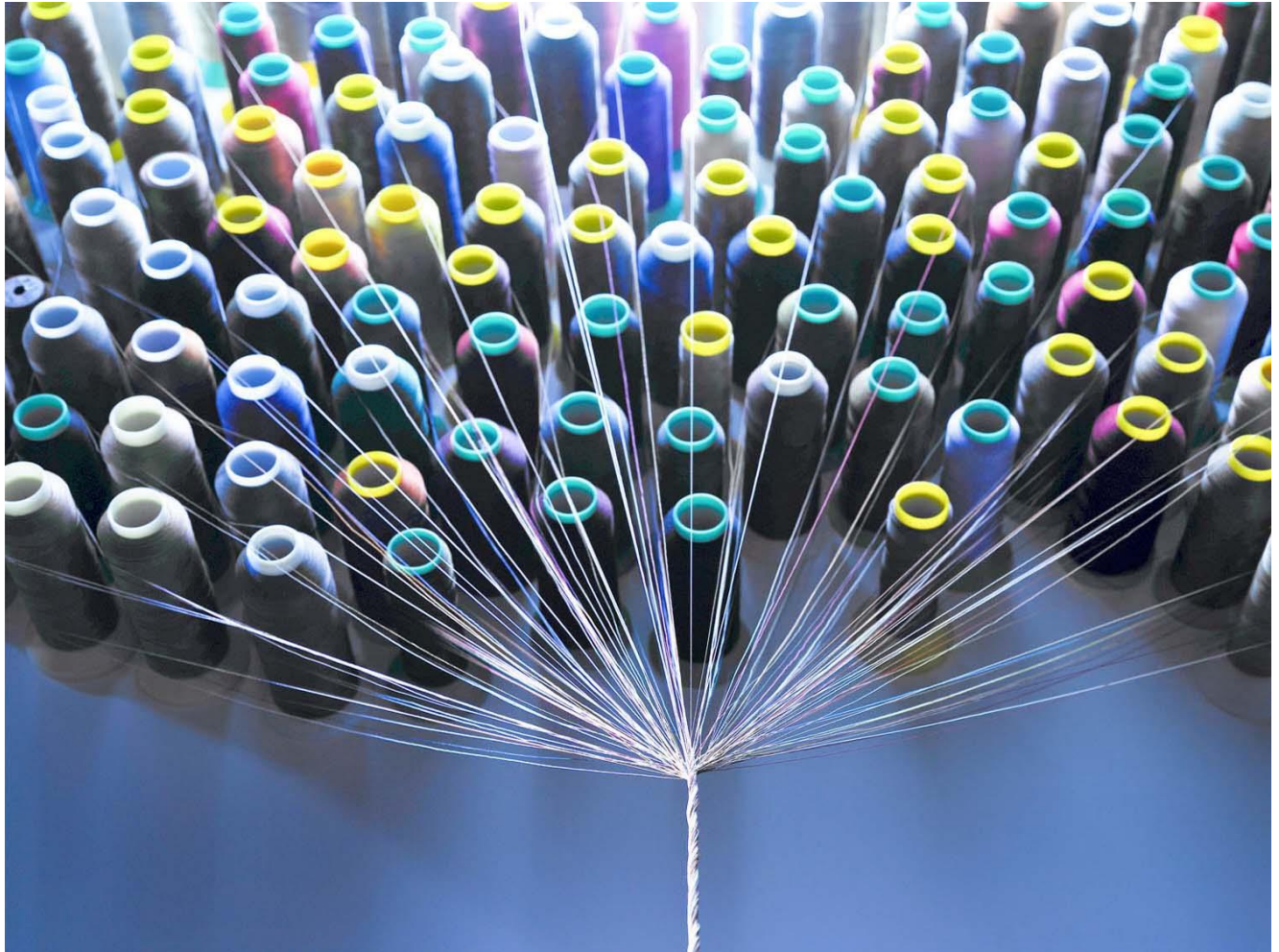


Decentralisaties in praktijk

Werkdocument: financiën sociaal domein rond het IBP



22 april 2018
Werkgroep financiën en control



Voorwoord.....	3
1 Ontwikkelingen en afspraken omtrent financiën in het sociaal domein	4
1.1 Gemeentelijke tekorten op macroniveau herleidbaar tot een aantal hoofdoorzaken.....	4
1.2 Financiële maatregelen staan in Maartcirculaire 2018 Gemeentefonds	5
1.3 Oplossingsruimte vanuit accres verwacht met overdracht van IUSD naar AU	6
2 Achtergronden bij tekorten.....	7
2.1 Onderzoek naar de gemeentelijke praktijk	7
2.2 Meerdere perspectieven om naar beschikbare middelen te kijken	8
2.3 Volumegroei jeugd zichtbaar in tegenstelling tot CBS-cijfers	9
2.4 In de nabije toekomst meer inzet en financiële kosten Veilig Thuis verwacht.....	10
2.5 Extra kosten loonschaal huishoudelijke hulp	10
2.6 Invoering abonnementstarief Wmo	12
3 Makkelijker gezegd dan gedaan	12
Bijlagen.....	15
Bijlage A: bronnen.....	15
Bijlage B: separate bijlagen en bronnen	16
Bijlage C: analyseboom tekorten (verkorte versie – volledige versie in aparte bijlage).....	17

Voorwoord

Vanaf 2015 wordt hard gewerkt om uitvoering te geven aan de decentralisaties in het sociaal domein. In de recente jaren is er meer en meer aandacht voor transformatie en ontstaan lokaal verschillende uitdagingen in de uitvoeringspraktijk. Hoewel de inhoudelijke vernieuwing terecht op de voorgrond staat, is de financiële houdbaarheid en beheersbaarheid op de lange termijn minstens zo belangrijk.

In de afgelopen maanden is er in het bijzonder veel gebeurd en geleerd in relatie tot financiële beheersing. Er is – in aanloop naar het sluiten van het interbestuurlijk programma - actief gesproken (onderhandeld) vanuit gemeenten met het Rijk over opgelopen tekorten en de wijze waarop nieuwe taken ook nieuw geld vragen. De kennis die daarbij is verzameld, willen we niet verloren laten gaan.

