

Bouwen op de kracht van burgers

**NAAR EEN KRACHTIGE EN SAMENHANGENDE
AANPAK OP HET SOCIALE DOMEIN**



Bouwen op de kracht van burgers

Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein



Voorwoord

Nederland weet zich voor vele uitdagingen gesteld. Het vitaal houden van onze samenleving is cruciaal in het bouwen aan een solide toekomst voor burgers en maatschappij. Dit betekent in de eerste plaats zoveel mogelijk mensen aan het werk krijgen of op een andere wijze actief betrekken bij de maatschappij.

We kunnen ons, ondanks een financiële crisis, gelukkig prijzen met één van de sterkste sociale stelsels ter wereld. Dit stelsel staat wel onder druk, het kan beter en goedkoper. Daarvoor is een transformatie nodig van het huidige regelgestuurde, generieke systeem met zijn zware accent op verzekeren en verzorgen. Dit kan in een stelsel, waar meer wordt uitgegaan van burgerkracht en waarin ondersteuning en activering wordt gevonden in de civil society.

Ook de overheid heeft een rol in het sociale domein. In de afgelopen periode is een beweging ingezet om meer taken in het sociale domein naar gemeenten over te brengen bij werk, zorg en jeugd. Gemeenten hebben hun steun daarvoor uitgesproken en willen deze bewegingen vasthouden en versterken. Gemeenten hebben laten zien dat zij deze transformatie van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij succesvol kunnen vormgeven. Hierop is in eerdere jaren al een

aansprekende visie ontwikkeld en zijn resultaten bereikt bij de bijstand en maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo.

We staan nu op een kantelpunt waarop we van visie naar realiteit kunnen gaan. Het samenbrengen van activiteiten onder gemeentelijke aansturing biedt kansen voor een veel effectievere en efficiënter georganiseerde aanpak op het hele sociale domein. De gemeenten pleiten er dan ook voor dat het nieuwe kabinet een expliciete keuze maakt om de transformatie consequent door te voeren. Hierbij is een samenhangende en integrale benadering op het sociale domein een voorwaarde.

In deze notitie, die opgesteld is in intensieve samenwerking met bestuurders, ambtenaren en externe deskundigen, wordt de weg gewezen naar een samenhangende aanpak van de decentralisaties op het gebied van werk, zorg en jeugd en op aanpalende terreinen zoals passend onderwijs. Door deze benadering wordt het mogelijk daadwerkelijk meerwaarde voor burgers en overheid te realiseren. Deze notitie is aangeboden aan de onderhandelaars en informateurs voor de kabinetsformatie. Daarnaast verspreiden we de notitie onder gemeenten, Kamerleden en organisaties in het sociale domein.

Het onderzoek is uitgevoerd van eind juli tot begin oktober 2012. De voorlopige uitkomsten zijn besproken in twee ledenbijeenkomsten begin september in respectievelijk Breda en Zwolle en tijdens een gezamenlijke VNG commissievergadering op 13 september. Op de Buitengewone algemene ledenvergadering van 12 oktober is deze notitie aan de leden gepresenteerd.

Deze notitie bevat een aantal uitgangspunten en een invoeringsagenda die we de komende periode samen met gemeenten en Rijk verder willen uitwerken.

*Ralph Pans,
voorzitter directieraad*



Inhoud

Voorwoord	5
Leeswijzer	9
1 Wat willen gemeenten bereiken?	11
1.1 Het streefbeeld: bouwen op de kracht van burgers in een vitale samenleving	11
1.2 Transformatie van het sociale domein	12
1.3 De rol van gemeenten	14
1.4 Waarom kiezen voor één aanpak van (decentralisaties in) het sociale domein?	15
2 Hoe willen gemeenten dat vormgeven?	17
2.1 Principe 1: Op maat ondersteuning voor burgers door een integrale benadering	17
2.2 Principe 2: Rechtszekerheid voor burgers, met ruimte voor verschil	19
2.3 Principe 3: Horizontale verantwoording (aan burgers en gemeenteraad), tenzij....	21
2.4 Principe 4: Samenhangende informatievoorziening	22
2.5 Principe 5: De gemeente als krachtige netwerkpartner	23
2.6 Principe 6: Bouwen op en aan de uitvoeringskracht van gemeenten	24
2.7 Principe 7: Voldoende financiële regelruimte binnen het sociale domein	25

3	Vervolgstappen	29
3.1	Snelheid maken door samenhang	29
3.2	Verankering principes sociale domein	30
3.3	Invoeringsagenda sociale domein	32
4	Voorstel tekst regeerakkoord	35
5	Bijlage: betekenis voor voorstellen Rutte 1	39
5.1	Wmo decentralisatie begeleiding AWBZ	39
5.2	Jeugdwet/Passend onderwijs	40
5.3	Wet werken naar vermogen	41
6	Verantwoording	43



Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven we de visie van de gemeenten op een integrale aanpak op het sociale domein: Wat hebben burgers nodig hebben om hun leven in goede banen te leiden? Waarom is een andere manier van ondersteuning nodig, welke ervaringen bestaan hierbij en waarom kiest de gemeente voor één integrale aanpak?

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe optimale ondersteuning aan burgers eruit kan zien. Hier leggen gemeenten een zevental principes neer, die naar hun mening leidend moeten zijn bij het vormgeven van de regels op het sociale domein. Dit is de vertaling van de visie naar de inrichting van het stelsel door gemeenten, Rijk en andere partijen.

In hoofdstuk 3 vertalen we deze zeven principes in vervolgstappen, voorstellen voor wettelijke borging en een invoeringsagenda.

Als hoofdstuk 4 van de notitie is een voorstel tekst Regeerakkoord opgenomen waarin de kern van de notitie wordt gerepresenteerd.

De bijlage in Hoofdstuk 5 geeft in vogelvlucht weer, wat de betekenis is van de voorstellen van de VNG voor de wetsvoorstellen, zoals die door het eerste kabinet Rutte werden voorbereid.



1 Wat willen gemeenten bereiken?

1.1 Het streefbeeld: bouwen op de kracht van burgers in een vitale samenleving

Een krachtiger Nederland is niet mogelijk zonder een vitale maatschappij. Het streven is dat zoveel mogelijk mensen en gezinnen actief participeren in de samenleving, werken om in hun eigen levensonderhoud en dat van hun gezin te voorzien, de eigen regie over hun leven voeren en bijdragen aan het welbevinden van hun sociale omgeving. Voor de meeste mensen is dat bijna vanzelfsprekend; zij kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en nemen actief en volwaardig deel aan de maatschappij. En meer dan dat: ze geven de maatschappij mede vorm en dragen bij aan de economie, de sociale cohesie en bieden sociale ondersteuning aan anderen, bijvoorbeeld in de rol van collega, werkgever, goede buur, vriend, vrijwilliger of mantelzorger.

Maar participatie gaat niet altijd vanzelf. Soms is daarbij ondersteuning nodig, soms activering, of allebei (met name bij kwetsbare groepen). Afhankelijk van de behoefte kan de benodigde ondersteuning tijdelijk zijn of structureel, gevraagd of ongevraagd, eenvoudig of complex, en

betrekking hebben op enkelvoudige of meervoudige problematiek. Deze ondersteuning en activering wordt deels gevonden in de civil society: eigen sociale netwerken, vrijwilligersorganisaties, werkgevers die zich extra inspinnen en het maatschappelijk middenveld.

