemeentefonds¹⁵ (“vrij besteedbaar geld”). Uitkeringen uit het gemeentefonds komen ten goede aan de algemene middelen¹⁶ en zijn dus vrij besteedbaar. Dit fonds is een apart begrotingsartikel op de Rijksbegroting en wordt beheerd door de Ministers van Financiën en BZK. Het fonds bevat drie¹⁷ soorten uitkeringen: de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. Deze soorten worden in de paragraaf over het gemeentefonds toegelicht.

11 Kamerbrief VWS 24 april 2013, over resultaten Zorgakkoord.

12 Zie de berichten in Binnenlands Bestuur: [dossier huishoudelijke hulp](#).

13 Motie van het lid Leijten en motie van het lid Voortman, Tweede Kamer, 19 mei 2016.

14 Fvw, Art.15-21.

15 Fvw, Art. 3-14. Dit geldt ook voor provincies en het provinciefonds.

16 Fvw, Art.6, lid 2.

17 Strikt genomen is er nog een vierde: de Aanvullende uitkering in het kader van Artikel 12 Fvw, voor gemeenten die niet op eigen kracht hun begroting structureel en reëel in evenwicht kunnen brengen. Deze heeft inhoudelijk echter geen betrekking op het sociaal domein en wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Voor het sociaal domein zijn de relevante bedragen per (sub)type als volgt:

Tabel 2. Geldstromen in het sociaal domein per type uitkering (2016)¹⁸

Geldstroom	Taken	Omvang	Opmerking
Specifieke uitkeringen (SU)			
<i>bestedingsverplichting; geld is geormerkt voor bepaald doel. Verantwoordingsplicht aan Rijk.</i>			
SU 'Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten' (BUIG)	Inkomensdeel Participatiewet ('bijstand'), IOAW, IOAZ, BBZ	5,8 mrd	Overschotten zijn vrij besteedbaar
Gemeentefonds			
<i>Vrij besteedbare middelen, geen bestedingsvoorwaarden. Verantwoording alleen aan gemeenteraad.</i>			
Integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD) <i>(zie ook Tabel 1)</i>	Jeugdwet, Wmo 2015 en Beschermd Wonen, afbouw WSW, reïntegratiedeel Participatiewet, Beschut Werk	9,4 mrd (2018)	waarvan 1,4 mrd voor Beschermd Wonen (aan 43 centrumgemeenten)
Integratie-uitkering Wmo (IU Wmo)	Hulp bij het huishouden en Wvg ¹⁸	1,1 mrd	Sinds 2007
Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang (DU MO)	Crisisopvang, OGGz, verslavingszorg, etc.	385 mln	voor 43 centrumgemeenten
Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (DU VO)	Opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties	112 mln	voor 35 centrumgemeenten
Algemene uitkering gemeentefonds (AU GF)	Alle 'klassieke' gemeentelijke autonome en medebewinds-taken. Denk voor sociaal domein aan: minimabeleid, schuldhulpverlening, JGZ, GGD's, etc.	n.v.t.	

Specifieke uitkering BUIG

Deze geldstroom is bedoeld voor het verstrekken van wat in de wandeling 'bijstandsuitkeringen' heten. Gemeenten ontvangen deze middelen ter verstrekking van bijstandsuitkeringen aan rechthebbenden. Elke gemeente krijgt een budget toegekend vanuit een verdeelmodel.¹⁹

¹⁸ De voormalige Wet voorzieningen gehandicapten is in 2007 in de (toenmalige) Wmo opgegaan. Deze regelde o.a. de verstrekking van woon- en vervoersvoorzieningen voor gehandicapten.

¹⁹ Gemeenten van minder dan 15.000 inwoners krijgen een budget bepaald op basis van realisatie, gemeenten met een inwonertal tussen de 15.000 en 40.000 krijgen een deels objectief budget, gemeenten met meer inwoners krijgen een volledig objectief budget.

In dit model is een prikkel tot bestandsreductie ingebouwd: indien een gemeente meer uitgeeft aan bijstandsuitkeringen dan het budget dat het Rijk hem ter beschikking heeft gesteld, dan moet hij dit uit de algemene middelen dekken. Een overschot mag de gemeente echter houden.

Voor de bijstand is voor deze bekostigingsvorm gekozen omdat het bij de verlening hiervan gaat om een door het Rijk bepaald uniform recht. Het doel is specifiek en er zijn bestedingsvoorwaarden; daarom is het een specifieke uitkering. Vanwege een maatschappelijk en financieel doel is er prikkelwerking in de bekostiging gebouwd.

Gemeentefonds

Het gemeentefonds is een soort *lump sum* waaruit alle gemeenten een vrij besteedbaar bedrag krijgen; dit geldt zowel voor de algemene als decentralisatie- en integratie-uitkeringen.²⁰ De besteding van de bijdrage uit het gemeentefonds is vrij: over de besteding van middelen uit het fonds is de gemeente alleen aan de gemeenteraad verantwoording schuldig, niet aan het Rijk. Het gemeentefonds is dan ook bedoeld voor uitgaven voor taken waarop gemeenten (veel) beleidsvrijheid hebben. Gemeenten bepalen zelf, en betalen dus ook zelf (uit het gemeentefonds). De (objectieve) verdeling van de algemene uitkering is *kostengeoriënteerd*, dat wil zeggen: welke uitgaven van een gemeente zijn noodzakelijk om op een voorzieningenniveau te komen dat vergelijkbaar is met soortgelijke gemeenten – bij gelijke belastingdruk?²¹

Voor het sociaal domein lichten wij hieronder de relevante uitkeringen (integratie-, decentralisatie- en algemene uitkering) toe.

Gemeentefonds: Integratie-uitkering sociaal domein

In het bestuursakkoord²² tussen VNG en BZK is afgesproken dat er geld vanuit de rijksbegroting overgeheveld wordt naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, ter uitvoering van de *nieuwe* taken in het kader van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. De gedachte achter deze overheveling is dat gemeenten het best in staat zijn om lokaal maatwerk te verrichten, en dat de financiering daarom zo 'ontschot' en vrij besteedbaar mogelijk moet zijn.

De nieuwe taken en het op een nieuwe leest geschoeide beleid moeten echter nog uitkristalliseren, evenals de niet te vermijden kosten. Daarom was het bij het sluiten van het bestuursakkoord onmogelijk om te bepalen of de uitgaven voor de nieuwe taken de bestaande verdeling van het gemeentefonds volgen. Om die reden is dit budget voorlopig apart gezet als *integratie-uitkering sociaal domein* met een eigen verdeling. Deze verdeling was in 2015 gebaseerd op een reconstructie van historische kosten, zodat de bestaande zorg (voor bepaalde cliëntgroepen gold een overgangsrecht van een jaar) gecontinueerd kon worden. Vanaf 2016 vindt er een stapsgewijze overgang naar een geobjectiveerd verdeelmodel plaats dat aan de verdeelprincipes van de algemene uitkering voldoet.

²⁰ Fvw, Art.6, lid 2; Fvw, Art.13, lid 2.

²¹ Fvw, Art. 7.

²² Bestuursakkoord tussen de Minister van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein*, 11 september 2014.

Het apart zichtbaar houden in de IU SD biedt de mogelijkheid om te monitoren of het ter beschikking gestelde budget voldoende is, waarbij conclusies overigens met omzichtigheid getrokken moeten worden, zie Figuur 2 (dat een samenvatting is van wat de Raad hierover gezegd heeft in de eerder verschenen analyse van de geldstromen sociaal domein).

Figuur 2. Het opgeroepen beeld dat ‘gemeenten overschotten op het sociaal domein hebben’, klopt niet

In het najaar van 2016 ontstond ophef over een persbericht van het CBS: gemeenten zouden in 2015 voor € 1,2 miljard ‘zorggeld overgehouden hebben’.²³ Naar aanleiding van de commotie waar dit persbericht toe leidde, heeft het Ministerie van BZK onderzoek laten uitvoeren om een cijfermatige en kwalitatieve duiding hiervan te geven.²⁴

Kort gezegd komt het erop neer dat de uitkomst van een verdeeltechnische berekening letterlijk geïnterpreteerd is – ten onrechte.

De verdeeltechnische berekening waar het om gaat, wordt gebruikt bij het onderhoud van de *verdeling* (dus niet: de omvang) van het gemeentefonds. Hij vervulde vooral een signaalfunctie ten aanzien van de financiële positie in het sociaal domein van gemeenten. De uitkomst is ten onrechte letterlijk geïnterpreteerd in termen van ‘overschotten’ en ‘tekorten’ in euro’s. Binnen de context van de vrije besteedbaarheid van middelen in het gemeentefonds kan er echter geen sprake zijn van ‘tekort’ en ‘overschot’.

Bovendien ging de rekensom over het geheel van taken in het sociaal domein, wat vanuit het beleid van preventie en integraal werken wenselijk is. Er kan dus geen knip gemaakt worden in ‘oude’ en ‘nieuwe’ taken. Bovendien ontbrak een nulmeting (2014), waardoor sowieso al geen conclusie getrokken kon worden over de *nieuwe* taken alleen. De berichtgeving leek te gaan over de besteding van het budget voor de nieuwe taken, maar dat is dus ten onrechte.

Zelfs conclusies over toereikendheid (‘is het overgehevelde budget voldoende?’) moeten met voorzichtigheid getrokken worden, vanwege het bijzondere karakter van het overgangsjaar 2015, dat vooral in het teken stond van zorgcontinuïteit. Bovendien is er nog beperkt zicht op facturen voor langjarige trajecten die nog niet gestuurd – en dus nog niet betaald – zijn, maar waar gemeenten wel rekening mee moeten houden. Het is dan ook belangrijk om op te merken dat gemeenten bestemmingsreserves voor het sociaal domein hebben aangelegd. Niet onvermeld mag blijven dat gemeenten ‘tekorten’ hebben op participatie en bijstand. Tot slot is het belangrijk om te beseffen dat de grootste bezuiniging op jeugdzorg pas vanaf 2016 gaat lopen, zie Tabel 1.

23 Persbericht CBS, 31 oktober 2016; Kamerbrief BZK, 31 oktober 2016.

24 Kamerbrief BZK 28 februari 2017 over onderzoek financiën sociaal domein; *Eindrapport financiële cijfers sociaal domein*, AEF, februari 2017; *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers*, Cebeon, februari 2017.

Niet onbenoemd mag blijven dat een fors deel van deze IU SD (€1,4 mrd) alleen aan 43 centrumgemeenten wordt toegekend. Dit deel is bedoeld om hun taak op het gebied van Beschermd Wonen te bekostigen, waarbij zij de plicht hebben om deze voorziening voor alle gemeenten in hun regio aan te bieden. Aangezien Beschermd Wonen een wettelijke taak voor *alle* gemeenten is, de aansluiting met de andere Wmo-taken geborgd moet worden en deze bekostigingswijze tot risico-afwenteling op andere gemeenten kan leiden (gemeenten kunnen 'hun' mensen met bijbehorende kosten naar de centrumgemeente toeschuiven), ligt er een advies om dit budget aan *alle* gemeenten ter beschikking te stellen²⁵.

Gemeentefonds: Integratie-uitkering Wmo

In 2007 is de Wmo ingevoerd, die een samenvoeging was van de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Deze ging gepaard met een overheveling van het budget Hulp bij het Huishouden van de AWBZ naar gemeenten. De Wmo 2007 is opgegaan in de nieuwe Wmo 2015, maar verwarrend genoeg is er voor deze 'oude' Wmo nog wel een aparte geldstroom binnen het gemeentefonds blijven bestaan: de integratie-uitkering Wmo.