Ook is gesproken over maatregelen die het Rijk heeft benoemd in de afgelopen jaren en vanuit de vorming van de nieuwe regering (Rutte III). Dit betreft ondermeer:

- Invoering abonnementstarief Wmo
- Hogere loonschaal huishoudelijke hulp Wmo
- Versterking Veilig Thuis n.a.v. aanscherping meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Daarnaast is er gesproken over een aantal knelpunten welke al voor 2020 leiden tot financiële gevolgen en waarvoor additionele financiële afspraken nodig zijn. Dit raakt met name de (volume)indexatie vanaf 2018 voor Jeugdwet en Wmo. Ter ondersteuning van deze gesprekken is er verdiepend onderzoek uitgevoerd door NDSO, AEF en KPMG om tot meer inzicht te komen. De leerervaringen daaruit zijn in dit document opgetekend. Daarnaast zijn verwijzingen naar nuttige bronnen opgenomen. Het helpt bestaande kennis en ervaring te borgen en aandacht te houden op verantwoord transformeren. Waar mogelijk kan het een achtergrond zijn voor aanstaande coalitieonderhandelingen, begrotingen en nieuw beleid na gemeenteraadsverkiezingen. Directeuren sociaal domein en leden van de werkgroep financiën en control brengen de kennis en inzichten ook het komende jaar verder vanuit een lerende praktijk. Zo staan we samen sterk!

De betrokken partijen bij dit ontwikkeltraject danken AEF en KPMG voor hun rol en ondersteuning bij het beschrijven van de inzichten in deze notitie.

Martijn Rengelink

Voorzitter werkgroep financiën en control (VNG en NDSO)

1 Ontwikkelingen en afspraken omtrent financiën in het sociaal domein

In het sociaal domein is nog steeds sprake van een aantal knelpunten rond de financiële dekking van gemeenten. De VNG heeft in april 2017 samen met AEF [onderzoek](#) gedaan naar de tekorten in het sociaal domein¹. Daaruit bleek dat veel gemeenten tekorten verwachten. Sindsdien is er op verschillende momenten aandacht gevraagd voor de knelpunten in zowel het sociaal domein als in het budget voor de gebundelde uitkering (voorheen BUIG). Daarbij is meermaals gesproken over zowel de tijdelijke als ook de structurele knelpunten en de mogelijke oplossingen hiervoor.

Na het sluiten van het [Regeerakkoord](#)² is er overleg geweest tussen Rijk en VNG om tot een [interbestuurlijk programma \(IBP\)](#)³ te komen. In dit IBP komen ook de in het voorwoord besproken onderwerpen aan bod, zowel de onderwerpen benoemd in het Regeerakkoord alsook de ontwikkelingen rondom Veilig Thuis en de loonschaal huishoudelijke hulp die volgen uit beleid van het vorige kabinet. Rondom het thema 'merkbaar beter in het sociaal domein' is ook gesproken over het aantal bijstandsuitkeringen en over de BUIG.

Afgesproken is dat knelpunten sociaal domein uit het accres (groei gemeentefonds) worden betaald. Het Rijk stelt zich op het standpunt dat het accres ook voldoende moet zijn voor de volumegroei in de toekomst. Partijen zullen wel nader spreken over volumegroei (in het bijzonder bij jeugd) en kijken of openeinderegelingen nader begrensd kunnen worden als het abonnementstarief Wmo leidt tot een te grote aanzuigende werking. Ook is er geld vrijgemaakt om langer de tijd te krijgen voor de transformatie, betere dekking te hebben voor nieuwe taken en financiële hulp te kunnen bieden in specifieke situaties. Er wordt gewerkt aan een stroppenpot en aan een transformatiefonds.

Daarnaast wordt door de ROB een onderzoek gedaan naar de budgetten voor de BUIG. Hier maken Rijk en VNG apart afspraken over.

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste punten op hoofdniveau samen. Het moet gemeenten helpen bij het opstellen van de nieuwe gemeentelijke begrotingen en zicht te krijgen op onzekerheden en risico's door overzicht en inzicht te geven in de belangrijkste afspraken en ontwikkelingen.

1.1 Gemeentelijke tekorten op macroniveau herleidbaar tot een aantal hoofdoorzaken

De oorzaken van tekorten en de mate waarin deze landelijk en lokaal spelen, zijn niet volledig opgehelderd. Gebleken is dat de omvang van (verwachte) tekorten niet goed te bepalen is. Belangrijk is dat het Rijk erkent dat gemeenten, met de decentralisaties in het zorgdomein, in een relatief korte periode een grote verantwoordelijkheid overgedragen hebben gekregen en dat deze overdracht met grote inhoudelijke en financiële ambitie gepaard is gegaan. Daarbij is er het besef dat de (aangereikte) informatiepositie van gemeenten bij de start van de decentralisaties verre van perfect was. Dit heeft de uitdaging van gemeenten vergroot.

Gemeenten hebben al met al een flinke uitdaging te verwezenlijken en deze uitdaging kan per gemeente ook verschillen. In bijlage C is een analyseboom opgenomen van mogelijke oorzaken van tekorten.

Tijdens afstemming tussen het Rijk en gemeenten is veel aandacht besteed aan de volgende hoofdoorzaken:

- 1** Een mogelijk te laag macrobudget Jeugd, met als mogelijke oorzaak:
 - Een te grote korting bij de transitie
 - Geen / te weinig rekening gehouden met uitvoeringskosten
 - Zeer beperkte volumegroei

- 2** Specifieke tekorten bij gemeenten door: achterblijvende transformatie, beperkte informatie aan de start en het doorlopen van een leercurve:
 - Het tempo van de transformatie gaat minder snel dan de tempo waarin de omvang van het budget daalt (verschillende snelheden en afhankelijkheden van bijvoorbeeld woningmarkt).
 - De informatiepositie van gemeenten was bij de start van de decentralisaties niet optimaal waardoor begrotingen konden afwijken van realiteit en sturing lastig was.

