

Drie decentralisaties in het sociale domein

G.A. van Nijendaal

4.1 Inleiding

De economische crisis laat vanzelfsprekend ook de gemeentelijke financiën niet onberoerd. De algemene uitkering, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, is – met enkele uitzonderingen – gekoppeld aan de hoogte van de rijksuitgaven. Bezuinigingen op de rijksbegroting hebben zodoende direct gevolgen voor de gemeentelijke inkomsten. Afgezien hiervan krijgen gemeenten te maken met aanvullende bezuinigingen van het Rijk, zoals een korting op de onderwijshuisvesting, een schaalvergrotingskorting, een dualiseringskorting en zo meer.¹ Bovendien heeft een fors aantal gemeenten te maken met verliezen op de grondexploitaties.² Voor de komende periode komt daar een omvangrijke decentralisatie van taken bij. Zij is gekoppeld aan forse kortingen op de over te hevelen budgetten. Een benadering van het COELO geeft aan dat tussen de verwachte uitgaven en inkomsten van gemeenten in 2017 een gat gaapt van mogelijk 6 miljard euro.³ Zonder twijfel staan gemeenten de komende jaren voor een grote financiële opgave.

4.2 Decentralisaties

Decentralisatie van taken is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een constante in het overheidsbeleid van Nederland. Belangrijke voorbeelden zijn de decentralisatie van het welzijnsbeleid (1987), de Wet voorzieningen gehandicapten (1994), de onderwijshuisvesting (1997), de Wet werk en bijstand (2005) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007). Verder is onder de noemer van decentralisatie het aantal specifieke uitkeringen teruggebracht van 538 in 1980 tot slechts 45 in 2013. Deze vermindering is voor een deel optisch. Definities zijn veranderd en veel specifieke uitkeringen zijn omgezet in decentralisatie-uitkeringen.⁴

Deze voorbeelden illustreren dat decentralisatie allerlei gedaanten kent. De minst vergaande vorm ervan is het bundelen van voor medebewindstaken lopende geldstromen tot één brede doeluitkering. De meest vergaande vorm ervan is dat nieuwe taken (en de bijbehorende verantwoordelijkheden) aan decentrale overheden worden overgedragen, waarbij zij bij de uitvoering daarvan een grote mate van beleidsvrijheid genieten, terwijl de middelen via de vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds worden verstrekt.

Bij die meest vergaande vorm gingen decentralisaties in het verleden veelal gepaard met een korting op het over te hevelen budget van gemiddeld 10 procent. Dit onder de aanname dat decentrale bepaling en uitvoering van het beleid effectiever en doelmatiger is, doordat zij ‘dichter bij de burger’ plaatsvinden. Een globale analyse van de decentralisaties van de afgelopen decennia bevestigt dat decentraal beleid minder kost. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb) bieden hiervan de meest aansprekende voorbeelden.

1 Raad voor de financiële verhoudingen (2012).

2 Zie onderdeel 4.7.

3 Allers *et al.* (2013).

4 Een decentralisatie-uitkering is een uitkering uit het gemeentefonds op titel van een specifieke bestemming, die verband houdt met de eerdere decentralisatie van een bepaalde taak.

Bij de Wwb blijkt dat door de budgettering en decentralisatie van de bijstand naar gemeenten het beroep op de bijstand met circa 8 procent is afgenomen. De jaarlijkse uitstroom uit de bijstand is toegenomen met ongeveer 3 procentpunt.⁵ Voor een deel is deze besparing gerealiseerd door aanvragers van een bijstanduitkering door te verwijzen naar de Wajong.⁶ Het is te eenvoudig om alleen de overheveling van taken, verantwoordelijkheden en budgetten als oorzaken van de geboekte doelmatigheidswinst aan te wijzen. In veel gevallen zijn namelijk tegelijkertijd aanspraken op voorzieningen verminderd. Ook werd, zoals bij de Wmo, marktwerking geïntroduceerd, waardoor de prijs voor huishoudelijke zorg drastisch is gedaald. Alleen het verleggen van de verantwoordelijkheid voor een gegeven taak betekent in veel gevallen al een stimulans voor het anders en slimmer organiseren van die taak. Decentralisatie van beleid heeft zonder meer bijgedragen aan het doelmatiger functioneren van de overheid in haar geheel.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor verdergaande decentralisaties.⁷ Het kabinet-Rutte II heeft deze handschoen opgepakt. In het regeerakkoord is afgesproken de overheidstaken op drie terreinen naar de gemeenten te decentraliseren.

De thuiszorg en begeleiding van ouderen en gehandicapten. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) financiert straks alleen nog intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag worden niet langer toegelaten binnen de muren van verzorgings- en verpleeghuizen. Zij krijgen voortaan zorg in hun eigen omgeving. De aanspraken op extramurale verpleging en verzorging worden uit de AWBZ gelicht en toegevoegd aan het basispakket dat voor iedereen wordt gedekt via de Zorgverzekeringswet. Gemeenten worden na een aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor alle nu nog via de AWBZ gefinancierde activiteiten ter ondersteuning en begeleiding van cliënten (onderdeel 4.3).

Participatie. Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen aan en begeleiding naar de arbeidsmarkt van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten (Wajong'ers). Daar komt de verplichting bij om een voorziening te treffen die in een beschutte omgeving werk biedt aan mensen die geen regulier werk kunnen verrichten. De sociale werkplaatsen, met een naar huidige opvattingen in doorsnee te hoog gekwalificeerd werknemersbestand, worden de komende jaren in rap tempo ontmanteld (onderdeel 4.4).

De jeugdzorg. De bestaande bestuurlijke lappendeken van voorzieningen voor jeugdzorg wordt strakgetrokken, doordat alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten gaan vallen (onderdeel 4.5).

Volgens de huidige planning gaan alle genoemde taken en verantwoordelijkheden al volgend jaar over naar de gemeenten.⁸ De drie decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 een bedrag van circa 10,5 miljard euro gemoeid (tabel 4.1). Het budget van de gemeenten zwelt minder op, te weten met iets meer dan 8 miljard euro. Het verschil tussen beide bedragen ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties nog in de loop van deze

5 Van Es (2010).

6 Wet Wajong = Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

7 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012a; 2012b).

8 Tweede Kamer (2012–2013a).

kabinetsperiode een toenemende, tot 2,4 miljard euro oplopende bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou nog aanzienlijk meer worden bespaard.⁹ Alle in tabel 4.1 vermelde (netto)bedragen zijn ontleend aan de toelichting op de wetsontwerpen die de overgang van taken naar de gemeenten regelen.¹⁰

Het is klaar, dat bezuinigingen in het sociale domein in de orde van grootte van 2,4 miljard euro – structureel gaat het, zoals opgemerkt, om een aanzienlijk hoger bedrag – onontkoombaar zullen leiden tot versoering van de betrokken voorzieningen. Bovendien worden op dit moment bestaande – nationaal uniforme, via de rechter afdwingbare – rechten ingeruild voor voorzieningen waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte in de nabije toekomst in belangrijke mate worden bepaald door de gemeenteraad. Lokale bestuurders zullen de aanspraken op voorzieningen in gemeentelijke verordeningen moeten preciseren binnen de ruimte die de centrale overheid daarvoor schept.

