

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 1A  
2513 AA Den Haag

**Raad voor de financiële  
verhoudingen**

Korte Voorhout 7  
Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Gerber van Nijendaal

T 06 -1179 4387  
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 15 juli 2013  
Betreft Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief

**Kenmerk**

2013-0000390273

**Uw kenmerk**

Geachte voorzitter,

**1.**

**Inleiding**

Op 15 mei jl. heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een briefing verzorgd aan de vaste Tweede Kamercommissies voor Binnenlandse Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de gevolgen voor de financiële verhoudingen van de decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Deze briefing vond plaats naar aanleiding van de reactie van de Raad op de decentralisatiebrief van minister Plasterk.<sup>1</sup> In deze briefing kwam een aantal thema's aan de orde waarover de commissies graag een nadere toelichting wensten te ontvangen. Met deze brief geeft de Raad in zijn rol van adviseur voor het parlement, graag gehoor aan dit verzoek.

Naast een algemene opmerking vooraf over de nadere duiding van de decentralisatie-operatie voor het huidige stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen gaat de Raad achtereenvolgens in op:

- de gevolgen van het zorgakkoord en het sociaal akkoord voor de decentralisatie-opgave (par. 2);
- de relatie tussen beleidsvrijheid en rechtsongelijkheid (par. 3)
- de samenhang tussen het bestuurlijke en het financiële arrangement (par. 4);
- de samenhang tussen de decentralisatie en de herijking van het gemeentefonds (par. 5);
- de frictiekosten (par. 6);

*Algemene opmerking vooraf*

Bij de voorgenomen decentralisaties van taken gaat het om een majeure transformatieopgave die zijn weerga niet kent in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Naar huidig inzicht is er in totaal een budget van ongeveer 15 mld euro mee gemoeid. De decentralisaties gaan gepaard met een versobering van het

<sup>1</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Reactie decentralisatiebrief*, 15 april 2013.

voorzieningsniveau en een verandering in aanspraken van burgers op voorzieningen.

De betekenis van de decentralisaties reikt echter verder dan de hoogte van het budget en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen. Niet alleen veranderen de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid, ook de verhouding tussen de overheid als geheel en de burger zal sterk wijzigen. Dit als gevolg van het feit dat verzekerde rechten op nationaal niveau worden ingeruild voor voorzieningen, waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte worden bepaald door lokale democratische besluitvorming.

Het takenpakket van de gemeente verandert drastisch. De bestaande nadruk op fysieke collectieve goederen en diensten van gemeenten, zoals wegen, openbare orde en veiligheid, cultuur, sport ruimtelijke ordening e.d. zal zich meer en meer verplaatsen naar het sociale domein waar het accent juist ligt op individuele verstrekkingen aan burgers. De politiek-bestuurlijke betekenis van deze veranderingen moet niet worden onderschat. De invloed van deze veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen blijft in de lopende discussies nog onderbelicht. De Raad geeft geen oordeel over de beleidsdoelstellingen die met de decentralisaties beoogd worden, maar wijst slechts op de gevolgen van de voorliggende politiek-bestuurlijke keuzes voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Om te kunnen beoordelen of de decentralisaties bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen zullen de doelstellingen wel duidelijk moeten worden omschreven.

## **2.**

### **De gevolgen van het sociaal akkoord en het zorgakkoord**

Eén van de vragen tijdens de briefing betrof de betekenis voor de financiële verhoudingen van het sociaal akkoord en het zorgakkoord dat de rijksoverheid met betrokken partijen sloot. Het zorgakkoord en het sociaal akkoord leiden tot een verdere invulling van de decentralisaties in het sociale domein.

De ondersteuning, participatie en jeugdzorg gaan nu tegelijkertijd in 2015 over naar de gemeenten. Nu alle drie de decentralisaties eenzelfde invoeringsdatum kennen heeft dit als voordeel dat gemeenten direct kunnen starten met een integrale benadering van het sociale domein.

#### *Zorgakkoord*

Het zorgakkoord betekent een verzachting en een vertraging van bezuinigingen op de dagbesteding, persoonlijke verzorging en thuishulp tot 2015. Voor een deel (90 mln euro) moeten de gemeenten de budgettaire gevolgen van deze vertraging overigens zelf opvangen.