- Gemeenten zijn aan het leren hoe ze het beste kunnen sturen in de setting. Dit vraagt een combinatie van tijd, kunnen en durven waarmee de nieuwe rol kan worden vormgegeven. Het functioneren van de wijkteams/gemeentelijke toegang heeft hierin ook een rol en vraagt om doorontwikkeling.

3 Naast tekorten op macroniveau zijn er scheefheden in de verdeling (verdeelmodellen) die op lokaal niveau voor uitdagingen kunnen zorgen. Deze scheefheden worden naar verwachting niet vóór 2020 structureel opgelost.

In de komende jaren volgen daarnaast nieuwe financiële uitdagingen als gevolg van:

- de invoering van het abonnementstarief Wmo; het verlies van inkomsten wordt gecompenseerd, over de aanzuigende werking is afgesproken dat daar mogelijk aanvullende maatregelen genomen moeten worden
- maatregelen Veilig Thuis
- hogere loonschaal huishoudelijke hulp Wmo (i.c.m. AmvB reëel tarief).

Gemene deler van deze uitdagingen is dat ze reeds vóór 2020 leiden tot financiële gevolgen. Omdat ze niet geacommodeerd worden via een nieuwe normeringssystematiek heeft de VNG ingezet op additionele financiële afspraken.

Het sociaal domein opereert niet in een vacuüm; vanuit gemeentelijk perspectief is discussie over tekort aan middelen onlosmakelijk verbonden met die over de inkomsten versus de uitgaven van de gebundelde uitkering (bijstand). Dit zou als vijfde punt gezien kunnen worden. Rijk, VNG, Divosa en gemeenten zijn al langer in gesprek over tekorten op de gebundelde uitkering. Door het macrotekort op de gebundelde uitkering maakt inmiddels meer dan de helft van de gemeenten gebruik van de vangnetregeling. Onderzoeksbureau AEF analyseerde eind 2017 in opdracht van Divosa de [tekorten op het bijstandsbudget](#)⁴. Inhoudelijk is er sprake van communicerende vaten: extramuralisering en meer statushouders geven bijvoorbeeld een grotere druk op middelen. Financieel gezien moeten tekorten op de gebundelde uitkering in beginsel opgevangen worden uit eigen middelen.

In het volgende hoofdstuk worden nadere achtergronden bij genoemde punten uitgelicht.

1.2 Financiële maatregelen staan in Maartcirculaire 2018 Gemeentefonds

Gemeenten en Rijk zijn het niet eens geworden over de mate waarin er op macroniveau problemen bestaan in de bestaande uitvoeringspraktijk. De tekorten die VNG heeft onderbouwd met hulp van gemeenten (zie ook het volgende hoofdstuk) kennen op dit moment geen structurele oplossing. Wel zijn er vanuit de erkenning voor uitdagingen, maatregelen opgenomen in het Regeerakkoord en later ook het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Zo heeft de regeringscoalitie in het Regeerakkoord 54 miljoen euro vrijgemaakt voor ondersteuning van de transformatie van de jeugdhulp (in drie jaarlijkse bedragen van 18 miljoen euro) naast 54 miljoen euro die reeds gereserveerd is vanuit het Gemeentefonds. Met de programmastart van het IBP is er afgesproken dat gemeenten de tekorten die zijn ontstaan moeten afdekken vanuit de groei van het gemeentefonds. Als gevolg van de brede koppeling aan de rijksuitgaven krijgen gemeenten er fors meer geld bij. Daarnaast willen gemeenten en het kabinet gezamenlijk 200 miljoen beschikbaar stellen voor een fonds waarop gemeenten in 2018 een beroep kunnen doen als die te maken hebben met een stapeling van tekorten in het sociaal domein.

Een vertaling van de afspraken in het IBP naar lokale context is nog lastig op dit moment. In juni 2018 wordt het onderhandelingsresultaat tijdens de algemene ledenvergadering van de VNG besproken. Hier zullen de nieuwgekozen gemeentebestuurders bij aanwezig zijn. Van de financiële gevolgen van geplande toekomstige maatregelen (Veilig Thuis, Loonschaal HbH en abonnementstarief Wmo) is een eerste financiële vertaling op gemeenteniveau gemaakt in de [maartcirculaire 2018 Gemeentefonds](#)⁵.

1.3 Oplossingsruimte vanuit accres verwacht met overdracht van IUSD naar AU

Voor gemeenten is het belangrijk om te weten dat de voeding van de Algemene Uitkering (AU) uit het gemeentefonds wordt gewijzigd. Vanaf 2018 wordt de algemene uitkering gekoppeld aan het totale netto uitgavenkader van het Rijk. Door deze brede koppeling groeit de AU voortaan ook mee met de zorguitgaven en sociale zekerheidsuitgaven van het Rijk. De ontwikkeling van het accres wordt daarmee stabiel. De stabiliteit wordt nog verder vergroot, doordat het Rijk een deel van de uitgaven WW en bijstand erbuiten houdt en juist die uitgaven erg conjunctuurgevoelig zijn.

Vanaf 2020 gaat de nominale groei ook gelden voor de (meeste) budgetten in het Sociaal Domein, omdat deze dan worden overgeheveld naar de algemene uitkering. De hogere zorgkosten bij gemeenten moeten voortaan opgevangen worden met het accres. Aparte afspraken over volume-indexatie en loon- en prijsindexatie van deze gelden zijn dan niet meer nodig. De overheveling naar de AU vindt in 2019 plaats, het accres zal echter pas vanaf 2020 de loon-prijs en volumeontwikkelingen in het sociaal domein opvangen (accres 2020 wordt berekend over grondslag 2019). Zie voor meer informatie de bijzondere ledenbrief [VNG-reactie op het regeerakkoord 2017-2021](#)⁶.

