

Tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is tijdelijke bepalingen vast te stellen in verband met de instelling van een deelfonds voor de uitvoering van taken in het sociaal domein;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Ministers: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Financiën;
- b. deelfonds sociaal domein: de ingevolge artikel 5 in de begroting van het gemeentefonds opgenomen middelen;
- c. participatievoorziening: een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en artikel 10, eerste lid, van de Participatiewet gericht op arbeidsinschakeling, met uitzondering van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 10d van die wet, en dienstbetrekkingen als bedoeld in hoofdstuk 2 en 3 van de Wet sociale werkvoorziening;
- d. taken in het sociaal domein: de taken die in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan gemeenten zijn toegekend alsmede de taak voor gemeenten om participatievoorzieningen aan te bieden;
- e. uitkeringsjaar: het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.

Artikel 2

1. Voor de uitvoering van taken in het sociaal domein ontvangen gemeenten jaarlijks een uitkering ten laste van het deelfonds sociaal domein.
2. De uitkering wordt berekend volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Onze Ministers stellen over ieder uitkeringsjaar de uitkering aan de gemeenten vast.
3. Onze Ministers doen de betalingen in verband met de uitkering over het lopende uitkeringsjaar, zoveel mogelijk in gelijke wekelijkse delen gedurende de eerste vijftig volle weken van het jaar. Onze Ministers doen de betalingen aan de gemeenten zo nodig vooruitlopend op de vaststelling van de uitkeringen over het uitkeringsjaar.

Artikel 3

De uitkering uit het deelfonds sociaal domein wordt door de gemeenten aangewend voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein.

Artikel 4

Het college van burgemeester en wethouders neemt in de jaarrekening en het jaarverslag bedoeld in artikel 198, eerste lid, Gemeentewet verantwoordingsinformatie op inzake de uitkering uit het deelfonds sociaal domein.

Artikel 5

In de begroting van het gemeentefonds, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet wordt de uitkering, bedoeld in artikel 2, eerste lid, als verplichting opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.

Artikel 6

1. Onze Ministers kunnen de betalingen uit het deelfonds sociaal domein aan de betreffende gemeente geheel of gedeeltelijk opschorten gedurende ten hoogste zesentwintig weken indien zij:
 - a. in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vaststellen dat een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.6.6. van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 niet of niet voldoende wordt nageleefd;
 - b. in overeenstemming met Onze Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid vaststellen dat een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de Participatiewet niet of niet voldoende wordt nageleefd.
2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet terstond mededeling aan het desbetreffende bestuursorgaan van een opschortingsbesluit met vermelding van de mate waarin de betalingen opgeschort worden. De betalingen worden hervat zodra Onze Ministers, in overeenstemming met de betrokken vakminister, vaststellen dat de in het eerste lid bedoelde aanwijzing voldoende wordt nageleefd.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan na ontvangst van een opschortingsbesluit, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, schriftelijk en met redenen omkleed aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken om de opschorting ongedaan te maken. Onze Ministers beslissen in overeenstemming met de betrokken vakminister binnen twee weken op dat verzoek.

Artikel 7

De Wet participatiebudget wordt ingetrokken.

Artikel 8

Op uitkeringen die zijn verleend of verstrekt aan een college op grond van de Wet participatiebudget voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft de Wet participatiebudget zoals deze luidde op de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wet, van toepassing.

Artikel 9

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel 10

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Memorie van Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

1 januari 2015 is de beoogde inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet, de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet. Deze wetten voorzien in de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd naar gemeenten. Hiermee beoogt de regering de zelfredzaamheid van de burger maximaal te faciliteren en te stimuleren. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Desalniettemin moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger. De regering heeft dit ook verwoord in de decentralisatiebrief van 19 februari 2013¹.

In de decentralisatiebrief is aangekondigd dat gemeenten ruime beleidsvrijheid krijgen bij de uitvoering van de te decentraliseren taken. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop de taken worden bekostigd. Uitgangspunt is dat de middelen in het sociaal domein ontschot beschikbaar komen. In de brief van 9 oktober 2013² is nader ingegaan op de vormgeving van een deelfonds sociaal domein. Beoogd is een balans te vinden tussen enerzijds het bieden van ruime beleidsvrijheid aan gemeenten om lokaal maatwerk te kunnen leveren en anderzijds de wens om in de transitiefase enkele waarborgen te stellen, die bijdragen aan een succesvolle uitvoering. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de aangekondigde vorming van een deelfonds sociaal domein voor een periode van drie jaar.