Opvallend is dat de meeste commotie rond de decentralisatie op deze 'oude' Wmo betrekking had, en dan vooral de hulp bij het huishouden, zie Figuur 1.²⁶

Gemeentefonds: Decentralisatie-uitkeringen MO-VO

Het karakter van een decentralisatie-uitkering is binnen de Fwv bijzonder: het zijn middelen die in beginsel tijdelijk toegekend worden en/of uit de aard der zaak een andere verdeling moeten volgen dan de algemene uitkering uit het gemeentefonds, omdat de lokale kostenstructuur afwijkt. Vaak worden deze als vehikel gebruikt voor tijdelijk beleid, zoals versterking van peuterspeelzaalwerk. Voor 2017 gaat het om 43 uitkeringen.²⁷

Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang zijn taken die bij een aantal (centrum)gemeenten historisch gegroeid zijn. Bij wijze van kwaliteitsimpuls zijn die taken in het laatste kwart van vorige eeuw toegewezen aan een landelijk dekkend systeem van centrumgemeenten (43 voor MO, 35 voor VO). De objectieve budgetverdeling poogde een gelijk voorzieningenniveau op dit gebied te waarborgen.

Hoewel DU's in beginsel tijdelijk van karakter zijn, kennen de DU's voor MO en VO een semi-permanent karakter, alleen al vanwege de historische vergroeiheid met de centrumgemeenten van de voorzieningen. Het Rijk onderzoekt op dit moment de mogelijkheid om tot een geïntegreerd verdeelmodel met Beschermd Wonen en de Wmo 2015 te komen²⁸, vanwege de inhoudelijke samenhang en overlap van doelgroepen.

25 Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenbergh), *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, VNG, 11 november 2015.

26 Zie voor een overzicht: Binnenlands Bestuur: dossier huishoudelijke hulp.

27 Bron: rekenmodel septembercirculaire 2016.

28 Kamerbrief VWS 5 juli 2016 over Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

Gemeentefonds: Algemene uitkering

Dit is de voornaamste bekostigingsbron voor de sociale en welzijnstaken die reeds lang bij gemeenten berusten: GGD's, Jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus), minimabeleid (schuldhulpverlening²⁹, stadspassen etc.) en bijzondere bijstand. Het Rijk stelt weliswaar soms minimumnormen vast³⁰, maar in de uitvoering, verdere beleidsinvulling en eventuele 'extra's' zijn gemeenten vrij.

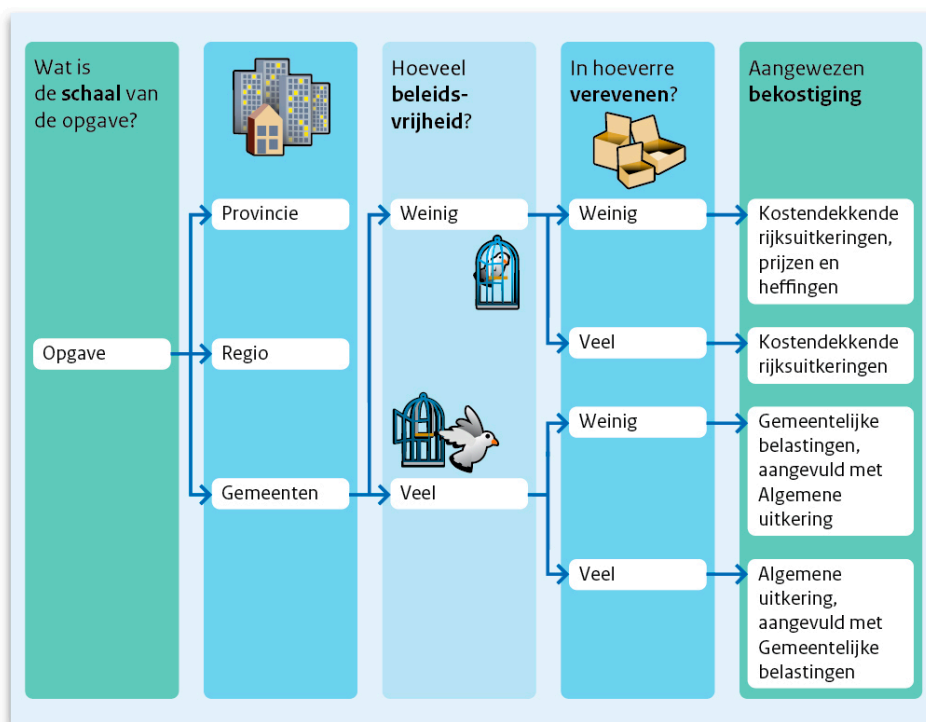
29 Verplicht sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

30 De Wgs stelt de aanwezigheid van gemeentelijk shv-beleid verplicht, de PW verbiedt het voeren van categoriaal beleid bijzondere bijstand (dat wil zeggen: iemand krijgt BB als hij tot een bepaalde groep hoort).

4 Bekostiging van decentrale taken: ‘Eerst de politiek, dan de techniek’

In het advies van de Rfv ‘Eerst de politiek, dan de techniek’ is een instrument gepresenteerd in de vorm van een beslisboom om voor gemeentelijke taken de meest aangewezen bekostigingswijze te bepalen. De kern is dat eerst politieke keuzes gemaakt moeten worden over schaal, beleidsvrijheid van en verevening tussen decentrale overheden. Dan pas kan de wijze en inrichting van de bekostiging (“techniek”) ingevuld worden. De Raad constateerde verrommeling en ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen, aan de hand van voorbeelden waar de techniek aan de politiek vooraf leek te zijn gegaan.³¹

Figuur 3. Beslisboom politieke keuzes en daaruit volgende bekostigingswijzen



³¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, januari 2017.

Voor taken en opgaven van gemeentelijke schaal zijn, afhankelijk van de politieke keuzes, de volgende bekostigingswijzen dus het meest aangewezen:

- Voor taken met weinig beleidsvrijheid voor gemeenten is een kostendekkende rijksuitkering het meest aangewezen, omdat immers voor deze taken het Rijk de aanwending van middelen bepaalt. Decentralisatie van middelen naar gemeenten is dan niet doelmatig en is dan geen versterking van het lokaal openbaar bestuur. Als er verschillen tussen gemeenten mogen bestaan, dan kan gekozen worden voor het principe 'de gebruiker/vervuiler betaalt', zoals voor bouwleges en de reinigingsheffing.
- Voor taken van gemeentelijke schaal waar gemeenten veel beleidsvrijheid hebben en verschillen tussen gemeenten mogen bestaan, zijn gemeentelijke belastingen het meest aangewezen. Denk aan zwembaden, cultuur en recreatie (in de praktijk worden in de Nederlandse situatie deze taken echter nauwelijks op deze wijze bekostigd).
- Als verevening wenselijk is om gemeenten in dezelfde financiële uitgangspositie te brengen, zoals voor sociale taken, dan is een vrij besteedbare algemene uitkering de beste bekostigingswijze. 'Extra's' kunnen gemeenten bekostigen door via eigen belastingen een bijdrage van hun burgers te vragen.

5 Eerste stap: politieke keuzes voor de overdracht naar de algemene uitkering

Volgens de beleidstheorie, zoals die uiteen is gezet in de vorige paragraaf, zijn de decentralisaties in het sociaal domein gestoeld op de volgende drie keuzes:

- *Schaal*. De schaal van de opgave is gemeentelijk – tenzij de schaal en specialistische aard van de taak anders vereisen. Gemeenten staan immers het dichtst bij de burger.
- *Verevening*. Elke gemeente moet in staat zijn om zijn inwoners zorg en ondersteuning te bieden, ongeacht de financiële situatie van die gemeente. Daarom kunnen deze taken het beste vanuit een vereveningsbijdrage vanuit het Rijk bekostigd worden (een algemene uitkering), en niet uit eigen belastingen. Anders wordt de mate van zorg afhankelijk van de financiële situatie van die gemeente.
- *Beleidsvrijheid*. De wet biedt gemeenten binnen bepaalde kaders beleidsvrijheid, zodat ze maatwerk kunnen bieden³². Dit is in lijn met de gedachte achter de decentralisaties zoals die geschetst is in paragraaf 3.

Conclusie: overheveling van de nieuwe middelen sociaal domein naar de algemene uitkering (AU) is de meest geëigende vorm van bekostiging.

Zoals eerder aangegeven wordt het budget voor de nieuwe taken sociaal domein nu nog via een aparte deelstroom binnen het gemeentefonds verdeeld, de integratie-uitkering sociaal domein, om een financieel houvast voor de eerste jaren te hebben. Conform de hierboven benoemde keuzes is het echter de bedoeling om deze in de algemene uitkering op te laten gaan. Het budget van de afzonderlijke geldstromen is dan niet meer apart zichtbaar en het budget van een gemeente wordt dan door de gemeenteraad vastgesteld, zonder dat de geldstroom vanuit het Rijk onbedoeld normerend werkt. Het beoogde jaar van ingang was 2018³³, maar waarschijnlijk wordt dat 2019³⁴.

Overdracht naar de AU voorkomt risico's van mental accounting en versterkt de lokale democratie,...

De Raad is voorstander van overdracht naar de algemene uitkering, omdat dit de mogelijkheid voor lokaal maatwerk vergroot en zo de doelmatige besteding van middelen stimuleert. Hiermee wordt tegelijkertijd de kwaliteit van de lokale democratie en daarmee het openbaar bestuur versterkt. Bovendien is al eerder benoemd dat als een gedecentraliseerd budget te lang zichtbaar blijft, dit tot *mental accounting* leidt. In combinatie met een bezuinigingsoperatie kan dit tot een uniforme versobering van voorzieningen leiden ('kaalslag').

32 Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 12-13; Memorie van toelichting op de Jeugdwet, p. 2-3; Wetsvoorstel invoering Participatiewet, p. 34.

33 Kamerbrief BZK over het intrekken wetsvoorstel sociaal domein, 11 september 2014.

34 Nieuwsbericht VNG over bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, 29 maart 2017.

Daarom is, om de decentralisatie te laten slagen, overdracht van het gedecentraliseerde budget naar de algemene uitkering noodzakelijk. Hiermee wordt de discussie over de aanwending van middelen en de afweging van kosten en baten gelegd waar die hoort: in de gemeenteraad, en niet in de Tweede Kamer. Het budget is immers niet meer apart zichtbaar, zodat de budgettering door het Rijk niet meer leidend kan zijn voor de lokale afweging.

... maar dan moet de landelijke politiek terughoudend zijn met ingrepen,...

Het motto moet dus zijn: politiseer lokaal, depolitiseer centraal. In de eerdere publicatie van de Raad is reeds gewezen op de neiging van de landelijke politiek om bij incidenten te interveniëren of bestedingsvoorwaarden op te leggen. Zo is er een motie ingediend om het budget voor zorg te oormerken³⁵ en zijn er vanuit SZW bestedingsvoorwaarden opgelegd aan de IU SD (er is een verplichting om geld te besteden aan plaatsen voor Beschut Werk). Bij de eerdere decentralisatie in 1997 van onderwijshuisvesting is budget naar het gemeentefonds overgeheveld. Toen enkele jaren geleden bleek dat gemeenten minder uitgaven aan deze taak dan destijds overgeheveld was, is dit verschil gekort op het fonds. Dit is in strijd met de vrije besteedbaarheid van middelen in het fonds.