Er vindt nog afstemming plaats tussen Rijk en VNG over de verdere invulling van de overgang van middelen naar de AU. Deze invulling wordt verwerkt in de meicirculaire 2018. Op dit moment is de verwachting (mede op basis van de IBP-afspraken) dat de volgende delen overgaan naar de AU:

- IUSD Wmo 2015 (m.u.v. Beschermd wonen)
- IUSD Jeugdhulp (m.u.v. Voogdij/18+)
- IUSD Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek
- IU Wmo

Verdere afstemming zal zich met name richten op:

- In welke mate worden verdeelmodellen IUSD in overeenstemming gebracht met AU vanuit mate van eenvoud, herverdeel-effecten en zekerheden. Dit raakt bijvoorbeeld de keuze van peilmomenten (originele momenten uit verdeelmodellen of gelijk trekken met AU) en maatstaven (originele definities of gelijk trekken met AU).
- In welke mate de IUSD middelen meebewegen met de ontwikkeling van de AU. Dit raakt bijvoorbeeld de uitkeringsfactor vanuit keuzes gemaakt rondom indexatie en correctiefrequenties.
- Hoe wordt de mutatie van het historisch budget Jeugd Voogdij/18+ straks verrekend, als de IUSD geïntegreerd is in de AU?
- Hoe worden de IUSD-onderdelen (Wmo, Jeugd, Participatie) gepresenteerd (aansluiten op clusterindeling gemeentefonds of gemeentelijke praktijk)
- Hernoemen van niet-integreerbare onderdelen IUSD

2 Achtergronden bij tekorten

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen en oorzaken van de tekorten, zoals geschetst in hoofdstuk, verder uitgewerkt op hoofdlijnen. Voor nadere details wordt waar mogelijk verwezen naar andere bronnen.

2.1 Onderzoek naar de gemeentelijke praktijk

VNG en NDSO hebben eind 2017 in diverse gespreksronden gesproken over de tekorten en de vraag of gemeentelijke budgetten voor het sociaal domein toereikend zijn of niet. Hiervoor zijn ervaringen uit de praktijk en input vanuit gemeenten opgehaald. In een uitvraag onder 12 gemeenten is gekeken naar hun uitgaven in het sociaal domein (Jeugd en Wmo) en de inkomsten vanuit het Rijk hiervoor. Daarbij is gemeenten gevraagd onderscheid te maken naar nieuwe en oude taken, en waar dit niet direct duidelijk was de taak aan te duiden als 'grijs gebied'. Op die manier kon in korte tijd inzichtelijk gemaakt worden welke kosten duidelijk gerelateerd waren aan nieuwe taken, en bij welke kosten oude en nieuwe taken mogelijk in elkaar overlappen.

Op basis daarvan is er een gedachtewisseling geweest over het bestaan en de omvang van tekorten bij deze gemeenten en over de mogelijke oorzaken hiervoor. Er is gekeken naar hoe gemeenten en Rijk de oude en nieuwe cijfers zien in relatie tot oude- en nieuwe taken, waarbij gemeenten in de praktijk geen strikte scheiding in uitvoering kennen.

De besproken punten zijn (geanonimiseerd) terug te vinden in bijlage B-i. Er is geen finale analyse gemaakt en uiteraard zijn aannames gebruikt voor bijvoorbeeld de saldering van eigen bijdragen, omgang met reserves, toerekening overhead en verschillende wijzen van extrapolatie.

De gemeenten waren geselecteerd als goede mix van gemeenten waar tekorten of juist overschotten verwacht werden. Het blijkt dat slechts twee van de gemeenten in 2017 een overschot verwachten op nieuwe taken. Voor maximaal drie gemeenten zou een preciezere toerekening gemaakt moeten worden van het grijze gebied om een conclusie te trekken. Tekorten van meer dan 5% zijn niet ongebruikelijk. Voor enkele gemeenten lopen de tekorten op tot meer dan 10% van het budget.

In bijlage C is een analyseboom opgenomen van mogelijke oorzaken van tekorten. In de duiding met gemeenten zijn de volgende hoofdoorzaken voor tekorten van gemeenten benoemd.

Inkomstenkant:

- Voeding macrobudget: wat aan kosten is meegenomen om tot de omvang van het macrobudget te komen, is incompleet geweest.
 - Er lijkt een hogere verzilveringsgraad te zijn dan onder de vroegere AWBZ, wat tot een onderschatting van de kosten leidde bij het verdeelmodel
 - Provincies hebben destijds extra subsidies aan aanbieders verleend, die niet zijn meegenomen in het macrobudget
 - Startstreepmutaties: bij de overgang is veel geschoven met cliënten en met budgetten
 - Aanpassingen in (historische) verdeelmodellen zorgen voor fluctuaties in budgetten
- Onvoorziene kosten: met bepaalde kosten die zich in de toekomst voor zullen doen, houdt het macrobudget geen rekening.
 - Iemand zal moeten betalen voor frictiekosten van aanbieders die extramuraliseren of omvallen. Nu al worden kosten voor leegstand soms al in de tarieven doorberekend
 - Er is een extra toestroom door extramuralisering Zvw
 - De kosten voor scheiding wonen en zorg 18+ vallen hoger uit dan geraamd

Uitgavenkant:

- Uitvoering en tempo transformatie: de kosten om de transformatie zoals bedoeld vorm te geven, zijn hoger of houden langer aan dan verwacht en/of de besparingen vallen verder in de toekomst dan gedacht.
 - De integrale en de outreachende manier van werken (precies volgens de beleidstheorie van de decentralisaties) heeft tot meer cliënten en met veel verborgen problematieken geleid (m.n. schulden)
 - De investeringskosten voor de transformatie zijn onderschat. O.a. ook investeringen t.g.v. gebrekkige bedrijfsvoering aanbieders
 - De transformatie vormgeven vraagt meer tijd dan verwacht: de ‘filosofie’ achter de transformatie dringt nog niet tot alle aanbieders door, optuigen van nieuwe voorzieningen en ontwikkelen van nieuwe werkwijzen vraagt tijd.
- Sturing gemeenten: de manier waarop gemeenten beleidsmatig invulling en sturing (kunnen en willen) geven aan hun taken heeft gevolgen voor de beheersing van kosten.
 - Gemeenten missen/misten adequate informatie om op te kunnen sturen
 - Gemeenten hebben weinig grip op de kosten bij jeugd vanwege externe verwijzers
 - Er trajecten worden zwaarder en langduriger, o.a. door teveel ruimte voor aanbieders om dit zelf vorm te geven en hun wens tot “onzekerheidsreductie”.