Ook de overheid heeft een rol in het sociale domein. Die rol is gericht op het vergroten van de participatie van burgers, voornamelijk via activering, ondersteuning en bescherming. Dit betekent in de eerste plaats zoveel mogelijk mensen aan het werk krijgen of op een andere wijze actief betrekken bij de maatschappij. De centrale vraag bij sociaal beleid is wat burgers nodig hebben om hun leven in goede banen te leiden; bijvoorbeeld om werk te vinden, om zelfstandig te blijven wonen als je ziek, gehandicapt of ouder bent, om kinderen groot te brengen. Welke ondersteuning kunnen inwoners daartoe in hun eigen omgeving mobiliseren, en waar kan of moet de overheid stimulerend of ondersteunend optreden?

1.2 Transformatie van het sociale domein

In Nederland staat de zorg voor elkaar van oudsher hoog in het vaandel. Het sociale stelsel is een van de sterkste sociale stelsels ter wereld, met hoogwaardige vormen van publieke ondersteuning. Het stelsel staat echter onder druk. Het is complex, wordt bedreigd door institutionele belangen, perverse financiële prikkels en een te hoge regeldichtheid. De eigen kracht van burgers en de *civil society* wordt onvoldoende benut, de kosten(stijgingen) van het stelsel zijn onhoudbaar en een te grote groep burgers komt maatschappelijk en economisch buitenspel te staan.

De complexiteit van het sociale leven en de sociale problematiek vragen om een beleidsoplossing die uitgaat van de burger en zijn sociale omgeving. De vraag dan wel het probleem van burgers houdt zich niet aan beleidsmatige kokers, maar vraagt om een integrale benadering. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin ouders door een cumulatieve van sociaal-economische, medische of psychologische problematiek onvoldoende in staat zijn hun kinderen goed op te voeden of hen zelfs verwaarlozen. Er is een transformatie van het sociale domein nodig, waarin de overheid, maatschappelijke partijen, werkgevers en burgers actief verantwoordelijkheid nemen.

Een belangrijk uitgangspunt bij deze transformatie is dat er meer ruimte moet zijn voor verschil, juist omdat ieder mens uniek is. Mensen verschillen qua competenties, opleidingsachtergrond en talenten, mogelijkheden en beperkingen, karakter, sociale netwerken, woonomgeving, inkomen, maatschappelijke positie, achtergrond, et cetera. Een stelsel dat uitgaat van burgerkracht gaat dan ook uit van verschillen tussen mensen. Dit kan niet als mensen binnen het sociale domein als ‘generieke doelgroepen’ worden aangesproken, maar vraagt een aanpak op maat die verankerd is in de lokale leefwereld van burgers.

Andere kenmerken van de gewenste transformatie zijn:

- werk als bestaansvoorwaarde - om te kunnen bouwen op eigen kracht is het hebben van betaald werk een belangrijke basis;
- eenvoudig waar dat kan – bij niet-complexe problemen passen eenvoudige oplossingen, waarbij burgers zo min mogelijk last hebben van bureaucratie bij de overheid;
- integraal waar dat moet - daar waar sprake is van samenloop van problematiek, moet de uitvoering niet worden gehinderd door verschillen als gevolg van indicatiestelling, financiering en regels. Daarbij geldt het adagium ‘één gezin, één arrangement’;
- het belang van preventie - minder zware, meer op preventie gerichte ondersteuning, door vroegtijdiger ingrijpen, vergroten van de arbeidsmarktkansen van jongeren (terugdringen Wajong), mogelijk maken van langer thuis wonen, onder andere via mantelzorg, het gebruik van collectieve voorzieningen, het versterken van de eerste lijn;
- doelmatig gebruik van middelen – slimme combinaties van voorzieningen (denk aan vervoer of de integratie van dagbesteding en sociale werkvoorziening), efficiënte coördinatiemechanismen bij multi-problematiek en een samenhangende benadering van de onderkant van de arbeidsmarkt zorgen er voor dat er ‘meer met minder’ kan;
- niet alles zelf doen, maar veldpartijen stimuleren waar mogelijk – bijvoorbeeld werkgevers om mensen met een arbeidshandicap vaker in te zetten en scholen om te zorgen voor ondersteuning bij het leer/ werktrajecten.

In situaties waar generieke regelsystemen niet volstaan, zijn in toenemende mate responsieve *professionals* nodig, die in gesprek met

mensen de aansluiting tussen burgerkracht en publieke ondersteuning kunnen maken. Daarvoor moeten zij de ruimte hebben om aan hun analyse direct consequenties te verbinden, bijvoorbeeld door zelf – al dan niet tijdelijk – ondersteuning te bieden of daarvoor anderen in te schakelen (frontlijnsturing). Deze professionals zijn niet alleen bezig met (de burgerkracht van) individuele klanten, maar zijn ook voortdurend op zoek naar mogelijkheden om collectieve burgerkracht te versterken.

1.3 De rol van gemeenten

Gemeenten kunnen – als eerste overheid, dicht bij de burger – ook als beste de publieke dienstverlening laten aansluiten bij de lokale leefwereld van de burger. Zij zijn in staat hiermee de gewenste omslag te bewerkstelligen van een generieke taak- en doelgroepgerichte benadering naar een contextgerichte benadering die gebruik maakt van de eigen kracht die aanwezig is bij burgers en omgeving. Met als resultaat meer burgers die op hun eigen wijze mee kunnen doen.

Het onderbrengen (decentraliseren) van taken in het sociale domein bij gemeenten is een belangrijk instrument om deze omslag voor elkaar te krijgen. Gemeenten omarmen dan ook de beweging die in de recente jaren is ingezet en nu met de verdere decentralisaties rondom werk en inkomen, jeugdzorg, AWBZ begeleiding en passend onderwijs wordt bekrachtigd. Ze willen deze beweging waarmaken, vasthouden en versterken. Gemeenten realiseren zich, dat deze beweging vraagt om een opbouw van hun uitvoeringskracht, die niet vrijblijvend kan zijn.

Gemeenten en hun partners hebben de afgelopen jaren veel (positieve) ervaringen opgedaan met de transformatie, bijvoorbeeld in het activerend arbeidsmarktbeleid en de Kanteling van de Wmo. Meer recent leveren experimenten van gemeenten met sociale wijkteams grote successen op. Regelmatig is te zien dat waar professionals met mandaat en met minder complexe regelgeving aan de slag zijn, ook daadwerkelijk bijzondere resultaten worden geboekt.

De gemeenten zien het lokaal sociale domein als groeimodel, waarbinnen gemeenten en instellingen de ruimte krijgen om te leren en zich te bewijzen. Dit loopt parallel met nieuwe decentralisatiebewegingen en herverdeling van verantwoordelijkheden op basis van behaalde resultaten. Verdere integratie in het sociale domein is mogelijk

en wenselijk op aanpalende taken, zoals de persoonlijke verzorging uit de AWBZ, wellicht de verpleging en re-integratie (een deel van de huidige taken van het UWV).

1.4 Waaron kiezen voor één aanpak van (decentralisaties in) het sociale domein?

De gewenste omslag in het sociale domein kan niet landelijk worden afgedwongen, maar zal in de lokale praktijk vorm moeten krijgen. Dit betekent niet alleen een transformatie bij de gemeenten en Rijksoverheid, maar bij alle partijen die een betrokkenheid hebben in het sociale domein. Alle partijen moeten een omslag maken naar denken in resultaat voor de burger en de rol die zij daarin hebben. Het doet ook een beroep op instellingen in het veld en vraagt daarmee een andere samenwerking met scholen, werkgevers, veiligheid, justitie, et cetera.