Bovendien zijn er per AMvB eisen aan de prijsstelling gekomen, die een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit moeten waarborgen³⁶. Dergelijke waarborgen kunnen nodig zijn, maar deze AMvB is lastig toe te passen op aanbestedingen die verder gaan dan pxq, zodat innovatie voor gemeenten lastig wordt. Voorts heeft de Raad gewezen op ingrepen van bovenaf waar andere, lichtere modi aan de orde waren geweest³⁷.

...omdat landelijk politiseren van lokaal beleid de slagingskans van de decentralisaties vermindert.

Dergelijke tendensen om lokaal beleid van bovenaf te beïnvloeden staat haaks op de mate van beleidsvrijheid die gemeenten nodig hebben om lokaal de beste oplossingen vorm te geven. Omdat de decentralisaties gepaard zijn gegaan met een bezuiniging op het budget die nog jaren doorloopt (zie Tabel 1), dreigt er dan een uniforme verlaging van het voorzieningenniveau, en zal uiteindelijk niemand van de hulpbehoevende burgers tevreden zijn.

35 Motie van het lid Leijten en motie van het lid Voortman, Tweede Kamer, 19 mei 2016.

36 Stb 2017, 55, 10 februari 2017.

37 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Onderdeel van Gemeenten in 3D*, mei 2017.

Figuur 4. Advies van de Raad: politiseer lokaal, depolitiseer centraal. Hou dus vast aan overheveling naar de algemene uitkering en leg geen bestedingsvoorwaarden op.

Om de decentralisaties te laten slagen, moet voorkomen worden dat ingrepen van bovenaf en bestedingseisen tot uniforme versobering van voorzieningen leiden. Daarom steunt de Raad het voornemen tot een overdracht naar de algemene uitkering, om *mental accounting* te voorkomen en zo de politieke discussie van het landelijke naar het lokale niveau te verplaatsen.

Kies voor een indexering die inhoudelijk en budgettair de kosten van zorg en ondersteuning volgt en stabiliteit biedt.

Een aanvullende voorwaarde is dat de landelijke politiek terughoudend moet zijn met ingrepen van bovenaf en met bestedingseisen. Deze vormen een risico voor het slagen van de decentralisaties. Als echter in de komende jaren blijkt dat de landelijke politiek – ondanks deze risico's – de *uitkomsten* van lokaal beleid wil bepalen en prikkels voor het behalen van beleidsdoelen wil stimuleren, dan hoort daar volgens de Raad een andere financiering bij, namelijk een specifieke uitkering sociaal domein, waarbij het Rijk het financiële risico draagt.

6 Tweede stap: pak de achterliggende financiële vraagstukken op deelterreinen samenhangend aan

Met een overdracht naar de algemene uitkering is men er echter nog niet. Op beleidsinhoudelijke terreinen spelen er vraagstukken die mede financieel van aard zijn en die nog niet of niet volledig opgelost zijn. Eerst bespreekt de Raad deze vraagstukken inhoudelijk, om vervolgens de gemeenschappelijke financiële componenten hiervan te duiden. Deze monden uit in een conclusie over de betekenis voor de financiële verhoudingen.

6.1 Vraagstukken op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet

Per beleidsterrein worden de vraagstukken kort, in één zin, beschreven. Per vraagstuk volgt voor de geïnteresseerde lezer een toelichting.

De budgetverdeling Maatschappelijke Opvang (MO) en Vrouwenopvang (VO) is nog in ontwikkeling en hangt samen met de bekostiging van beschermd wonen.

Toelichting. Over de budgetverdeling voor maatschappelijke en vrouwenopvang heeft in de zomer van 2015 een discussie gespeeld³⁸, die ook samenhang met de overheveling van de middelen uit de AWBZ die voorheen aan de zorg voor deze doelgroepen werden besteed. De staatssecretaris zag destijds geen aanleiding om van de voorgestelde objectieve verdeling af te wijken of de verdeelmodellen voor MO en VO te herzien, omdat bij gemeenten, branche- en koepelorganisaties geen behoefte hiertoe bestond en hem geen concrete en urgente signalen hebben bereikt.³⁹ In bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG is afgesproken om voor 2017 beide budgetten 50% historisch te verdelen en 50% objectief. Voor MO betekent dit een bevrozing totdat meer duidelijkheid is over positionering, inrichting en bekostiging van Beschermd Wonen⁴⁰.

De budgetten voor de Wmo moesten door verkeerde aannames achteraf gecorrigeerd worden (startstreepmutaties Wmo en Wlz).

Toelichting. Bij het bepalen van de budgetten voor de Wmo respectievelijk Wlz zijn cliënten aan andere wetten toegedeeld dan waar ze feitelijk hoorden (verkeerde startstreep). Het gaat dan onder andere om cliënten met een Volledig Pakket Thuis, om tijdelijk verblijf licht verstandelijk beperkten (LVB'ers), en Wlz-indiceerbaren (waarover meer in het volgende punt).

38 Brief Federatie Opvang 27 juli 2015; Kamervragen lid Bergkamp aan de staatssecretaris VWS 28 juli 2015.

39 Beantwoording door de staatssecretaris van VWS van de Kamervragen lid Bergkamp van 28 juli 2015, 3 september 2015.

40 Bestuurlijke overleggen Rijk en VNG, 25 april en 19 mei 2017.

De budgetten zouden hierop aangepast moeten worden, maar de bestuurlijke afspraak is om de resulterende kortingen pas per 2017 door te voeren.

Wlz-indiceerbaren: onder welk kader vallen thuiswonende Wlz'ers en licht verstandelijk beperkte (lvb-) jongeren?

Toelichting. Een belangrijke groep waar Rijk en gemeenten van willen voorkomen dat er wal-en-schip situaties ontstaan, zijn de Wlz indiceerbaren. Dit is de “groep thuiswonende cliënten met een extramuraal indicatie die volgens de verwachtingen van destijds waarschijnlijk zouden voldoen aan de toegangscriteria van de Wlz”⁴¹. Ongeveer 13.000 cliënten hebben voor een overgangsrecht gekozen, dat gold tot 1 januari 2017, met een overdrachtstraject tot 1 juli 2017. Het CIZ heeft deze mensen een herindicatie gegeven; 74% krijgt een Wlz-indicatie en de rest komt in aanmerking voor de Wmo of de Zvw. Een deel hiervan bestaat echter uit jeugdigen, voor wie het criterium ‘is er ontwikkelperspectief?’ doorslaggevend is. Hierdoor dreigen alsnog onduidelijkheden en wal-en-schip situaties te ontstaan. Voor deze jongeren ontstaat als zij 18 worden mogelijk een aansluitingsprobleem met de andere wetten: de Wmo, de Zvw, de Wlz en Passend Onderwijs⁴². Hier doen de ministeries van VWS en V&J momenteel onderzoek naar⁴³.

Wie betaalt de woningaanpassingen voor thuiswonende Wlz-indiceerbaren?

Toelichting. Doordat mensen met een Wlz-indicatie langer thuis willen blijven wonen, zal er meer behoefte zijn aan woningaanpassingen, zoals een traplift. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de taken ‘woningaanpassingen’ en ‘hulpmiddelen’ voor thuiswonende Wlz-cliënten per 2018 naar de Wlz over te hevelen, maar met name vanwege de helderheid voor de cliënten (één loket) is besloten om dit niet te doen⁴⁴. Dit doet de financiële druk op de Wmo toenemen. Er zijn plannen voor een landelijk fonds geopperd en de VNG dringt er bij het Rijk op aan om de kosten hiervoor goed te monitoren⁴⁵.

Commotie rond huishoudelijke hulp.

Toelichting. De meeste commotie rond de Wmo heeft betrekking op de – reeds in 2007 gedecentraliseerde – huishoudelijke hulp.⁴⁶ Korthedshalve wordt die op deze plaats niet nogmaals uit de doeken gedaan, maar de conclusie getrokken uit Figuur 1. Volgens de Raad is ook overdracht van het budget voor de ‘oude’ Wmo 2007 naar de algemene uitkering aan de orde, om dezelfde redenen als in paragraaf 5 uiteengezet.

Overigens laten de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zien dat de huidige Wmo en Jeugdwet, zoals die nu zijn, voldoende waarborgen bieden.⁴⁷ Extra minimumeisen vanuit de

41 Kamerbrief VWS 7 juli 2016, *Afronding herindicatietraject Wlz-indiceerbaren*.

42 Motie Dik-Faber en Voordewind, 17 maart 2016.

43 Kamerbrief Staatssecretaris VWS en Minister V&J, 22 juni 2016.

44 Notitie ministerie VWS, *Positionering hulpmiddelen en woningaanpassingen bezien vanuit het perspectief van de Wlz-cliënt*, november 2016; VNG ledenbrief 4 januari 2017.

45 Binnenlands Bestuur, 9 januari 2017.

46 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Onderdeel van Gemeenten in 3D*, mei 2017.

47 Centrale Raad van Beroep, uitspraakdatum 11 januari 2017, Zaaknummers 16/2027 WMO15, 16/2029 WMO15, 16/2039 WMO15, 16/2040 WMO15/CRvB; uitspraakdatum 1 mei 2017, Zaaknummer 16/4442 JW

landelijke politiek en andere ingrepen zijn dus niet nodig. Bovendien staat de procedure van bezwaar en beroep open.⁴⁸

Huisartsenroute: de huisarts verwijst, de gemeente moet betalen.

Toelichting. Bij de Jeugdwet is het belangrijk om te bedenken dat de gemeente niet altijd zelf aan het stuur zit. Het gaat dan met name om beslissingen van huisartsen om op medische gronden een kind in een traject te plaatsen. De gemeente oefent geen invloed uit op deze beslissing, maar draagt wel de kosten voor dergelijke (soms begrotelijke) trajecten. Dit staat bekend als de ‘huisartsenroute’. Het wordt als onwenselijk ervaren als gemeenten invloed zouden mogen uitoefenen op deze route, omdat zij dan ‘op de stoel van de arts gaan zitten’. Deze ‘huisartsenroute’ is in feite ontstaan doordat voorheen verzekerde zorg is overgegaan naar een ‘gesloten einderegeling’ bij gemeenten. Herroeping hiervan is echter niet aan de orde. Daarom staan gemeenten voor de vraag hoe hiermee om te gaan. Het ligt voor de hand dat zij op regionaal niveau met elkaar afspraken moeten maken voor deling van financiële risico’s, maar ook ‘aan de voorkant’ moeten inzetten op preventie, in samenwerking met bijvoorbeeld huisartsen en JGZ. Verder is aan de orde of gemeenten met huisartsen afspraken kunnen maken om – op voldoende geaggregeerd, dus niet tot personen herleidbaar, niveau – inzicht te krijgen in het aantal kinderen dat een beroep gaat doen op zorg.

Gemeenten met hoge kosten voor jeugdhulp vanwege specialistische jeugdzorg, voogdij en ondertoezichtstelling.