De analyse heeft naast inzichten ook geholpen bij de erkenning vanuit het Rijk dat financiële uitdagingen breed gelden en dat er serieuze knelpunten bestaan.

2.2 Meerdere perspectieven om naar beschikbare middelen te kijken

In de discussie over tekorten is duidelijk geworden dat er met verschillende perspectieven naar een tekort wordt gekeken. Gemeenten hebben veelal en terecht het perspectief waarbij de oude- en nieuwe taken in het sociaal domein als verschillende uitkeringen worden beschouwd en kijken naar de tekorten op nieuwe taken. Het Rijk gaat uit van de verantwoording *Informatie voor Derden (lv3)*, waarin het niet mogelijk is om nieuwe en oude taken te splitsen. Het Rijk telt dan ook zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant financiën van nieuwe en oude taken bij elkaar op¹

In de gemeentelijke praktijk alsook in discussies met het Rijk blijkt het lastig de kosten en baten van de nieuwe taken goed inzichtelijk te maken. Dit komt door verregaande integratie van taken en financiën en door het inzetten van andere gemeentelijke middelen. Daardoor lijkt voor het Rijk het tekort er niet in de omvang te zijn die gemeenten ervaren. Dit staat nog los van de uitdagingen bij de middelen voor de gebundelde uitkering.

Met de recente afspraken uit het regeerakkoord en afspraken in het IBP verwacht het Rijk dat er in de toekomst beperkt discussie zal zijn over de budgetten. De budgetten zullen vanaf 2019 onderdeel zijn van de AU waarbij de voeding wordt gekoppeld aan het totale netto uitgavenkader van het Rijk. Het is hierbij belangrijk dat op het moment van overheveling voldoende middelen worden toegevoegd aan de AU.

Veel gemeenten hebben delen van het hogere accres nodig om de hogere groei van de kosten in het sociaal domein op te vangen. Onder die kostenstijging vallen ook de hogere groei van bijvoorbeeld extra loonkosten bij de huishoudelijke hulp door de AMvB reële prijs en extra uitgaven Wmo vanwege de overstap van eigen bijdragen voor Wmo-voorzieningen naar een abonnementstarief. De vraag is of de volumegroei ook in de toekomst in voldoende mate wordt afgedekt door de groei van het accres. De

¹ De inkomsten voor oude taken komen echter voor een flink deel uit de AU. Dit zijn vrij besteedbare middelen, waarvan in de loop van de jaren de aansluiting met de uitgaven verloren is gegaan (de laatste herijking van de verdeelformules van de sociale clusters in het gemeentefonds stamt uit 2006, op basis van een onderzoek uit 2004). In 2014 werd er macro ongeveer € 400 mln minder uitgegeven aan de taken die aan deze clusters gerelateerd zijn dan er budget aan de clusters gekoppeld was. Een optelsom met oude taken maakt dus automatisch € 400 mln van het tekort 'goed'.

exacte situatie per gemeente zal verschillen. Mede afhankelijk van de huidige situatie. Het strekt tot aanbeveling om goed door te praten over de aannames en methodiek van werken met betrekking tot de begroting van het sociaal domein.

2.3 Volumegroei jeugd zichtbaar in tegenstelling tot CBS-cijfers

Financiële uitdagingen hebben gemeenten in het bijzonder bij jeugd. Hoewel CBS-cijfers [geen groei laten zien in jeugdhulpgebruik](#)⁷ zien gemeenten in de praktijk meer instroom. Vroegsignalering en het vergroten van het bereik zijn een doel van de decentralisaties. Het is daarom zeer de vraag of hier sprake is van een zogenaamde boeggolf (kosten gaan voor de baten uit) of dat er autonoom meer beroep wordt gedaan op jeugdhulp. Met opnieuw dezelfde 12 gemeenten als voor de totaalanalyse is eind 2017 gekeken naar de aantallen in de Jeugdhulp. Er is gevraagd om hun eigen gegevens over het gebruik van jeugdhulp naast die van het CBS te leggen en te reflecteren op eventuele verschillen. De analyse met gemeenten maakt duidelijk dat CBS-cijfers duidelijk anders kunnen zijn:

- Verschillen tussen CBS-cijfers en eigen cijfers zijn wisselend voor gemeenten
- CBS-cijfers zijn bij bijna alle gemeenten in beide jaren lager dan de gemeentelijke cijfers
- Hulp in wijkteams wordt steeds vaker geregistreerd op persoonsniveau. Maar niet bij alle gemeenten en ook niet altijd is de registratie geschikt voor verwerking door CBS.
- Administraties zijn beter op orde, tegelijk is het de vraag in welke mate aanlevering door instellingen aan CBS volledig zijn.
- De cijfers van de CBS laten over het algemeen een onderschatting zien. Op twee gemeenten na is de groei die de gemeentelijke cijfers laten zien groter dan de groei volgens de CBS-cijfers.

Er worden verschillende oorzaken genoemd voor de verschillen tussen de cijfers van het CBS en van de gemeenten:

- Niet alle aanbieders leveren gegevens aan bij het CBS
- Administratie van jeugdigen loopt achter als gevolg van een na-ijleffect, waardoor niet alle aantallen worden gerapporteerd door aanbieders
- Aanbieders leveren betere gegevens over aantal jeugdigen in zorg aan bij gemeente vanwege bekostigingsprikkel
- Onderregistratie (of geen registratie op persoonsniveau) van hulp door wijkteams
- Geen registratie op persoonsniveau bij algemene voorzieningen
- CBS-cijfers nemen informele PGB-zorg niet mee

NDSD en VNG hebben de analyse gebruikt om met het Rijk nader te kijken naar de volumegroei en de mate waarin indexatie hierbij noodzakelijk is. De besproken punten zijn in meer volledigheid (geanonimiseerd) terug te vinden in bijlage B-ii.