De beoogde inwerkingtreding van de wet is, gelijktijdig met de decentralisatiewetgeving, 1 januari 2015. Het deelfonds is bedoeld als een tijdelijke voorziening. De bestedingsvoorwaarden die zijn gesteld aan de besteding van middelen voor het sociaal domein, zijn van tijdelijke aard en worden na drie jaar opgeheven. De onderhavige wet vervalt hiertoe drie jaar na de inwerkingtreding (artikel 9). Vanaf dat moment worden de middelen verstrekt als uitkering uit het gemeentefonds zonder specifieke bestedingsvoorwaarden, zodat de middelen daarna geheel binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds en de Financiële-verhoudingswet vallen.

2. Tijdelijke bestedingsvoorwaarden deelfonds

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat middelen voor de bekostiging van de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd deel uitmaken van en beschikbaar worden gesteld via een deelfonds sociaal domein, dat wordt opgenomen in de begroting van het gemeentefonds.

De doelstelling van het tijdelijke deelfonds is te borgen dat de decentralisaties, ook tijdens de transitieperiode, succesvol verlopen. Dit kan door informatie uit te wisselen, adequaat op signalen te reageren en waar nodig te ondersteunen of in te grijpen. Het deelfonds is één van de waarborgen, het ondersteuningstraject tijdens de transitieperiode is breder dan dit wetsvoorstel. Het totaalpakket van instrumenten dat de regering gezamenlijk met gemeenten en andere partners inzet, borgt een succesvolle uitvoering van de nieuwe verantwoordelijkheden. Voor het deelfonds leidt dit tot twee centrale uitgangspunten: enerzijds een ruime beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten om een integrale aanpak mogelijk te maken. Anderzijds het stellen van enkele waarborgen tijdens de transitiefase. De waarborgen en ook de uitgangspunten voor de bestedingsvrijheid zijn in dit wetsvoorstel uitgewerkt.

¹ Kamerstukken II 2012-13, 33 400 VII, nr. 59.

² Kamerstukken 2013/14, 33 750 VII, nr. 9.

Bij de vormgeving van het deelfonds is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van het gemeentefonds. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van de middelen en het college legt daarover, net zoals bij de middelen uit het gemeentefonds, horizontaal verantwoording af aan de gemeenteraad. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk over de besteding van de middelen. Het Rijk is niet verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding per gemeente, zoals bij een specifieke uitkering.

De middelen in het deelfonds worden tijdelijk - gedurende drie jaar na inwerkingtreding van deze wet - verstrekt via een apart begrotingsartikel in het gemeentefonds en kunnen gedurende deze periode alleen worden besteed aan de onderscheiden doelen van het sociaal domein. Het is niet toegestaan deze middelen in te zetten voor doelstellingen buiten het sociaal domein. Dit is in artikel 3 van dit wetsvoorstel vastgelegd. Gelet op de omvang van de decentralisatieopgave acht de regering het wenselijk dat de ministers de eerste jaren een vinger aan de pols kunnen houden en zo nodig op tijd te kunnen ondersteunen of bij te kunnen sturen. Gedurende de periode van drie jaar kan de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het sociaal domein goed worden gevolgd. Het sociaal deelfonds gaat meelopen in de reguliere periodieke onderhoudssystematiek van het gemeentefonds waarvan de uitkomst jaarlijks bestuurlijk wordt besproken, zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden geadresseerd. Gemeenten zijn vrij om eigen middelen (andere middelen uit het gemeentefonds, inkomsten lokale heffingen en overige eigen middelen) aan te wenden voor het sociaal domein. Ook is het, om een doelmatige aanwending van de middelen te bevorderen en een verkeerde prikkel te voorkomen, toegestaan binnen de geldende bestedingsvoorwaarden voor voorziene uitgaven middelen te reserveren om schommelingen in de (zorg)vraag te kunnen opvangen. Het is niet de bedoeling dat gemeenten belemmeringen ondervinden van de tijdelijke bestedingsvoorwaarden, maar juist dat zij hiermee worden ondersteund in de transitie.

De regering kiest voor deze vorm, omdat op deze manier zowel recht wordt gedaan aan de beoogde bestedingsvrijheid als ook aan de wens dat gedurende de transitiefase is gewaarborgd dat het budget voor het sociaal domein hiervoor ook wordt aangewend. De vrije besteedbaarheid van de middelen binnen het sociaal domein ondersteunt het debat binnen de gemeentelijke organisatie over een effectieve besteding van de middelen: de middelen zijn immers niet meer geoormerkt voor 'werk', 'zorg' en 'jeugd'. Juist door deze middelen in samenhang te bezien, kan efficiencywinst worden behaald.

