

## **Aanbiedingsbrief bij rapportage 'Macroveranderingen en invloed op budget sociaal domein'**

**26 mei 2020**

LS,

NDSD heeft KPMG gevraagd om samen met de NDSD werkgroep financiën & control inzicht te bieden in de ontwikkelingen op het macrobudget Jeugd, WMO en de Participatiewet waar het merendeel van de gemeenten te maken hebben met oplopende tekorten. Ten aanzien van deze de tekorten loopt al een aantal onderzoeken in opdracht van Rijk en gemeenten. Met onderhavig onderzoek wordt beoogd om – ook in verband met de wijziging van integratie- naar algemene uitkering en de aanstaande wijziging van de verdeelmodellen – inzicht te krijgen en beter navolgbaar te maken hoe het budget sociaal domein zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren en wat de te verwachten ontwikkelingen en trends zijn de komende jaren. Dit heeft geleid tot de rapportage: *'Macroveranderingen en invloed op budget sociaal domein'*.

De behoefte aan dit inzicht komt enerzijds voort uit de voortgaande discussie over de toereikendheid van het macrobudget voor het sociaal domein. En anderzijds vanuit de behoefte van gemeenten om meer houvast te hebben bij het begroten voor het sociaal domein.

Vertrekpunt voor de analyse is 2015. In dat jaar werd een start gemaakt met de decentralisaties. Deze gingen gepaard met de nodige beleidsvrijheid, maar ook met kortingen op het macrobudget. De periode voor 2015, waarin er in de AWBZ en Jeugdzorg ook lastig te beheersen groei en toename van zorgkosten bestond, is in deze notitie buiten beschouwing gelaten. Na 2015 zijn er allerlei ontwikkelingen geweest: beleidswijzigingen die de beleidsvrijheid van gemeenten inperkte, maatregelen vanuit het Rijk t.a.v. de tarieven via o.a. de AMvB reële prijs Wmo 2015, de transformatie die meer tijd vergt dan initieel aangenomen, volume- en prijsontwikkelingen op de verschillende domeinen en ook ontwikkelingen in andere domeinen die van invloed zijn op het sociale domein, zoals bv de ambulantisering in de ggz. Daartegenover staat dat in de afgelopen jaren op een aantal onderdelen het macrobudget [incidenteel] is uitgebreid. Zo is bij de meicirculaire van 2019 incidenteel budget voor het jeugddomein en voor de ambulantisering ggz toegekend voor de jaren 2019-2022.

Gepoogd is de financiële effecten van de verschillende ontwikkelingen en de samenhang tussen de ontwikkelingen in beeld te brengen en daarbij ook de onderlinge relaties en afhankelijkheden tussen de verschillende domeinen (zoals gemeenten, Wlz en Zvw) te betrekken.

De belangrijkste inzichten vanuit deze analyse zijn:

- De kosten in het sociaal domein groeien vooralsnog minder hard dan in de andere zorgwetten. Daarmee is en blijft het wenkend perspectief, uiteengezet in *'Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief'*<sup>1</sup>, dat er op macroniveau besparingen zijn en kunnen worden gerealiseerd door overdracht van taken aan gemeenten. Voor het brede zorgstelsel draagt het sociaal domein bij aan passende ondersteuning en verminderde kostengroei. In zijn algemeenheid blijken decentralisaties dus ook vanuit kostenbeheersing op het brede zorgstelsel-niveau nog steeds de goede beweging. Wel is duidelijk dat de beweging 'juiste zorg op de juiste plek' voor gemeenten nog onvoldoende wordt vertaald naar een parallelle beweging van 'juiste budget op de juiste plek'.

---

<sup>1</sup> Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief, Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD), 24 oktober 2018 (zie website NDSD: [www.ndsd.nl](http://www.ndsd.nl), thema financiën sociaal domein)