Gemeenten willen op grond van hun nieuwe verantwoordelijkheden richting, ondersteuning en ruimte bieden aan partijen in het veld. Om die rol waar te kunnen maken is een samenhangende benadering van (de decentralisaties in) het sociale domein wel een voorwaarde. Op dit moment zijn er forse verschillen in de uitgangspunten, inhoud en aanpak van de geplande decentralisaties, waardoor het daadwerkelijk bereiken van de beoogde resultaten (en de ingeboekte doelmatigheidswinst) wordt bemoeilijkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen ten aanzien van:

- uitgangspunten voor centrale kaderstelling vanuit het Rijk
- invulling van lokale beleidsvrijheid
- verantwoordingsprincipes
- kwaliteitseisen
- financieringsgrondslagen
- randvoorwaardelijke aspecten in het sociale domein

Zonder overkoepelende uitgangspunten is de kans groot dat de decentralisaties (die nu grotendeels als losstaande processen vanuit de Rijksoverheid zijn aangepakt) het onderscheid tussen bestaande kokers in stand houden en de gewenste transformatie bemoeilijken.

Samenvattend

Een vitale samenleving bestaat uit actief participerende burgers, die eigen regie voeren en in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Echter, daar is soms ondersteuning of activering bij nodig. Het sociale stelsel in Nederland is sterk maar staat onder druk, niet in de laatste plaats door onhoudbare kostenstijgingen. De oplossing ligt in een integrale benadering die aansluit bij het sociale leven en problematiek en ruimte laat voor de verschillen tussen burgers en hun omgeving. Dat vergt een *transformatie* van het sociale domein.

Gemeenten zijn – als eerste overheid, dicht bij de burger – als geen ander instaat die transformatie gestalte te geven. Gemeenten hebben bij de bijstand en maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo laten zien dat zij de transformatie van ‘verzorgingsstaat’ naar ‘participatiemaatschappij’ succesvol kunnen vormgeven.

In de afgelopen periode is een beweging ingezet om meer taken in het sociale domein naar gemeenten over te brengen. Gemeenten hebben hun steun daarvoor uitgesproken en willen deze bewegingen waarmaken, vasthouden en versterken. Om de potentie van die beweging overall in Nederland ten volle te benutten is een samenhangende en integrale benadering van (decentralisaties in) het sociale domein een voorwaarde.



2 Hoe willen gemeenten dat vormgeven?

Gemeenten zijn er van overtuigd, dat zij als eerste overheid hun burgers het beste kunnen ondersteunen en activeren bij het participeren in de samenleving. Daarvoor is wel nodig dat de taken in het sociale domein op een andere manier worden georganiseerd en aangestuurd. In dit hoofdstuk leggen gemeenten een aantal overkoepelende principes neer, die naar hun mening leidend moeten zijn bij het vormgeven van het sociale domein, inclusief het decentraliseren van taken naar gemeenten. Als deze principes worden gevolgd, kunnen gemeenten aan burgers optimale ondersteuning bieden en kan het Rijk haar verantwoordelijkheid voor het sociale stelsel blijven waarmaken.

2.1 Principe 1: Op maat ondersteuning voor burgers door een integrale benadering

De vraag van de burger en zijn sociale omgeving moet centraal staan bij het vormgeven van de dienstverlening – niet de institutionele omgeving, de gemeentelijke organisatie en/of de wettelijke kaders. De grote variëteit aan doelstellingen, vragen en behoeften maakt een grote diversiteit aan voorzieningen, instrumenten en aanpakken in het sociale

domein noodzakelijk. Professionals die de burger een arrangement op maat leveren, moeten daarom zo min mogelijk belemmering ondervinden van (soms onvermijdelijke) verschillen in regimes.

Het arrangement voor een burger kan eenvoudig zijn – zoals een paar uur huishoudelijke hulp of sollicitatieondersteuning – of ingewikkelder, zoals begeleiding op de werkvloer of de maatschappelijke opvang. In de praktijk zijn het de minst zelfredzame burgers die van de meeste regelingen gebruik maken. In multi-probleem-situaties moeten voor de verschillende gezinsleden samenhangende voorzieningen getroffen worden ('één gezin, één arrangement'). Ieder arrangement is zo veel mogelijk gericht op het activeren en versterken van de eigen kracht van de burgers, en op werk waarmee de burgers in het eigen levensonderhoud en dat van hun gezin kunnen voorzien. Welk arrangement uiteindelijk ook nodig blijkt, het is noodzakelijk dat de kosten zo laag mogelijk blijven.

Het onder regie brengen van het sociale domein bij gemeenten schept de voorwaarden voor de transformatie tot een *lokaal sociaal domein* waarin ook partijen buiten de gemeenten (zoals politie, justitie, onderwijs, zorg, woningcorporaties, bedrijfsleven) actief deelnemen.

In een ontschot sociale domein kan efficiënter worden gewerkt (eenduidige aansturing op het lokale sociale stelsel, één beleids- en verantwoordingskader, integrale afwegingen over inkoop, aansturing, informatievoorziening et cetera). Wanneer burgers vanuit meerdere domeinen ondersteuning krijgt, kan de administratieve last fors worden verminderd. Ook kan synergie worden bereikt door het bundelen van voorzieningen die nu nog gescheiden worden georganiseerd (denk aan het organiseren van vervoer of de activering van uitkeringsgerechtigden), en kan een betere balans worden gevonden tussen collectieve voorzieningen en individuele ondersteuning (bijvoorbeeld in de samenwerking tussen re-integratie en welzijn). Tot slot kunnen betere afspraken met burgers worden gemaakt over wederkerigheid en eigen verantwoordelijkheid.

2.2 Principe 2: Rechtszekerheid voor burgers, met ruimte voor verschil

Als taken in het sociale domein naar gemeenten overgaan, is een zekere mate van verschil tussen gemeenten onvermijdelijk. Sterker nog: verschil is zelfs gewenst om in de praktijk het verbinden van het sociale domein mogelijk te maken, om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de unieke situatie van de burger en diens omgeving, en de (lokale of regionale) context.

Tegelijkertijd kan de vrijheid van de overheid niet onbegrensd zijn. Burgers moeten ervan op aan kunnen dat zij niet zijn overgeleverd aan willekeur en dat zij voldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid hebben in het nieuwe stelsel.

Beleidsvrijheid gemeenten

Uitgangspunt is dat gemeenten voldoende beleidsvrijheid hebben om de taken in het sociale domein in te vullen. Alleen zo kunnen zij de verantwoordelijkheid nemen om de taken doelmatig en op maat aan te bieden. Voor taken die beperkt ingrijpen op de rechtszekerheid van burgers (bijvoorbeeld wanneer de overheid collectieve en/of algemeen toegankelijke voorzieningen ter beschikking stelt) kan die vrijheid zeer ruim zijn. Het kan dan volstaan om gemeenten te verplichten om beleid te treffen (bijvoorbeeld de plicht om een verordening op te stellen met betrekking tot schuldhulpverlening) en zich daarover via de gemeenteraad te verantwoorden. Op die manier wordt de rechtszekerheid van burgers afdoende geborgd.

Wanneer een grotere mate van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming voor individuele burgers nodig is, is het eerstvolgende uitgangspunt, dat aanvullende kaders worden gesteld – door de Rijksoverheid. In die gevallen moet het uitgangspunt zijn dat het Rijk wel kaders geeft aan *wat* (c.q. op welke domeinen) moet worden gegarandeerd, maar ruimte geeft in *de manier waarop* gemeenten dat doen. Dit uitgangspunt wordt bij uitstek geborgd via het compensatiebeginsel zoals dat in de Wmo is verankerd. De wet schrijft voor dat burgers op specifieke beperkingen gecompenseerd moeten worden, maar laat de gemeente vrij in de manier waarop. Op die manier kan de gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om bepaalde voorzieningen collectief aan te bieden; pas als dat

niet aansluit bij de mogelijkheden van de burger, kan er een individuele voorziening getroffen worden.