#### *Sociaal akkoord*

- De huidige Wajongers zullen herkeurd worden. Een groot deel van deze groep beschikt over arbeidsvermogen en zal onder de Participatiewet gaan vallen. Dat betekent dat deze groep een beroep kan doen op ondersteuning bij re-

integratie en/of een bijstandsuitkering. Dit betekent een forse uitbreiding van de doelgroep. Deze groep zal fasegewijs onder verantwoordelijkheid van de gemeente komen. Dit zal gepaard moeten gaan met extra middelen voor gemeenten.

- Ook de vervanging van loondispensatie door een loonkostensubsidie leidt tot hogere kosten. Met de loonkostensubsidie ontvangt de werkgever een bijdrage om het verschil in loonwaarde en het wettelijk minimumloon te compenseren. Voor de gemeente betekent dit een vermindering van de bijstandslast. De Raad is daarom van oordeel dat het in de rede ligt de benodigde extra middelen hiervoor uit het inkomensdeel van de Participatiewet te bekostigen. De Raad wijst daarbij op het risico dat het vaststellen van de loonwaarde leidt tot extra bureaucratische lasten en het afwentelen van kosten. Het kan immers aantrekkelijk zijn de loonwaarde zo laag mogelijk vast te stellen.
- Verder spreekt het sociaal akkoord over de vormgeving van werkbedrijven waarin werkgevers, werknemers, gemeenten en UWV samenwerken. De precieze vormgeving en de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid is echter nog onduidelijk. Het risico bestaat in de optiek van de Raad dat er bij deze werkbedrijven een diffuse financiële verantwoordelijkheidsverdeling ontstaat, met risico's van inefficiënties en afwentelingsmechanismen van dien.

*Zowel in het zorgakkoord als in het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt met budgettaire gevolgen voor gemeenten. Veel zal nog nader moeten worden uitgewerkt. Het is echter naar het oordeel van de Raad niet zo dat door het zorgakkoord en het sociaal akkoord de gevolgen voor de financiële verhoudingen drastisch wijzigen ten opzichte van de decentralisatiebrief. De beide akkoorden tonen echter wel aan dat de beleidsvrijheid van gemeenten onder druk staat, bijvoorbeeld omdat steeds nieuwe doelgroepen (bijv. ex-Wajongers) worden onderscheiden waarvoor bijzondere aandacht of inspanning wordt verlangd. Naar mate aanspraken gedetailleerder vastliggen, leidt dit tot minder flexibiliteit en hogere kosten voor gemeenten. Uit oogpunt van een kostengeoriënteerde verdeling is het van belang de kosten die daarmee gepaard gaan, te onderscheiden en zichtbaar te houden. Gelet op de beoogde bestedingsvrijheid betekent dit niet dat de middelen verplicht ook conform de onderscheiden doelgroepen moeten worden besteed.*

### **3.**

#### **Beleidsvrijheid en rechtsongelijkheid**

Een ander vraagpunt betrof de mogelijke rechtsongelijkheid die als gevolg van de decentralisaties kan ontstaan. Decentralisatie van taken dient gepaard te gaan met beleidsvrijheid. Decentralisatie zal leiden tot verschillen tussen gemeenten. Verschillen tussen gemeenten wil niet zeggen dat die verschillen ook leiden tot rechtsongelijkheid tussen burgers. Dit is slechts het geval indien er sprake is van wettelijk uniforme toekenning van rechten aan burgers. Het gaat ook om een verschuiving van een recht op naar een voorziening. Dat neemt niet weg dat mogelijke verschillen tussen gemeenten maatschappelijk gevoelig liggen.

Anderzijds is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, hetgeen inhoudt dat de grondwetgever verschillen tussen gemeenten toestaat. Het is een politiek-bestuurlijke afweging in hoeverre verschillen maatschappelijk verantwoord en/of aanvaardbaar zijn. Eerst op nationaal niveau en vervolgens binnen de bandbreedte van wettelijke kaders op lokaal niveau.

Daar waar aanspraken van burgers op individuele voorzieningen in wet- en regelgeving zijn vastgelegd is de beleidsvrijheid van gemeenten per definitie beperkt. In die gevallen gaat het dan ook niet zo zeer om decentralisatie maar om een gedeconcentreerde uitvoering van taken. Gelet op de beperkt beschikbare budgettaire ruimte zal het handhaven van uniforme aanspraken leiden tot een verlaging van het voorzieningenniveau voor alle burgers.