Toelichting. In het verband van zware jeugdzorgtrajecten speelt ook weer de aanwezigheid van specialistische instellingen met landelijke uitstraling een rol. Voor wat betreft de inkoopkant heeft de VNG voor gemeenten afspraken gemaakt met landelijke jeugdhulpaanbieders die een specialistische functie met landelijke uitstraling hebben. Aan de uitgavenkant kunnen gemeenten echter geconfronteerd worden met hoge kosten vanwege de aanwezigheid van specialistische instellingen, waar ze geen of beperkte invloed op hebben. Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet – op titel waarvan de kosten voor de herkomstgemeente zijn – biedt voor deze gemeenten niet altijd een oplossing. Als een jeugdige onder voogdij van een instelling geplaatst wordt, dan zijn de kosten voor de gemeente waar de instelling gevestigd is. Tevens hebben sommige van deze instellingen een rol in de instandhouding van een landelijk dekkende infrastructuur voor specialistische jeugdzorg. Daarom wordt het onwenselijk geacht als hun voortbestaan in gevaar komt. De staatssecretaris van VWS heeft toegezegd deze gemeenten tegemoet te komen met een compensatieregeling, te betalen uit het macrobudget Jeugd⁴⁹. Dit probleem wordt mede veroorzaakt doordat de – met aannames – gereconstrueerde historische kosten voor voogdij en 18+’ers niet aan blijken te sluiten bij de daadwerkelijke uitgaven⁵⁰. Een dergelijk probleem met het woonplaatsbeginsel speelt bij bijzondere kosten Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. In het huidige woonplaatsbeginsel is het woonadres van de ouder met gezag leidend, maar er zijn een aantal problemen. In de eerste plaats kan dit niet uit de BRP⁵¹ gehaald worden en in de tweede plaats kunnen er geschillen zijn over de woonplaats van de ouder met gezag. Er is een advies om – voor de jeugdigen met verblijf – om de gemeente waar de

48 Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 13.

49 Kamerbrief VWS 17 februari 2017 t.b.v. AO Jeugd op 23 februari 2017.

50 Ministeries van V&J en VWS, *Factsheet compensatieregeling Jeugdhulp 18+ en voogdij*, januari 2017.

51 Basisregistratie personen (de vroegere Gemeentelijke Basisadministratie).

jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was, verantwoordelijk te laten blijven. De Staatssecretaris heeft toegezegd om de haalbaarheid van dit voorstel te toetsen en parallel daaraan de procedure te starten om de Jeugdwet hierop aan te passen⁵².

Wal-en-schip-situaties voor jeugdige gehandicapten.

Toelichting. Een voorbeeld dat recentelijk de aandacht heeft getrokken, is de onduidelijkheid onder welk regime ondersteuning van gehandicapte jeugdigen (en de gezinnen waar ze in opgroeien) moeten vallen: de Jeugdwet of de Wlz. Dit komt door onduidelijkheid over de wettelijke definitie van ‘ontwikkelperspectief’, dat bij jeugdigen lastig vast te stellen is. Feit blijft dat er wel budget voor hun ondersteuning is, maar door onduidelijkheid van afbakening ontstaan wal-en-schip-situaties.

Wal-en-schip-situaties voor de overgang 18-/18+.

Toelichting. Ook de wal-en-schip situaties waar jeugdigen in terecht kunnen komen omdat zij vanaf hun 18^e niet meer onder de Jeugdwet vallen, hebben in de media veel aandacht gekregen en mogen op voortdurende aandacht van de Kamer rekenen⁵³. De verantwoordelijke bewindspersoon heeft hoge prioriteit gegeven aan de oplossing van de vele aansluitingsvraagstukken⁵⁴, zoals verlengde pleegzorg, jongeren met schulden, de aansluiting onderwijs-zorg-werk, de overgang jeugd-GGZ naar volwassenen-GGZ, en de overgang van jongeren met (verstandelijke) beperkingen op het moment dat ze 18 worden. Hiertoe is onder andere de landelijke “Werkagenda 18- 18+” ingericht, met als belangrijk product de handreiking ‘18-/18+: van jeugd naar volwassenheid’⁵⁵.

Verdeling BUIG blijft (bij sommige gemeenten) de gemoederen verhitten.

Toelichting. De verdeling van het budget inkomensdeel Participatiewet blijft de gemoederen bezig houden, maar naar het oordeel van de Raad is SZW er in geslaagd om een werkend model te ontwikkelen, dat op een zo eerlijk en objectief mogelijke wijze, op grond van bijstandskansen van huishoudens, de budgetten van gemeenten bepaalt⁵⁶. Dit moet bijdragen aan de versterking voor het bestuurlijk draagvlak voor de financiering, waarin ook de prikkelwerking van belang is om het bijstandsbudget te beheersen.

Er zullen aandachtspunten blijven, een model is nooit perfect. Daarbij wijst de Raad er wel op dat er voor deze ‘onverklaarbare’ afwijkingen een vangnet beschikbaar is. Anderzijds mogen afwijkingen niet zo groot zijn, dat ze voor de betreffende gemeenten de prikkel tot bijstandsreductie verminderen. Wel is er aandacht nodig voor een mogelijk afwentelingsprobleem dat ontstaat door de extramuralisering van Beschermd Wonen, dat in het volgende vraagstuk wordt toegelicht.

Mogelijk afwenteling Beschermd Wonen op Participatiewet door extramuralisering.

Toelichting. Voor intramuraal wonende cliënten beschermd wonen geldt dat zij in het algemeen geen huur betalen. Van de gemeente ontvangen zij, mits zij recht op bijstand hebben, zak- en kleedgeld. Vanwege de extramuralisering echter wonen zij steeds vaker (semi-)zelfstandig; dit worden wel semi-murale inwoners genoemd. Als zij echter huur voor hun woning moeten betalen, betekent dit

52 Zie Kamerbrief VWS 17 februari 2017 t.b.v. AO Jeugd op 23 februari 2017.

53 Motie van de leden Dik-Faber en Voordewind, 17 maart 2016.

54 VWS, *De ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid*, kamerbrief 25 januari 2017.

55 VWS, *voortgangsrapportage Nieuw Jeugdstelsel*, november 2016.

56 Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet*, 30 juni 2016.

vaak dat gemeenten hun een volledige bijstandsuitkering verstrekken. Zo zou dus sprake kunnen zijn van afwetting van Beschermd Wonen op de Participatiewet. In welke mate dit gebeurt, in hoeverre gemeenten hier invloed op kunnen uitoefenen en tot welke financiële gevolgen dit leidt, is echter nog onduidelijk. Vanwege de extramuraliseringsbeweging is dit echter belangrijk genoeg om te benoemen.

Nasleep verhoogde asielinstream.

Toelichting. Door de verhoogde asielinstream is ook het aantal mensen met een vluchtelingenstatus toegenomen. Op zijn beurt vergroot dit het beroep op bijstand. Daartoe is het definitieve macrobudget voor 2016 verhoogd met € 85 mln⁵⁷ en het voorlopige macrobudget voor 2017 met € 90 mln⁵⁸. Verder is er voor 2016 en 2017 voor de bestrijding van de kosten via DU's ongeveer 200 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Niet bestede middelen vallen weer terug aan SZW.

Afbouw WSW: Verschillende beelden over de financiële opgave.

Toelichting. Een punt van zorg op financieel gebied blijft de afbouw van de WSW. De huidige aanspraken worden gecontinueerd, maar in hoeverre deze een zware wissel gaan trekken op de gemeentelijke middelen⁵⁹ is sterk afhankelijk van aannames⁶⁰. Het is dus belangrijk om scherp in de gaten te houden welke aannames waar blijken te zijn en welke niet, om te beoordelen of de afbouw van de WSW⁶¹ de inzet van andere instrumenten, zoals loonkostensubsidie en beschut werk, in gevaar brengt. Het Ministerie van SZW laat een langjarig onderzoek uitvoeren, onder de noemer 'Thermometer WSW', dat helderheid moet brengen in de onderliggende feiten.

Verplichting tot aanbieden van Beschut Werk.

Toelichting. Gemeenten zijn sinds 1 januari 2017 verplicht om Beschut Werk⁶² aan te bieden, ondanks een negatief advies van de Raad van State.⁶³ De wetgever stelt dus bestedingsvoorwaarden en eisen aan beleidsresultaten. Dat er voldoende budget zou zijn en er een bonus per plek uitgekeerd wordt⁶⁴, doet niets af aan het feit dat een dergelijke ingreep in strijd is met de beginselen van decentralisatie en overheveling van het budget naar het gemeentefonds. Dat kent immers geen bestedingsvoorwaarden. Dergelijke maatregelen en voornoemde bestedingseisen, hoe begrijpelijk ook, zijn alleen mogelijk als de wetgever alsnog de keuze maakt om de middelen via een specifieke uitkering te verstrekken. Dit heeft echter andere nadelen, die op diverse plekken in dit advies besproken zijn.

6.2 Achterliggende financiële vraagstukken en mechanismen

Elk van bovengenoemde vraagstukken heeft in de kern een financiële component, waarbij de bekostigingswijze het gedrag van de betrokken actoren beslissend kan beïnvloeden.

57 SZW, toelichting definitief macrobudget gebundelde uitkering 2016.

58 SZW, toelichting voorlopig macrobudget gebundelde uitkering 2017.

59 Brief Cedris: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/10/14/ontwikkeling-uitstroom-wsw>.

60 Kamerbrief SZW, *Beschikbaarheid middelen WSW en Beschut Werk*, 5 december 2016.

61 Kamerbrief SZW, 24 juni 2016, kst 29 817, nr. 137. Berenschot, in opdracht van het Ministerie van SZW, *Thermometer WSW (Nulmeting)*, 31 januari 2016.

62 Kamerbrief SZW Participatiewet en Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, 24 juni 2016.

63 Raad van State, Advies over voorstel wijziging Participatiewet, Advies W12.16.0278/III, 6 oktober 2016.

64 SZW, Kennisdocument Beschut Werk, versie maart 2017; Kamerbrief SZW, *Beschikbaarheid middelen WSW en Beschut Werk*, 5 december 2016.

Deze mechanismen beschrijft de Raad hieronder, waaruit bouwstenen afgeleid kunnen worden voor de oplossingsrichtingen en aanbevelingen.

Toereikendheid van het budget, voorspelbaarheid en stapeling van financiële risico's.

Gun gemeenten de tijd; dat is essentieel voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur

De vormgeving van beleid en de uitwerking van nieuwe principes in de samenleving ('van recht naar voorziening', 'meer eigen verantwoordelijkheid') hebben tijd nodig, tijd die gemeenten gegund moet worden. Tussentijds op incidenten bijsturen met structurele regelgeving en budgettaire ingrepen belemmert de gemeenten en hun partners in zorg en participatie om gezamenlijk langetermijnbeleid vorm te geven. Daardoor zou het vertrouwen van burgers in gemeenten en het openbaar bestuur onder druk komen te staan.

Belangrijk is om te beseffen dat met minder budget de zorg en participatie niet meer op dezelfde manier als vroeger vormgegeven kunnen worden. De acceptatie door de samenleving van deze politieke keuze zal tijd in beslag nemen, maar gemeenten zijn wel de bringer van deze onwelkome boodschap. Bovendien zal de hervorming van zorg en participatie vele jaren in beslag nemen, terwijl de daling in budget veel sneller gaat, zoals Tabel 1 laat zien. De budgetdaling loopt dus vooruit op de te bereiken beleidsmatige, maatschappelijke en financiële opgave.