3. Regeling in aparte wet

Het deelfonds is een apart fonds binnen het gemeentefonds en bestaat voor een periode van drie jaar naast de algemene uitkering, integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering. De gekozen constructie waarbij het gemeenten niet is toegestaan om de ontvangen middelen voor het sociaal domein in te zetten voor doelstellingen buiten het sociaal domein, past niet binnen één van de al bestaande uitkeringsvarianten die zijn opgenomen in de Financiële-verhoudingswet. De Financiële-verhoudingswet kent twee varianten, waarbij ofwel sprake is van bestedingsvrijheid (algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkering), ofwel van oormerking van de besteding (specifieke uitkering). De vormgeving die de regering voorstaat met het deelfonds (vrij besteedbaar binnen het deelfonds) past niet binnen een van deze varianten. Het sociaal deelfonds betreft bovendien een tijdelijk financieringsinstrument dat van rechtswege na drie jaar stopt, en exclusief gekoppeld is aan de invoering van de voorgenomen decentralisaties, die vanwege hun aard en omvang een bijzonder regime rechtvaardigen. Daarom is voor deze specifieke situatie gekozen voor een apart wetsvoorstel naast het generieke kader van de Financiële-verhoudingswet.

4. Voeding en verdeling

Voeding

In overleg met de fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën) maken de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veiligheid en Justitie, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken met gemeenten over het beschikbare budget voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein voor de periode 2015-2017. Het deelfonds bestaat voor een periode van drie jaar uit de middelen die per 2015 ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet en de WMO nieuw voor gemeenten beschikbaar komen, alsmede uit het gebundelde participatiebudget³ zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. De huidige middelen voor volwasseneducatie in het participatiebudget worden op verzoek van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) via een aparte uitkering verstrekt.

De bestedingsvoorwaarden gelden alleen voor deze middelen. De regering acht dit het best passend bij een bekostigingssystematiek waarbij zowel recht wordt gedaan aan de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten, maar ook voldoende zekerheid wordt geboden dat signalen over onderbesteding tijdig kunnen worden geadresseerd. Het staat gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds. Zij worden op deze manier niet beperkt in het voeren van integraal beleid.

Indexatieafspraken en verantwoordelijkheidsverdeling bij de voeding van het deelfonds 2015 tot en met 2017

De middelen voor het deelfonds lopen niet mee in de accessystematiek van de algemene uitkering in het gemeentefonds (trap op, trap af, gekoppeld aan de rijksbegroting). De uitgaven op het gebied van sociale zaken en arbeidsmarkt kennen een separate indexatiemethodiek, evenals de zorguitgaven.

Voor de begroting 2015 tot en met 2017 geldt dat de middelen voor het deelfonds vanuit het budgettaire kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt respectievelijk het budgettaire kader zorg in het sociaal deelfonds komen. De middelen worden vanaf 2015 structureel vanuit de begrotingskaders van de vakministers naar het gemeentefonds overgeboekt. De bestuurlijke afspraken over de indexatie 2016-2017 worden in de begrotingsvoorbereiding van de betreffende jaren verwerkt in het deelfonds.

Beleidswijzigingen met budgettaire consequenties leiden tot toevoegingen of onttrekkingen vergelijkbaar met de huidige mutatiesystematiek van het gemeentefonds.

Meerjarige budgetreeksen worden geraamd door de vakministers. Deze reeksen worden (in 2014) voor 2015 en verder structureel en ineens overgeboekt naar de gemeentefonds-begroting, begrotingsartikel sociaal deelfonds. Zo ontstaat één integraal een meerjarig sociaal deelfonds. De overgehevelde middelen zijn afkomstig zijn uit het Begrotingskader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA), het Begrotingskader Zorg (BKZ) en het Rijksbegrotingskader in enge zin. De middelen blijven hier de eerste drie jaar ook onderdeel van uitmaken. Deze werkwijze is ook conform de werkwijze bij de reeds gedecentraliseerde Wmo. Deze middelen zijn structureel overgeboekt naar het gemeentefonds, maar onderdeel gebleven van het BKZ.