Tabel 4.1 Te decentraliseren taken (globale bedragen × 1 miljoen euro)

Sociaal domein	Over te hevelen budget vóór bezuiniging, 2015	Bezuiniging op budget in 2017
Jeugdzorg	3.650	450
Extramurale AWBZ-zorg	3.900 ^a	1.200 ^b
Participatiebudget (Wajong en Wsw)	2.900	740 ^c
Totaal	10.450	2.390

- a Reeds voor gemeenten beschikbaar 4,9 miljard euro, waarvan het Rijk op dit moment 1,4 miljard euro verstrekt via afzonderlijke uitkeringen en 3,5 miljard euro als onderdeel van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds.
- b Korting op het overgehevelde AWBZ-budget, inclusief cliëntondersteuning, bedraagt 0,7 miljard euro, plus een korting op het bestaande Wmo-budget van 0,5 miljard euro.
- c Korting op de Wsw-bijdrage van 0,6 miljard euro, plus korting van 140 miljoen euro op het (oude) re-integratiebudget. Structurele opbrengst: 1.740 miljoen euro.

Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), p. 47;
Tweede Kamer (2013-2014a), p. 86; (2013-2014b), p. 109.

Half januari van dit jaar werd duidelijk dat de meerderheid van de gemeenten onder de door het Rijk gestelde condities in elk geval niet aan de eerste van de drie hierboven opgesomde operaties wil meewerken. Bij het afsluiten van de tekst was niet duidelijk welke staart deze muis krijgt. Hierna is aangenomen dat de operaties uiteindelijk doorgang zullen vinden.

- 9 Het Centraal Planbureau (2013, p. 6) becijferde in september 2013 een structurele opbrengst van 3½ miljard euro. Daarbij is geen rekening gehouden met het latere kabinetsbesluit dat de extramurale verpleging alsnog niet naar de lokale overheid wordt gedecentraliseerd, maar wordt opgenomen in het verplicht verzekerde basispakket van de Zorgverzekeringswet (onderdeel 4.3). Bij deze gelegenheid zette het kabinet onder andere 0,2 miljard euro 'smeergeld' in bij een (mislukte) poging de gemeenten met deze beleidswijziging te verzoenen.
- 10 De bedragen verschillen van die in tabel 3.6 in onderdeel 3.6, welke laatste betrekking hebben op minder voorzieningen en van iets recentere datum zijn.

Bestuurlijke reikwijdte

De decentralisaties leggen een enorm beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten. Veel kleine gemeenten zien zich, al dan niet na enige aansporing, genoodzaakt om te fuseren. Het aantal gemeentelijke herindelingen zal onder invloed van de decentralisaties naar verwachting sterk toenemen. Het Rijk heeft op voorhand al een schaalvergrotingskorting ingeboekt.¹¹

Veel gemeenten zullen de gedecentraliseerde taken oppakken door ‘gemeenschappelijke regelingen’ tot stand te brengen. De bestuurlijke kaart van Nederland wordt opnieuw getekend, maar ook het karakter van de gemeente zal drastisch veranderen. De gemiddelde grootte in termen van aantal inwoners en oppervlakte neemt toe, evenals het aantal gemeenten met meerdere kernen. Het takenpakket van gemeenten wordt straks gedomineerd door het sociale domein. Op het moment vergt dit circa de helft van de lokale uitgaven; dat aandeel neemt toe tot twee derde.

Financiële omvang

Met de decentralisaties jeugdzorg (circa 3,65 miljard euro), AWBZ (circa 3,9 miljard euro) en het participatiebudget (circa 2,9 miljard euro) is in 2015 naar huidig inzicht een budget van nagenoeg 10,5 miljard euro gemoeid. Bij de budgetten voor de jeugdzorg en de overheveling van verzorging en begeleiding van de AWBZ naar de Wmo komt extra geld beschikbaar voor nieuwe taken. Bij het participatiebudget gaat het – behalve om extra middelen (circa 600 miljoen euro) voor nieuwe doelgroepen – vooral om omzetting en bundeling van bestaande geldstromen in één ongedeeld participatiebudget. De omvang van de bezuiniging bij de decentralisatiebudgetten bedraagt ongeveer 20 procent. Afgezien van de kortingen bij overgehevelde taken, zoals jeugdhulp en begeleiding, vinden bezuinigingen plaats op bestaande taken, zoals bij de sociale werkvoorziening (Wsw) en de huishoudelijke hulp (Wmo). De totale omvang van de ingeboekte bezuinigingen loopt op tot ongeveer 2,4 miljard euro in 2017.

Maatschappelijke betekenis

De decentralisatie beoogt tevens verandering te brengen in de verhouding tussen overheid en burgers. Aanspraken en rechten op zorg en ondersteuning worden omgezet in voorzieningen. Het kenmerk van voorzieningen is dat ze minder vastomlijnd zijn, en dat ze meer gericht zijn op het wegnemen van een belemmering dan op het toekennen van een recht op zorg. Het gaat om voorzieningen die beschikbaar zijn zolang de voorraad strekt. De nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en de sociale omgeving (familie, burens en vrienden), voordat een beroep op de overheid kan worden gedaan. De decentralisatie is daarmee het voertuig van wat de ‘participatiesamenleving’ is gaan heten. Gemeenten krijgen daarmee een steeds belangrijker rol in het dagelijks leven van de burger. De gemeente spant straks het overgrote deel van het sociale vangnet voor burgers.

Kansen en risico's bij decentralisatie van beleid

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de drie decentralisaties beoordeeld in termen van kansen en risico's.¹² Het voornaamste argument ten gunste van decentraliseren van beleid luidt dat zo'n reallocatie van taken kan bijdragen aan een effectievere afweging van kosten en baten.

11 Allers en Geertsema (2012).

12 Centraal Planbureau (2013).

Doordat de afweging dichter bij de burger plaatsvindt, is verder vaker maatwerk mogelijk. Ook de samenwerking van gemeenten met maatschappelijke organisaties die bekend zijn met de lokale omstandigheden helpt daarbij. Daar komt bij dat gemeenten juist door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociale domein het aanbod van voorzieningen gericht kunnen laten aansluiten bij de vraag. Afwenteling op aanpalende regelingen – zoals van de bijstand naar de Wajong – wordt minder aantrekkelijk, doordat schotten in de bekostiging verdwijnen. De prikkels voor een doelmatige uitvoering worden sterker, aangezien de gemeenten risicodragend worden. Decentralisatie kan de betrokkenheid van burgers versterken. Beleidsconcurrentie (gemeenten ontwikkelen verschillende oplossingen voor hetzelfde vraagstuk en de beste worden overgenomen) kan bijdragen aan innovatie van het beleid. Deze voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate van beleidsvrijheid.