Het Rijk ziet dat er sprake is van volumegroei en voorziet voor 2018/2019 een groeipercentage van 1,1% per jaar, dat optelt tot ca. 80 miljoen euro. Dit is financieel nooit gehonoreerd. Sinds 2010 is niet volledig geïndexeerd voor volumegroei Jeugd. Wel hebben gemeenten in 2016 en 2017 een beperkte volume-indexatie gehad (0,1% en 0,4%, afgestemd in het overhedenoverleg van mei 2015).

Waar het Rijk onderbouwt dat de demografische groei van jeugd negatief is (-0,8%) en de discussie gevoerd kan worden over de exacte trends over de periode voor decentralisatie is het voor gemeenten lokaal en op totaalniveau belangrijk om te blijven kijken naar de mate waarin de behoefte en noodzaak van inzet van jeugdhulp toeneemt. Hierin speelt de gemeentelijke toegang en het bredere stelsel van ondersteuning een rol, maar ook de brede maatschappelijke ontwikkelingen. Verdeelmodellen hanteren niet voor niets een combinatie van demografische, sociaaleconomische en (bij jeugd in wat mindere mate) gezondheidsfactoren. Kenmerken waarmee de verschillende ontwikkelingen beschreven worden. Gemeenten doen er in de ogen van VNG en NDSD ook verstandig aan om van hogere volumeontwikkeling uit te gaan. Dit ondanks de recente publicatie van CBS waarin het aantal jongeren met jeugdhulp gelijk wordt verondersteld aan het jaar 2011.

Aanleiding om van hogere volumes uit te gaan:

- CBS-cijfers over 2016 laten groei gebruik jeugdhulp zien

- De cijfers over 2017 zijn nog onbetrouwbaar door onvolledige aanlevering aanbieders
- De groei in 2015 kan niet goed worden berekend, omdat er in 2014 een enorme dip zit in de CBS-cijfers. Deels door administratief probleem van het hard afsluiten van DBC's in de Jeugd GGZ.
- VWS indexeerde het deel provinciale jeugdzorg misschien niet sinds 2010 (1,8 mld). Provincies staken er echter wel zelf extra geld in (90 mln). In 2016 zijn gemeenten in zekere zin uit de brand geholpen omdat dit geld toen uit het provinciefonds is overgegaan naar het jeugdbudget (ca. 2,4% bovenop de 0,1% uit 2016 van VWS).
- Uitvraag onder gemeenten toont onderregistratie in CBS-cijfers aan
- Het CPB raamt voor 2018-2021 gemiddeld 2,5% volumegroei voor Jeugd/Wmo samen. Historie toont aan dat de grootste groei plaatsvond op de Jeugd (hoewel Rijk aan Wmo alloceert).

De VNG heeft op het punt van de volume indexatie geen overeenstemming kunnen bereiken. VWS is op het standpunt blijven staan dat de cijfers niet laten zien dat er een volume indexatie nodig is boven 0%. Er is in het IBP overeengekomen dat een eenduidig beeld van de feiten met betrekking tot het onderdeel Jeugd kan helpen deze overgang naar de AU verder vorm te geven. Afgesproken is om een onderzoek uit te voeren naar de verschillen tussen de uitgaven van gemeenten, de bestemming daarvan en de verdeling. Dit onderzoek zal worden meegenomen in het lopende onderzoekstraject naar de verdeelmodellen in het sociaal domein van het Ministerie van BZK. Het Rijk stelt dat het onderzoek geen betrekking heeft op de hoogte van het macrobudget. Verdere informatie over de uitwerking en verdeling van het transformatiefonds volgt in de septembercirculaire 2018³.

Naast de volume-indexatie jeugd zijn er wel middelen toegevoegd voor de loon/prijsontwikkeling 2018 en volumegroei Wmo in 2019. In 2019 zullen ook nog middelen worden toegevoegd voor de loonprijscompensatie 2019.

Al met al, naast de fikse korting van het macrobudget jeugd (12,5%), het ontbreken van dekking voor uitvoeringskosten en het uitblijven van volumegroei bij jeugd maakt dat het gat tussen kosten van de jeugdzorg en dekking vanuit het macrobudget eerder groter wordt dan kleiner.

2.4 In de nabije toekomst meer inzet en financiële kosten Veilig Thuis verwacht

De Tweede Kamer heeft besloten de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling per 1 januari 2019 aan te scherpen en de Veilig Thuis-organisaties de radar te laten zijn waar meldingen niet alleen binnenkomen, maar ook gemonitord gaan worden. Dit heeft implicaties voor de Veilig Thuis-organisaties en ook de financiële dekking waarmee gemeenten rekening dienen te houden.

Er is een [impactanalyse](#)⁸ uitgevoerd naar de incidentele en structurele organisatorische en financiële consequenties. De aanscherpingen hebben een volumegroei van adviezen en meldingen bij Veilig Thuis tot gevolg. Er wordt uitgegaan van een gefaseerde intreding van de effecten gedurende drie jaar. Na drie jaar stabiliseert de groei is de verwachting. De financiële consequenties groeien in per 2018. Op basis van een uitgevoerde impactanalyse wordt de omvang van de financiële consequenties geraamd op een bedrag van € 11,9 miljoen in 2018 oplopend tot € 38,6 miljoen structureel vanaf het jaar 2021³.

2.5 Extra kosten loonschaal huishoudelijke hulp

Vanaf 1 april 2018 geldt de nieuwe loonschaal voor hulp bij het huishouden. Gemeenten dragen door toepassing van deze schaal in het tarief voor hulp bij het huishouden bij aan versterking van de arbeidsmarkt voor zorg en aan goede ondersteuning voor de inwoners. Mede als gevolg van de [AmvB reële prijs](#)⁹ zijn gemeenten verplicht deze cao-wijziging door te berekenen in de tarieven. Dit betekent dat in nieuwe begrotingen en/of uitgaven van gemeenten hogere kosten worden verwacht.