Omdat initieel voor de jaren 2015 en verder een meerjarige reeks is overgeboekt naar het deelfonds op de gemeentefonds-begroting, ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakministers met fondsbeheerders. Daarbij blijven de vakministers aanspreekbaar op de omvang van de budgetten en een verdeling die aansluit bij de gedecentraliseerde taak. De fondsbeheerders zijn in algemene zin verantwoordelijk voor het beheer van de fondsen. Dit houdt in dat de omvang van budgetten en verdeling van budgetten in overleg tussen vakministers en fondsbeheerders kunnen worden aangepast. Dit doet recht aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de vakministers en de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën voor het beheer van het fonds. Materieel vullen de vakministers de budgetverantwoordelijkheid in door via de eigen begroting mutaties over te

³ Met decentralisatie van de Participatiewet voegt de regering - naast de middelen vanuit SZW voor re-integratie - ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de Wsw kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw.

boeken naar het deelfonds. Deze mutaties betreffen indexatie, loon-prijsontwikkeling, ramingsbijstellingen als gevolg van beleid, en ramingsbijstellingen als gevolg van bestuurlijke afspraken. Ook dit gebeurt na overleg met de fondsbeheerders.

Uitwerking indexatieafspraken en verantwoordelijkheidsverdeling 2018 en verder

De indexatie van de deelfondsmiddelen per 1 januari 2018 zal nog nader worden gezien. Vanaf 2018 vallen de middelen binnen de formele verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die voor de algemene uitkering (AU) en decentralisatie- en integratie-uitkeringen (DU en IU) is opgenomen in de Financiële-verhoudingswet. Nader gezien kan worden via welke uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds de middelen vanaf 2018 gaan lopen. Voor de hand ligt de keuze voor de algemene uitkering. Op dat moment worden de middelen onderdeel van het kader Rijksbegroting in enge zin en onderdeel van de – dan geldende – normeringssystematiek voor de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Verdeling

Bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen is er – analoog aan de gebruikelijke werkwijze voor een integratie-uitkering – een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders voor een adequate verdeling van de middelen. Dit betekent dat de onderzoeken gezamenlijk worden uitgevoerd en de besluitvorming over het nieuwe verdeelmodel (tijdelijk en structureel) ook gezamenlijk verloopt. De verdeelmaatstaven worden vastgelegd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 2, tweede lid).

Voor een adequate verdeling van de middelen uit het deelfonds wordt ten aanzien van de middelen voor de verschillende terreinen een onderzoek naar een nieuw verdeelmodel uitgevoerd. Vanwege reeds gemaakte afspraken, maar ook omdat de middelen verschillen in ontwikkeling en kostendrijvers, wordt in het deelfonds gewerkt met verschillende verdeelmodellen. Omdat het deelfonds onderdeel is van de begroting van het gemeentefonds en de middelen per 1-1-2018 zonder de bestedingsvoorwaarden deel gaan uitmaken van het gemeentefonds, worden de verdeelmodellen onderling en met het huidige gemeentefonds zo goed mogelijk afgestemd. Daarbij wordt rekening gehouden met bestuurlijke afspraken die in het kader van (afzonderlijke) decentralisaties zijn gemaakt.

Gemeenten krijgen met de invoering van de overdracht van taken en verantwoordelijkheden per 1 januari 2015 een aanzienlijke uitbreiding van taken. Met het sociaal deelfonds wordt beoogd gemeenten in staat te stellen deze taken in samenhang uit te voeren, ook met taken die zij reeds hebben. Om te voorkomen dat er bij gemeenten onzekerheid ontstaat door de vorming van een sociaal deelfonds zullen de afspraken over voeding en verdeling van de budgetten op de afzonderlijke terreinen geëerbiedigd worden.

Voor het Participatiebudget geldt in dit kader dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reeds afspraken met gemeenten en de VNG heeft gemaakt over de hoogte van het Participatiebudget en toevoegingen vanwege bijvoorbeeld de afbouw van de Wsw. Ten behoeve van de afbouw van de Wsw zijn afspraken gemaakt voor de verdeling van de beschikbare middelen in het macrobudget. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met de VNG, Cedris en Divosa afgesproken dat de verdeling van de middelen voor de afbouw van de Wsw geschiedt op basis van een actuariel model, met inbegrip van een dampingmechanisme. Dit actuariel model wordt jaarlijks opnieuw berekend op basis van de meeste recente gegevens. Daarnaast is gezamenlijk met de VNG en gemeenten onderzocht aan welke randvoorwaarden de verdeling van het Participatiebudget moet voldoen om gemeenten in staat te stellen de Participatiewet goed uit te voeren. De lokale/regionale arbeidsmarkt, de samenstelling van de gemeentelijke doelgroep en de samenstelling van het werknemersbestand Wsw zijn het vertrekpunt bij het verder uitwerken van de verdeelsystematiek.

