No.W04.14.0031/I 's-Gravenhage, 14 maart 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 2014, no.2014000330, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein), met memorie van toelichting.

Het voorstel houdt verband met de voorgenomen decentralisatie van taken in het sociale domein: maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015; Wmo 2015)[[1]](#footnote-1), jeugdzorg (Jeugdwet)[[2]](#footnote-2) en participatie (Participatiewet)[[3]](#footnote-3). Op deze terreinen worden taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan gemeenten. In verband daarmee wordt de omvang van het gemeentefonds fors uitgebreid. Om vanuit het Rijk een vinger aan de pols te houden wordt met het voorstel voorzien in de introductie van een deelfonds sociaal domein voor drie jaar. Anders dan voor de algemene uitkering van het gemeentefonds, bestaat voor deze middelen een bestedingsplicht, waardoor deze middelen alleen mogen worden besteed in het kader van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de participatievoorzieningen in de Participatiewet.

Omdat de middelen binnen het sociale domein vrij besteedbaar zijn, is ook geen sprake van een specifieke uitkering. Aangezien het om een tijdelijke voorziening gaat is ervoor gekozen om de voorgestelde regeling niet op te nemen in de Financiële-verhoudingswet, maar in een afzonderlijke wet.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de effectiviteit en de eindtermijn van het wetsvoorstel, over de afbakening tussen de inzet van middelen in het sociaal domein en de inzet van middelen buiten dat domein, over de controle door de Algemene Rekenkamer en over de opschortingsmogelijkheden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Effectiviteit en eindtermijn

a. De doelstelling van het tijdelijke deelfonds is ‘’te borgen dat de decentralisaties, ook tijdens de transitieperiode succesvol verlopen’’.[[4]](#footnote-4) Met de decentralisaties worden de verschillende taken in het sociale domein samengebracht. Gemeenten beschikken over een ruime beleids- en bestedingsvrijheid bij de uitvoering van de nieuwe taken binnen het sociaal domein, waardoor een integrale benadering, ook in financiële zin, mogelijk is. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van de middelen en het college legt daarover horizontaal verantwoording af aan de gemeenteraad.

De Afdeling merkt op dat het voorstel hierdoor een beperkte opzet kent, waarbij slechts door het Rijk wordt bezien of de beschikbaar gestelde middelen door gemeenten daadwerkelijk voor het sociaal domein worden besteed. Een bestedingsverplichting is op zichzelf echter geen waarborg voor een succesvolle uitvoering.

De Afdeling adviseert in de toelichting aannemelijk te maken dat met de bestedingsverplichting een succesvolle uitvoering kan worden bereikt.

b. De Afdeling merkt voorts op dat de regering stelt het wenselijk te vinden dat er na drie jaar gestreefd moet worden naar integratie van de beschikbaar gestelde middelen in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De Afdeling wijst erop dat artikel 9 van het wetsvoorstel regelt dat deze wet drie jaar na inwerkingtreding vervalt. In de toelichting wordt echter minder stringent over de termijn van drie jaar gesproken.[[5]](#footnote-5)

De Afdeling adviseert de toelichting in overeenstemming te brengen met de tekst van artikel 9 van het wetsvoorstel.

c. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de inspanningen er op gericht moeten zijn om in de overgangsperiode van drie jaar daadwerkelijk over te gaan tot opheffing van het deelfonds sociaal domein en tot verstrekking van de middelen als uitkering uit het gemeentefonds zonder specifieke bestedingsvoorwaarden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Afbakening

De voorgestelde bestedingsplicht maakt een scherpe afbakening noodzakelijk tussen het sociaal domein en andere beleidsterreinen. Zonder zo’n afbakening is het immers niet mogelijk te beoordelen of aan de bestedingsplicht is voldaan. In het wetsvoorstel zijn de taken in het sociaal domein gedefinieerd als de taken die in de Jeugdwet en de Wmo 2015 aan gemeenten zijn toegekend alsmede de taak voor gemeenten om participatievoorzieningen aan te bieden.[[6]](#footnote-6) Deze afbakening veronderstelt dat de taken in het sociale domein kunnen worden onderscheiden van andere taken. De Afdeling betwijfelt of een scherpe afbakening in de praktijk wel goed mogelijk is. Met de decentralisatie van taken kunnen gemeenten immers bestaande en nieuwe taken op het gebied van onder andere participatie, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp, schuldhulpverlening, onderwijs (bijvoorbeeld volwasseneducatie en leerplicht) samenbrengen. Ook zijn er in de praktijk sterke raakvlakken met terreinen die in veel opzichten verder van het sociaal domein afstaan, zoals integraal veiligheidsbeleid en jeugdcriminaliteitsbestrijding. Het is de Afdeling niet duidelijk hoe bij een integrale benadering een scherpe afbakening gemaakt kan worden tussen de inzet van middelen in het sociaal domein en de inzet van middelen buiten dat domein.