Daarom moet aan gemeenten die tijd gegund worden. Voorspelbaarheid van het macrobudget dat zij gezamenlijk ter beschikking hebben is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Door de korte tijd echter waarin de decentralisaties vormgegeven zijn, zijn er verkeerde aannames gemaakt over aantallen cliënten, zodat er te veel budget overgeheveld werd, dat achteraf (vanaf 2017) gecorrigeerd werd (startstreepmutaties).

Voor een oordeel over de toereikendheid is het nog veel te vroeg en dit leidt af van de werkelijke vraag. Bovendien is een dergelijk oordeel alleen voor alle gemeentelijke taken samen mogelijk: 'de nieuwe zorgtaken' zijn niet met een schaarjte te knippen.

Bij de bezuiniging die volgens Tabel 1 door gemeenten binnen korte tijd bereikt moeten worden, dringt zich de vraag op of het gedecentraliseerde budget voldoende is voor de taken die gemeenten hebben. In de context van beleidsvrijheid en de bestedingsvrijheid van het gemeentefonds is deze vraag niet zwart-wit te beantwoorden. In Figuur 2 is al het – onterechte – beeld besproken dat 'gemeenten overgehouden zouden hebben op het sociaal domein', terwijl dat binnen deze context niet geconcludeerd kan worden. Anderzijds verwachten een aantal gemeenten zelf in de komende jaren 'tekorten' op het sociaal domein.⁶⁵

De vraag of het budget 'voldoende' is, lijkt in het maatschappelijk discours echter de wezenlijke vraag te vervangen: hebben mensen de zorg gekregen die ze nodig hebben? Maar de beantwoording van die vraag is niet aan de landelijke politiek, maar aan de gemeenteraden. Het is dan ook aan de gemeenteraden om te bepalen welk budget noodzakelijk is voor de volgens hen noodzakelijke zorg en ondersteuning.

65 AEF, *Blijvend vernieuwen in het sociaal domein – een quickscan naar gemeenten met financiële tekorten*, 10 april 2017.

Bovendien is het zorginhoudelijk gezien onmogelijk om de nieuwe taken los te zien van de oude. Er is immers behoefte aan meer integraal en preventief werken, waar juist ook de 'oude' taken van gemeenten een rol in spelen. Men denke aan het klassieke welzijnswerk. Naarmate het nieuwe beleid van gemeenten verder uitkristalliseert, zullen oude en nieuwe taken steeds verder verweven raken. Uit het onderzoek dat de Minister van BZK heeft laten uitvoeren bleek dat er nu reeds een grote diversiteit is in hoe gemeenten het sociaal domein (en taken daarbinnen) afbakenen,⁶⁶ en die diversiteit is noodzakelijk om burgers passende zorg en ondersteuning te kunnen geven. De nieuwe taken – en het daarvoor beschikbare budget – zijn dus niet met een schaarstje los te knippen van de bestaande taken en budgetten.

Als over enkele jaren de toereikendheid van het budget voor alle gemeentelijke taken gezamenlijk beoordeeld wordt, dan dient een bestuurlijke weging plaats te vinden over omvang en verdeling van het fonds en omvang van het gemeentelijk belastinggebied.

Financieel-technisch is het vraagstuk van toereikendheid eveneens slechts indirect te beantwoorden, en dan niet eens letterlijk. Binnen het gemeentefonds kan immers niet van 'tekort' of 'overschot' gesproken worden: gemeenten zijn vrij in de afweging van kosten en baten. Bij stijgende uitgaven voor het sociaal domein zouden ze kunnen besluiten om minder aan fysieke en ruimtelijke taken uit te geven, of om meer belasting te heffen.

Dit laat onverlet dat bij deze afweging de omvang van beschikbare middelen de sleutel is. De gemeenteraad zal immers niet alle wensen kunnen honoreren; het beschikbare budget, ook uit het gemeentefonds, is eindig. Binnen het eindige gemeentebudget moeten de raden hun afweging maken. Maar wat als bepaalde kosten voor de nieuwe taken noodzakelijk zijn, zonder dat de gemeenteraad daar een keuze in heeft? En die kosten de uitgaven voor andere taken wegdrücken? Als gemeenten dit over de hele linie doen, dan zou dat moeten blijken uit het onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds (dit is de verdeeltechnische berekening waar Figuur 2 op doelde): dan zou moeten blijken dat gemeenten als geheel meer uitgaven aan het sociale en minder aan het fysieke domein.

Als dit zich zou voordoen, dan zijn er drie mogelijkheden. De eerste is een verhoging van het budget voor het gemeentefonds. De tweede mogelijkheid is dat het fonds alleen anders verdeeld wordt; deze oplossing accepteert verschraving op bepaalde terreinen, of verhoging van de gemeentelijke belastingen zodat gemeenten de ontstane tekorten kunnen dekken. Dit leidt tot de derde mogelijkheid: dat gemeenten meer belasting mogen heffen. Voor een keuze uit deze drie mogelijkheden, of een combinatie daarvan, moet echter een politiek-bestuurlijke weging vooraf gaan.

66 *Sociaal domein 2015; een bijzonder jaar in cijfers*, Cebeon, februari 2017.

Ondertussen moet voor gemeenten die door een stapeling van externe, onbeïnvloedbare oorzaken financieel in de knel komen, een oplossing gevonden worden.

Op het niveau van individuele gemeenten kan echter het effect van ‘stapeling’ spelen. Het gaat dan om een samenloop van onvermijdbare kosten die het gevolg zijn van externe factoren, die de gemeente niet of nauwelijks kan beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente die te maken heeft met een verdeelmodel dat onvoldoende budget toekent voor hun noodzakelijke kosten, die bovendien te maken heeft met een sterk extramuraliserende instelling, met tekorten op de WSW en met plotseling sterk gestegen kosten voor de jeugdzorg (via bijvoorbeeld de huisartsenroute).

Dergelijke gemeenten kunnen zo voor een schier onvervulbare budgettaire opgave komen te staan⁶⁷, waardoor het risico ontstaat dat andere taken met meer beleidsvrijheid (wegen, economische zaken, et cetera) uitgehold worden, of bepaalde zorg en ondersteuning niet geleverd of betaald wordt. Er kan dan niet gewacht worden op een oordeel over de toereikendheid van middelen voor alle gemeenten en al hun taken samen. In de aanbevelingen, die hierna volgen, zal de Raad toelichten hoe volgens zijn oordeel binnen de financiële verhoudingen het beste met een dergelijke situatie omgegaan kan worden.

Bestedingsvoorwaarden en mental accounting

Bestedingsvoorwaarden staan op gespannen voet met de wijze waarop financieel voordeel van decentralisatie gehaald kan worden. Als op centraal niveau immers de bestemming van geld vooraf vastgelegd wordt, dan kunnen gemeenten niet zelf de afweging tussen nut en offer maken en verdwijnt de mogelijkheid van lokaal maatwerk. Bovendien leidt dit tot het eerder genoemde mechanisme van een uniforme versobering van voorzieningen, dat het slagen van de decentralisaties onder druk zet.

Bovendien heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) duidelijke uitspraken gedaan over de huishoudelijke hulp en de jeugdzorg.⁶⁸ Uit dit feit kan afgeleid worden dat de wet zoals die nu is, voldoende voorwaarden biedt voor het borgen van een minimumniveau aan zorg en dat gemeenten zich te houden hebben aan een zorgvuldige beoordelingsproces.

Voorbeelden van bestedingseisen zijn het verplicht stellen van Beschut Werk, de afbouw van de WSW (waar gemeenten geen keuze in hebben), het uniformeren van aanbestedingseisen (‘een reële prijs’)⁶⁹ waardoor innovatie lastiger wordt, en ingrijpen bij gemeenten waar andere wegen bewandeld hadden kunnen worden (de casus Katwijk en Alphen aan den Rijn zijn eerder beschreven).⁷⁰

67 AEF, *Blijvend vernieuwen in het sociaal domein* – een quickscan naar gemeenten met financiële tekorten, 10 april 2017.

68 Centrale Raad van Beroep, uitspraakdatum 11 januari 2017, Zaaknummers 16/2027 WMO15, 16/2029 WMO15, 16/2039 WMO15, 16/2040 WMO15CRvB; uitspraakdatum 1 mei 2017, Zaaknummer 16/4442 JW.

69 AMvB waarborging verhouding prijs en eisen kwaliteit, Stb. 2017, 55.

70 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Onderdeel van Gemeenten in 3D*, mei 2017.

Het eerder beschreven *mental accounting* dat ontstaat als budgetten voor (nieuwe) taken te lang apart zichtbaar blijven is overigens een subtieler voorbeeld hiervan. Zelfs als er geen bestedingswaarden zijn, voelt een apart label toch als richtinggevend voor de besteding, zoals uiteengezet rond de huishoudelijke hulp.

Afwenteling, samenwerking en split incentives

Voor een aanspraak op een wet is een afbakening nodig. Maar waar een afbakening is, kan een prikkel ontstaan om gevallen vanuit de ene bij de andere wet onder te brengen. In het verleden bestond in de context van arbeidsmarktparticipatie de afwenteling op de Wajong: jonge bijstandsgerechtigden werden door gemeenten naar de Wajong doorverwezen, waardoor hun eigen schadelast beperkt bleef, maar het beroep op de Wajong steeg. Wat dit betekent in de context van de Wmo is hiervoor beschreven, en dan met name met de Wlz en de Zvw. Denk bijvoorbeeld aan een cliënt die veel zorg thuis nodig heeft en onder de Wlz zou kunnen vallen, maar toch naar de gemeentelijke Wmo terugverwezen wordt. Dit kastje-naar-de-muurverschijnsel speelt ook bij het genoemde voorbeeld van de jeugdige gehandicapten van wie het ontwikkelperspectief niet duidelijk is. Of de gemeente die weinig aan preventie doet, waardoor veel inwoners een beroep op de Zvw doen. En aan de gemeente die de Wlz als 'voorzorg' ziet en dus een hulpbehoevende inwoner met zware zorgvraag niet toelaat tot de Wmo. De Raad benadrukt dat dit niet door de wetten en hun afbakening komt, maar door de ruimte die gemeenten en ketenpartners hebben om tot goede oplossingen binnen deze kaders te komen.⁷¹

Dit verschijnsel speelt niet alleen op wettelijk niveau, maar ook op het niveau van ketenpartners. Een voorbeeld van het eerste speelt bijvoorbeeld in de afbouw van de WSW en het verplicht stellen van Beschut Werk. Door een tekort op dit onderdeel kunnen gemeenten gedwongen zijn om het werkbedrijf levensvatbaar te houden. Pogingen hiertoe, bijvoorbeeld door groenonderhoud door het 'eigen' SW-bedrijf te laten doen, kunnen echter wel marktverstrend te werken en daarmee de mogelijkheid voor werkgevers beperken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Een ander voorbeeld zijn instellingen die overlastgevende mensen eerst intramuraal lieten wonen, maar nu 'in de wijk' plaatsen, waardoor woningcorporaties, politie, ambulancediensten en gemeenten meer inzet van mensen en middelen moeten plegen voor zorg en veiligheid.