De meerwaarde van de decentrale beoordeling is nu juist daar in gelegen dat kan worden beoordeeld waar de inzet van de beperkte middelen het meest nodig is. Dat wil niet zeggen dat gemeenten geheel vrij zijn in het maken van de afwegingen. In wet- en regelgeving, onder andere gemeentelijke verordeningen, zullen nadere eisen worden gesteld aan de toekenning van voorzieningen. De gemeenten zijn gehouden aan de wet. Door verschillende inspecties zien toe op de naleving daarvan. Gemeenten zullen bij nalatigheid daarop worden aangesproken. Als ultimum remedium is ingrijpen op grond van taakverwaarlozing mogelijk. Voor een burger staat een beroep op de rechter open. Dit alles wijkt niet af van de huidige praktijk.

De Raad stelt vast dat lang niet in alle gevallen de decentralisatie van taken en bevoegdheden ook als oorzaak van de verschillen in behandeling kan worden aangemerkt. Zo zijn er ook onder het huidige AWBZ-regime verschillen in de aard en omvang van verstrekkingen aan burgers. Door de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten worden de verschillen echter wel meer transparant omdat ze onderwerp worden van lokale democratische besluitvorming. Het voordeel is dat het nu aan de gemeenteraad is om zich te verantwoorden over deze keuzes. Hiermee wordt ook de band tussen kiezen en gekozen op lokaal niveau sterker en wordt het "naar Den Haag kijken" minder vanzelfsprekend.

In het geval dat het gaat om collectieve voorzieningen, kan bijvoorbeeld de ene gemeente, anticiperend op de lokale/regionale arbeidsmarkt, een zwaarder accent leggen op het bestrijden van jeugdwerkloosheid, terwijl een andere gemeente de nadruk zal leggen op het bemiddelen van mensen met een arbeidshandicap. Deze verschillen zijn ook beoogd en te rechtvaardigen uit verschillende omstandigheden.

*Versillen in behandeling van burgers in gemeenten is een logisch gevolg van decentralisatie maar is niet hetzelfde als rechtsongelijkheid. Het vastleggen van uniforme rechten leidt tot hogere kosten of een lager algemeen voorzieningenniveau. Het staat daarmee haaks op de decentralisatiegedachte dat door maatwerk een doelmatiger inzet van publieke middelen mogelijk is.*

#### 4.

##### **De samenhang tussen het bestuurlijke en het financiële arrangement**

Voorwaarde voor het slagen van de decentralisatie-operatie is dat het bestuurlijke en het financiële arrangement met elkaar in evenwicht zijn. Dat houdt in dat de verdeling van middelen aansluit op verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Decentralisatie houdt niet in dat de verantwoordelijkheid van het Rijk ophoudt te bestaan, maar wel dat deze een ander karakter krijgt. Binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat blijft de rijksoverheid verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Gemeenten blijven voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken afhankelijk van de middelen die zij daarvoor van het Rijk ontvangen. De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor het formuleren van realistische afspraken over de te bereiken maatschappelijke doelstellingen, de *maatschappelijke outcome*. Decentralisatie veronderstelt echter ook beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid. Het is aan de gemeenten om in samenspraak met alle betrokken maatschappelijke partners te bepalen hoe de maatschappelijke doelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Gemeenten zullen daartoe voldoende middelen, wettelijke bevoegdheden en instrumenten moeten krijgen om zowel de maatschappelijke doelstellingen te kunnen waarmaken, als de budgettaire gevolgen te kunnen beheersen.

Dit alles roept de vraag op wat het meest aangewezen financiële arrangement voor deze nieuwe taken is dat recht doet aan de doelstellingen die met de decentralisatie van taken worden beoogd. Te weten het leveren van maatwerk aan burgers door gemeenten volgens het concept: één gezin, één plan, één regisseur. In de decentralisatiebrief heeft het Kabinet aangegeven de huidige budgetten voor jeugdzorg, werk en langdurige zorg onder te brengen in een zo breed mogelijk ontschot sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds. Het gaat om een omvangrijk budget (ca. 15 mld euro).<sup>2</sup> Een overheveling van de budgetten naar de algemene uitkering van het gemeentefonds lijkt daarbij de meest aangewezen bekostigingsvorm. Dit sluit ook aan bij de uitspraak van de Tweede Kamer.<sup>3</sup>