Het compensatiebeginsel biedt op die manier burgers voldoende rechtszekerheid, laat ruimte voor maatwerk en wederkerigheid, en biedt meer uitzicht op integraal werken. Het compensatiebeginsel is breed toepasbaar binnen het sociale domein. Zo zou bijvoorbeeld de re-integratie van burgers op de arbeidsmarkt onder het compensatiebeginsel kunnen vallen. De aanvulling op het verdienvermogen of de plaatsing in een SW bedrijf is dan een compensatie, die de burger ontvangt voor een beperking.

Als het Rijk kaders en verplichtingen oplegt aan gemeenten (bijvoorbeeld een compensatieplicht), moeten gemeenten wel voldoende beleidsvrijheid hebben om greep te houden op de kostenontwikkeling. Bijvoorbeeld via instrumenten zoals een eigen bijdrage en het hebben van controle op de toegang tot voorzieningen.

Kaders op uitvoering

Alleen in zwaarwegende gevallen is gewenst dat het Rijk ook kaders stelt die rechtstreeks ingrijpen op de uitvoering. Dit komt in beeld als bijvoorbeeld op een specifiek terrein:

- Een landelijk (basis)kwaliteits- of veiligheidsniveau gegarandeerd moet worden;
- Verschillen tussen gemeenten beleidsmatig niet gewenst zijn (bijvoorbeeld de hoogte en voorwaarden voor bijstand);
- Vergaand wordt ingegrepen in de rechtspositie van de burger (bijvoorbeeld in het geval van ondertoezichtstelling van kinderen, of bij ingrijpen achter de voordeur);
- Rechten van burgers een stevige borging vergen (bijvoorbeeld bij uitwisseling van persoonsgegevens).

Als dit aan de orde is, ligt het in de rede om uit te gaan van een grote (beleidsmatige en financiële) verantwoordelijkheid bij het Rijk, verticale verantwoording en een beperkte mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.

Het opleggen van kaders aan de uitvoering of de verantwoordelijkheid van gemeenten vergroot het risico dat bestaande grenzen tussen

domeinen in stand blijven. Om tot een verantwoorde decentralisatie van taken naar gemeenten te komen, is het daarom van groot belang dat de kaders vanuit het Rijk beperkt blijven tot die aspecten waarvoor *sterke* inhoudelijke argumenten zijn - in termen van veiligheid, kwaliteit, of rechtsbescherming - en waarbij de bepaling *proportioneel* is ten opzichte van het doel dat ermee wordt beoogd. Daarnaast heeft kaderstelling gevolgen voor de financiële verantwoordelijkheid. Naarmate het Rijk meer kaders voor de uitvoering van taken stelt, ligt het in de rede om de financiële risico's minder bij de gemeenten te leggen, omdat ze onvoldoende zelf nog kunnen sturen.

2.3 Principe 3: Horizontale verantwoording (aan burgers en gemeenteraad), tenzij...

De vrijheid van gemeenten bij het invullen van sociaal beleid krijgt in de eerste plaats vorm binnen door het Rijk gestelde (wettelijke) kaders op hoofdlijnen. Hiermee geeft het Rijk invulling aan zijn systeemverantwoordelijkheid. Deze kaders bevatten zo min mogelijk uitvoeringsbepalingen, maar laten ruimte aan de uitvoering door gemeenten, instellingen en professionals.

Binnen deze door het Rijk gestelde kaders vindt zoveel mogelijk *horizontale* verantwoording plaats, dat wil zeggen rechtstreeks aan burgers. Uitvoerende instellingen en professionals verantwoorden zich aan burgers over de effectiviteit, kwaliteit en doelmatigheid van hun dienstverlening. Zij zorgen via instrumenten als inspraak, klachtrecht, kwaliteitszorg en benchmarking voor inzicht in hun functioneren¹.

Over de breedte van het sociale domein leggen gemeenten verantwoording af aan hun burgers via de gemeenteraad. De begrotingscyclus is daarvoor de meest geëigende methode, maar in aanvulling hierop zetten gemeenten verschillende krachtige instrumenten in (bijvoorbeeld inspraak, bezwaar en beroep). Door het standaardiseren en professionaliseren van instrumenten, indicatoren, normen, benchmarks en sociale indices vergroten gemeenten de kwaliteit van de verantwoording (denk aan de klanttevredenheidsonderzoeken die reeds worden toegepast). Daarnaast zorgen gemeenten voor burgerinspraak

1 Daarnaast verantwoorden instellingen zich uiteraard aan gemeenten.

vooraf over beleid, en voor zaken als een ombudsfunctie of een sociale raadsman. Een voorbeeld is de Wmo (met o.a. de Wmo raad).

Uitgangspunt is, dat structurele *verticale* verantwoording alleen in beeld komt bij de onder principe 2 beschreven zwaarwegende gevallen. Het Rijk zorgt dan - in samenspraak met de VNG - voor een minimaal belastende inhoud en proces van verantwoording; waar nuttig integraal over domeinen en ministeries heen.

2.4 Principe 4: Samenhangende informatievoorziening

Adequate informatievoorziening kan een impuls geven aan de gewenste omslag naar dienstverlening op maat, en bijdragen aan een meer efficiënte uitvoering: één burger (of diens gezin), één dossier, en optimale logistieke ondersteuning van het proces. Het is van belang, dat alle bij de decentralisaties betrokken partijen – de gemeenten voorop – een gezamenlijke agenda opstellen om de informatievoorziening in het sociale domein vorm te geven. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten leidend:

- Een zorgvuldige balans tussen het recht op autonomie/zelfsturing enerzijds (burger als eigenaar van zijn eigen dossier) en vlotte gegevensuitwisseling tussen professionals anderzijds (ook gegevens die nog niet onder ogen van de burger mogen komen, zoals kan spelen op het terrein van werk en inkomen, of bijvoorbeeld het gedwongen kader in de Jeugdzorg). Als de burger de beheerder is van zijn eigen dossier, moet de gemeente aan de burger informatieplicht kunnen opleggen.
- Eenvoudig en transparant. Gegevens zijn eenvoudig vast te leggen en worden waar mogelijk meervoudig gebruikt. Koppeling van systemen gebeurt op veilige wijze.
- Privacy wordt gewaarborgd. Gemeenten houden alleen die gegevens bij die echt noodzakelijk zijn en zijn terughoudend met uitwisselen en maken hierover bindende afspraken met samenwerkingspartners. Uitgangspunt is – zoals ook in de Wet bescherming persoonsgegevens neergelegd - dat de burger zelf de regie kan voeren over zijn gegevens en dat hij zelf kan bepalen met welke partijen gegevens gedeeld mogen worden.
- Standaardisatie waar mogelijk. Bestaande e-overheidsvoorzieningen (basisregistraties, mijnoverheid/e-dossiers en elektronische

identificatie van burgers en professionals) worden zoveel mogelijk hergebruikt.

2.5 Principe 5: De gemeente als krachtige netwerkpartner

De gemeenten kunnen de opgaven in het sociale domein alleen realiseren samen met maatschappelijke partners. Voor de partners waarmee de gemeente een *subsidie- of inkooprelatie* onderhoudt is het van belang dat gemeenten een goede balans vinden tussen sturing geven en ruimte bieden. Er is een nieuw ‘professioneel bondgenootschap’ nodig tussen gemeenten en instellingen, waarin partijen elkaars belangen en meerwaarde (er)kennen, en gezocht wordt naar maximaal effect op lange(re) termijn. Gemeenten moeten in staat worden gesteld om te kunnen beoordelen hoe zij die relatie het beste vormgeven. Het verleden heeft laten zien dat een *verplichting* tot aanbesteding ongewenste effecten heeft. Vaak kunnen gemeenten taken ook goed zelf uitvoeren of daarvoor andere publieke instellingen inschakelen.