Geografische afwenteling, i.c. op andere gemeenten in de regio, is een derde variant. Bijvoorbeeld bij Beschermd Wonen: een gemeente die een inwoner die daar behoefte aan heeft, afschuift naar de centrumgemeente die een dergelijke voorziening heeft. Dit mechanisme wordt nu gestimuleerd doordat alleen centrumgemeenten voor deze taken bekostigd worden en het financiële risico dragen. Er is nu echter een advies dat met name op zorg- en beleidsinhoudelijke gronden aanbeveelt

⁷¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Te verschijnen in juni 2017.

om de bekostiging van Beschermd Wonen, dat een taak is voor alle gemeenten, aan alle gemeenten toe te kennen.⁷² Daarmee wordt ook het afwentelen van deze risico's ondervangen. Daarmee staat wel de ontwikkeling van een integraal verdeelmodel voor de Wmo 2015, Beschermd Wonen en Opvang op de agenda.⁷³

In de kern gaat afwenteling over *split incentives*: de baten vallen niet bij de partij die de inspanning verricht. De uitdaging is om financiële arrangementen te bedenken die dit euvel repareren. En als dat niet kan, om voldoende flexibiliteit in de bekostiging in te bouwen dat er ruimte voor ketensamenwerking ontstaat. Een mogelijkheid is om arrangementen te bedenken waardoor de kosten bij de veroorzaker vallen, zoals het woonplaatsbeginsel. Als dat niet kan, dan moet gedacht worden aan manieren om risico's of juist investeringen te delen, bijvoorbeeld tussen gemeenten in een regio of tussen ketenpartners. Verder is samenwerking aan de orde bij de voornoemde wal-en-schip situaties, bijvoorbeeld van jongeren die onder de Jeugdwet vallen, maar bijna 18 worden: hoe kan voor hen een soepele overgang geboden worden?

Principes waarmee budgetten over gemeenten verdeeld worden

De Raad heeft er herhaaldelijk op gewezen dat bij budgetverdelingsvraagstukken achterliggende doelen en vragen beantwoord moeten worden.⁷⁴ Dit zijn niet alleen de politieke keuzes in Figuur 3, maar ook keuzes die te maken hebben met de mogelijkheden die gemeenten hebben om met beleid situaties te beïnvloeden. Hieronder staan deze op een rij.

- Mogen gemeenten binnen bepaalde kaders zelf keuzes maken of moeten doelen van de landelijke politiek gehaald worden?
- Moeten alle gemeenten in dezelfde financiële uitgangspositie geplaatst worden of mag het Rijk verschil maken tussen gemeenten?
- In hoeverre moeten gemeenten gecompenseerd worden voor historisch gegroeide situaties die ze niet kunnen beïnvloeden?⁷⁵ Volledige honorering hiervan staat vernieuwing van beleid in de weg, omdat het geld dan terecht kwam 'waar het van oudsher zat' – en er dan geen financiële noodzaak is tot vernieuwing – en niet waar het mogelijk veel meer nodig is. Anderzijds leidt een te strenge toepassing van dit principe tot financiële risico's voor gemeenten. Er moet dus een middenweg gevonden worden, maar die hoeft niet via de budgetverdeling te lopen. Een alternatief zou kunnen zijn dat dat een landelijk fonds gevormd wordt; als de oorzaak in een keuze van de landelijke politiek ligt, dan zou dit mede door het Rijk gevuld moeten worden.

72 Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenbergh), Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, VNG, 11 november 2015.

73 Kamerbrief VWS 5 juli 2016 over Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

74 Raad voor de financiële verhoudingen, Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief, 15 juli 2013.

75 Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om zorginstellingen die zo specialistisch van aard zijn, dat die in slechts een of enkele gemeenten gevestigd zijn. Deze gemeenten draaien dan op voor de financiële gevolgen van inwoners die vanuit andere gemeenten in die instelling komen wonen, maar die na verloop van tijd (vanwege extramuraliseringsbeleid) verlaten en dan in de nieuwe gemeente blijven wonen. De gemeente krijgt dan te maken met bijvoorbeeld extra beroep op de Wmo.

Soms moet er een compromis gevonden worden tussen de antwoorden op deze vragen. Het gaat om het kiezen van een balans tussen het zo goed mogelijk honoreren van kosten (kostenoriëntatie) enerzijds en het voorkomen van perverse prikkels anderzijds. Soms moet noodgedwongen (bijvoorbeeld door gebrek aan betere gegevens) een verdeelmaatstaf gebruikt worden die bij 'goed beleid' nadelig uitwerkt – terwijl de kosten hetzelfde blijven. De maatstaf 'langdurig medicijngebruik' is zo'n voorbeeld: deze voorspelt het beroep op de Wmo.⁷⁶ Als een gemeente echter beleid voert om medicijngebruik terug te dringen, dan krijgt hij minder geld.⁷⁷ De keus die voorligt is in hoeverre en hoe lang dergelijke pragmatische tussenoplossingen kunnen blijven bestaan. Afschaffing ervan betekent dat het risico dat kosten voor individuele gemeenten niet worden gehonoreerd op de koop toe worden genomen.

76 AEF, *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*, mei 2014.

77 Dit is het geval in de gemeente Asten, die beargumenteert dat hij minder geld krijgt vanwege zijn succesvol beleid om medicijngebruik terug te dringen, maar – vooralsnog onbewezen claim – dat zijn kosten voor de Wmo hetzelfde blijven. Eindhovens Dagblad, 14 december 2016.

7 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

De financiële verhoudingen bieden oplossingsrichtingen om bovenstaande vraagstukken toekomstbestendig op te lossen. Daar zijn echter wel keuzes voor nodig. In dit afsluitende hoofdstuk worden deze oplossingsrichtingen beschreven. De bijbehorende noodzakelijke keuzes worden geformuleerd in aanbevelingen voor Rijk, gemeenten of beide, met een toelichting.

Oplossingsrichting: overheveling naar de algemene uitkering. Dit legt betalen en bepalen zoveel mogelijk in één hand, voorkomt *mental accounting* (bij gemeenten én Rijk). Daardoor wordt een belangrijke voorwaarde geschapen om de uitvoeringsvraagstukken in het sociaal domein, zoals wal-en-schip-situaties en afwenteling van kosten, op te lossen. Dit ondersteunt het concept van ‘omschotten’, dat de Raad voor het openbaar bestuur bepleit.⁷⁸

Aanbeveling 1: (voor het Rijk)

Hevel de integratie-uitkering sociaal domein en de integratie-uitkering Wmo (huishoudelijke hulp) beide over naar de algemene uitkering.

Toelichting. Hierboven heeft de Raad betoogd waarom overheveling naar de algemene uitkering van de Integratieuitkering sociaal domein zijn voorkeur heeft. Dat laatste houdt direct de noodzakelijke randvoorwaarde in dat de landelijke politiek terughoudend moet zijn met ingrepen, met minimum-eisen en met bestedingsvoorwaarden. Anders verdwijnt het doelmatigheidsvoordeel van decentralisatie en ontstaat – bij bezuinigingen op de rijksuitkeringen – een generieke verlaging van alle voorzieningen, zonder maatwerk. Hierdoor zou niemand van de hulpbehoevende burgers tevreden zijn. Bovendien zijn deze eisen niet nodig. De Centrale Raad van Beroep heeft aan de huidige wet voldoende handvatten ontleend om gemeenten op hun plichten jegens hulpbehoevende burgers te wijzen.

Het – vanuit de uitvoering gedacht – sterkste argument voor overheveling is gelegen in het eenvoudiger maken van ketensamenwerking en het oplossen van *split incentives*. Een budget dat niet apart zichtbaar is – en dus niet tot potjesdenken bij gemeenten of Rijk leidt – maakt het voor gemeenten en hun ketenpartners immers eenvoudiger om afspraken te maken over bijvoorbeeld het herverdelen van rendement van investeringen. Zo kunnen kosten en baten van bijvoorbeeld preventiebeleid zowel bij gemeente als verzekeraar belanden. Ook wordt financiële samenwerking met Wlz-instellingen eenvoudiger, waardoor er betere afspraken over opvangen van het beroep op de Wmo gemaakt kunnen worden. De verticale verantwoordingslogica van specifieke uitkeringen –

⁷⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Te verschijnen in juni 2017.

of in mildere vorm: apart zichtbare geldstromen – zou dit veel lastiger maken. De landelijke politiek beschouwt dit immers als 'zijn eigen geld'.

Bovendien kan een gemeente met een flexibel budget eenvoudiger afspraken maken met regio-gemeenten, bijvoorbeeld: de ene gemeente draagt met zijn overschot op (bijvoorbeeld) de Wmo bij aan het tekort op jeugdhulp van de andere. Op het moment dat er extra schotjes en bestedingsvoorwaarden komen, wordt dit belemmerd. Verder is het eenvoudiger om integraal te werken: bestedings- en minimumeisen en aparte labels belemmeren een integrale aanpak, omdat vanuit de financiën dan toch weer per beleidsterrein gedacht zal worden.

In wezen ondersteunt dit het concept van 'omschotten', zoals de Rob dat presenteert in zijn advies rond de samenhang tussen zorgwetten. De analyse van de Rob is dat niet 'schotten tussen wetten' het probleem zijn, maar de wijze waarop ermee omgegaan wordt. Als gemeenten creativiteit en flexibiliteit toegestaan wordt, dan is er veel meer mogelijk. Bij aparte potjes – en zeker bij de sterkere variant van bestedingsvoorwaarden – is het lastig om te omschotten.

Aanbeveling 2: (voor de landelijke politiek)

De landelijke politiek moet zoveel mogelijk afzien van generieke ingrepen bij incidenten, van bestedingseisen en minimumnormen. Deze zijn ook niet nodig: de uitspraken van de CRvB laten zien dat de wetten zoals die nu zijn, voldoende waarborgen biedt. Als de landelijke politiek toch wil kiezen voor het stellen van dergelijke aanvullende eisen, dan moet het Rijk zelf het financiële risico dragen.

Toelichting. Als de landelijke politiek, niettegenstaande deze bezwaren, toch besluit tot minimum- en bestedingseisen, dan laat het besluitvormingsschema uit het Rfv-advies 'Eerst de politiek, dan de techniek' (zie Figuur 3) zien dat dan een andere bekostiging aangewezen is. Dan moet het Rijk zelf risicodragend worden en de middelen voor het sociaal domein als een gebundelde specifieke uitkering uit 's Rijks kas ter beschikking stellen: een Brede Doeluitkering Sociaal Domein (BDU-SD). Het Rijk draagt dan het financieel risico, maar kan dan wel sturen op het behalen van bestedings- en minimumeisen met een fijnmazige verdeling en eventueel prikkelwerking.

Ten overvloede herhaalt de Raad dat hij geen voorstander van een dergelijke bekostigingswijze is. Dergelijke ingrepen belemmeren gemeenten bij het ten volle benutten van de voordelen van decentralisatie en kunnen leiden tot een algehele versobering van voorzieningen, zoals bij de huishoudelijke hulp gebeurd is.

Aanbeveling 3: (voor de landelijke politiek)

De landelijke politiek moet een keuze maken: ofwel de bestedingsverplichting voor Beschut Werken laten vervallen, ofwel Beschut Werken (en de afbouw WSW) weer met een specifieke uitkering uit 's Rijks kas financieren. Nu lopen beide door elkaar: de bekostiging suggereert een bestedingsvrijheid die er in feite niet is. Daarmee verdwijnt het beleidsmatige en financiële voordeel van decentralisatie.

De Raad adviseert om de afbouw WSW niet meer via het gemeentefonds, maar via een specifieke uitkering te financieren. Dit vanwege het feit dat gemeenten bij deze taak geen beleidsvrijheid hebben, maar bij de huidige bekostiging wel onbeïnvloedbare financiële risico's lopen.