*Een dergelijke grote overheveling van middelen naar de algemene uitkering brengt risico's met zich. In eerste aanleg gaat het om een tijdelijk probleem omdat de ontwikkelingen en daarmee de kosten voor gemeenten nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Uiteindelijk gaat het echter ook om een structureel vraagstuk omdat, gelet op de omvang van de middelen en de betrokkenheid van de rijksoverheid voor de maatschappelijke doelstellingen het risico in zich draagt dat door de omvang het zicht op de deugdelijke werking van de verdeling verloren dreigt te gaan. De Raad wijst hier onder andere op het risico dat door de dominantie van*

---

<sup>2</sup> Dit betreft overigens niet allemaal nieuw geld. De middelen op basis van de Participatiewet, zowel het inkomensdeel als het werkdeel, vallen nu ook al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Alleen bij de Wajong gaat het voor gemeenten om een nieuwe doelgroep en nieuwe middelen. De decentralisatie bij de Participatiewet heeft vooral betrekking op het integreren van bekostigingsvormen.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 30 597, nr. 300.

*het sociale takenpakket van gemeenten het gevaar dreigt dat andere uitgaven van gemeenten, bijvoorbeeld in het beheer en onderhoud van het fysieke domein, in het gedrang komen.<sup>4</sup>*

#### **4.1 Het deelfonds**

Met het deelfonds lijkt de decentralisatiebrief een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds te introduceren. De huidige Financiële-verhoudingswet (Fvw) kent echter niet het begrip deelfonds. Het deelfonds zoals nu omschreven heeft overeenkomsten met zowel de decentralisatie- en integratie-uitkeringen binnen het gemeentefonds. Het verschil tussen een decentralisatie en een integratie-uitkering is dat bij een integratie-uitkering op voorhand is aangegeven dat de middelen overgaan naar de algemene uitkering. Maar ook bij decentralisatie-uitkeringen moet periodiek worden bezien of overheveling naar de algemene uitkering in de rede ligt. Het deelfonds beschouwt de Raad ook als een tijdelijke uitkeringsvorm. Belangrijker dan de terminologie acht de Raad dat bij het onderbrengen van de middelen in het gemeentefonds vooraf eenduidig de kenmerken vaststaan. Dit ter voorkoming van willekeur. Het gaat dan om:

- de inhoud;
- de verantwoording;
- de verdeelwijze;
- de indexatie;
- de aanwezigheid van vangnetten;
- de termijn.

*De Raad is geen voorstander van het introduceren van weer een nieuwe uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Hij pleit er wel voor om binnen de Financiële-verhoudingswet de kenmerken en de voorwaarden waaraan de uitkeringen binnen het gemeentefonds moeten voldoen, eenduidig vast te leggen.*

##### **- Inhoud van het deelfonds**

Doelstelling van de decentralisaties op het sociale domein is het creëren van één integraal budget voor gemeenten opdat zij hun burgers maatwerk kunnen leveren. De decentralisatiebrief spreekt van één sociaal deelfonds. Feitelijk gaat het echter om drie te onderscheiden domeinen binnen het sociaal domein, te weten de ondersteuning, de jeugdzorg en de Participatiewet. Deze taken en budgetten hangen nauw samen met taken die gemeenten deels al uit de algemene middelen (gemeentefonds en belastinginkomsten) bekostigen. Het onderbrengen in een vrij besteedbaar deelfonds binnen het gemeentefonds sluit daar logisch op aan en bevordert een samenhangende aanpak. Dit laat onverlet dat de Raad het raadzaam acht gedurende een overgangsfase de drie budgetten te onderscheiden. Dit biedt een belangrijk referentiepunt voor de beoordeling van de omvang en de verdeling van de middelen.

*Inkomensdeel Participatiewet*

---

<sup>4</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Regeerakkoord*, december 2012.