De nieuwe loonschaal komt neer op ongeveer functiewaarderingsgroep (FWG) 15. VNG verwacht dat 90% van de personeelsleden in de hoogste trede zal komen en dat 10% op de laagste trede wordt ingeschaald, ook bij nieuwe instroom (als gevolg van jaarlijks verloop). De grondslag voor de loonstijging

bedraagt ongeveer 913 miljoen euro. De totale loonkosten (100%) zouden circa €1.014 mln bedragen. In 2015 was het budgetdeel voor huishoudelijke verzorging in de IU ongeveer 983 mln. In 2016 is de decentralisatiekorting verder ingegroeid tot een grondslag van 838 mln. Gemeenten hebben de kortingen niet altijd volledig doorgevoerd, maar deze ook elders laten landen. Daarnaast stijgt het verwacht gebruik van huishoudelijke hulp sterk als gevolg van extramuralisering en demografie.

Er zijn vier varianten uitgewerkt. Belangrijkste variabele daarbij is de inschaling van het personeel. In variant 1 zit 100% van het personeel in de hoogste trede. In variant 2 is gerekend met 90% in de hoogste trede en 10% in de laagste trede. In variant 3 is gerekend met 10% in trede 0, 10% in trede 1, 4% in trede 2, 3% in trede 3, 3% in trede 4 en 70% in trede 5. Tweede variabele is de overhead. In variant 1 en 2 is gerekend met een percentage overheadkosten van 16,5% (VNG visie). In variant 3 en 4 is gerekend met een vast bedrag van €3,24 omdat enkel de inschaling verandert in het primair proces (VWS-visie). De uitkomsten in onderstaande tabel toont de ingroei per april 2018 in vijf stappen naar structurele effecten in 2022. De totale structurele kosten lopen uiteen van € 107 mln. tot € 194 mln per jaar. VNG acht op dit moment scenario 2 het meest realistisch, het Rijk scenario 3. De vertaling naar de gemeentelijke begroting is relevant omdat veel gemeenten al eerder aanpassingen hadden gedaan in het tarief voor huishoudelijke hulp.

Kosten	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Variant 1 (21,2%)	0	29	78	116	156	194
Variant 2 (18,7%)	0	25	68	103	136	170
Variant 3 (12,9%)	0	18	47	71	95	118
Variant 4 (11,7%)	0	16	43	64	86	107
Dekking*	40	40	40	50	100	100

Er kan tijdelijk sprake zijn van het naast elkaar bestaan van verschillende kostprijsregimes per gemeente. Dat houdt verband met de datum waarop de contracten zijn afgesloten of verlengd¹⁰:

- Gemeenten die op of na 1 juni 2017 nieuwe contracten voor huishoudelijke hulp met aanbieders hebben afgesloten of een lopend contract hebben verlengd, wordt geadviseerd om voor 1 januari 2019 met deze aanbieders in overleg te treden in verband met een mogelijke aanpassing van de tarieven. Wanneer deze gemeenten in hun contracten/verlengingen reeds hebben geanticipeerd op de nieuwe loonschaal is dit overleg uiteraard niet nodig.
- Gemeenten die op of vanaf 1 april 2018 nieuwe contracten voor huishoudelijke hulp afsluiten of bestaande contracten verlengen kunnen bij het bepalen van de reële kostprijs direct rekening houden met de nieuwe loonschaal.
- Voor gemeenten die voor 1 juni 2017 contracten hebben afgesloten of verlengd én voor gemeenten die voor 1 juni 2017 de aankondiging van de overheidsopdracht als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012 hebben gedaan, maar de contracten na 1-1-2017 hebben afgesloten, wordt de AMvB van kracht op het moment dat deze gemeenten nieuwe contracten moeten afsluiten of verlengen. Deze gemeenten kunnen zelf bepalen of zij desondanks voor 1 januari 2019 in overleg willen treden met aanbieders over een eventuele aanpassing van het tarief

2.6 Invoering abonnementstarief Wmo

Het kabinet is voornemens om per 2019 een abonnementstarief in te voeren voor de Wmo 2015 (excl. Beschermd wonen). Voor zowel de algemene voorzieningen als voor maatwerkvoorzieningen in de Wmo 2015 kunnen gemeenten op dit moment een eigen bijdrage vragen. In het regeerakkoord is opgenomen dat de bestuurlijke, (financiële) en operationele uitvoering van het vaste eigen bijdrage tarief per 2020 mogelijk kan worden geïntegreerd in het gemeentelijk domein. Er volgt een onderzoek naar de scenario's en uitvoeringsmodaliteiten voor de inning van Wmo abonnementstarief per 2020. Separaat zijn gemeenten en Rijk met elkaar in gesprek over de compensatie voor de maatregel om een vast abonnementstarief te hanteren.

De in het Regeerakkoord² afgesproken maatregel dient de complexiteit voor burgers, aanbieders en gemeenten terug te brengen. Gemeenten hebben nog een andere opvatting over de koppeling van deze maatregel en beoogde effecten. In financiële zin is er voor gemeenten een negatief financieel effect op inkomsten voorzien van € 150 miljoen. Dit effect volgt door de nieuw te verwachten inkomsten (a) te vergelijken met de bestaande inkomsten (b+c).

- a) De opbrengst van het abonnementstarief is berekend door het aantal huishoudens op peilmoment met het abonnementstarief te vermenigvuldigen. Op basis van CAK data 2015 komen de opbrengsten uit op circa € 65 miljoen.
- b) In 2015 waren de opbrengsten aan eigen bijdragen maatwerkvoorziening € 210 miljoen (na aftrek beschermd wonen en maatregel verlaging eigen bijdrage Wmo éénverdiener chronisch zieke partner).
- c) De derving aan eigen bijdrage voor algemene voorzieningen geschat op € 5 mln.