Toelichting. Vanuit het perspectief van Figuur 3 heeft de landelijke politiek voor de bekostiging van Beschut Werk een tegenstrijdige keuze gemaakt: de bekostiging loopt via de algemene, dus vrij besteedbare, middelen, maar er geldt een verplichting voor een bepaalde besteding, namelijk scheppen van Beschut Werk plekken.

De landelijke politiek moet dus in de ogen van de Raad kiezen: ofwel de verplichting afschaffen, of de middelen Beschut Werken (en de WSW) via een specifieke uitkering ter beschikking te stellen. Gemeenten hebben nu weinig eigen afwegingsruimte op deze gebieden, zodat de doelmatigheidswinst van decentralisatie van het budget naar het gemeentefonds onduidelijk is. Dan moeten echter de administratieve lasten van een specifieke uitkering op de koop toe genomen worden.

De Raad wijst er daarbij op dat het doel van de Participatiewet was om participatie te bevorderen, en dat dat het beste kan door gemeenten zelf te laten beslissen over het beste middel. Maar door het verplicht stellen van beschut werk-plekken wordt het middel zelf verplicht gesteld, waardoor gemeenten niet meer vrij zijn om zelf het meest passende instrument te kiezen.

Bovendien speelt nog het budgettaire vraagstuk rond de afbouw van de WSW, dat beslag legt op de middelen voor participatie en reïntegratie. Waar de branche en gemeente tekorten op termijn verwachten, voorziet het Rijk op termijn die niet. Zoals uiteengezet in paragraaf 6.2 hangt de uitkomst sterk af van de gehanteerde aannames. Het is van belang om tot een gedeelde feitenbasis te komen; hierin speelt de Thermometer Wsw een belangrijke rol. In het licht van het bovenstaande is het bovendien zaak zich te herbezinnen op de financieringswijze. Gemeenten zijn immers verplicht om de SW-plaatsen te betalen. Ze lopen hier financiële risico's, maar vanwege het ontbreken van beleidsvrijheid kunnen ze hier niet met eigen beleid op sturen. Daarom adviseert de Raad, conform de beslisboom in Figuur 3, dat de afbouw van de WSW weer ten laste moet komen van een specifieke uitkering uit 's Rijks kas.

Oplossingsrichting: voor de **haalbaarheid van de financiële opgave** moet gemeenten tijd, rust en stabiliteit gegeven worden. Dit is essentieel voor het uiteindelijke **vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur**. Voor een oordeel over de toereikendheid is het nog veel te vroeg en dit leidt af van de werkelijke vraag. Bovendien is een dergelijk oordeel alleen voor alle gemeentelijke taken samen mogelijk: 'de nieuwe zorgtaken' zijn niet met een schaartje te knippen.

Als over enkele jaren de *toereikendheid van het budget voor alle gemeentelijke taken gezamenlijk beoordeeld* wordt, dan dient een bestuurlijke weging plaats te vinden over omvang en verdeling van het fonds en omvang van het gemeentelijk belastinggebied.

Ondertussen mogen gemeenten die financieel in de knel komen vanwege de noodzakelijke zorg voor hun burgers niet in de knel komen. De Raad formuleert objectieve criteria voor een hardheidsclausule.

Aanbeveling 4: (voor het Rijk)

Kies voor de indexering van het gemeentefonds een systematiek die ook de rijksuitgaven voor zorg en inkomensondersteuning meeweegt. Bied meer stabiliteit dan nu, bijvoorbeeld door koppeling aan vierjarige uitgavenplafonds.

Toelichting. De decentralisaties in het sociaal domein hebben tijd nodig om zich uit te kristalliseren. Rust is daarvoor essentieel, ook budgettair. Anders ontstaat overmatig en frequent bijsturen door gemeenten op budget en inkoop (zoals bij de huishoudelijke hulp) en komt het vertrouwen van burgers in gemeenten en het openbaar bestuur onder druk te staan. Voorspelbaarheid van het budget voor de nieuwe taken is daarom noodzakelijk. Dit zit niet alleen in de indexatie, maar ook in het proces waarmee het Rijk voorspellingen hierover aan gemeenten communiceert en achteraf corrigeert. Daarom is de Raad voor het sociaal domein (en voor het gemeentefonds als geheel) voorstander van een nieuwe indexeringssystematiek. Dit kan bijvoorbeeld door koppeling aan vierjarige uitgavenplafonds van het Rijk in plaats van aan de werkelijke rijksuitgaven.

De omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt bestuurlijk bepaald met het principe 'samen de trap op, samen de trap af'. Als het Rijk bezuinigt of intensiveert, dan is de afspraak dat gemeenten daar evenredig in mee delen. Deze indexering loopt mee via de netto gecorrigeerde uitgaven (NGRU), de rijksuitgaven in enge zin. De zorgkosten (budgettair kader zorg, BKZ) en de bijstandsuitgaven bijvoorbeeld vallen hier buiten.

Omdat het budget voor de nieuwe taken een fors aandeel heeft in het gemeentefonds (ongeveer € 10 mrd op een totaal van € 26 mrd) is er reden dit te herzien. De kosten voor participatie en ondersteuning die gemeenten op zich moeten nemen, vertonen meer samenhang met het BKZ en de bijstandsuitgaven dan met de overige onderdelen van het gemeentefonds. Meewegen van de voor gemeentelijke taken relevante onderdelen van het BKZ en de bijstandsuitgaven in de indexatie van het gemeentefonds lijken dus aangewezen⁷⁹. Met dit grotere kader wordt tevens meer stabiliteit bereikt.

79 Overigens is indexatie bij een apart zichtbare uitkering (zoals de IU of SU) technisch eenvoudiger dan bij opname in de algemene uitkering.

Aanbeveling 5: (voor gemeenten en Rijk)

De toereikendheid van middelen kan pas gewogen worden als beleid zich na enkele jaren heeft uitgekristalliseerd. Bovendien kan dit alleen beoordeeld worden voor alle gemeenten als collectief, en voor alle gemeentelijke taken als geheel. Dit kan niet voor het sociaal domein apart. Gemeenten zijn immers vrij in de aanwending van de hun ter beschikking gestelde algemene middelen, zoals het gemeentefonds. De weging moet zich dan uitspreken over drie zaken: de omvang en indexatie van het fonds, de verdeling van het fonds en de omvang van het lokaal belastinggebied.

Toelichting. De toereikendheid van het macrobudget (de algemene uitkering als geheel) en de indexatie ervan moet politiek-bestuurlijk vastgesteld worden. In paragraaf 6.2 is uiteengezet dat in de context van algemene middelen die aan gemeenten ter beschikking gesteld worden, niet gesproken kan worden van 'tekort' of 'overschot'. Een gemeente is vrij in de aanwending van zijn algemene middelen, en zou bij tekorten op het sociaal domein kunnen besluiten tot belastingverhoging of bezuiniging op bijvoorbeeld fysieke taken. Hij kan alleen tekort komen op het geheel van zijn uitgaven. Daarom kan ook alleen over het *collectief* van gemeenten een bestuurlijk oordeel gegeven worden over het *geheel van taken*. De bestuurlijke weging kan dan leiden tot verhoging van het gemeentefonds, tot een groter gemeentelijk belastinggebied of een andere verdeling – of een combinatie van die maatregelen. Deze kan niet los gezien worden van de indexatie van het fonds.

Aanbeveling 6: (voor het Rijk)

Gemeenten zijn in beginsel zelf aan zet om hun financiële weerbaarheid op peil te houden. Desondanks komt het voor dat een gemeente met een stapeling van onvermijdbare kosten te maken heeft, vanwege externe oorzaken die niet of nauwelijks door die gemeente te beïnvloeden zijn. Een oplossing kan niet wachten tot het moment dat een evaluatie en weging van het budget voor gemeentelijke taken heeft plaatsgevonden. Als bij een gemeente door een dergelijke stapeling grote tekorten ontstaan, moet volgens de Raad een financiële individuele hardheidsclausule in werking gesteld worden, maar *geen* generiek vangnet of een Artikel-12-achtige constructie. Per geval moet bekeken worden welke partij(en) de ontstane tekorten moeten dekken, en voor welk deel.

Toelichting. In beginsel zijn gemeenten in de eerste plaats zelf aan zet om hun financiële weerbaarheid te vergroten en kwetsbaarheid te verkleinen. Het is daarom verstandig als zij met de andere gemeenten in de regio risicodelingsarrangementen afsluiten, goede informatie bij zorgaanbieders verkrijgen over de mensen die zorg ontvangen,⁸⁰ met ketenpartners samenwerkingsafspraken maken enzovoorts.

80 Dit gebeurt niet bij alle gemeenten, zie: De Limburger, *Politieke crisis in Venlo: twee wethouders opgestapt*, PvdA uit coalitie, 24 mei 2017.

Een gemeente kan echter in de knel komen door een stapeling van onvermijdbare kosten, als gevolg van externe, nauwelijks of niet door beleid beïnvloedbare factoren, zoals in paragraaf 6.2 beschreven. Een dergelijke gemeente kan uiteraard niet wachten op een evaluatie en bestuurlijke weging van omvang en verdeling van het fonds over enkele jaren. Om te zorgen dat het financieel beleid van die gemeente en de zorg en ondersteuning voor burgers niet in gevaar komt, is een tijdelijke oplossing voor de korte termijn nodig.

Een generiek vangnet beveelt de Raad niet aan. Een dergelijk vangnet zou namelijk op basis van uniforme normen moeten vaststellen welke kosten noodzakelijk zijn en welke niet, maar een dergelijk landelijk oordeel past niet bij beleid dat lokaal vormgegeven wordt en waar het oordeel over doeltreffendheid aan de gemeenteraad is. Een vangnetregeling zoals in de BUIG past daarom vooral bij taken waarbij sprake is van uniforme, landelijk vastgelegde rechten; dit maakt een oordeel over noodzakelijke kosten mogelijk. Bij uitgaven uit het gemeentefonds voor voorzieningen (dus geen rechten) is dat principieel niet mogelijk. Bovendien moet het voor een vangnet duidelijk zijn of tekorten bij een gemeente veroorzaakt worden door een verkeerde verdeling of aan een ontoereikend macrobudget. Maar hierboven is betoogd dat een oordeel over toereikendheid van het budget nog niet mogelijk is. Tot slot heeft een generiek, landelijk vangnet de nadelen van een aanzuigende werking, van administratieve lasten en van *free riders* die hun lasten op andere gemeenten afwentelen.

Artikel-12 als laatste redmiddel acht de Raad evenmin passend. De Artikel-12 procedure is vooral geschikt voor het geheel van taken waarop de gemeentelijke kostenstructuur is uitgekristalliseerd; dat is voor de nieuwe taken sociaal domein niet het geval. Bovendien legt de Artikel-12 status de inspanning voornamelijk bij de betreffende gemeente, terwijl de Raad juist gemeenten op het oog heeft die te maken hebben met externe, niet-beïnvloedbare, factoren.

Daarom pleit de Raad ervoor om een hardheidsclausule in werking te stellen, die alleen bedoeld is voor gemeenten die met een combinatie van onvermijdbare tekorten te maken hebben, vanwege een samenloop van externe, niet door gemeentelijk beleid beïnvloedbare oorzaken. Gemeenten die alleen een tekort hebben op een deelterrein komen dus niet in aanmerking. Per geval moet bekeken worden, afhankelijk van de oorzaak, wie de stapeling van tekorten moet opvangen: de collectiviteit van gemeenten (via het gemeentefonds), het Rijk, regiogemeenten, ketenpartners of dat de gemeente zelf een deel via een eigen risico moet dragen. De betaler(s) zouden in beginsel degenen moeten zijn die het tekort wel kunnen beïnvloeden.