5. Verantwoordelijkheidsverdeling en informatiebehoefte

De bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijven verantwoordelijk voor de uitkomsten van de stelsels, zoals opgenomen in de afzonderlijke decentralisatiewetgeving. De middelen voor de te decentraliseren taken gaan over van hun afzonderlijke begrotingen naar een apart artikel 'deelfonds sociaal domein' op de

gemeentefondsbegroting. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën zijn als fondsbeheerders verantwoordelijk voor de gemeentefondsbegroting en daarmee in algemene termen voor een adequate omvang en verdeling van de middelen.

Vanuit de systeemverantwoordelijkheid zullen de genoemde vakministers bij (meerjarige) onderbesteding in een bepaalde gemeente kijken naar de prestaties van deze gemeente, wat vervolgens aanleiding kan zijn voor nader onderzoek naar de oorzaken. De uitkomst van dit onderzoek kan voor het Rijk aanleiding zijn om in te grijpen. Onderbesteding alleen kan aldus nooit aanleiding zijn tot ingrijpen. Wel is het van belang om bij onderbesteding op zoek te gaan naar de oorzaak. Niet elke onderbesteding is immers ongewenst. Wanneer onderbesteding kan worden gezien als een besparing als gevolg van efficiencyverbetering en de prestaties worden behaald, is dit uiteraard gewenst. Uitgesloten moet worden dat de combinatie van onderbesteding en achterblijvende prestaties zich voordoet.

Naast het algemene toezichtinstrumentarium dat is neergelegd in de Gemeentewet is in een tweetal sectorwetten een mogelijkheid opgenomen tot het geven van een aanwijzing om een wetsconforme uitvoering te bewerkstelligen. De betrokken vakminister kan een dergelijke aanwijzing geven indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de betreffende sectorwet ernstige tekortkomingen vaststelt. De regering acht deze eenmalige en specifieke uitbreiding op het generiek instrumentarium noodzakelijk om ook de eerste jaren van deze omvangrijke transitie succesvol te laten verlopen.

In aansluiting daarop voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een de mogelijkheid tot opschorting van de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein indien de door de vakminister gegeven aanwijzing niet (voldoende) wordt nageleefd (artikel 6). Deze opschortingsbevoegdheid is vergelijkbaar met de opschortingsbevoegdheid van artikel 17b van de Financiële-verhoudingswet. De fondsbeheerders kunnen hiertoe alleen besluiten in overeenstemming met de vakminister die de aanwijzing heeft gegeven. Die kan immers het beste beoordelen of de aanwijzing is nageleefd. De opschorting zal worden beëindigd zodra de fondsbeheerders in overeenstemming met de betrokken vakminister vaststellen dat de aanwijzing voldoende wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een gemeente een adequaat verbeterplan heeft. De betreffende gemeente krijgt dan alsnog de opgeschorte middelen uitbetaald. De opschorting kan ook tussentijds worden beëindigd op verzoek van het college van burgemeester en wethouders, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Het Rijk krijgt de betreffende informatie over de besteding van de middelen voor het sociaal domein via de Informatie voor derden (IV-3). Op deze wijze verkrijgt het Rijk inzicht in de besteding van de middelen in het sociaal domein van alle individuele gemeenten (microniveau), tegen zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeenten; het systeem IV-3 bestaat immers al. Via IV-3 verstrekken gemeenten jaarlijks informatie aan het Rijk over de besteding van de middelen in het sociaal domein. Ook zal jaarlijks informatie aan het Rijk worden verstrekt over de aanwezigheid van een goedkeurende controleverklaring van de accountant op de jaarrekening van de gemeente. Het betreft hier aldus geen verticale verantwoordingsinformatie, dit zou immers niet passen binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds, maar een monitor over de besteding van de middelen. Het Rijk zorgt voor duidelijke bepalingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden inzake de controle door de accountant op het onderdeel 'sociaal domein' en de eenduidige informatieverstrekking aan de gemeenteraad over de controlebevindingen van de accountant. Het Rijk vraagt geen accountantsverklaring over de besteding van het deelfonds, maar ontvangt een bevestiging dat de gehele jaarrekening van de gemeente, en daarmee ook het onderdeel 'sociaal domein' is goedgekeurd door de accountant.

Naast de financiële monitor via Iv3 ontwikkelen de bij de decentralisaties betrokken bewindspersonen een beleidsmatige monitor om de prestaties te monitoren.