De keerzijde van gemeentelijke beleidsvrijheid is dat verschillen tussen gemeenten kunnen en zullen ontstaan in het niveau en bij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. Dat kan een uiting zijn van maatwerk, maar kan gemakkelijk leiden tot gevoelens van rechtsongelijkheid bij de burgers die het aangaat. De acceptatie van dergelijke verschillen blijkt gering te zijn, zeker bij voorzieningen die mensen direct in de persoonlijke levenssfeer raken zoals bij de jeugdzorg en zorgvoorzieningen. De huidige regeling in de AWBZ kent eveneens verschillen in de aard en omvang van verstrekkingen, maar deze lopen minder in het oog. De decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten maakt de bedoelde verschillen transparanter.¹³

Het risico bestaat dat het algemene kwaliteitsniveau van de voorzieningen lager komt te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is. De financiële prikkels om kosten te drukken kunnen leiden tot risicoselectie – gemakkelijke gevallen krijgen bijvoorbeeld voorrang boven moeilijke gevallen. Bij voorzieningen waar niveau en kwaliteit niet strak omschreven en moeilijk meetbaar zijn, is het denkbaar dat door beleidsconcurrentie een *race to the bottom* ontstaat.

Het vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging, om erachter te komen in hoeverre verschillen in het voorzieningenniveau en verschillen bij gevraagde eigen bijdragen van gebruikers maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Die afweging van de voordelen en de bezwaren van lokale verschillen dient eerst op nationaal niveau te worden gemaakt, en vervolgens binnen de bandbreedte van wettelijk vastgelegde kaders op lokaal niveau. Wil het Rijk het echter mogelijk maken dat gemeenten door doelmatig beleid voordelen kunnen behalen, dan zal de centrale overheid terughoudend moeten zijn bij het stellen van voorwaarden, uitvaardigen van voorschriften en formuleren van verantwoordingseisen. Wanneer aanspraken van burgers op individuele voorzieningen in wet- en regelgeving worden vastgelegd, is de beleidsvrijheid van gemeenten per definitie beperkt. De meerwaarde van de decentrale beoordeling van claims is nu juist dat op plaatselijk niveau kan worden beoordeeld waar de inzet van per definitie beperkt beschikbare middelen het meest urgent is. Verschillen in behandeling van burgers zijn een logisch uitvloeisel van decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden, maar zij staan niet gelijk aan een ongelijke rechtsbedeling. Het vastleggen van uniforme rechten en aanspraken op centraal niveau leidt onherroepelijk tot hogere kosten of een lager voorzieningenniveau voor alle burgers, ook voor burgers die – gezien hun persoonlijke situatie – bij maatwerk beter af zouden zijn.

De voordelen van decentralisatie nemen af, naarmate gemeenten zich gedwongen zien grootschaliger te gaan opereren. Maar decentrale uitvoering kan ook gepaard gaan met *schalenadelen* bij de uitvoering, bijvoorbeeld door versnippering van kennis en vermindering van in-

13 Raad voor de financiële verhoudingen (2013a).

koopmacht. Gemeenten kunnen schaalnadelen ondervangen door samen te werken, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Het gevaar bestaat dat het voor individuele gemeenten dan wel lastiger is om greep te houden op de uitvoering van de taken. Het budgetrecht van de gemeente wordt uitgehold. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Gezien de budgetten die met de decentralisaties gemoeid zijn, kunnen de bijbehorende risico's groot zijn. Gemeenten die samen een gemeenschappelijke regeling op touw zetten, zullen daarom goede afspraken moeten maken over de werkwijze, informatievoorziening, hoe verantwoording wordt afgelegd en hoe desgewenst kan worden bijgestuurd.

Een ander risico van uitvoering op lokale schaal is dat er – zeker bij kleinere gemeenten – een cumulatie van financiële risico's kan optreden. Als de modellen die worden gebruikt om de beschikbare middelen over gemeenten te verdelen tekortkomingen vertonen, kunnen sommige gemeenten daardoor groot nadeel ondervinden. Dit kan – in combinatie met de generieke budgetkortingen – individuele gemeenten in grote financiële problemen brengen.

Decentralisatie, ten slotte, kan drie paradoxale situaties doen ontstaan.

De decentralisatieparadox

Decentralisaties worden gemotiveerd door de gedachte dat uitvoering van taken dichter bij de burger leidt tot een doelmatiger en effectiever beleidspraktijk. In veel gevallen schiet de bestuurskracht van gemeenten hiervoor tekort en zijn zij als gevolg van de decentralisaties genoodzaakt te opteren voor herindeling en/of samenwerking met andere gemeenten. Deze schaalvergroting maakt de afstand tussen bestuur en burger weer groter.

De preventieparadox

Preventie ('voorkomen is beter dan genezen') is bij veel decentralisaties een aandachtspunt. De veronderstelling is dat preventie leidt tot een besparing op de (hogere) uitgaven voor gespecialiseerde zorg. Het is zeer de vraag of dat zo werkt en in welke mate preventie aantoonbaar leidt tot lagere kosten, op welke termijn en wie uiteindelijk de efficiëntiewinst incasseren. De nadruk op preventie kan soms juist leiden tot een grotere zorgvraag en hogere kosten in de 'eerste lijn'.

De interventieparadox

Wanneer mensen hun problemen vaker oplossen met hulp van hun eigen sociale omgeving, hoeft de overheid minder vaak te interveniëren. Dat leidt in eerste aanleg tot kostenbesparing. Maar wanneer familie, vrienden en burens het laten afweten, kunnen problemen verergeren, voordat mensen met hun problemen bij de gemeente aankloppen. Duurdere zorg en hulp zijn het gevolg. Incidenten zullen gemakkelijk leiden tot aanvullende regelingen, die de kosten opdrijven.

4.3 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015¹⁴

De hervorming van de langdurige zorg en daarmee samenhangende maatregelen, zoals het schrappen van de inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten, is van het gehele decentralisatiepakket verreweg de meest omvangrijke en ingrijpende operatie, zowel

14 Tweede Kamer (2013-2014a).

voor burgers als gemeenten. De collectieve uitgaven voor de langdurige zorg stijgen al jaren sterk. Oorzaken zijn hogere kosten (de arbeidskosten per eenheid product stijgen in de zorgsector sterker dan elders in de economie vanwege een relatief geringe groei van de arbeidsproductiviteit), toenemende vraag naar zorg, en een verschuiving van lichtere naar zwaardere zorg. Bij de huidige uitgavengroei dreigt het stelsel financieel onhoudbaar te worden. De AWBZ-uitgaven stegen de afgelopen jaren driemaal zo snel als het bruto binnenlands product. Door de maatregelen van het kabinet vlakt de groei in de periode 2014-2017 af en blijven de langdurige ondersteuning en zorg beter houdbaar. Hierdoor liggen de uitgaven voor de AWBZ in 2017 op hetzelfde peil als in 2013: 28,5 miljard euro.