Voor het onderbrengen van het inkomensdeel van de Participatiewet maakt de decentralisatiebrief nog een voorbehoud. Gemeenten zijn verplicht inkomensondersteuning (bijstand) te verlenen, de beleidsvrijheid daarbij is beperkt. De Raad stelt vast dat gemeenten onder het huidige regime van de Wet werk en bijstand (Wwb) echter vrij zijn in het besteden van overschotten en dat zij tekorten in eerste aanleg uit eigen middelen moeten bijleggen. De huidige Wwb is daarmee naar zijn aard al in belangrijke mate vergelijkbaar met de algemene uitkering. De Raad ziet dan in beginsel ook geen beletsel om het Inkomensdeel uit de Participatiewet in een deelfonds op te nemen. De belangrijkste overweging daarbij is dat dit de verantwoordingslast van gemeenten verlaagt. Dit komt daarmee ook tegemoet aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer over de huidige gebrekkige verantwoordingsystematiek.<sup>5</sup> Omdat de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van de bijstand echter beperkt is, zal wel aan een aantal strikte voorwaarden moeten worden voldaan. In de eerste plaats is een indexering van het beschikbare macrobudget op basis van een niet door gemeentelijk beleid te beïnvloeden indicator voor de ontwikkeling van het beroep op de bijstand, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de werkgelegenheid, noodzakelijk. Dit om te voorkomen dat er een ongewenste afwenteling naar de rijksbegroting kan plaatsvinden. De huidige normeringsystematiek van de algemene uitkering komt onvoldoende tegemoet aan de omvang van de bijstand als gevolg conjuncturele fluctuaties. In de tweede plaats zal, zolang er geen sprake is van een adequate verdeling, een aparte vangnetvoorziening noodzakelijk zijn.<sup>6</sup>

#### - **Verantwoording**

Omdat gemeenten voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken afhankelijk zijn van de middelen die zij daarvoor van het Rijk ontvangen, is het belangrijk dat de publieke verantwoording over en de controle op de middelen goed geregeld is, zodat duidelijk is wie waarvoor tegenover wie verantwoording aflegt. De Raad onderscheidt daarbij twee soorten verantwoording.

#### - *stelselverantwoordelijkheid*

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel rust op de rijksoverheid de verantwoordelijkheid dat de beoogde maatschappelijke *outcome* wordt gerealiseerd. In de onderscheiden decentralisaties zullen daarom nadere afspraken moeten worden gemaakt over de te realiseren *outcome (maatschappelijk effect)*. Bij de verantwoording gaat het om de vraag of de gemeentelijke inspanningen bijdragen aan het beoogde maatschappelijke doel.

*De Raad stelt voor dat, voorafgaande aan de decentralisaties, Rijk en gemeenten gemeenschappelijk gedragen outcome-doelstellingen van de decentralisaties afspreken. Op basis daarvan kan worden vastgesteld welke informatie nodig is voor beleid en verantwoording.*

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer, *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, 18 mei 2010.

<sup>6</sup> Raad voor de financiële verhoudingen *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, september 2012.

Het (sociaal) deelfonds maakt deel uit van het gemeentefonds en is daarmee vrij besteedbaar. Het feit dat de middelen vrij besteedbaar zijn houdt overigens niet in dat er geen wettelijke taken en verplichtingen uit het deelfonds kunnen worden bekostigd. De beoordeling strekt zich echter niet uit over de besteding van de middelen door een individuele gemeente. Bij de verantwoording van de vrij besteedbare middelen dient het maatschappelijk rendement centraal te staan, niet de bron waaruit de taak wordt bekostigd. Het gaat niet om de vraag of de middelen wel besteed zijn aan het doel waarvoor het Rijk ze beschikbaar heeft gesteld maar om de vraag of de gemeentelijke inspanningen bijdragen aan het beoogde maatschappelijke doel. Dat is anders dan bij een specifieke uitkering waarbij de besteding gebonden aan is het specifieke doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Dit leidt tot bestedingsdrang bij gemeenten en daarmee tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen. De Raad is in algemene zin dan ook geen voorstander van doelgebonden uitkeringen.

#### *Prikkelwerking*

De vraag daarbij is of gemeenten voldoende prikkels ondervinden voor een doelmatige besteding van de middelen. Gemeenten zijn verplicht een sluitende (meerjarige) begroting te presteren. Binnen het gegeven budget zijn gemeenten verantwoordelijk voor het maken van de keuzes voor de meest doelmatige en effectieve besteding van middelen. De financiële prikkel ligt dan ook bij de gemeente zelf. Ze ondervindt zelf de baten en lasten van de gemaakte beleidskeuzes in het streven om tot de met het Rijk overeengekomen resultaten te komen. Bij de uitvoering van de bijstand komt de prikkelwerking niet alleen tot uiting in de uitkeringssfeer maar ook op de samenhangende terreinen.<sup>7</sup> Juist de vrije besteedbaarheid is de beste prikkel en waarborg voor een doelmatige besteding van de middelen. Dit pleit er ook voor om onder de eerder genoemde voorwaarden het inkomensdeel en het werkdeel onder te brengen in een deelfonds binnen het gemeentefonds.