6. Administratieve lasten en lasten voor decentrale overheden

De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de administratieve lasten van instellingen en bedrijven en burgers.

De interbestuurlijke lasten tussen Rijk en gemeenten verminderen met dit wetsvoorstel als gevolg van de overheveling van het participatiebudget naar het gemeentefonds. Gemeenten hoeven daardoor geen verantwoording meer af te leggen over de besteding van het participatiebudget via Single Information Single Audit (SISA). De informatie over de besteding van de middelen voor het sociaal domein in den brede zal verlopen via het bestaande systeem Informatie voor derden (IV-3). Er is een aanpassing van Iv3 nodig om de besteding van het deelfonds te kunnen volgen. Dit leidt mogelijk tot een lichte toename van de interbestuurlijke lasten. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de gemeentelijke praktijk van administreren, waardoor de extra lasten beperkt blijven.

7. Consultatie en adviezen

Het concept van het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan het bestuur van de VNG. Voorts is het conceptwetsvoorstel voor advies aangeboden aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Hieronder wordt nader ingegaan op de afzonderlijke adviezen die van de VNG en de Rfv zijn ontvangen.

Advies VNG

De VNG kan zich in grote lijnen vinden in het conceptwetsvoorstel. Wel geeft de VNG aan nog een aantal opmerkingen te hebben en vraagt zij bij de uitwerking van het deelfonds rekening te houden met deze opmerkingen.

Zo is de VNG van mening dat het budget uit het deelfonds over alle gemeenten dient te worden verdeeld en niet rechtstreeks aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten dient te worden verstrekt.

De regering onderschrijft het uitgangspunt van de VNG dat de middelen uit het deelfonds aan individuele gemeenten en niet direct aan samenwerkingsverbanden of aan centrumgemeenten moeten worden uitgekeerd. De middelen die in het deelfonds komen, worden -zoals altijd al is beoogd - dan ook met verdeelmaatstaven verdeeld over alle individuele gemeenten. Er worden in het deelfonds geen middelen verstrekt aan samenwerkingsverbanden of centrumgemeenten.

De VNG geeft aan dat gemeenten de keuze voor een beperkt deelfonds, bestaande uit de nieuwe geldstromen, onderschrijven. Wel geeft de VNG aan dat het haar voorkeur heeft om naast de nieuwe geldstromen tevens de middelen uit de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden en de onderdelen van de decentralisatie-uitkering Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) die gericht zijn op het individuele kind (maatwerk jeugdgezondheidszorg en prestatieveld 2 WMO opvoed- en opgroeiondersteuning) aan het deelfonds toe te voegen.

De regering kiest er voor om de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden en de onderdelen van de decentralisatie-uitkering CJG niet toe te voegen aan het deelfonds. Deze middelen zijn reeds vrij besteedbaar in het gemeentefonds. Het staat gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds. Zij worden op deze manier niet beperkt in het voeren van integraal beleid. Dit is in paragraaf 4 van deze memorie ook op deze wijze verwoord.

De VNG merkt voorts op dat gemeenten snel heldere (objectiveerbare) afspraken willen maken rondom indexering en ontwikkeling van het deelfonds, waarbij zowel aandacht dient te zijn voor zowel nominale als volumeontwikkelingen.

Bij het bepalen van de omvang van de budgetten wordt dezelfde methode gehanteerd als nu bij de Wmo gebeurt. De budgetten worden ineens per 2015 meerjarig overgeheveld. Jaarlijks worden mutaties overgeboekt. Hierover worden zoveel mogelijk vooraf (in 2015 voor de gehele periode) afspraken gemaakt.

Ook geeft de VNG aan er met het oog op doelmatigheid vanuit te gaan dat de bestedingsplicht van middelen meerjarig is, of dat tenminste het mogelijk moet zijn voor voorziene uitgaven reserveringen te maken, zonder gestraft te worden voor onderbesteding.

De regering is met de VNG van mening dat het voor gemeenten mogelijk moet zijn om reserveringen te maken voor voorziene uitgaven omdat dit een doelmatige besteding bevordert. Naar aanleiding van de opmerkingen van de VNG is in paragraaf 2 van deze memorie op dit punt aangevuld.

Tenslotte geeft de VNG aan eraan te hechten dat de horizonbepaling voor hooguit drie jaar geldt en dat daarna gestreefd gaat worden naar integratie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Voorwaarde is wat de VNG betreft dan wel dat er tegen die tijd ook voor de algemene uitkering adequate afspraken zijn gemaakt zijn ten aanzien van de indexatie en de verdeling van de in het deelfonds aanwezige middelen.