Doel is meer mensen langer in de eigen omgeving zorg te bieden, zodat het beroep op dure vormen van zorg in instellingen wordt beperkt. De huidige AWBZ wordt daartoe opgebroken. Zorg die is gericht op genezing of behoud van lichamelijke en geestelijke functies, zoals behandeling en verpleging, valt voortaan onder de Zorgverzekeringswet (Zvw). Ouderen en mensen die aangewezen zijn op langdurige zorg vallen straks onder de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz), Daarin wordt de kern van de huidige AWBZ-voorzieningen ondergebracht. Voorzieningen uit de AWBZ die hoofdzakelijk zijn gericht op ondersteuning en participatie, gaan over naar de gemeenten. Zij worden ingepast in het raamwerk van de Wmo 2015. Het betreft dagbesteding voor gehandicapten, begeleiding en dagopvang voor thuiswonende ouderen en bijbehorend vervoer, beschermd wonen en een laagdrempelige inloopfunctie voor geestelijke gezondheidszorg. De budgetten gaan mee naar de gemeenten. Lokale overheden moeten ten laste van het beschikbare budget ondersteuning organiseren die is gericht op bevordering van de sociale zelfredzaamheid van mensen die buiten een instelling verblijven. Uitgangspunt daarbij is dat burgers vooral de eigen kracht en mogelijkheden van hun sociale netwerk aanspreken. Verder gaan budgetten over naar de gemeenten voor de opbouw van sociale wijkteams, waardering van mantelzorgers en doventolken.

In het regeerakkoord stond dat de bestaande centrale inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten zouden vervallen en dat van de hiermee gemoeide 1,3 miljard euro een bedrag van 760 miljoen euro naar gemeenten zou gaan voor maatwerk bij de inkomensondersteuning. Daarvan is 216 miljoen euro bestemd voor het compenseren van beperkingen via Wmo-voorzieningen, of het geven van directe inkomenssteun via de bijzondere bijstand. Het overige deel blijft beschikbaar voor het alsnog handhaven van de fiscale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten. Verpleging en persoonlijke verzorging door de thuiszorg worden toegevoegd aan het basispakket van de Zorgverzekeringswet. Persoonlijke verzorging blijft daarmee een verzekerde aanspraak. De groei van de Zvw-uitgaven als gevolg daarvan zal via hogere zorgpremies worden afgedekt. Aanvankelijk lag het in de bedoeling om ook de persoonlijke verzorging – zoals douchen, en aan- en uitkleden – met een korting van 15 procent op het budget, naar de gemeenten over te hevelen, maar dit stuitte op veel verzet bij patiëntenorganisaties, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Zij vreesden een grote mate van ongelijkheid en wezen met nadruk op de samenhang tussen verpleging en verzorging. Gemeenten zagen in persoonlijke verzorging juist een belangrijk instrument om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen en wezen op het belang van het kunnen bieden van een samenhangend aanbod van begeleiding en verzorging. Dit zou beter passen bij de doelstelling van de Wmo. De te behalen doelmatigheidswinst zou door de koerswijziging van het kabinet onhaalbaar worden. Als compensatie voor het niet doorgaan van de overheveling van de persoonlijke verzorging naar gemeenten – en de hierdoor verminderde kans op positieve synergie-effecten – krijgen de gemeenten 200 miljoen euro extra voor de nieuwe Wmo. Met dit bedrag is de bezuinigingstaakstelling dus verlicht.

Al met al zijn de oorspronkelijke decentralisatievoorstellen voor de langdurige zorg en daarmee samenhangende maatregelen, zoals de versoering van inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten, flink afgezwakt. De exacte verdeling van het totale budget voor de uitvoering van de Wmo 2015 (3,9 miljard euro) over de afzonderlijke gemeenten is bij het afsluiten van de tekst nog niet bekend.

Bestaande kosten maatschappelijke zorg

De rijksbegroting voor 2014 trekt bijna 1,7 miljard euro uit voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.¹⁵ Dit bedrag vloeit via het gemeentefonds naar de gemeenten. Die verlenen op grond van de huidige Wmo huishoudelijke hulp aan mensen met een beperking. Het budget voor huishoudelijke hulp wordt vanaf 2015 met 40 procent gekort. De hulp blijft beperkt tot mensen die haar echt nodig hebben en die er zelf (financieel) niet in kunnen voorzien. Gemeenten houden 60 procent van het 'oude' Wmo-budget over voor ondersteuning van burgers. De lokale overheid is tevens verantwoordelijk voor bepaalde hulpmiddelen, zoals rolstoelen en woningaanpassingen. Het gaat hierbij om een budget van 133 miljoen euro. Ook ontvangen met name centrumgemeenten een decentralisatie-uitkering voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang, samen goed voor ruim 400 miljoen euro.

Afgezien van de genoemde geldstromen, wordt een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds over gemeenten verdeeld op titel van de kosten van maatschappelijke zorg. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim 3,4 miljard euro.

Alles bij elkaar beschikken gemeenten vanaf 2015 over een budget van 8,8 miljard euro voor de uitvoering van de maatschappelijke zorg onder de Wmo 2015. Daarvan is 3,9 miljard euro bestemd voor nieuwe taken.

Omvang doelgroep

In 2011 maakten ongeveer 450 duizend mensen aanspraak op huishoudelijke hulp uit hoofde van de Wmo. Ruim 140 duizend personen deden een beroep op vormen van individueel aangeboden begeleiding; nog eens ruim 92 duizend mensen op een collectieve vorm van begeleiding.

Te ontwikkelen beleid

De overheveling van taken naar gemeenten versterkt hun sociale profiel. Een groeiend deel van de gemeentelijke uitgaven houdt verband met de zorgbehoefte van de inwoners. De hervorming van de zorg betekent een forse financiële opgave. De totale opgelegde korting bedraagt 1,2 miljard euro: een half miljard euro op het budget voor de huishoudelijke verzorging plus 0,7 miljard euro op de budgetten die worden overgeheveld uit de AWBZ.