#### *- bestedingsverantwoordelijkheid*

Het (sociaal) deelfonds maakt deel uit van het gemeentefonds en is daarmee dus vrij besteedbaar. Dat betekent dat gemeenten geen verantwoording over de besteding van de middelen aan de rijksoverheid hoeven af te leggen. De financiële verantwoordelijkheid over de besteding van de middelen ligt bij de gemeente. Voor de gemeente ligt hier ook de opdracht om de band tussen kiezer en gekozen te versterken.

Gemeenten zijn democratisch gelegitimeerde overheden die binnen de algemeen geldende principes van goed bestuur, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid primair tegenover de eigen gemeenteraad verantwoording schuldig zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. Op lokaal niveau moet het debat worden gevoerd over de doelmatige uitvoering en besteding van de middelen. Voor het inzicht in de wendbaarheid en weerbaarheid van de gemeente kan het middel

---

<sup>7</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, september 2012.



van "stresstest" behulpzaam zijn.<sup>8</sup> Bij de lokale *checks and balances* horen ook lokale rekenkamer(commisies). Decentralisatie houdt in dat de lokale overheid verantwoordelijk is voor de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Een betere positionering van de lokale rekenkamers/commissies is wel noodzakelijk.

#### *Decentralisatie en regionale uitvoering*

Een apart punt van aandacht bij de decentralisatie is de verantwoording voor regionaal uitgevoerde taken. Veel gedecentraliseerde taken gaan de lokale schaal te boven en worden belegd bij regionale samenwerkingsverbanden. Dit leidt tot centralisering van gedecentraliseerde taken, de zogenaamde decentralisatieparadox. Niet alleen dreigt daardoor lokaal maatwerk op de achtergrond te verdwijnen maar ook de grip van een individuele gemeenteraad op de regionale samenwerking is vanuit democratisch oogpunt niet optimaal.<sup>9</sup>

*De Raad vraagt aandacht voor het instrumentarium van individuele gemeenten om de democratische controle op het financiële beleid van de bestuurlijke samenwerking beter te kunnen uitoefenen en stelt voor hier samen met de Algemene Rekenkamer een nader advies over uit te brengen.*

#### **- Verdeling**

Het belang van een deelfonds zit voor een deel in het kunnen hanteren van een van de algemene uitkering te onderscheiden verdeelwijze. Het ligt in de rede bij de overheveling van de middelen voor de jeugdzorg, de langdurige zorg en de participatiemiddelen uit te gaan van de onderscheiden budgetten. Bij de verdeling gaat het om de kosten die samenhangen met de te bereiken doelstellingen. Gelet op de uiteenlopende kostendrijvers van de drie verschillende domeinen ligt het voor de hand deze ook bij het ontwikkelen van de verdeelsystematiek, verdeeltechnisch te onderscheiden. In dat opzicht is sprake van drie deelfonds. Van het moment dat de middelen onderdeel uitmaken van het gemeentefonds, maken ze echter integraal onderdeel uit van de algemene middelen van een gemeente. Het betreft uiteindelijk een ongedeelde uitkering. Binnen het gemeentefonds hebben de deelfonds alleen analytische betekenis. Ze vervullen in die zin dezelfde functie als de huidige clusters binnen de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deelfonds zijn daarmee niet bepalend voor de besteding van middelen door gemeenten.

#### **- Indexering**

Het verschil met de huidige gemeentefondsclusters is dat ook de omvang van de deelfonds wordt bepaald door exogene, niet door de gemeenten te beïnvloeden macronormen. De omvang van de middelen voor de decentrale beleidstaak is afhankelijk van specifieke kostenfactoren die afwijkt van de bestaande normerings-

---

<sup>8</sup>Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies consultatie modernisering financieel toezicht*, september 2011.

<sup>9</sup>De Raad verwijst hierbij ook naar de brief van de Algemene Rekenkamer over de decentralisatiebrief aan de Minister van Binnenlandse Zaken van 15 mei 2013.

systematiek (trap-op-trap-af met de rijksbegroting). Het gaat dan om factoren als de economische ontwikkeling, het aantal ouderen e.d. Dit komt tegemoet aan de ontwikkeling van de kosten van de beleidstaken. Dit biedt daarmee een zekere waarborg tegen het verdringen van kosten tussen beleidssectoren, waardoor uiteindelijk ook de verdeling niet meer aansluit op de kosten.