Aanbeveling 7: (voor alle belanghebbenden)

Richt 'proeftuinen sociaal domein' in, waarin nuttige werkwijzen en leerervaringen opgedaan worden, bijvoorbeeld binnen regio's, met ketenpartners, werkgevers, zorginstellingen, verzekeraars et cetera. Hierin kunnen nieuwe financiële instrumenten beproefd worden.⁸¹ Andere gemeenten kunnen deze leerervaringen vertalen naar hun eigen lokale context.

Toelichting. Voor de financiële houdbaarheid is van belang hoe de door gemeente niet te beïnvloeden factoren zich zullen ontwikkelen, zoals de huisartsenroute en het beroep van thuiswonende Wlz-cliënten op de Wmo-voorzieningen. Omdat er echter niet gewacht kan worden totdat de problemen zich hebben voorgedaan, stelt de Raad voor om in enkele gebieden, naar analogie van de proeftuinen 'Maak Verschil', proeftuinen sociaal domein in te stellen. Bij voorkeur sluiten deze aan op reeds bestaande initiatieven. In deze gebieden kan dan ervaring opgedaan worden met financiële en beleidsinhoudelijke arrangementen. Bijvoorbeeld, hoe kan binnen de kaders van de wet en het patiëntbelang grip verkregen worden op de huisartsenroute? Welke samenwerking tussen frontlijnwerkers, huisartsen, jeugdgezondheidszorg en verzekeraars is mogelijk? En hoe kunnen tot wederzijdse tevredenheid afspraken over thuiswonende Wlz-cliënten gemaakt worden? Hoe wordt voorkomen dat jeugdige gehandicapten (en hun ouders) van het kastje naar de muur gestuurd worden?

Ook bij de vraagstukken van *split incentives* beveelt de Raad deze opzet van proeftuinen sociaal domein aan. Hierin kunnen betrokken partijen (afhankelijk van het domein en de opgave: zorgverleners, gemeenten, verzekeraars, werkgevers, onderwijsinstellingen etc.) ervaring opdoen hoe ze tot afspraken kunnen komen voor betere en effectievere ondersteuning en zorg. Deze experimenten kunnen dan ook uitwijzen of de inzet van financiële instrumenten zoals *social impact bonds* dit kunnen ondersteunen.

Het doel van deze proeftuinen is om tot werkwijzen, leerervaringen, do's en dont's – en de lokale context waarin die kunnen werken! – te komen waarmee de genoemde problemen benaderd kunnen worden. Het gaat dan niet om uitrollen van één of enkele concepten, maar van inzichten die in de eigen lokale context succesvol kunnen zijn.

81 Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen – publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, november 2014.

Figuur 5: Voorbeelden van ‘proeftuinen sociaal domein avant la lettre’

Een voorbeeld van dergelijke samenwerking is de gemeente Delft, die nauw samenwerkt met scholen ten behoeve van jongeren die vanwege de nieuwe regels niet meer onder de Wajong vallen, maar wel ondersteuning nodig hebben voor passend werk.

In Zaanstad heeft de gemeente een soortgelijk initiatief om de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs te verbeteren. Verder heeft de gemeente de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en de GGD gestimuleerd.⁸²

In Friesland voert de zorgverzekeraar De Friesland voor alle Friese gemeenten de AV Frieso uit. Dat is een speciale verzekeringspolis voor mensen met een laag inkomen en een (hoge) zorgvraag. Deelnemende gemeenten betalen een deel van de premie en de extra vergoedingen. De Friesland verstrekt kortingen op de polissen. Het doel is dat het mes aan meerdere kanten snijdt: voorkomen van schulden, het ontsluiten van de bijzondere bijstand voor de inwoners en het tegengaan van wanbetaling van de verplichte basisverzekering.⁸³

Doordat ouderen langer thuis blijven wonen ontstaat het probleem dat ze na een ziekenhuisopname niet gemakkelijk snel weer naar huis kunnen: daar ontbreekt vaak de zorg die er in de voormalige verzorgingshuizen wel was. Daarom creëren ziekenhuizen en zorgverzekeraars zogenaamde herstelbedden, waarin ouderen kunnen verblijven die tijdelijk te zwak zijn om zelfstandig te wonen nadat ze in het ziekenhuis zijn behandeld, bijvoorbeeld na een polsbreuk. Zo beheert zorgorganisatie Omring sinds maart een afdeling met vijftien herstelbedden in het Westfriesgasthuis in Hoorn. Ook de ziekenhuizen Amphia (Breda) en Tergooi (Hilversum) hebben met regionale zorgorganisaties hierover afspraken gemaakt.⁸⁴ Hier ligt volgens de Raad ook een rol voor gemeenten: hoe kan via de Wmo dergelijke kwetsbaarheid verminderd worden, zodat minder herstelbedden nodig zijn? Hoe kan integraal gewerkt worden? Want vaak gaat het om ouderen met meervoudige problemen.

82 Rob en Rfv, eZine *Gemeenten in 3D*, mei 2017.

83 Nieuwsbericht De Friesland Zorgverzekeraar, 21 december 2016.

84 De Volkskrant, 23 mei 2017.

Aanbeveling 8: (voor gemeenten en Rijk)

Met de decentralisatie van taken komt het accent steeds meer te liggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Een oordeel over het slagen van de decentralisaties moet niet financieel, maar inhoudelijk zijn, en is niet zwart-wit of definitief. Bovendien is het aan de gemeenteraad om die voor de lokale situatie te beantwoorden. Een gezamenlijk gesprek tussen Rijk en gemeenten blijft echter nodig om elkaars verantwoordelijkheid voor het realiseren van de maatschappelijke doelen te kunnen ondersteunen. Hiervoor is het nodig om een beperkte set gezamenlijk gedeelde definities te ontwikkelen, bijvoorbeeld op basis van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van het CBS en KING. Dat scheidt de mogelijkheid om tot landelijk vergelijkbare inzichten te komen en leidt tot een gezamenlijk leerproces.

Toelichting. De toereikendheid van het budget wordt als houvast gebruikt om de echte, achterliggende vraag te beantwoorden: hebben mensen de zorg gekregen die ze nodig hebben? Het antwoord op deze vraag is niet zwart-wit, en zal in een voortdurend, gezamenlijk gesprek met het Rijk beantwoord moeten worden. Hierbij moet het niet gaan om oordelen, maar om het delen van wederzijdse inzichten. Voor deze inzichten is het wel nodig dat gemeenten en het Rijk tot een beperkte, gezamenlijke set definities te komen om betrouwbaar en vergelijkbaar feitenmateriaal te kunnen verkrijgen. Op zijn minst is een definitie nodig over wanneer een hulpvraag van een bewoner als zodanig meegeteld wordt. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en gemeenten, beide vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid.⁸⁵ De kunst hierbij is om de verantwoording horizontaal te houden (dat wil zeggen, op het niveau van de gemeenteraad), maar de gegevens van gemeenten moeten onderling voldoende vergelijkbaar zijn – althans, op voldoende hoog abstractieniveau – om tot landelijke inzichten te komen.

Oplossingsrichting: integraal werken betekent integraal verdelen. Overheveling naar de algemene uitkering en de bestedingsvrijheid van gemeenten is gebaat bij het zoveel mogelijk hanteren van één verdeelmodel. De diverse modellen voor het sociaal domein moeten dus zoveel mogelijk geïntegreerd worden. Dat betekent echter ook dat de achterliggende principes expliciet gemaakt moeten worden. Als principes dan blijken te botsen, dan is een keuze nodig.

85 Kamerbrief BZK 28 februari 2017 over onderzoek financiën sociaal domein.

Aanbeveling 9: (voor het Rijk)

Integraal werken betekent integraal verdelen. De beweging naar één verdeelmodel voor maatschappelijke en vrouwenopvang, beschermd wonen en begeleiding Wmo acht de Raad een goede stap. Volgens de Raad zou ook een volgende stap snel gezet moeten worden, namelijk opname van de verdeling van de IU Wmo (huishoudelijke hulp) in datzelfde verdeelmodel. Of beter nog, opname in de (verdeling van de) algemene uitkering.

Toelichting. Nu heeft de verdeling van het sociaal domein binnen het gemeentefonds nog te maken met diverse sleutels: voor de reïntegratie (waarin weer beschut werken en de afbouw WSW apart verdeeld worden), voor de Wmo 2015, voor de huishoudelijke hulp, voor de maatschappelijke en vrouwenopvang, voor jeugdhulp (daarbinnen weer aparte verdelingen voor voogdij en 18+) en beschermd wonen. Vanuit de gedachte van integraal werken is één verdeelmodel (of in ieder geval minder modellen dan nu) voor het sociaal domein behulpzaam. Voor de Wmo 2015, beschermd wonen en opvang wordt hier op termijn naartoe gewerkt.⁸⁶ De Raad is er voorstander van dat ook huishoudelijke hulp hierbij betrokken wordt, al is het maar om te voorkomen dat het eerder opgetreden fenomeen van mental accounting zich weer voordoet. Bovendien wordt zo de samenhang tussen huishoudelijke hulp, begeleiding en langer thuis blijven wonen versterkt.

Aanbeveling 10 (voor de landelijke politiek):

Maak samenhangende keuzes over de principes van het te hanteren verdeelmodel. Wees expliciet over het doel: moet het de transformatie in het sociaal domein bevorderen, moet het risico's voor gemeenten beperken of gaat het om behoud van werkgelegenheid? Of zijn er zaken die van dusdanig bovenregionaal of landelijk belang zijn dat die beter vanuit het Rijk bekostigd kunnen worden?

Toelichting. Om tot een toekomstbestendige verdeling van het budget te komen, zijn politieke keuzes nodig, of de herbevestiging daarvan. De Raad kan die keuzes zelf niet maken, maar heeft hiervoor wel gewezen op het type keuzes dat aan de orde is. Kort samengevat luiden die als volgt:

- In hoeverre hebben gemeenten vrijheid in het maken van eigen afwegingen?
- In hoeverre moeten alle gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie geplaatst worden?
- In hoeverre moeten historisch gegroeide, niet door gemeentelijk beleid beïnvloedbare, situaties gehonoreerd blijven? Hoe strak moet het principe om tot verandering te komen via de budgetverdeling doorgevoerd worden?
- Hoe moet de balans tussen kostenoriëntatie en prikkelwerking gekozen worden?

Een voorbeeld is het eerder genoemde vraagstuk van de bekostiging van specialistische instellingen met landelijke uitstraling. De gemeente kan de kosten die hieruit voortvloeien slechts beperkt beïnvloeden. De vraag is hoe in de financiële verhouding hiermee omgegaan moet worden. De politiek heeft dan een aantal keuzes: het toepassen van het woonplaatsbeginsel (dat de herkomstgemeente betaalt en ook bekostigd wordt); het apart rechtstreeks financieren van deze instellingen; deze gemeenten apart compenseren; of de oplossing overlaten aan gemeenten zelf, bijvoorbeeld via risicodelingsarrangementen of onderlinge verrekening. Maar deze keuze moet de landelijke politiek wel eerst maken.

86 Kamerbrief VWS 5 juli 2016 over Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.