De gemeenten zullen bij hun nieuwe taken vooral moeten voortbouwen op de ervaringen die al met de Wmo zijn opgedaan. Ondersteuning met een beperkter budget betekent dat een groter beroep zal worden gedaan op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk. Het zogenoemde 'keukentafelgesprek', dat is bedoeld om de zorgbehoefte en de eigen mogelijkheden van de cliënt vast te stellen, vormt hierin een centraal element. Pas wanneer mensen het zelf niet redden, ook niet met hulp van hun omgeving, is de gemeente aan zet. Minder mensen komen dus voor ondersteuning in aanmerking, en de verleende hulp zal vaak een soberder karakter hebben. Betere afstemming van formele zorg en informele steun van man-

15 Tweede Kamer (2013-2014c), p. 188.

telzorgers zal tot besparingen moeten leiden. De huishoudelijke hulp zal beperkt blijven tot mensen die onvoldoende financiële draagkracht hebben om uit eigen middelen hulp in te huren. De mogelijkheden voor gemeenten voor het vragen van financiële bijdragen naar vermogen worden verruimd, op basis van landelijk geldende normen. Inkomen of vermogen van burgers mogen echter geen reden zijn om een voorziening af te wijzen. Gemeenten zullen de beleidsruimte moeten benutten om het beleid vorm te geven op basis van de regionale omstandigheden, behoeften en gewoonten. Het voorzieningenniveau zal in en tussen gemeenten meer uiteen gaan lopen. Mensen zullen de eis om vooral het eigen sociale netwerk aan te boren ervaren als een breuk met verworven rechten.

Met de invoering van de Wmo 2015 verdwijnen niet alleen schotten tussen (de financiering van) wettelijke regelingen, er ontstaan ook nieuwe schotten. Een kwetsbaar punt hierbij vormt de afstemming tussen de zorg die gemeenten worden geacht te bieden en de zorg die voor rekening komt van de Zorgverzekeringswet en de nieuwe Wet langdurige zorg (kern-AWBZ). Indirect blijft het risico van afwenteling bestaan, doordat het voor gemeenten aantrekkelijk kan zijn om aan te sturen op zorggebruik dat onder de basisverzekering tegen ziektekosten valt, of op het indiceren van zorgbehoefte die leidt tot opname in een instelling. Aan de andere kant zijn gemeenten afhankelijk van de bereidheid van zorgverzekeraars om afspraken te maken. De bezuiniging op de huishoudelijke zorg plaatst gemeenten voor een dilemma, doordat juist deze zorg het mogelijk maakt dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen. De mogelijkheden om het eigen sociale netwerk in te schakelen, moeten niet worden overschat, want een groot deel van de doelgroep beschikt over een beperkt sociaal netwerk.

4.4 Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking.¹⁶ Met deze wet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen en het bieden van steun aan mensen, die kunnen werken, om betaald werk te vinden. Gemeenten zijn op dit moment al verantwoordelijk voor de bijstand (Wwb) en de sociale werkvoorziening (Wsw). Ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajong'ers) vallen straks onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Alleen personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, vallen daarna nog onder de Wajong. De huidige Wajong'ers zullen worden beoordeeld op hun arbeidsvermogen. Als gevolg van deze herkeuring zal de doelgroep waarmee gemeenten te maken krijgen structureel toenemen met circa 170 duizend personen; in de periode tot en met 2017 wordt een aanwas van circa 94 duizend personen voorzien. Vanaf 2015 wordt de toegang tot de Wsw afgesloten. Op dit moment werken ongeveer 90 duizend personen in een werkvoorziening. In plaats van de huidige Wsw krijgen gemeenten de ruimte om beschut werk te organiseren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die als gevolg van een lichamelijke of verstandelijke beperking niet zonder grote aanpassingen en ondersteuning bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. Zij zijn vaak wel in staat productieve arbeid te verrichten, in tegenstelling tot de groep waarvoor dagbesteding de aangewezen werkvorm is. Mensen die voor beschut werk in aanmerking komen krijgen een dienstbetrekking aangeboden. Ook daarin onderscheidt beschut werk zich van dagbesteding. Gemeenten kunnen loonkostensubsidie als instrument inzetten om de kans op werk te vergroten. Op basis van de Participatiewet ontvangt de gemeente twee afzonderlijke budgetten. Eén gericht op het verstrekken van bijstandsuitkeringen (het inkomensdeel van de Wwb), en een participatiebudget voor bemiddeling naar betaald werk.

16 Tweede Kamer (2013-2014b).

Bijstandsbudget

In 2013 ontvangen ruim 400 duizend mensen een bijstandsuitkering. Het macrobudget voor de bijstand bedraagt ruim 5,6 miljard euro. Het inkomensdeel zal buiten het sociaal deelfonds¹⁷ worden gehouden, vanwege zijn afwijkende karakter. De verstrekking van bijstandsuitkeringen verschilt dermate van de op participatie gerichte taken die vallen onder de Wmo, de jeugdzorg en het participatiebudget, dat van samenvoeging geen doelmatigheidswinst wordt verwacht. De huidige systematiek van de bijstand stimuleert gemeenten al om het beroep op de bijstand te beperken. Overschotten mogen gemeenten immers vrij besteden; tekorten moeten gemeenten in eerste aanleg uit eigen middelen aanvullen. Door het beperken van de toegang tot de Wajong en het beëindigen van de instroom in de Wsw zal het potentiële beroep op de bijstand toenemen. Voor 2017 gaat het nog om een bedrag van 176 miljoen euro; structureel wordt gerekend op 1.380 miljoen euro aan bijkomende bijstandsuitgaven.

Het participatiebudget

Het participatiebudget is bedoeld om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. De huidige re-integratiemiddelen uit de Wwb, de middelen voor de sociale werkvoorziening en de budgetten voor de begeleiding van Wajong'ers worden samengevoegd tot één re-integratiebudget. Het totale beschikbare budget voor re-integratie bedraagt in 2018 zo'n 2,5 miljard euro.

Een belangrijk onderdeel van dit budget bestaat uit de gelden voor de huidige Wsw. Het Wsw-budget bedraagt in 2013 ruim 2,3 miljard euro en wordt geleidelijk afgebroken, in lijn met de uitstroom uit de regeling, totdat uiteindelijk niemand meer via deze regeling werkt. Op het bestaande Wsw-budget wordt daarnaast een efficiëntiekorting toegepast. Dit leidt ertoe dat in 2018 binnen het participatiebudget van het huidige Wsw-budget nog circa 1,7 miljard euro over is. De resterende 0,8 miljard euro van het participatiebudget bestaat uit de huidige re-integratiemiddelen, waarop nog een korting plaatsvindt van 150 miljoen euro, verhoogd met budgetten voor de nieuwe doelgroepen. Het participatiebudget mogen gemeenten in principe vrij besteden. Over de inzet van de middelen moeten gemeenten binnen de 35 regionale werkbedrijven afspraken maken; dit zijn in opbouw verkerende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en sociale partners.

De tekorten van gemeenten op de sociale werkvoorziening bedragen nu al jaarlijks meer dan 200 miljoen euro. Gemeenten zullen er daarom niet aan ontkomen de bedrijfsvoering van de sociale werkvoorziening drastisch aan te passen. Een probleem hierbij is dat veel werknemers van sociale werkplaatsen op basis van de voor deze sector geldende collectieve arbeidsovereenkomst aanzienlijk meer dan het wettelijk minimumloon verdienen. Het al vergrijsde Pensioenfonds Werk en (re)integratie komt in grote problemen, doordat geen jonge werknemers meer tot het deelnemersbestand toetreden. Tenzij de aanspraken drastisch worden afgestempeld, zal de pensioenpremie fors omhoog moeten, wat de exploitatietekorten van de sociale werkvoorziening vergroot. De instandhouding van Wsw-voorzieningen zal daarom een fors beslag leggen op de participatiemiddelen van gemeenten. Voor een langdurige periode zal daarmee veel geld gaan naar een klein deel van de totale doelgroep. Gemeenten dreigen zo weinig middelen over te houden om met middelen uit het participatiebudget het beroep op de bijstand te verkleinen.

De groep mensen die is aangewezen op re-integratieondersteuning door gemeenten neemt toe en verandert van samenstelling. De beschikbaarheid van middelen voor begeleiding

17 Meer over het sociaal deelfonds in onderdeel 4.6.

en ondersteuning van werkzoekenden en werkgevers staat de eerste jaren fors onder druk door de bezuinigingen. Minder begeleiding betekent dat meer mensen aan de kant blijven staan. Zeker mensen met een lage(re) loonwaarde. Voor een flink aantal gemeenten dreigen financiële problemen. Ook de verdeling van het beschikbare budget zal daarop moeten worden aangepast. De voor re-integratie van mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking en/of van langdurige werklozen vereiste inspanningen zijn groter dan die voor mensen met een goede scholing, of die relatief kort in de bijstand zitten. De huidige sociale werkvoorziening is in economisch zwakkere regio's vaak een vorm van vervangende werkgelegenheid. Ook het beroep op de Wajong laat grote regionale verschillen zien. Dit geeft ook aan dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de behoefte aan participatiemiddelen. De vraag is of en in welke mate bij de verdeling van het participatiebudget hiermee rekening moet worden gehouden.

4.5 Jeugdwet

De decentralisatie van de jeugdzorg kent een lange voorgeschiedenis.¹⁸ Het afgelopen decennium werd de jeugdzorg geplaagd door incidenten, wachtlijstproblemen en sterk oplopende kosten. De verklaring is niet ver te zoeken: bestaande regelingen bevatten financiële prikkels, die jongeren met problemen sturen naar duurder vormen van gespecialiseerde zorg en leiden tot medicalisering van de zorg. De decentralisatie van de jeugdzorg is in eerste aanleg inhoudelijk gedreven door tekortkomingen van het huidige stelsel. De door het Rijk opgelegde bezuinigingstaakstelling lijkt meer een afgeleide te zijn.

De huidige jeugdzorg is sterk versnipperd en bestaat uit een wirwar van organisaties, regelingen en bekostigingsregimes. Gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en het Rijk zijn afzonderlijk en gezamenlijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van, hulp aan en zorg voor jeugdigen. Gemeenten zijn op basis van de Wmo verantwoordelijk voor het welzijn van jeugdigen. Met het oog hierop functioneren bijvoorbeeld de centra voor jeugd en gezin en het jeugd- en jongerenwerk. Provincies zijn verantwoordelijk voor jeugdzorg en bescherming op grond van de Wet op de jeugdzorg, inclusief de kindbescherming en jeugdreclassering. Zorgverzekeraars zijn krachtens de Zorgverzekeringswet (Zvw) verantwoordelijk voor de inkoop van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) met psychiatrische klachten of stoornissen. Zorgkantoren zijn belast met de uitvoering van de AWBZ en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren alsmede begeleiding en zorg voor jeugdigen met behoefte aan langdurige psychiatrische zorg. Het Rijk – het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Veiligheid en Justitie – is verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen.

Op 1 januari 2015 treedt de Jeugdwet in werking.¹⁹ Gemeenten worden daarmee verantwoordelijk voor alle zorg en ondersteuning voor jeugdigen. Door deze decentralisatie van het jeugdstelsel komt de gehele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein bij de gemeenten te liggen. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem. De huidige financiële schotten, de verschillende bekostigingssystemen en de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen in de jeugdzorg verdwijnen.

Door alle taken rondom jeugdzorg te concentreren en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van dit beleid, mikt het kabinet op een verschuiving van dure zorg veraf naar preventie, ondersteuning en zorg dichtbij. In de eerste jaren zullen gemeenten

18 Tweede Kamer (2009-2010a; 2009-2010b).

19 Tweede Kamer (2012-2013b).

daarbij rekening moeten houden met bestaande rechten van mensen die met het oog op de gewenste continuïteit van de zorg gehandhaafd moeten blijven. De bestedingsvrijheid voor gemeenten groeit na deze overgangperiode naar het volledige beschikbare bedrag.

Omvang doelgroep

Een schatting van de Algemene Rekenkamer geeft aan dat het in 2011 om ruim een half miljoen cliënten ging. Doordat jeugdigen verschillende voorzieningen zowel gelijktijdig als volgtijdelijk gebruiken, betreft het naar schatting ongeveer 370 duizend unieke cliënten.

Omvang

Volgens de meest recente gegevens gaat in 2015 een bedrag van 3,6 miljard euro naar de gemeenten. De korting op dit overgehevelde bedrag loopt op van 120 miljoen euro in 2015 tot 450 miljoen euro vanaf 2017. Het budget voor de jeugdzorg zal worden geïndexeerd.

Verdeling

In het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet ontvangt elke gemeente een op de historische uitgaven gebaseerd budget. Vanaf 2016 wordt stapsgewijs een objectief verdeelmodel ingevoerd. Vooral het beroep op dure specialistische vormen van jeugdzorg lijkt in het geval van kleinere gemeenten moeilijk met objectieve maatstaven bepaalbaar te zijn.

Te ontwikkelen beleid

De huidige verbrokkelde verdeling van taken en verantwoordelijkheden biedt een goede uitgangspositie om de beoogde doelmatigheidswinst te behalen en de gestage groei van de uitgaven voor de jeugdzorg uit het verleden om te buigen. Veel jeugdigen maken nu gelijktijdig dan wel volgtijdelijk gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg. Door dit beroep op voorzieningen te stroomlijnen en afspraken te maken met het onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen moeten besparingen haalbaar zijn. Gemeenten krijgen een financieel belang bij het beperken van de kosten en bij een doelmatige uitvoering van de Jeugdwet. De huidige opbouw van de jeugdzorg kent minder financiële prikkels in die richting, want niet alle betrokken bestuurslagen zijn risicodragend en het is voor verschillende partijen verleidelijk kosten op anderen af te wentelen.

Doordat gemeenten een brede verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld op het sociale domein en de schotten tussen de budgetten verdwijnen, moeten gemeenten de problemen meer integraal kunnen aanpakken: 'één gezin, één plan, één regisseur'. Bij een stapeling van problemen (opvoeding, voortijdig schoolverlaten, schulden, problemen rondom huisvesting) maakt een integrale aanpak het mogelijk effectiever hulp te verlenen tegen lagere kosten. De veronderstelling van de beleidsmakers is dat inspanningen gericht op preventie en het zoeken naar oplossingen in de eigen sociale omgeving zullen leiden tot een besparing op specialistische zorg. Het valt echter niet uit te sluiten dat de nadruk op preventie in eerste aanleg zal leiden tot een grotere zorgvraag en hogere kosten. Ook kunnen gemeenten weinig invloed uitoefenen op de vraag naar sommige zeer specialistische of ingrijpende hulp. Te denken valt aan specialistische geestelijke gezondheidszorg of bepaalde vormen van zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen.

Met het oog op hun nieuwe rol als regisseur zullen gemeenten de benodigde kennis en deskundigheid moeten opbouwen en/of organiseren. Gemeenten zijn daarom wel verplicht samen te werken met andere gemeenten. Alleen zo kunnen voldoende specialistische kennis en capaciteit worden samengebracht voor een toereikend aanbod van hulpverlening. Bij schaal-

verbreding ontstaat ook voldoende draagvlak om schommelingen in de vraag naar specialistische zorg op te vangen, en slagkracht te ontwikkelen en inkoopkracht te bundelen bij onderhandelingen met zorgaanbieders. Gemeenten zullen onderling afspraken moeten maken hoe de risico's in verband met fluctuaties in de daadwerkelijke hulpvraag in onderlinge samenwerking kunnen worden beperkt. Tegelijkertijd neemt daarmee het risico van afwenteling van kosten van een individuele gemeente naar het regionale verband toe.

Met de overheveling van taken en budgetten naar gemeenten ontstaan tevens nieuwe schotten ten opzichte van andere medische disciplines: huisartsen, kindergeneeskunde. De verstrekking van medicijnen blijft onder de Zorgverzekeringswet vallen. Hier blijven mogelijkheden bestaan om kosten op andere partijen af te wentelen. Met de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ook in de toekomst (ernstige) incidenten, waarbij kinderen die zorg nodig hebben onopgemerkt blijven of tussen de wal en het schip vallen, niet uitgesloten. Dit alles neemt niet weg dat met de decentralisatie van jeugdzorg een goede en logische stap is gezet.

4.6 Deelfonds

De gedecentraliseerde budgetten van de jeugdzorg, de Wmo 2015 en het participatiebudget komen in een sociaal deelfonds, een constructie binnen het gemeentefonds. Aangekondigd is een tijdelijke wet deelfonds sociaal domein.²⁰ Mogelijk worden aan het sociaal deelfonds ook de middelen toegevoegd die nu nog uit het gemeentefonds worden vergoed, zoals de huidige integratie-uitkering Wmo (voor huishoudelijke hulp).

Gemeenten zijn verplicht hun uitkering uit het sociaal deelfonds aanvankelijk volledig te besteden voor doeleinden die vallen onder het bereik van dit deelfonds. Onderbesteding in een bepaalde gemeente kan aanleiding zijn voor nader onderzoek, dat tevens de prestaties van die gemeente bestrijkt. Het Rijk kan een aanwijzing geven en in het uiterste geval overgaan tot opschorting van de uitbetaling. De bestedingsverplichting geldt voor een periode van drie jaar; daarna gaan de middelen van het deelfonds op in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

De bestedingsverplichting lijkt vooral bedoeld om in de buitenwereld de bezorgdheid weg te nemen dat een gemeente gelden, die zijn uitgekeerd op titel van zorg voor het sociaal domein, in plaats daarvan gaat gebruiken om financiële problemen elders op de begroting op te lossen. Het tegenovergestelde lijkt waarschijnlijker. De omvangrijke korting op de over te hevelen budgetten gaat gemeenten de nodige financiële hoofdbreken opleveren. Versobering van het voorzieningenniveau zal onvermijdelijk zijn.²¹ Het COELO stelt op basis van een enquête met ruim tweeduizend respondenten dat burgers begrip hebben voor bezuinigen in het algemeen, maar dat zij bezuinigingen in het sociale domein afwijzen.²² Verreweg het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven gaat nu juist op dit domein betrekking hebben. Burgers denken wel dat gemeenten meer maatwerk kunnen leveren, maar zij wijzen tegelijk het ontstaan van regionale verschillen in het niveau van de dienstverlening massaal af. Dat betekent dat de al bestaande druk op de uitgaven aan 'traditionele' gemeentelijke taken alleen maar groter wordt.

De onderzoekers spreken dan ook de verwachting uit dat niet zozeer op de sociale uitgaven zal worden bekibbeld, maar dat juist de gemeentelijke investeringen sterk onder druk komen te staan. Dit zou een negatieve economische impuls opleveren, met nadelige gevolgen voor de

20 Tweede Kamer (2013-2014d).

21 Raad voor de financiële verhoudingen (2013b).

22 Allers *et al.* (2013).

werkgelegenheid en de economische groei. Op de langere termijn krimpt zo de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid, waarbij de kwaliteit van onder andere wegen, rioleringen en gebouwen achteruitgaat. Gegeven de omvang van de door het Rijk opgelegde kortingen, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat gemeenten erin zullen slagen geld over te houden aan de voorziene decentralisatie van taken. De reikwijdte van het sociale domein is daarbij zo breed, dat gemeenten de eerste drie jaar bijna altijd aan de in de wet opgenomen bestedingsverplichting zullen voldoen. De bestedingsverplichting heeft daarmee dus vooral symbolische betekenis.²³

4.7 Bouwgrondexploitatie

Veel gemeenten ervaren direct de gevolgen van de economische crisis bij hun grondexploitatie. Uit eerdere onderzoeken bleek dat gemeenten in de periode 2010-2011 een verlies op bouwgrond hebben genomen van ruim 2 miljard euro.²⁴ De meest recente rapportage laat zien dat gemeenten in 2012 nog eens 1,1 miljard euro aan aanvullende verliezen of winstvermindering hebben genomen. Het in totaal geboekte verlies in de periode 2010-2012 komt daarmee uit op 3,3 miljard euro. De verwachting is reëel dat daarmee het leed nog niet is geleden. In 2013 is de bouwproductie verder ingezakt en ook voor 2014 zijn de vooruitzichten weinig gunstig.²⁵

In de boeken van de gemeenten staat 34,1 miljard euro aan nog te realiseren grondopbrengsten. Hoewel gemeenten in toenemende mate afboeken, voorzieningen treffen en overgaan tot herprioritering, is het beeld toch dat bestuurders zich daarbij meer laten leiden door wat de gemeente zich kan veroorloven, dan door een reële inschatting van de marktomstandigheden. Gemeenten zijn vooralsnog terughoudend bij het verlagen van hun grondprijzen. Al met al lijken lokale bestuurders nog te optimistisch te zijn over het marktherstel.²⁶

Nieuwe verliezen bij de grondexploitatie zijn de komende jaren dan ook te verwachten. Toekomstscenario's suggereren dat de komende jaren nog serieus rekening moet worden gehouden met verliezen tussen 0,7 miljard en 2,7 miljard euro. Uitgaande van het somberste scenario loopt het totale verlies dus op tot 6 miljard euro. Dit betreft alleen de gemeentelijke grondexploitaties, voor zover die zichtbaar zijn op de begroting en de rekening van de gemeente. Dit betekent dat verliezen uit PPS-constructies²⁷ niet zijn meegenomen. Ook risico's uit contracten met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties, waarbij gemeenten verplicht zijn de gronden terug te nemen als de vraag tegenvalt, zijn buiten beschouwing gelaten.

Mede door de verliesnemingen op bouwgrond is de totale algemene reserve van de Nederlandse gemeenten samen sinds het begin van de crisis met naar schatting 1,1 miljard euro gedaald tot 5,7 miljard euro. Dat is macro gezien – en los van andere risico's, zoals door de decentralisaties – voldoende om de geschatte verliezen op te vangen. Het merendeel van de gemeenten slaagt er tot nog toe in om jaar op jaar een sluitende begroting te presenteren. Overigens rekenen gemeenten zelf per saldo nog steeds op 3,6 miljard euro winst uit grondexploitaties. Deze winsten worden voor het overgrote deel verwacht in de grote en middelgrote steden.

Bij de verliezen op grondexploitaties gaat het weliswaar om forse bedragen, maar het zijn wel eenmalige verliezen. De met de te decentraliseren taken beoogde besparingen hebben on-

23 Raad voor de financiële verhoudingen (2014).

24 Tweede Kamer (2012-2013c). In eerdere rapportages werd een bedrag genoemd van 2,9 miljard euro. Dit was gebaseerd op een extrapolatie van gegevens bij een steekproef van gemeenten. Op basis van het onderzoek in 2013 bij alle gemeenten is gebleken dat dit een overschatting was.

25 Tweede Kamer (2013-2014e).

26 Deloitte Real Estate (2013).

27 PPS = publiek private samenwerking.

geveer dezelfde omvang, maar die hebben een structureel karakter. Daar staat weer tegenover dat de extreme tekorten op de grondexploitaties zich concentreren bij een relatief beperkt aantal gemeenten. In 2013 staan slechts negen van de 408 gemeenten onder verscherpt provinciaal toezicht (inclusief twee artikel-12-gemeenten).²⁸ Bij zes van deze gemeenten is de zorgelijke financiële situatie voornamelijk een gevolg van het verwerken in de begroting en meerjarenraming van verliezen die worden verwacht bij de grondexploitatie. Op dit moment neemt het aantal artikel-12-gemeenten niet toe. Dat komt mede, doordat de algemene eisen om te worden toegelaten tot de artikel-12-status de laatste jaren zijn aangescherpt. Zo zijn de termijnen, waarbinnen een gemeente de tekorten door de grondexploitatie moet oplossen, opgerekt tot wel meer dan tien jaar. De vraag is hoe reëel dit is. Door de sanering van de financiële tekorten over een zo lange periode uit te smeren staan deze gemeenten meerjarig op achterstand.

Gemeenten zijn natuurlijk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de ontstane situatie. Dat neemt niet weg dat het Rijk en de provincies tot veel gevallen lokale overheden hebben aangespoord om woningbouwlocaties te ontwikkelen. Gemeenten hebben zich in veel gevallen laten verleiden door kavels aan te kopen met het oog op de grote bouwopgave. Het actieve grondbeleid is daarbij ingezet om directer te kunnen sturen op prijs en kwaliteit. Soms ook in de verwachting een graantje van de stijgende (nieuwbouw)woningprijzen mee te pikken. Bouwgrondexploitatie is namelijk voor veel gemeenten de enige betekenisvolle manier om – afgezien van de opbrengst van de onroerendezaakbelastingen – extra inkomsten te verwerven. Ook zijn veel kosten als investeringsuitgaven onder de grondexploitatie gebracht, die in andere gemeenten op de gewone dienst drukken. Het stagneren van de woningbouw plaatst gemeenten die de eerstbedoelde handelwijze kozen nu voor de nodige problemen. De ambities moeten worden teruggeschroefd. Het volbouwen van woninglocaties zal meer tijd kosten. Soms zal de conclusie moeten zijn dat het niet reëel is te verwachten dat ooit nog op een locatie zal worden gebouwd.

Er is, zeker met de kennis van nu, in grote mate sprake geweest van overprogrammering. Met de economische crisis kwam daar de vraaguitval bij, zeker toen woningkopers werden geconfronteerd met aangescherpte eisen bij hun hypothecaire financiering. Zowel de voorwaarden van de banken als de eisen van de overheid voor het verkrijgen van een hypotheek(garantie) zijn aangescherpt, waardoor het moeilijker en minder aantrekkelijk is geworden een woning te kopen. Woningbouwcorporaties hebben door de opgelegde verhuurderheffing minder mogelijkheden om te investeren. Daarmee ontstaat een prop in de vraag. Ook wanneer de inhaalvraag zich manifesteert, mogen bestuurders van een aantal gemeenten niet verwachten dat zij alle bouwgrond kunnen slijten.

28 Tweede Kamer (2012-2013d).

Literatuur

- Allers, Maarten, en Bieuwe Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, *Me Judice*, 9 november
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben, en J.B. Geertsema (2013), *Gemeenten in perspectief*, Groningen: Centrum voor de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen
- Centraal Planbureau (2013), *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie 4 september, Den Haag: CPB
- Deloitte Real Estate (2013) *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven actualisatie 2012*, Bijlage bij: Tweede Kamer (2013-2014e)
- Es, Frank van (2010), *Involed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Gemeentefonds. Decembercirculaire 2013*, Den Haag: BZK
- Raad voor de financiële verhoudingen (2012), *Brief Regeerakkoord 2012*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013a), *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013b), *Reactie decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2014), *Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*, Den Haag: Rfv
- Tweede Kamer (2009-2010a), *Toekomstverkenning jeugdzorg. Brief van de werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg*, 32 202, nr. 1
- Tweede Kamer (2009-2010b), *Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg. Brief van de ministers van Jeugd en Gezin en van Justitie*, 32 296, nr. 7
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013*, 33 400 VII, nr. 59
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, 33 684, nr. 3
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Grondbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*, 27 581, nr. 43
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 B, nr. 17
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*, 33 841, nr. 2-3
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*, 33 161, nr. 107
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014*, 33 750 XVI, nr. 3
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 750 VII, nr. 9
- Tweede Kamer (2013-2014e), *Grondbeleid. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 27 581, nr. 47
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012a), *Bouwen op de kracht van burgers. Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein*, Den Haag: VNG
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012b), *Samen sterker uit de crisis. Kabinetsformatie*, Den Haag: VNG