Ook met *andere maatschappelijke partijen* (eerstelijnszorg, scholen, werkgevers, woningcorporaties, politie/justitie, et cetera) is samenwerking nodig. Hier liggen grote kansen voor preventie, het bieden van laagdrempelige toegang tot ondersteuning, en het doen van vroegtijdige investeringen om latere uitgaven te voorkomen. Bijvoorbeeld om de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt beter te laten verlopen. Werkgevers spelen de hoofdrol in het bieden van werkgelegenheid en werkervaringsplaatsen. Afspraken met nutsbedrijven kunnen bijdragen aan het verminderen van bijvoorbeeld huur, energie- of telecomschulden.

Specifiek is aandacht nodig voor de samenwerking met *verzekeraars en zorgkantoren*. Zorgverzekeraars hebben een groot belang bij de aanpak van gemeenten in het sociale domein (bijvoorbeeld preventie) en vice versa. Partijen zijn van elkaar afhankelijk, omdat de uitgaven van de een kunnen zorgen voor een kostenbesparing bij de ander. Om een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te realiseren zijn (voldoende dwingende) afspraken nodig. Over de vorm daarvan is landelijk overleg nodig tussen gemeenten, verzekeraars en Rijk. In het algemeen geldt, dat wanneer samenhangende taken of voorzieningen bij één (inkopende) partij worden belegd, veel van deze

knelpunten verdwijnen of veel makkelijker kunnen worden opgelost. Denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen persoonlijke verzorging en de ondersteuning die gemeenten (gaan) leveren aan ouderen op het gebied van huishoudelijke zorg en welzijn.

En tenslotte is van belang dat gemeenten te maken hebben met *landelijke uitvoeringsorganisaties* (denk aan de belastingdienst, SVB, et cetera). De afstemming met deze partijen vraagt om coördinatie op (minimaal) regionaal niveau.

De in deze notitie beschreven visie op het sociale domein heeft niet alleen gevolgen voor de gewenste positie van gemeenten, maar ook voor de andere partijen. Denk bijvoorbeeld aan grote, regionaal opererende zorginstellingen, die zich veel sterker lokaal moeten verankeren. Gemeenten hebben daarbij de benodigde doorzettingsmacht en instrumenten nodig om hun rol te kunnen waarmaken richting instellingen, verzekeraars, onderwijs en andere partijen. Een belangrijk voorbeeld is de sturing op toegang tot voorzieningen waarvoor gemeenten financiële verantwoordelijkheid dragen.

2.6 Principe 6: Bouwen op en aan de uitvoeringskracht van gemeenten

Om de gewenste integrale benadering in het sociale domein tot stand te brengen, is ook een inspanning van gemeenten nodig. Zij moeten voldoende uitvoeringskracht opbouwen voor de transitie, de benodigde transformatie én de robuuste uitvoering van taken in de toekomst. Dat geeft vertrouwen, bij gemeenten en alle andere betrokken partijen.

Concrete opgaven voor gemeenten zijn:

- het creëren van meer interne samenhang tussen nu nog gescheiden werelden van werk, maatschappelijke ondersteuning, jeugd en onderwijs (vooral een opgave voor de grotere gemeenten);
- het beschikken over voldoende kennis en capaciteit om de transitie en transformatie te realiseren, en de – soms complexe – uitvoering te kunnen aansturen en organiseren;
- het organiseren van een voldoende krachtige en effectieve positie in de relatie met partijen die vaak op veel grotere schaal georganiseerd zijn;
- het kunnen dragen van financiële risico's.

Deze opgaven roepen, samen met de noodzaak om een effectieve netwerkpartner te zijn, de vraag op of gemeenten deze taken zelfstandig aan (moeten) kunnen. De positie ten opzichte van grote(re), (boven)regionaal georganiseerde partijen, de benodigde kennis en capaciteit en de afdekking van financiële risico's vragen om (boven) regionale samenwerking. Dit vraagt om gedegen samenwerkingsverbanden.

Gemeenten zijn voldoende in staat om te beoordelen welke factoren doorslaggevend zijn bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de mate van verstedelijking, logische arbeidsmarktgrenzen, et cetera). Maar samenwerken is niet vrijblijvend – de opgaven moeten worden gerealiseerd. Gemeenten zien hier in gezamenlijkheid op toe (bijvoorbeeld in VNG-verband). Daarbij hoort waar nodig het stellen van een niet-vrijblijvende termijn voor het tot stand brengen van de samenwerking.

De wijze van samenwerking staat gemeenten vrij (bijvoorbeeld WGR, centrumgemeente). Tevens moet er ruimte zijn voor voorlopers. Welke arrangementen goed werken en welke (juridische) instrumenten dat kunnen ondersteunen, gaan de gemeenten de komende jaren werkende weg verkennen. De (ook al reeds lopende) proeftuinen helpen om te kijken welke arrangementen echt werken, bijvoorbeeld om werkgevers te ontzorgen bij het aannemen van mensen met een beperking. Pas als blijkt dat een dergelijk instrument nuttig is kan het – waar nodig en op een licht juridisch niveau, zoals een ministeriële regeling - verankerd worden.

2.7 Principe 7: Voldoende financiële regelruimte binnen het sociale domein

Als de gemeente verantwoordelijk is voor het sociale domein, moet de gemeente integrale (financiële) afwegingen kunnen maken, teneinde de ondersteuningsvraag van de burger leidend te laten zijn. Voldoende beleidsvrijheid voor gemeenten en ontschotting van budgetten zijn voorwaarden voor innovatie. Op dit moment staan er echter financiële schotten tussen de domeinen. Bij de WWB/Wet op het participatiebudget is sprake van geormerkt geld en een specifieke uitkering. Delen van de geldstromen bij Jeugdzorg zijn als geormerkt geld te zien vanuit

de bestedingsverplichtingen (voorzieningen) vanuit achterliggende wetgeving.

Tegelijkertijd sluiten gemeenten niet de ogen voor maatschappelijke en politieke zorgen over de besteding van overheidsgeld (“vloeit er geld voor sociale doelstellingen naar lantaarnpalen c.q. tekorten op de grond-exploitatie?”). Bovendien zal er naast voldoende vrijheid ook aandacht moeten zijn voor voldoende en juiste *prikkels* om de doelstellingen in het sociale domein te realiseren.

Om die doelstellingen te realiseren - beleidsvrijheid en ontschotting enerzijds, verantwoording en prikkelwerking anderzijds - , zijn drie varianten mogelijk:

- alle middelen in het gemeentefonds
- een combinatie van gemeentefonds (uitgangspunt) en specifieke uitkeringen (voor taken waar gemeenten geen of beperkte beleidsvrijheid hebben, bijvoorbeeld bij gesloten jeugdzorg en inkomensdeel WWB)
- een gebundelde uitkering voor het sociale domein.

De eerste optie (alleen gemeentefonds) sluit het meest aan bij de gewenste beleidsvrijheid. Maar het heeft als nadeel dat het gemeentefonds erg groot wordt (een toename met ruim 18 miljard), en er vanuit Rijksperspectief een groot risico ontstaat op met name het inkomensdeel. De tweede optie is bij aanvang nog denkbaar, maar zal na verloop van tijd - zeker als er meer integraal gewerkt gaat worden - leiden tot onduidelijkheden in de verantwoording.