De regering is net als de VNG van mening dat het in zijn algemeenheid wenselijk is dat er gestreefd moeten worden naar integratie na drie jaar in de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Advies Rfv

De Rfv kan instemmen met de vorming van een tijdelijk deelfonds sociaal domein. Wel heeft de Rfv enkele kritische kanttekeningen bij de uitwerking.

Zo is de Rfv van oordeel dat het wetsvoorstel weinig effect zal sorteren. Aan de ene kant zullen gemeenten weinig belemmeringen ondervinden en de werkingsduur is ook beperkt. Meer principieel gezien biedt het voorliggende voorstel volgens de Rfv onvoldoende waarborgen voor een goed zicht op een succesvolle uitvoering. Daarvoor is de doelstelling zoals verwoord in het voorstel onvoldoende concreet uitgewerkt.

Anders dan de Rfv is de regering van mening dat het wetsvoorstel wel degelijk effect zal sorteren. Door de opzet zorgt het wetsvoorstel er juist voor dat enerzijds de doelstellingen van integraal beleid kunnen worden behaald, doordat gemeenten in staat worden gesteld de budgetten op lokaal niveau te bundelen tot één budget sociaal domein. Anderzijds wordt met het wetsvoorstel geborgd dat het Rijk zeker de eerste jaren zicht blijft houden op de ontwikkeling van de te behalen doelstellingen in combinatie met de bestede budgetten. Het is ook nadrukkelijk niet de bedoeling dat gemeenten belemmeringen ondervinden van de tijdelijke bestedingsvoorwaarden, maar juist dat zij hiermee ondersteund worden in de transitie. Dit kan door informatie uit te wisselen, adequaat op signalen te reageren en waar nodig te ondersteunen. Dit wordt beoogd met de instrumenten in het onderhavige wetsvoorstel. De doelstelling van het wetsvoorstel is hierop verduidelijkt en aangepast in de memorie van toelichting. Ook is verduidelijkt hoe de regering verwacht voldoende waarborgen voor een succesvolle uitvoering in te zetten.

Het advies van het Rfv om zoveel mogelijk taken en middelen onder de werking van het sociaal deelfonds te brengen, is niet overgenomen. De regering acht het onwenselijk om middelen die nu in het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn over te heven naar het sociaal deelfonds dat bestedingsvoorwaarden kent. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, staat het gemeenten vrij om in de uitvoering overige relevante budgetten binnen het gemeentefonds te betrekken bij het deelfonds. Het Rfv adviseert daarnaast om gemeenten de mogelijkheid te geven om binnen de bestedingsvoorwaarden gelden te reserveren om schommelingen in de zorgvraag te kunnen opvangen.

De regering is net als de Rfv van mening dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om gelden te reserveren. Dit kan een doelmatige besteding van de budgetten bevorderen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rfv (en de VNG) is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. Ook is op advies van de Rfv in de memorie van toelichting verduidelijkt op welke wijze

wordt toegezien op de naleving van bestedingsverplichting en aangegeven wat de betekenis van de goedkeurende controleverklaring van de accountant op de jaarrekening in dit verband inhoudt.

Voorts beveelt de Rfv aan om de argumentatie voor een nader onderzoek om te draaien. Niet de onderbesteding maar de ontoereikende prestaties van gemeenten in het licht van de wettelijke vereisten kunnen het aangrijpingspunt zijn voor een nader onderzoek naar de besteding.

Uitgangspunt voor de regering is dat onderbesteding alleen geen argument kan zijn voor ingrijpen. Wel is het van belang om bij onderbesteding op zoek te gaan naar de oorzaak. Onderbesteding kan immers ook gewenst zijn wanneer dit het gevolg is van efficiencyverbetering. Uitgesloten moet worden dat de combinatie van onderbesteding en achterblijvende prestaties zich voordoet. Wanneer dit zich voordoet kan het Rijk ondersteunen en waar nodig ingrijpen.

Het Rfv adviseert uitwerking te geven aan het monitoren van de decentralisaties op een wijze die uitgaat van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het welslagen van decentralisatie en niet als eenzijdige afrekensystematiek.

De regering vindt het uitgangspunt waarin Rijk en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het welslagen van de decentralisaties, essentieel. Ook bij de ontwikkeling en uitvoering van de monitor sociaal domein zal dit uitgangspunt worden gevolgd. Rijk en VNG werken samen bij de ontwikkeling en uitvoering van de monitor tot 2015 en na 2015.