- **Vangnetten**

Binnen het gemeentefonds geldt een algemene vangnetregeling voor gemeenten met een structureel tekort (artikel 12 Fvw). Voor de huidige bijstand gelden twee aparte vangnetregelingen de Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) en de Meerjarig Aanvullende uitkering (MAU). De huidige aparte vangnetten in de WWB zijn te verklaren uit het feit dat het gaat om tekorten van gemeenten die voortkomen uit een zeer specifieke taak, het verstrekken van inkomensondersteuning aan mensen op grond van de Wet werk en bijstand. In het geval de uitgaven van gemeenten voor bijstand hoger zijn dan het beschikbaar gestelde budget en er een tekort ontstaat van meer dan 10%, kunnen gemeenten een beroep doen op een aanvullende uitkering. Gemeenten moeten dus eerst uit eigen middelen het tekort opvangen.

Door de verandering van de aard en de omvang van het decentrale takenpakket moet ook de bestaande systematiek, waarbij gemeenten in financiële nood aanspraak kunnen maken op een aanvullende uitkering (artikel 12 Fvw), nader onder de loep worden genomen. De Raad geeft in overweging om bij de over te hevelen middelen tijdelijk een aparte vangnetregeling, een hardheidsclausule, in te bouwen om tegemoet te kunnen komen aan onverwachte kosten en bijzondere situaties waardoor gemeenten in de knel kunnen komen. Te denken valt aan de situatie waarin een gemeente te maken krijgt met een onevenredige zwaar beroep op bepaalde voorzieningen. Dit om te voorkomen dat een individuele gemeente door onvoorziene kosten van een te decentraliseren taak gedwongen wordt een veel zwaarder artikel 12-traject te moeten afleggen. Het is aan het vakdepartement om eventuele aanspraken te beoordelen en te honoreren. Het gaat om een tijdelijk voorziening die gedurende de implementatiefase vervolgens worden afgebouwd.

#### **4.2 Tijdelijkheid van deelfonds en het structurele beeld**

De Raad beschouwt het deelfonds als een tijdelijke uitkeringsvorm. Na een periode drie tot vijf jaar zal het beleid en de kosten voldoende uitgekristalliseerd zijn. De middelen kunnen dan integraal in de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds opgaan. De Raad wijst er echter op dat de omvang van de gemoeide middelen en de betrokkenheid van de rijksoverheid voor de maatschappelijke doelstellingen het risico in zich draagt van een onbeheersbaar financieel systeem. 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. Het illustreert een bestuurlijke trend. Het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds van een algemene ongebonden inkomensoverdracht komt steeds meer in het teken te

staan als een bekostigingsbron voor het realiseren van maatschappelijke afgesproken doelen.

Het stelsel van de financiële verhoudingen zou daarmee op termijn kunnen evolueren tot een uitkeringssystematiek die uitgaat van een grote generieke uitkering met verschillende compartimenten (bijv. werk en inkomen, jeugd, maatschappelijke ondersteuning, openbare orde en veiligheid) waarbij de verschillende beleidsvelden op rijksniveau zijn aangehaakt. Vanwege de verwevenheid ligt het voor de hand vakdepartementen als medebeheerders te betrekken bij de voeding en de verdeling van die compartimenten. Die compartimenten kunnen daarbij hun eigen groeivoet houden. Deze compartimenten vervullen dan dezelfde functie als de huidige clusters binnen de algemene uitkering van het gemeentefonds.

## 5.

### **Samenhang decentralisatie en herijking gemeentefonds**

Zoals gesteld, hangen veel van de over te hevelen taken en budgetten nauw samen met taken die gemeenten deels al uit de algemene middelen (gemeentefonds en belastinginkomsten) bekostigen. Het gaat daarbij om uiteenlopende taken als algemeen maatschappelijk werk, huishoudelijke verzorging, bijzondere bijstand, gemeentelijk minimabeleid, jeugdgezondheidszorg, voorzieningen voor gehandicapten tot en met de uitvoering van de Leerplichtwet. Naast de programmakosten zijn aan de drie decentralisatie ook uitvoeringskosten verbonden.