Om deze redenen geniet de derde optie de voorkeur en is het voorstel om een **brede uitkering voor het sociale domein** in te voeren. Het gebruik van een dergelijke brede uitkering voor de sociale infrastructuur biedt - meer dan een algemene storting in het gemeentefonds – voldoende vertrouwen aan het Rijk, burger en veldpartijen over besteding van de middelen. Bovendien kan via het uitbreiden van het objectief verdeelmodel worden aangesloten bij de (succesvolle) prikkelwerking van de huidige Wet Werk en Bijstand. Naarmate die prikkelwerking sterker wordt ontwikkeld, kan de verantwoording aan het Rijk beperkter blijven. Het verdeelmodel verdisconteert tevens de gevolgen van substitutie en andere inhoudelijke ontwikkelingen

op de diverse (aanpalende) delen van het sociale domein (denk bijvoorbeeld aan het scheiden van wonen en zorg in combinatie met de decentralisatie van begeleiding).

Voor de brede uitkering geldt “het sociale domein” als bestedingsgrens (met de momenteel voorliggende drie decentralisaties als startpunt). Daarbinnen vallen behoudens specifieke uitzonderingen geen bestedingsverplichtingen (voorzieningen) vanuit achterliggende wetgeving. De verantwoordingslast (in het verleden vaak zwaar aangezet) wordt in deze variant geminimaliseerd en regels worden geharmoniseerd.

Voorgesteld wordt, deze brede uitkering na een overgangperiode van bijvoorbeeld vijf jaar te laten opgaan in een algemene uitkering (via het gemeentefonds), dan wel (deels) te vervangen door uitbreiding van het eigen belastinggebied.

Tot slot. In het sociale domein kennen we verschillende stelsels van eigen bijdragen, vergoedingen en uitkeringen. Bij een integrale benadering past een harmonisatie van deze stelsels waarbij gemeenten de ruimte hebben om een eigen bijdrage te kunnen vragen.

Samenvattend

De huidige plannen tot decentralisatie gaan uit van de oorspronkelijke, verkokerde wet- en regelgeving, organisaties en geldstromen. In plaats daarvan moet ruimte komen voor de eigen kracht van burgers met een op maat ondersteuning door professionals. Deze nieuwe benadering - dicht bij en samen met burgers - met nieuwe vormen en instrumenten, vereist een ingrijpende omslag binnen gemeenten en betrokken instellingen. En ze vraagt een omslag in het denken en doen bij het Rijk.

De beweging naar meer taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten in het sociale domein wordt doorgezet, vanuit één sturingsfilosofie. Het Rijk stelt kaders vast, die voorzien in beleidsvrijheid waarmee gemeenten lokale ruimte voor maatwerk en wederkerigheid kunnen creëren. De verantwoording is horizontaal, gericht op de burger en in het verlengde daarvan de gemeenteraad. Alleen in zwaarwegende gevallen geeft het Rijk rechtstreeks aanwijzingen voor de uitvoering van taken in het lokale domein of neemt zij verantwoordelijkheden over.

Gemeenten staan voor de opgave om hun rol als netwerkpartners verder te ontwikkelen en hun uitvoeringskracht te versterken. Samenwerking tussen gemeenten is daarbij noodzakelijk en niet vrijblijvend.

Om voldoende financiële regelruimte te waarborgen stellen gemeenten voor te werken met een (tijdelijke) brede uitkering voor het sociale domein.



3 Vervolgstappen

3.1 Snelheid maken door samenhang

De opgaven én kansen in het sociale domein zijn groot. Gemeenten realiseren zich dat en zijn – ondanks de val van het kabinet Rutte 1 – doorgegaan met het transformeren van het sociale domein. Op tal van plaatsen in het land wordt gewerkt aan vernieuwing van uitgangspunten, organisatie en werkwijzen in het sociale domein. Gemeenten willen op korte termijn meer taken in het sociale domein overnemen om de transformatie verder te kunnen brengen.

Daarvoor is wel nodig dat het Rijk de gemeenten in de gelegenheid stelt de taken in samenhang op te pakken. Hiervoor is het consistent borgen van de principes die binnen het sociale domein gelden van belang. De wetgever moet de principes, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2, hanteren bij het vormgeven van de decentralisaties en op uniforme wijze verankeren in de verschillende wetten. Daarnaast kan harmonisatie bereikt worden door het koppelen van faciliteiten (bijvoorbeeld het uniformeren van beleidsinstrumenten en procedures, zoals het klachtrecht). Alleen als een dergelijke harmonisatie tot stand komt, kunnen gemeenten de decentralisaties doelmatig uitvoeren en het gewenste maatschappelijke resultaat bereiken.

3.2 Verankering principes sociale domein

Bindende uitgangspunten

Het Kabinet definieert samen met de gemeenten binnen drie maanden na aantreden van het Kabinet een set bindende uitgangspunten, waaraan de wetsvoorstellen voor voornoemde decentralisaties moeten voldoen.



Wettelijke verankering

In het schema hierboven is weergegeven, hoe de bindende uitgangspunten zich verhouden tot wettelijke verankering. Het gaat zowel om de inhoudelijke aspecten van de taken die gemeenten hebben (of krijgen), als om meer organisatorische of randvoorwaardelijke bepalingen in verschillende wetten. Bij deze laatste categorie gaat het dan vooral om het harmoniseren van bepalingen, zodat ook op die manier een sterkere samenhang in de uitvoering kan ontstaan.

Op het sociale domein is een aantal wetten van toepassing, die voor een groot deel de inhoud regelen van de taken die de gemeente op het betreffende terrein heeft. Deze zullen langs de lijnen van de uitgangspunten worden gewijzigd, bijvoorbeeld om de taak begeleiding aan de Wmo toe te voegen of onderdelen van de Wajong aan de gemeente over te dragen. Daarnaast is er een aantal

meer organisatorische bepalingen in de verschillende wetten, die geharmoniseerd worden. Onderstaand schema geeft dit weer:

Principe	Mogelijke verankering in wetgeving
<p>1: Op maat ondersteuning voor burgers door een integrale benadering</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniseren van het op activering gerichte instrumentarium uit WWB, Wet op het participatiebudget, WSW en Wmo • Vastleggen van principe van 'een arrangement' en waar nodig daarvoor bevoegdheidsverdeling aanpassen • Vormvrije toegang tot de voorzieningen op gemeenteniveau (via loket, werkgeversservicepunten, internet of keukentafel, afhankelijk van lokale omstandigheden)
<p>2: Rechtszekerheid voor burgers, met ruimte voor verschil</p>	<p>Uniformeren van de soorten rechten/plichten in het sociale domein</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsplicht • Individueel 'recht op compensatie' met regelruimte voor gemeente • Omschreven rechten/ taken uitsluitend wanneer dat voor rechtsgelijkheid/rechtszekerheid/uniformiteit noodzakelijk is
<p>3: Horizontale verantwoording (aan burgers en gemeenteraad), tenzij...</p>	<p>Verantwoording aan burgers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stroomlijnen individueel klachtrecht en inspraak van burgers (vormvrij maar wel in samenhang te regelen door gemeente) • Verplichting om klanttevredenheidsonderzoek te houden <p>Verantwoording aan raad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplichting tot opstellen van een kader met betrekking tot kwaliteit en verantwoording binnen sociale domein (keuze aan gemeente over invulling op basis van beleid) • Introduceren mogelijkheid dat inspectie aan de gemeenteraad rapporteert <p>Verticaal toezicht indien gerechtvaardigd</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedure om te komen tot kwaliteitskader met gemeenten • Uniforme verantwoordingsregels naar één verantwoordelijk minister waar relevant

4: Samenhangende informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> • Vastleggen van eigenaarschap dossier bij burger • Wettelijke basis voor verplichte aansluiting op één of enkele landelijke systemen die voorzieningen in sociale domein ondersteunen • Opstellen regels over gegevensgebruik, informatieplicht en privacy, indien aanvulling op Wbp nodig is • Wettelijke basis voor het uitwisselen van gegevens tussen partijen, conform de eisen in de WBP
5/6: netwerksturing, uitvoeringskracht van gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke basis voor samenwerkingsovereenkomsten (bijv. gezamenlijke inkoop of uitvoering) • Keuze geven om taken zelf uit te voeren of aan te besteden (einde aan verplichte uitbesteding van taken) • Mogelijkheid tot verstrekken van subsidies • Experimenteerbepaling
7: financiële regelruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijk brede uitkering • Verdeelmodel • Harmonisatie van regels eigen bijdragen en vergoedingen

In de bijlage (hoofdstuk 5) staat uitgewerkt wat dit per discipline binnen het sociale domein betekent ten opzicht van de oude decentralisatievoorstellen.