Voorts merkt de Afdeling op dat het deelfonds volgens de toelichting de middelen zal omvatten die vanaf 2015 voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 *nieuw* voor gemeenten beschikbaar komen, alsmede het gebundelde participatiebudget, zoals dat beschikbaar komt.[[7]](#footnote-7) De Afdeling wijst er in dat verband op dat gemeenten op al deze terreinen reeds taken verrichten en hiervoor in de algemene uitkering uit het gemeentefonds een vergoeding ontvangen. De bestedingsverplichting geldt dientengevolge slechts voor de middelen die vanaf 2015 overgaan naar gemeenten. Zij mogen de middelen uit het deelfonds sociaal domein blijkens de wettekst ook besteden aan “oude”, reeds bestaande taken op het gebied van jeugd, maatschappelijke ondersteuning of participatie. Uit de toelichting komt onvoldoende duidelijk naar voren wat hiervan de betekenis en de gevolgen zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

3. Controle Algemene Rekenkamer

Met het voorstel wordt een uitkering aan gemeenten gecreëerd die enerzijds het karakter van een algemene uitkering heeft, aangezien over de besteding van de desbetreffende middelen (horizontaal) verantwoording moet worden afgelegd aan de gemeenteraad. Anderzijds bevat het stelsel elementen van een specifieke uitkering als gevolg van de bestedingsplicht.

De bestedingsplicht brengt mee dat de verantwoordelijke minister tegenover de Staten-Generaal verantwoording moet kunnen afleggen over de juiste besteding van de voor het deelfonds beschikbaar gestelde middelen, namelijk dat deze middelen door gemeenten binnen het sociale domein zijn besteed. In de toelichting staat dat het Rijk via de Informatie voor derden (IV-3), nog te formuleren bepalingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en een nog te ontwikkelen beleidsmatige monitor om de prestaties te monitoren, de informatie zal verkrijgen ten behoeve van de beoordeling van de besteding van de middelen voor het sociaal domein door de individuele gemeenten. In de toelichting wordt niet ingegaan op de wijze waarop de Algemene Rekenkamer haar controlerende taak in deze kan uitvoeren, nu in het wetsvoorstel gekozen is voor een afwijkend regime van financiering.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

4. Opschortingsmogelijkheden

a. Voorgesteld wordt dat de betalingen uit het deelfonds sociaal domein kunnen worden opgeschort indien – kort gezegd – een aanwijzing van de bevoegde minister niet of onvoldoende wordt nageleefd.[[8]](#footnote-8) De noodzaak van deze bepaling is de Afdeling niet duidelijk.

Opschortingsmogelijkheden als de voorgestelde komen voor bij specifieke uitkeringen, met name in artikel 17b van de Financiële-verhoudingswet. De opschortingsmogelijkheid houdt verband met de rijksverantwoordelijkheid voor de goede besteding van de middelen. Van een specifieke uitkering is bij het deelfonds sociaal domein evenwel geen sprake.

Voorts is het de Afdeling niet duidelijk waarom een aparte opschortingsplicht nodig is, nu de bestaande wetgeving reeds generieke mogelijkheden geeft om in te grijpen indien een gemeente ernstig tekortschiet bij de uitvoering van aan haar toebedeelde taken (taakverwaarlozingsregeling). Zoals de Afdeling reeds in eerdere adviezen heeft opgemerkt, behoeft een specifieke interventiebevoegdheid in dat geval een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering.[[9]](#footnote-9)

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. De Afdeling merkt verder op dat de in artikel 6 van het wetsvoorstel opgenomen opschortingsmogelijkheid niet geldt ter zake van de Jeugdwet, terwijl deze wel een aanwijzingsbevoegdheid kent.[[10]](#footnote-10) Zij adviseert artikel 6, eerste lid, aan te vullen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.14.0031/I

* In artikel 6, eerste lid, onderdeel a, “artikel 2.6.6. van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015” vervangen door: artikel 2.6.7. van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
* Aan artikel 6, eerste lid, onder b, toevoegen dat opschorting op grond van dit artikel niet mogelijk is wanneer de opschortingsmogelijkheid van artikel 76, derde lid, van de Participatiewet kan worden toegepast.
* In artikel 6, tweede en derde lid, “vakminister” telkens vervangen door: minister die het aangaat.
* Aan artikel 9 toevoegen dat artikel 7 niet vervalt drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.
1. Kamerstukken II 2013/14, 33 841. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken I 2013/14, 33 684, A. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vierde nota van wijziging van het voorstel wet werken naar vermogen (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 108). [↑](#footnote-ref-3)
4. Paragraaf 2, tweede tekstblok, eerste zin, van de toelichting. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie de laatste alinea van paragraaf 7 van de toelichting onder “Advies VNG”, welke alinea luidt: “De regering is net als de VNG van mening dat het in zijn algemeenheid wenselijk is dat er gestreefd moeten worden naar integratie na drie jaar in de algemene uitkering in het gemeentefonds.”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 1, onder d, van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 4 en paragraaf 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 6 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie onder andere punt 1 van het advies van de Raad van State van 5 maart 2010 over het voorstel van wet het voorstel van Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen (W12.09.0542/III) . [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie artikel 2.15 van het voorstel van wet houdende regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (Kamerstukken I 2013/14, 33 684, nr. A). [↑](#footnote-ref-10)