*Gelet op de samenhang met de bestaande uitvoeringskosten stelt de Raad voor deze op te nemen in het gemeentefonds. De Raad bepleit verder voor het weer ter hand nemen van de integrale herijking van het gemeentefonds.*<sup>10</sup>

De overheveling van de budgetten naar gemeenten zal gepaard gaan met herverdeeleffecten. Los van de bezuinigingen zullen er gemeenten zijn die ook relatief gezien een lager aandeel in het te verdelen budget ontvangen dan zij op grond van hun historisch aandeel mochten verwachten. Hoewel de historische verdeling een belangrijk referentiepunt is, moet worden bedacht dat de bestaande verdeling in veel gevallen niet gebaseerd is op een objectieve grondslag maar soms op basis van tamelijk willekeurige (historische) toevalligheden is vormgegeven. Zo zijn de huidige verstrekkingen/voorzieningen in de jeugd- en AWBZ-zorg niet erg transparant en kennen ze grote, niet objectief verklaarbare verschillen.

Omdat gemeenten bestaande rechten en toezeggingen zullen moeten respecteren is het raadzaam bij de verdeling van de budgetten rekening te houden met de historische verdeling. Bestaande aanspraken van burgers zullen, gelet op de verandering van aanspraken binnen een redelijke termijn, opnieuw moeten worden beoordeeld. Bij de start van de overgangsfase zal er een reëel perspectief be-

---

<sup>10</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, november 2011.

schikbaar moeten zijn op de uitkomsten van de uiteindelijke verdeling. Gemeenten moeten daar hun beleid op kunnen afstemmen.

*De onzekerheid en onduidelijkheid vormen een risico op zich voor het welslagen van het decentralisatieproces. De Raad dringt aan op meer duidelijkheid voor gemeenten.*

Niet het herverdeeeffect dient centraal te staan, maar de vraag of de verdeling tegemoet komt aan de kosten die verbonden zijn met de politiek-bestuurlijke keuzes. Een belangrijk deel van de verdeling van de huidige sociale werkvoorziening (Wsw) is te verklaren uit de rol die de sociale werkvoorziening speelt in regio's met een zwakke economische structuur. De politiek-bestuurlijke keuze is dan ook of en in welke mate gemeenten gecompenseerd moeten worden voor regionale economische omstandigheden die leiden tot een groter beroep op beschut werk.

De verdeling van middelen dient zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op exogene gemeentelijke structuurkenmerken. Gemeenten zijn immers de primaire ontvangers van de te decentraliseren middelen. Individuele gemeenten zijn aan de eigen gemeenteraad verantwoording verschuldigd voor de besteding van de middelen.

*Door de samenloop van decentralisaties en de herijking van het gemeentefonds zullen herverdeeeffecten zich in sommige gevallen uitmiddelen of in andere gevallen versterken. De Raad pleit ervoor de herverdeeeffecten in samenhang te bezien en één algemene overgangsmaatregel te hanteren. Dit bevordert de integrale afweging bij gemeenten. De Raad is bereid de Kamer daarover nader advies te geven.*

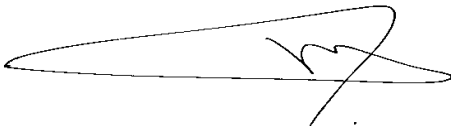
## **6.**

### **Friciekosten**

De decentralisatie gaat gepaard met een stelselverandering. Stelselwijzigingen leiden onvermijdelijk tot frictiekosten. In de toekomst zullen burgers meer aangewezen zijn op de eigen verantwoordelijkheid en hun sociale netwerk, alvorens zij aanspraken kunnen maken op voorzieningen. De nadruk op het langer zelfstandig thuis wonen en het voorkomen van aanspraken op dure intramurale zorg leidt ertoe dat de bedrijfsvoering van deze instellingen zich zal moeten aanpassen. Deels betekent dat een vermindering van de beschikbare capaciteit, deels gaat het om de inzet van de capaciteit naar andere vormen van zorg. Instellingen zullen in eerste aanleg hun bedrijfsvoering zelf moeten aanpassen. Voor wat betreft de huisvesting kan dit inhouden dat deze deels overbodig wordt, met leegstand tot gevolg. In sommige gevallen zal afboeken op de huisvesting noodzakelijk zijn. De mogelijkheden tot herbestemmen van de huisvesting zijn afhankelijk van een groot aantal lokale/regionale factoren.

*De directe financiële gevolgen van de decentralisaties kunnen voor de instellingen ingrijpend zijn maar vallen buiten het bestek van de advisering van de Raad. Wel wijst hij er wel op dat de mogelijkheden van individuele gemeenten om instellingen financieel te helpen bij het oplossen van het saneren van de overbodige huisvesting uiterst beperkt zijn.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a loop at the end and a vertical stroke crossing it.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'B' followed by several horizontal strokes.

Dr. C.J.M. Breed, secretaris