3.3 Invoeringsagenda sociale domein

De gemeenten nemen – in samenspraak met het Rijk - verantwoordelijkheid voor het invoeringstraject. Het invoeringstraject is gericht op de transformatie die gemeenten moeten maken, vanuit de principes zoals voorgesteld in deze notitie. Hiervoor stellen de gemeenten een invoeringsagenda op, met daarin o.a. de volgende elementen:

- Het vormgeven van verschillende aanpakken in het sociale domein en daarbij behorende instrumenten (participatieladder, keukentafelgesprek,..).
- Het scholen en opleiden van de professional en hun managers. Ontwikkelen van opleidingsmodules.
- Krachtig dereguleringsprogramma inzetten op het sociale domein – in verlengde van de programma's die door VNG reeds zijn ingezet.

- Het vormgeven en instrumenteren van inkooporganisaties – het opstellen van voorwaarden, onder andere op het terrein van social return, inkopen van kleinschalige zorg etc.
- Het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden, visitatie en benchmarks om aan de verantwoordingsplicht naar burgers en gemeenten te voldoen.
- Het ontwikkelen van samenwerkingsarrangementen met organisaties die een rol spelen in het netwerk om de burger heen, zoals zorgverzekeraars, scholen etc.
- Het vormgeven van beleid op de informatievoorziening en het ontwikkelen en implementeren van privacy reglementen en ICT voorzieningen.



4 Voorstel tekst regeerakkoord

Het Kabinet decentraliseert diverse taken binnen het sociale domein (jeugdzorg, arbeidsmarkt en begeleiding, en mogelijk ook de persoonlijke verzorging) naar gemeenten. Deze taken kennen een sterke inhoudelijke samenhang. In de verschillende wetsvoorstellen gaat het Kabinet uit van de eigen kracht van de burger in zijn sociale context. Begeleiding naar werk, activering, participatie, preventie en wederkerigheid staan centraal, evenals de lokale ruimte om waar nodig integraal over domeinen heen ondersteuning op maat aan de burger te kunnen bieden.

Het Kabinet stelt gemeenten in de gelegenheid de taken op bovenstaande terreinen in samenhang op te pakken en de beoogde kostenbeheersing te realiseren. Snelle voortgang bij deze decentralisaties is belangrijk, alsmede het consistent borgen van de principes die binnen het sociale domein gelden. Daartoe definieert het Kabinet samen met de gemeenten binnen drie maanden na aantreden van het Kabinet een set wederzijds bindende uitgangspunten, waaraan de wetsvoorstellen voor voornoemde decentralisaties moeten voldoen.

De uitgangspunten borgen de beleidsinhoudelijke samenhang, adequate rechtszekerheid voor burgers, voldoende beleidsvrijheid voor gemeenten, voldoende uitvoeringskracht bij gemeenten en afdoende financiële randvoorwaarden. De uitgangspunten beperken centraal genormeerde rechten en plichten tot die delen van het sociale domein, waar deze noodzakelijk zijn voor de veiligheid of bescherming van burgers. Tevens wordt het financiële risico van gemeenten beperkt op gebieden waar de wet meer regelt.

Om de gewenste inhoudelijke samenhang in de praktijk te realiseren, moeten naast het beleid ook de financiële kaders ontschot zijn. Het Kabinet bundelt daartoe de uitkeringen aan gemeenten in het sociale domein in een brede uitkering. Na vijf jaar wordt bezien of overheveling naar het Gemeentefonds verantwoord is. Tevens minimaliseert het Kabinet de verantwoordingsdruk en harmoniseert het de regels.

Daarnaast verzorgt het Kabinet het harmoniseren van het op activering gerichte instrumentarium uit WWB, Wet op het participatiebudget, WSW en Wmo (begeleiding).

Gemeenten zijn gehouden om voor de nieuwe taken voldoende uitvoeringskracht te realiseren. Om per taak of voorziening de juiste organisatieschaal te creëren is samenwerking tussen gemeenten nodig. Gemeenten worden in staat gesteld om binnen een niet-vrijblijvende termijn te bepalen op welke wijze zij de samenwerking vormgeven.

Gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren worden in staat gesteld om op lokaal niveau vanuit het perspectief van cliënten en patiënten samen te werken. Deze ketensamenwerking moet preventie, kostenbesparing en kwaliteitsverbetering mogelijk maken. Het Kabinet steunt het verstevigen van de samenwerking met het onderwijs.

Om de gewenste transformatie in het sociale domein mogelijk te maken zorgt het Kabinet voor een ontkokerd beleidsproces en ontwikkelt het in samenspraak met gemeenten een samenhangende aanpak en planning voor de decentralisaties.

Bovenstaande punten vormen tevens de basis voor toekomstige decentralisaties en het harmoniseren van de in het verleden reeds gedecentraliseerde delen van het sociale domein, volgens een nog samen met de gemeenten te bepalen tijdlijn.



5 Bijlage: betekenis voor voorstellen Rutte 1

De VNG heeft eerder inhoudelijk gereageerd op de bestaande voorstellen van het kabinet Rutte I over het decentraliseren van jeugdzorg, begeleiding, werk en passend onderwijs. Daarnaast leiden de uitgangspunten en principes in deze notitie tot aanvullende aanpassingen. Voorliggende wetten dienen naar mening van de VNG op belangrijke punten gewijzigd te worden.

Hieronder is op hoofdlijnen weergegeven welke aanpassingen in de bestaande voorstellen minimaal nodig zijn om tot een samenhangende aanpak in het sociale domein te komen.

5.1 Wmo decentralisatie begeleiding AWBZ

Het wetsvoorstel voor wijziging van de Wmo van december 2011 om de verantwoordelijkheid voor begeleiding van AWBZ naar gemeenten over te dragen voldeed aan de principes, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn door de Tweede Kamer diverse voorstellen en amendementen gedaan voor wijzigingen op het

wetsvoorstel, die indruisen tegen de zoals geformuleerd in hoofdstuk 2. Belangrijke aandachtspunten voor de Wmo zijn:

- In het sociale domein is de overdracht van begeleiding cruciaal, omdat er zowel een relatie ligt met het instrumentarium aan de onderkant van de arbeidsmarkt (beschut werken, arbeidsmatige dagbesteding) als met de ambitie om zo veel mogelijk mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen.
- De budgetten voor de Wmo vallen nu onder de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De budgetten voor Wmo begeleiding zouden als decentralisatie uitkering zonder bestedingsverantwoording wordt uitgekeerd. Als deze gelden nu vallen onder een brede uitkering is van belang dat hiermee geen nieuwe bestedingsverantwoording wordt geïntroduceerd, maar verantwoording kan blijven plaatsvinden volgens de algemene systematiek van horizontale verantwoording aan gemeenteraad en burgers.
- Opheffen PGB verplichting. De gemeenten onderschrijven het belang van eigen regie en vraagsturing, maar de huidige verplichte PGB-optie is te rigide. Het Rijk moet bepalen dát gemeenten de eigen regie van de burger moeten versterken, gemeenten vullen dit in en hebben daartoe de bevoegdheid maar niet de verplichting om een PGB te verstrekken
- De rol van de Inspectie moet tijdelijk zijn, gericht op het overdragen van het toezicht op nieuwe taken aan de gemeente en de verantwoording aan de burgers en de gemeenteraad.
- Het Rijk moet bepalen dát gemeenten verplicht zijn om burgers/ cliënten in een stevige positie te brengen, gemeente vullen dit in met de manier waarop. De wet moet dit niet nader invullen.
- Wettelijke basis voor de eenmalige en structurele gegevensoverdracht tussen AWBZ- en Wmo-domein.