- Gemeenten hebben structureel [in ieder geval tot en met 2019] onvoldoende budget van het Rijk ontvangen om de kosten te dekken. Op enkele onderdelen is er (incidenteel) budget toegevoegd, maar alles wijst erop dat dit niet voldoende is om de begrotingen in de toekomst structureel sluitend te maken. Dit is ook gebleken uit eerdere onderzoeken.
- Vanaf 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein afgeschaft en zijn de budgetten opgenomen in de algemene uitkering (AU) van het gemeentefonds. Vanaf dit jaar worden het grootste deel van de kosten in het sociaal domein gedekt vanuit de algemene uitkering. Groei [volume en prijs] in het sociaal domein dient uit [de groei van] de algemene uitkering te worden bekostigd. Gezien het feit dat gemeenten tot en met 2019 al niet uitkwamen met hun begrotingen, stonden gemeenten vanaf dat moment gelijk op achterstand en blijven zij ook in de toekomst een structureel probleem houden. Daarboven op komt dat de groei van de algemene uitkering in de komende jaren lager is dan de autonome groei in het sociaal domein.
- Aannemelijk lijkt vooral dat zowel eerdere als nieuwe volumegroei in het jeugddomein en de Wmo een dekkingsverschil met Rijksmiddelen geven, oplopend tot 1 miljard euro per jaar. Dit nog los van de effecten voortkomend uit de Covid-19 pandemie.
- Het is essentieel om te blijven investeren in het integraal handelen, ook over het sociaal domein heen en dit te vertalen naar daarbij aansluitende financieringsafspraken. Zo kan een sterke economie voor een deel bijdragen aan een verminderd beroep op inkomensondersteuning. Gegeven de manier van bekostigen blijft er tegelijk spanning op het kunnen investeren om mensen aan het werk te krijgen en houden. Gezien de invloed en waarde van (betaald) werk (werk kan juist zorgvragen voorkomen), zijn er andere en meer integrale manieren van bekostigen gewenst. Een sterke inzet op het bevorderen van de goede ontwikkelingskansen van kinderen, kan problemen op latere leeftijd voorkomen. Ouderen kunnen lang thuis wonen en kwetsbare mensen met psychiatrische problematiek kunnen meer in de wijk wonen als daarvoor de goede condities voor passende zorg en ondersteuning in samenhang binnen zowel het sociale als het medische domein worden gecreëerd. Dit vraagt samenhangende afspraken tussen de Wmo, Participatiewet, ZvW en de Wlz.

Voor de gemeenten bieden de geboden inzichten aanknopingspunten en houvast voor het aandeel van het accres dat gemeenten moeten inzetten voor de dekking van de autonome groei in het sociaal domein. De inzichten wijzen erop dat het inhoudelijk logisch is dat gemeenten het accres niet evenredig over de verschillende domeinen of clusters te verdelen, maar een groter aandeel aan het sociaal domein toekennen om de autonome groei te kunnen opvangen en daarmee de benodigde ondersteuning en zorg te kunnen waarborgen. Dit heeft echter consequenties voor andere beleidsambities van zowel het Rijk als de gemeenten die vanuit de algemene uitkering moeten worden gefinancierd.

Voor de discussie over de toereikendheid van de budgetten zal het steeds van belang zijn om onderscheid te maken tussen enerzijds de opgaven die bij gemeenten liggen in de beheersing van kosten en de verdeling van schaarste en anderzijds de opgave die op grond van de Financiële-verhoudingswet bij het Rijk ligt. Echter, dit is en blijft geen gemakkelijk te maken onderscheid. Gemeenten hebben de afgelopen twee jaren sterk ingezet op het nemen van maatregelen om tot beheersing van kosten te komen. Ook is er door gemeenten gezamenlijk ingezet op het versterken van de sturingskracht, via o.a. de VNG-visitatiecommissie en de organisatie van peerreviews in het kader van het NDSD/BZK/VNG traject sturen met kwaliteit (onderdeel van het programma sociaal domein).

Aanvullend zijn er diverse onderzoeken in gang gezet die de inzichten in de toereikendheid van de budgetten verder zal vergroten. Het gaat hierbij om de onderzoeken naar de structurele budgetten jeugd en de ambulantisering ggz. De start van het Expertiseteam 'Reikwijdte rol gemeenten in de Wmo t.a.v. oudere inwoners met een zorgvraag' zal hopelijk ook bijdragen aan de inzichten in waar beleidsmatig de bakens in de Wmo 2015 mogelijk verzet moeten worden om bij te dragen aan kostenbeheersing zonder afbreuk te doen aan de gewenste kwaliteit van ondersteuning en zorg voor de meest kwetsbare mensen.

Hoewel we nog maar aan het begin staan van het in beeld krijgen van de gevolgen en financiële effecten van Covid-19, weten we al wel dat deze gevolgen de situatie van de gemeentelijke financiën in het sociaal domein er niet beter op maken. De eerste inschattingen daarover zijn somber. De kosten van de Covid-19 pandemie reiken verder dan het sociaal domein en versterkt het besef dat ontwikkelingen in het sociaal domein niet los staan van de ontwikkelingen in andere domeinen en daarom ook in die samenhang gezien dienen te worden in discussies over de toereikendheid van het macrobudget in het sociaal domein. Duidelijk is dat dit eens te meer vraagt dat gemeenten meer langjarige zekerheid nodig hebben en dat dit de komende jaren aanvullende maatregelen vraagt. Wij hopen dat het betrekken van de inzichten voortkomend uit deze gemaakte analyse ook hierbij behulpzaam zijn.

In bijgaande rapportage 'Macroveranderingen en invloed op budget sociaal domein' worden – in vogelvlucht - bovenstaande conclusies nader toegelicht.

Met hartelijke groet,

Netwerk Directeuren Sociaal Domein

*Voor nadere informatie of bij vragen over deze rapportage kunt u contact opnemen met de adviseur/secretaris van NDSD: [monique.peltenburg@xs4all.nl](mailto:monique.peltenburg@xs4all.nl)*