Het Rfv adviseert voorts om de inhoudelijke evaluaties van de decentralisaties af te stemmen met de werkingsduur van drie jaar van onderhavig wetsvoorstel.

Op dit moment geldt voor twee van de drie decentralisaties een evaluatietermijn van drie jaar. Daarmee komt de termijn overeen met de werking van het onderhavige voorstel, hoewel dit volgens de regering niet noodzakelijk is. De regering heeft ervoor gekozen tijdelijk bestedingsvoorwaarden te koppelen aan de nieuwe middelen en deze na drie jaar te verwijderen, omdat de taken dan voldoende zijn uitgekristalliseerd. Daar is niet eerst een evaluatie voor nodig.

Voorts adviseert het Rfv om zorg te dragen voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden zowel binnen de rijksoverheid als tussen rijksoverheid en gemeenten. Van het grootste belang daarbij is dat gemeenten bij de aanvang zicht hebben op de ontwikkeling van het beschikbare budget, niet afhankelijk zijn van jaarlijkse beslissingen bij de begrotingen van de verschillende vakdepartementen en niet worden geconfronteerd met tussentijdse aanpassingen in de omvang en de verdeling. Beleid en uitgaven van de gemeenten moeten zich kunnen uitkristalliseren, adus de Rfv.

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden is in de ogen van de regering noodzakelijk voor het slagen van de decentralisaties. Bij het bepalen van de omvang van de budgetten wordt dezelfde methode gehanteerd als nu bij de Wmo gebeurt. De budgetten worden ineens per 2015 meerjarig overgeheveld. Jaarlijks worden mutaties overgeboekt. Hierover worden zoveel mogelijk vooraf (in 2015 voor de gehele periode) afspraken gemaakt. Hierover zijn ook interdepartementaal heldere afspraken gemaakt. Dit is in paragraaf 4 van deze memorie verduidelijkt.

De Rfv geeft tenslotte aan geen voorstander te zijn van het introduceren van weer een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Hij pleit er daarom voor om artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet te herformuleren en daarmee het (fictieve) onderscheid tussen de huidige decentralisatie- en integratie uitkeringen te laten vervallen.

Net als de Rfv is de regering geen voorstander van het introduceren van een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Gelet echter op de aard en omvang van de decentralisatieopgave en het feit dat het een tijdelijke afwijking betreft, acht de regering een tijdelijk van de Financiële-verhoudingswet afwijkend regime in dit bijzondere geval gerechtvaardigd. Daarom is voor deze specifieke situatie gekozen voor een apart wetsvoorstel naast het generieke kader van de Financiële-verhoudingswet. De bestedingsvoorwaarden

verdwijnen drie jaar na de invoering van deze wet, zodat de middelen daarna geheel binnen de uitgangspunten van het gemeentefonds en de Financiële-verhoudingswet vallen. De regering ziet daarom geen aanleiding om het generiek regime van de Financiële-verhoudingswet te wijzigen.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel regelt dat gemeenten een uitkering ontvangen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein. Deze uitkering komt naast de algemene uitkering uit het gemeentefonds en eventuele integratie- en decentralisatie-uitkeringen. De wijze waarop de hoogte van de uitkering wordt bepaald zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. De voordracht van een dergelijke algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de betrokken vakministers.

Artikel 4

Door middel van dit artikel wordt geregeld dat over de uitkering uit het deelfonds sociaal domein verantwoording wordt afgelegd via de jaarrekening en het jaarverslag. Daarmee maakt deze informatie deel uit van de horizontale verantwoording op lokaal niveau. Het gaat daarbij om verantwoording van het totaalbedrag; dat wil zeggen de vraag of het totaal van de uitkering is besteed binnen het sociaal domein en niet om de besteding per taak of voorziening. De uitkering is immers vrij besteedbaar binnen het sociaal domein.

Artikel 5

Dit artikel regelt dat de middelen voor het sociaal domein deel uitmaken van de begroting van het gemeentefonds. Op grond van artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet vermeldt de begroting van het gemeentefonds het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen en de aanvullende uitkeringen. Ook kunnen in de begroting decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd op andere wijze dan door middel van de algemene uitkering (artikel 5, tweede lid, Financiële-verhoudingswet). Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar tijdelijk aan toe dat in de begroting van het gemeentefonds het totaal van de uitkeringen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein als verplichting wordt opgenomen om aan gemeenten te worden uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering.

Artikel 7

Omdat de middelen voor taken op het terrein van participatie voortaan niet langer worden verstrekt via het regime van de Wet participatiebudget kan die wet worden ingetrokken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk