

Beoordeling Bestuursakkoord 2011-2015

Rijk – IPO – UvW - VNG

Inleiding

Op 21 april 2011 heeft het VNG-bestuur het Bestuursakkoord 2011-2015 ondertekend. Met dit akkoord van het Rijk met het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt beoogt een verdere uitwerking te geven aan het regeerakkoord. In het regeerakkoord staat een aantal (nieuwe) taken opgenoemd die door de gemeenten moeten worden uitgevoerd. Op zich genomen is dat niet zo bijzonder, ware het niet dat het uitvoeren van deze taken met aanzienlijk minder geld, 1,8 miljard euro, moeten worden gedaan. Daar ligt, naast enige andere inhoudelijke aspecten, met name de 'pijn'. Dit neemt niet weg dat het bestuursakkoord ook positieve aspecten heeft en op zijn merites moet worden beoordeeld. Voor de zorgvuldige beoordeling van het akkoord wordt ingegaan op de positionering van het lokale bestuur, de maatschappelijke context en op de vraag of het akkoord, zoals het nu voorligt, voldoende 'garantie' biedt met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het een akkoord op hoofdlijnen is en dat er, wanneer het akkoord wordt aangenomen, de komende een/twee jaren nog veel moet worden uitgewerkt.

Positionering lokaal bestuur

De positie van het lokaal bestuur beperkt zich tot het beoordelen van het akkoord op uitvoerbaarheid. Eigenlijk gaat het dan om de vraag of het akkoord c.q. het Rijk voldoende middelen biedt om de taken die naar de gemeenten overgaan uit te kunnen voeren. Met andere woorden welke, en met name financiële risico's, brengt dit akkoord met zich mee.

De politieke en inhoudelijke discussie over het door het kabinet voorgenomen beleid met betrekking tot de taken die naar de gemeenten gaan, is er een die plaatsvindt en nog gaat plaats vinden in de politieke arena van het kabinet en de 2^e en 1^e kamer. Dit betekent niet dat het lokaal bestuur er inhoudelijk niets van mag vinden, maar zij gaat daar niet over. In dit licht moet ook de aangehouden motie van de PvdA van 12 mei worden beoordeeld. De inhoudelijke discussie over de Wet Werk Naar Vermogen (WWNV) is er één die in de 2^e kamer met het kabinet moet plaatsvinden, en is daarmee een oneigenlijke voor een gemeenteraad. In deze notitie wordt daarom niet ingegaan op de politiek inhoudelijke keuzes van het kabinet. Waar het in deze notitie wel om gaat is de vraag wat er bijvoorbeeld in het akkoord geregeld is voor de situatie waarin de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het kabinetsbeleid niet uit komen, en wat dan de risico's zijn voor de gemeente.

Uiteindelijk gaat het om de vraag of er in het akkoord voldoende is geregeld en of er waarborgen worden gegeven om de risico's voor de lokale overheid af te dekken.

Maatschappelijke context

Eind vorige eeuw heeft er een paradigmawisseling plaats gevonden in het denken over hoe we met burgers, die er om welke reden dan ook niet zelf in slagen zich staande te houden, omgaan. Waar er voor die tijd werd uitgegaan van wat iemand niet meer kon, vond er in de jaren negentig een omslag in denken plaats. Sindsdien wordt er uitgegaan van wat iemand nog wel kan. In de Wet maatschappelijke ondersteuning is deze algemeen geaccepteerde opvatting in bijvoorbeeld de compensatieplicht verankerd. In de WWNV wordt deze opvatting nu verankerd voor de gehele onderkant van de arbeidsmarkt. Er wordt vanuit gegaan dat iedereen die nog iets kan, met uitzondering van mensen die helemaal niet tot arbeid in staat zijn, mee moeten doen. Of het effect van de WWNV inderdaad leidt tot een besparing van 1,8 miljard euro, moet nog worden gezien. Immers, waar het gaat om de onderkant van de arbeidsmarkt, hebben we ook te maken met de arbeidsemigratie uit bijvoorbeeld Bulgarije, Polen en Roemenië. Verder spelen onder andere zaken als een afname van de

beroepsbevolking vanwege de vergrijzing, de groei of krimp van het aantal banen in relatie tot de financiële crisis en de bereidheid van werkgevers mensen met een beperking in dienst te nemen, een rol. Al deze factoren maken het erg moeilijk een inschatting te maken van het aantal mensen dat vanuit de Wsw en de Wajong via reguliere arbeid weer gaan meedoen.

Beoordeling akkoord¹

Algemeen

De gemeenten hebben zich in de Algemene Ledenvergadering van de VNG van november 2010 uitgesproken het lokale niveau voor een aantal taken te zien als de eerste overheid waarbij burgers terecht kunnen. De decentralisaties die in het akkoord staan opgenomen sluiten bij deze uitspraak aan.

Verder is er met het overhevelen van taken op de gebieden van werk, zorg en jeugd is landelijk totaal € 8,5 miljard gemoeid. In het akkoord staat aangegeven dat 'er wordt ingezet op financiering zo veel mogelijk via de algemene fondsen, met de daarbij behorende voorwaarden'. Daarbij wordt uitgegaan van de bezuinigingstaakstellingen in het regeerakkoord. Deze zijn:

- Wet Werken Naar Vermogen: structurele besparing van € 1.85 miljard met ingang van 2015 (strengere toegang tot de Wajong en Wsw en ontschotting re-integratie-budgetten WWB, Wajong en Wsw);
- Jeugdzorg € 80 miljoen in 2015 en vanaf 2017 € 300 miljoen;
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ): op het totale budget, dat in 2013 en 2014 wordt overgeheveld, wordt een doelmatigheidskorting van 5% toegepast. Hiermee kan de korting hoger of lager uitvallen dan het vastgestelde bedrag van € 140 miljoen met ingang van 2014 uit het regeerakkoord;
- In het akkoord is een aanvullende financiële toezegging opgenomen voor een herstructureringsfonds Wsw van € 400 miljoen (2012-2018). Tevens is afgesproken dat na 2 jaar wordt bezien of deze extra middelen toereikend zijn. Of dat leidt tot extra middelen is onzeker;
- Voor de decentralisatie moeten nog verdeelmodellen worden ontwikkeld. Elk verdeelmodel heeft een risico in zich. In het akkoord is afgesproken dat een gemeente - voor alle herverdelingsoperaties samen – per jaar per inwoner met een negatief herverdeeleffect van maximaal € 15 te maken krijgt.

Verder levert het akkoord de volgende voor- en nadelen op:

ALGEMEEN	
Voordeel	Nadeel
Met het akkoord worden onzekerheden en risico's gereduceerd	In het akkoord zijn de te bereiken maatschappelijke doelen onvoldoende uitgewerkt
Het akkoord komt tegemoet aan de wens van de gemeenten om meer op lokaal niveau voor inwoners te kunnen regelen	Door het akkoord af te sluiten kan bij inwoners het idee ontstaan dat de gemeente het beleid heeft bedacht. In de communicatie moet de positie van de gemeente expliciet worden benoemd.
De normeringssystematiek van het gemeentefonds wordt met ingang van 2012 hersteld. De algemene uitkering van 2011 geldt hierbij als vertrekpunt. In 2015 wordt een nominaal accres van € 599 miljoen verwacht.	
De structurele extra doelmatigheidskorting van € 100 miljoen op de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) gaat niet door.	

¹ Voor de opstelling van dit overzicht is dankbaar gebruik gemaakt van de B&W-nota van de gemeente Alkmaar over dit onderwerp en de informatie van de VNG neergelegd in verschillende factsheets en de VNG-notitie financiële gevolgen

In het akkoord staat een aantal financiële verdeelsystematieken opgenomen. Wat krijg je daarvoor terug wanneer het akkoord wordt afgewezen.	
In het akkoord staat een aantal afspraken over evaluatie, monitoring en proces opgenomen. Bij afwijzing van het akkoord verlies je de grip en kun je niet meer bijsturen	
MAATSCHAPPELIJK	
Voordeel	Nadeel
Er vindt een ontkokering plaats in de jeugdzorg. De gemeente wordt gefaseerd verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De provincie verliest zijn taak op dit terrein.	De gefaseerde overheveling van de jeugdzorg, met als laatste de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering in uiterlijk in 2016, kent een tweetal bezwaren. 1. het risico bestaat dat deze twee functies uiteindelijk niet worden overgeheveld; 2 door de gefaseerde overheveling wordt een algehele gewenste omslag in benadering en werkwijze lastiger.
Het aanbieden van de gehele jeugdzorg door de gemeente biedt voor zowel kinderen, ouders als andere belanghebbenden meer duidelijkheid en kan op termijn leiden tot meer efficiency	
Het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt de frontoffice voor de jeugdzorg en -hulpverlening	
Het gelijkschakelen van de polisvoorwaarden voor van de Wajong, de WWB/Wij en de Wsw is positief, omdat dit voor de arbeidsmarkt vergelijkbare groepen zijn die nu onvoldoende meedoen	De arbeidsintegratie voor mensen met een beperking vraagt extra inspanning en is specifiek.
De decentralisatie geeft de gemeenten meer beleidsinhoudelijke vrijheid in de uitvoering en het bedenken van oplossingen en maatwerk.	
FIANCIEEL	
Voordeel	Nadeel
Er wordt macro gezien 2 miljard euro bezuinigen bij de gemeenten gelegd. Door het akkoord hebben de gemeenten daar zicht op. Bij afwijzing van het akkoord gaan de bezuinigen ook door. Enige grip ontbreekt dan.	Omdat er macro cijfers worden gehanteerd is het nu niet mogelijk aan te geven wat het akkoord precies aan financiële risico's voor per gemeente oplevert.
Met ingang van 2014 gaat het totale cliëntenbestand naar de gemeenten (zonder behoud van rechten). Het bedrag aan AWBZ-middelen dat overgeheveld wordt naar de gemeenten is nog niet bekend en is afhankelijk van het takenpakket dat overgeheveld gaat worden.	Er wordt macro gezien 2 miljard euro aan bezuinigen bij de gemeenten neergelegd. De vraag is hoe realistisch de veronderstellingen en aannames zijn waarmee het kabinet deze bezuinigen onderbouwt. Bijvoorbeeld: bij de Wwv wordt er vanuit gegaan dat 2/3 van de Wsw-ers deels bij een reguliere werkgever aan de slag moeten. Daarbij is het dus cruciaal dat werkgevers werknemers met een beperking in dienst nemen.
Voor de invoeringskosten is totaal € 130 miljoen beschikbaar. Gemeenten krijgen daarvan € 80 miljoen mits ze kunnen aantonen dat ze het nodig hebben. Voor de uitvoering van de AWBZ-begeleiding krijgen de gemeenten structureel een bedrag dat gelijk is aan de huidige uitvoeringskosten aan rijkszijde. Vanaf 2016 stelt het kabinet structureel € 55 miljoen beschikbaar voor de uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en AWBZ-begeleiding samen. In 2014 gaat het daarbij om € 35 miljoen en in 2015 om € 45 miljoen.	Bij de uitvoering van de decentralisatie zijn de gemeenten sterk afhankelijk van derden (instellingen, zorgaanbieders, werkgevers, vakbonden etc.)
Voor de Jeugdzorg wordt € 90 miljoen overgeheveld van het provinciefonds (per 2016) naar het gemeentefonds, daarnaast structureel € 55 miljoen uitvoeringskosten voor de Jeugdzorg en Jeugdbescherming samen en incidenteel in totaal € 64 miljoen voor invoeringskosten Jeugdzorg (2012 en 2013).	Cumulerende effecten van bezuinigen oppassen onderwijs, Jeugdbescherming en Jeugd-GGZ zijn niet berekend en mogelijk nog niet te berekenen. Het is niet duidelijk hoe daarmee omgegaan wordt.

Er komt een onderzoek naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten Jeugdzorg aan rijkszijde en overheveling daarvan naar de gemeenten	Bij de overheveling van de budgetten Jeugd-GGZ en Jongeren en Jong Volwassenen met een Licht Verstandelijke Beperking (JLVG) wordt uitgegaan van het pijl 2009. De afgelopen jaren was er sprake van een grote groei. Ook voor de komende jaren is dit de verwachting. Dat loopt niet parallel met de 'geraamde groeivoeten uit Budgettair Kader Zorg voor de sectoren'. Zeker de GGZ vindt dat nog lang niet alle kinderen worden bereikt met hun zorg.
	De decentralisatie van de jeugdzorg is op voorhand belast met een bezuinigingstaakstelling oplopend van € 80 miljoen in 2015 tot € 300 miljoen in 2017.
	De budgetten voor de transitie- en frictie- en uitvoeringskosten zijn waarschijnlijk niet toereikend.
	De invoering van de WWNV en de daaraan gekoppelde veranderingen in de toegang tot de Wsw en decentralisatie en veranderingen in de toegang tot de Wajong gaan gepaard met een forse financiële taakstelling (€ 690 miljoen op het re-integratiebudget en € 650 miljoen op de Wsw en een lager rijksvergoeding voor de cao)
	De groep die overkomt van de Wajong en de Wsw leidt bij de gemeenten tot een extra beroep op gemeentelijke diensten, zoals bijvoorbeeld bijzonder bijstand .
	Het inhoudelijk e en financiële traject van de herstructurering en de afbouw van de Wsw lopen niet synchroon. De gemeenten moeten daarom de komende jaren uit eigen budget bijpassen. Macro gezien zal het overgrote deel van het re-integratiebudget WWNV hieraan op gaan.
	Alhoewel de invoering van de WWNV uitgesteld is tot 2013, wordt de bezuiniging van € 400 miljoen op de re-integratie (W-deel participatiebudget) per 2012 doorgevoerd.

Organisatorische aspecten

- ❖ De dossiers AWBZ en Jeugdzorg zijn relatief nieuw voor de gemeente. Wij zijn niet of beperkt bekend met de doelgroepen, de budgetten, het zorgaanbod en de effecten. Implementatie van de nieuwe taken is een forse opgave, die om specifieke expertise en voorbereidingstijd vraagt.
- ❖ De invoering van de WWNV is een majeure reorganisatie van de sociale zekerheid, die extra capaciteit van de ambtelijk organisatie vraagt.
- ❖ De decentralisatie van taken vraagt op onderdelen een regionale of bovenregionale uitvoering. Hier ligt zowel bestuurlijk als ambtelijk een behoorlijke opgave.
- ❖ Met de decentralisatie worden veel taken overgeheveld naar de gemeenten. Dit staat op gespannen voet met de bezuinigingstaakstelling op het personeel.
- ❖ De gemeenten krijgen vanuit hun regierol met nieuwe uitvoerders te maken. Deze uitvoerders worden tot op heden veelal op grotere afstand aangestuurd. De gemeenten zullen een andere en meer integrale, effectievere en efficiëntere benadering vragen. Dit veranderingsproces kost tijd en zal niet per direct financiële besparingen opleveren.

Conclusies en aanbevelingen

Al met al is het akkoord zo breed (59 pagina's en een veelheid aan onderwerpen) en ook weer zo smal (informatieniveau macrobenadering / er moet nog veel worden uitgezocht), dat het niet mogelijk is om het geheel aan effecten en risico's voor de gemeente Bergen in beeld te brengen en te kunnen overzien. Doordat voor de berekeningen cijfers op macroniveau en landelijke normen zijn gebruikt is het niet mogelijk om nu de financiële gevolgen voor onze gemeente te bepalen. De financiële uitwerking van een eventueel akkoord wordt later via een circulaire verwacht.

Daarnaast kan ook gesteld worden dat de VNG op veel punten goede zaken heeft gedaan, waardoor het moeilijk wordt om niet met het akkoord in te stemmen. Er is wat dat betreft spraken van een spagaat. Niet instemmen voelt niet goed, maar instemmen eveneens. Met het niet instemmen lopen we de kans een aantal positieve resultaten van het akkoord te verliezen. Bij het wel instemmen lopen we de kans op grote financiële risico's.

Om onze instemming te verkrijgen zal er ten aanzien van de financiële aspecten van het akkoord een soort veiligheidsklep voor de gemeenten moeten worden ingebouwd. Het akkoord kent voor de overheveling van macrobudgetten van de decentralisaties in ieder geval de € 15-afpraak (zie pagina 2 / 5^e aandachtstreepje). Echter ten aanzien van de WWNV heeft het bestuur van de VNG aangegeven dat zij berekend heeft dat daar minimaal € 690 miljoen voor nodig is. In het akkoord blijft daar echter € 400 miljoen van over, waarbij gemeenten ook nog eens moeten aantonen dat ze het echt nodig hebben. Inmiddels heeft het bestuur ingezet op de oplossing van dit probleem. De VNG heeft, via een brief d.d. 18 mei 2011 aan de Tweede Kamer t.a.v. de vaste commissie voor SZW, nogmaals nadrukkelijk haar zorgen kenbaar gemaakt over de Wsw. In deze brief wordt duidelijk door de VNG gesteld dat de afspraken van het bestuursakkoord rond dit onderwerp onvoldoende zijn en daarmee een niet te ontkennen risico vormen voor de gemeenten. Op 25 mei 2011 zal de vaste commissie SZW zich buigen over het kabinetsvoorstel Werken naar Vermogen en de specifieke passage over de SW in het bestuursakkoord. Op 1 juni 2011 heeft de Tweede Kamer een hoorzitting over het bestuursakkoord gepland. Tot slot spreekt de VNG voor 8 juni 2011 nog met het kabinet. Zij probeert voor de ALV van 8 juni het resultaat daarvan kenbaar te maken.

Omdat we nog niet weten of dat resultaat positief is, stellen wij voor het volgende voorlopige standpunt in te nemen:

De gemeente Bergen stemt niet in met het Bestuursakkoord 2011-2015, tenzij er voldoende aanvullende financiële maatregelen komen.