5.2 Jeugdwet/Passend onderwijs

De reacties op de Jeugdwet zullen in de loop van oktober aan de regering worden aangeboden. Voor de wettelijke verankering van de principes voor het sociale domein is in ieder geval het volgende van belang:

- Het wetsvoorstel moet resultaten en doelen formuleren in plaats van een recht op voorzieningen.

- Voor het waarborgen van rechten van burgers en zekerheden ten aanzien van bijzondere groepen zijn landelijke richtlijnen voor beroepsbeoefenaren leidend en gemeenten zijn verplicht die in acht te nemen voor specifieke vormen van zorg bij contractering (gedwongen kader, medisch handelen). (voorbeeld: wet BIG, beroepsrichtlijnen voogden)
- Gemeenten moeten voldoende sturing hebben op de toegang tot voorzieningen waarvoor ze financieel risico dragen. Bijvoorbeeld bij het vervolgen van een traject in de keten van jeugdbescherming.
- De uitvoeringsprincipes zouden niet in de wet moeten worden beschreven: dit is een uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten leggen het beleid neer volgens de beschreven principes.
- Om aansluiting tussen de Jeugdwet en passend onderwijs te verbeteren moeten om congruente bepalingen in wetgeving staan, die rechten en plichten van lokale overheid en onderwijsbestuur zo uitwerken dat scholen hun zorgplicht kunnen uitvoeren en gemeenten hun regiefunctie en verantwoordelijkheid ten aanzien van zorg voor jeugd kunnen realiseren

5.3 Wet werken naar vermogen

- Activering en re-integratie zo vormgeven dat zowel uitkeringsgerechtigden als NUGgers worden ondersteund om drempels te overwinnen om aan de arbeidsmarkt deel te nemen/in de samenleving te participeren. Dit vergt dat de indicatie en besluitvorming in handen komen van de gemeente.
- Middelen uit de Wet op het participatiebudget op laten gaan in brede uitkering. Mogelijk maken dat de middelen aan collectieve voorzieningen worden uitgegeven. Verantwoording in algemene systematiek laten meelopen (niet langer sectoraal naar verschillende ministers).
- Wet op de sociale werkvoorziening afschaffen. De middelen hiervoor overbrengen naar de brede uitkering. SW bedrijven inzetten als een instrument om mensen in staat te stellen om te werken naar vermogen. Dit moet in aansluiting op de werkgeversbenadering. Er is een overgangsregime nodig dat regelt dat mensen die nu in de WSW zitten, op goede wijze overgaan naar het nieuwe regime.
- De CAO voor de WSW afschaffen/bevriezen voor nieuwe instroom.

- Een oplossing uitwerken voor de pensioenproblematiek van de bestaande gevallen.
- Opstellen flexibel loonkosteninstrument. Mogelijkheid geven aan gemeenten om deel van het I-deel uit de WWB in te zetten voor bijdrage aan loonkosten met een instrument dat flexibel kan worden ingezet door gemeenten en dat ruimte laat voor onderhandeling over de exacte loonwaarde. Een omschrijving op hoofdlijnen moet voorkomen dat ongewenste verschillen tussen gemeenten ontstaan. Verplichte indicatiestelling laten vervallen. Werkgevers een rol geven bij het opstellen van het instrument. Prikkel inbouwen om de loonwaarde te verhogen. Fiscale maatregelen onderzoeken om werkgevers te stimuleren om bepaalde groepen in dienst te nemen.
- Het I-deel van de WWB kan in de brede uitkering vallen. Het recht op de uitkering die mensen hebben, is voldoende afdwingbaar zodat het niet nodig is dat de bestemming van de gelden nader wordt gegarandeerd/vastgelegd. Wel moet geregeld zijn dat het macro budget voldoende is om alle uitkeringen van te betalen (financiële beheersbaarheid, prikkelwerking en rechtvaardigheid).
- Minder gedetailleerd voorschrijven van de invulling van de verordeningen op dit beleidsterrein.
- Verticale verantwoording (waar mogelijk) vervangen door horizontale verantwoording.



6 Verantwoording

Deze notitie is tot stand gekomen met ondersteuning van KPMG Plexus en Andersson Elffers Felix (AEF). Bij de totstandkoming is intensief samengewerkt met bestuurders, ambtenaren en externe deskundigen. Daarnaast zijn diverse experts en bronnen geraadpleegd. Hieronder een volgt een overzicht.

Stuurgroep

Aan het begin van het traject is een stuurgroep ingesteld. De stuurgroep heeft zich gebogen over de inhoudelijke afbakening van de notitie en heeft twee keer gesproken over de inhoudelijke koers van de notitie. De volgende personen hadden zitting in de stuurgroep:

- **Annemarie Jorritsma** - Burgemeester gemeente Almere, voorzitter VNG
- **Corrie Noom** - Wethouder gemeente Zaanstad
- **Erik Dannenberg** - Wethouder gemeente Zwolle, voorzitter VNG Commissie Gezondheid en Welzijn
- **Jantine Kriens** - wethouder gemeente Rotterdam, voorzitter VNG College voor Arbeidszaken
- **Jan Hamming** - burgemeester gemeente Heusden, voorzitter VNG commissie Werk en Inkomen

- **Karsten Klein** - Wethouder gemeente Den Haag
- **Ralph Pans** - Voorzitter directieraad VNG
- **Kees Jan de Vet** - Lid directieraad VNG

Adviesgroep

Naast de stuurgroep is door de VNG een adviesgroep samengesteld, bestaande uit gemeente bestuurders en inhoudelijke experts. Deze experts zijn als klankbordgroep individueel en in een aantal gezamenlijke sessies geraadpleegd over de inhoud van het document. De volgende personen hadden zitting in de adviesgroep:

- **Ton Bargeman** - Wethouder gemeente Hoogeveen
- **Christian van den Berg** - Gemeentesecretaris gemeente Doesburg
- **Rinda den Besten** - Wethouder gemeente Utrecht
- **Andries Ekhart** - Wethouder gemeente Leeuwarden
- **Andrée van Es** - Wethouder gemeente Amsterdam
- **Werner ten Kate** - Wethouder gemeente Lansingerland
- **Jeroen Hoenderkamp** - Strategisch adviseur gemeente Maastricht
- **Jannie Visscher** – Wethouder gemeente Groningen
- **Micha de Winter** – Hoogleraar Pedagogiek Universiteit Utrecht en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Interviews

Bovengenoemde leden van de adviesgroep zijn tevens in de vorm van individuele gesprekken geraadpleegd. Daarnaast zijn er diverse bijeenkomsten en gesprekken geweest met ambtenaren, bestuurders en experts betrokken bij het sociale domein.

Overige bronnen

Naast groepsbijeenkomsten en individuele gesprekken met experts heeft de VNG ook informatie uit andere bronnen gehaald. Dit betreft de (concept) wetteksten van de decentralisaties en van reeds bestaande wetten, een grote verscheidenheid aan rapportages en een aantal beschrijvingen van praktijkvoorbeelden met betrekking tot de decentralisaties.

De VNG bedankt iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit document.

Oktober 2012