Aan de uitgavenkant is het effect groter. Het CPB heeft gerekend met een aanzuigende werking van € 140 miljoen. Dit is gebaseerd op een extrapolatie van het huidige zorggebruik in de Wmo voor verschillende inkomensklassen, waarbij de aanzuigende werking met name plaats vindt bij de hoge(re) inkomens. Eerdere onderzoeken van onder andere het SEO¹¹ doen een hogere aanzuigende werking vermoeden. Om de financiële effecten te beperken is afgesproken dat er gezocht kan worden naar beleidsmatige wijzigingen. Dit zoekproces is onderdeel van de internetconsultatie bij het besluit¹². Het Rijk compenseert gemeenten voor de inkomstenderving. Voor de aanzuigende werking worden geen middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. Implicatie is dus dat dit ten laste komt van het accres. Gemeenten doen er daarom verstandig aan hun huidige inkomsten in eigen bijdrage af te zetten tegenover nieuw verwacht beleid en de lokale impact op inkomstenderving en extra uitgaven in te schatten.

3 Makkelijker gezegd dan gedaan

Voorgaande paragrafen laten zien dat er verschillende ontwikkelingen in de komende jaren effect gaan hebben op de budgetten voor het sociaal domein. Dat maakt het begroten van kosten voor gemeenten lastig. Door deze ontwikkelingen goed te duiden en verschillende scenario's te schetsen, kunnen de onzekerheden behapbaar worden gemaakt. We zien in dat kader een drietal thema's die relevant kunnen zijn.

Thema 1: onzekerheid in de uitwerking

De afspraken tussen Rijk en gemeenten zijn gemaakt met de intentie een goede basis te bieden voor de komende jaren. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat er op een aantal punten nog verschil in inzicht is over de uitwerking en vooral ook de financiële gevolgen van bepaalde maatregelen. Voor gemeenten is het van belang om de risico's die met deze onzekerheden gepaard gaan goed op te nemen in de begroting. Het gaat concreet om:

- Volumegroei jeugd
- Specifieke tekorten als gevolg van achterblijvende transformatie, beperkte valide gegevens aan de start van de decentralisaties en de door te maken leercurve
- Scheefheden in de verdeelmodellen

- Nieuwe ontwikkelingen waaronder: financiën Veilig Thuis, kosten loonschaal huishoudelijke hulp en invoering abonnementstarief Wmo

Het accres geeft de voornaamste dekking op (extra) uitgaven in de toekomst. De bestaande afspraak over het meebewegen van het gemeentefonds met de rijksuitgaven (trap op trap af-principe) blijft in stand. Voor een inschatting van de risico's, zoals de aanzuigende werking bij een abonnementstarief, kan gebruik gemaakt worden van de inschattingen uiteengezet in hoofdstuk 2, al niet in samen met kanttekeningen van de VNG, genoemde bronnen en waar mogelijk aangescherpt met inzichten die specifiek zijn voor uw eigen gemeente. Naast deze punten spelen ook zaken in het SZW-domein (bewindvoering, wsw, bijstand) die ook onderdeel zijn van de het sociaal domein.

Thema 2: vertaling naar de eigen gemeente

De landelijke afspraken zijn afspraken op macroniveau, die gemaakt zijn op basis van macro-ontwikkelingen. Voor individuele gemeenten kunnen zowel de afspraken als de ontwikkelingen anders uitpakken. In bijlage C is een analyseboom opgenomen van mogelijke oorzaken van tekorten welke kunnen helpen om een lokaal beeld te maken van mogelijke oorzaken bij tekorten/overschotten. Zo zijn er gemeenten zonder volumegroei bij jeugd, of gemeenten die al meer geïnvesteerd hebben in Veilig Thuis. De kosten voor de loonschaal huishoudelijke hulp en de invoering van het abonnementstarief in de Wmo hangen af van de huidige tarieven die de gemeente hanteert en de looptijd van contractering. Een doorrekening die aansluit bij uw specifieke situatie is voor deze onderwerpen dus van belang. Naast lokale scenario's is ook het belang van monitoring groot. Juist om de diepere inzichten op de doen op onderliggende principes (sturing en bekostiging) en populaties.

Thema 3: een scherpe(re) blik vooruit

Ondanks onzekerheden in inkomsten en uitgaven is het voor effectief beleid van belang om door te transformeren en dit te doen in samenhang met reeds eerder opgedane inzichten en aangekondigd beleid (zoals bij een lokaal uitvoeringsplan beschermd wonen en beschermd thuis).

Gemeenten maken uiteenlopende keuzes bij het lokaal doorontwikkelen – van het intensiveren tot het afbouwen van sociale wijkteams – en op veel onderwerpen is nog niet duidelijk welk beleid beter en minder goed werkt.

Om keuzes te maken in de begroting, is het van belang om:

- Een probleemanalyse uit te voeren, zodat gericht gezocht kan worden naar een oplossing die past bij de problematiek in uw gemeente. Hiervoor is als hulpmiddel een analyseboom toegevoegd. Het is heel waarschijnlijk dat in uw gemeente meerdere problemen spelen. Het is cruciaal om vier elementen scherp te hebben:
 - 1 De bestaande realisatie (recent inzicht in uitgaven en inkomsten)
 - 2 Oorzaken bij de mogelijke tekorten/overschotten in staand beleid
 - 3 Impact van de ontwikkelingen op de ontvangen middelen (kwalitatief en kwantitatief)
 - 4 Impact ontwikkelingen op de bestaande uitgaven (kwalitatief en kwantitatief)
- Gerichte oplossingen of verbeterpunten formuleren, die aansluiten bij de problemen die specifiek zijn voor uw gemeente. Dit kan nieuw beleid zijn of (tijdelijke) mitigerende maatregelen. Ter ondersteuning heeft de VNG veel [best practices](#)¹³ beschikbaar, die aanleiding kunnen zijn om contact op te nemen met andere gemeenten. Daarbij kan het bovendien zinvol zijn om inzichten uit te wisselen rondom de maatregelenpakketten van gemeenten met grote tekorten. Gemeenten kunnen elkaar helpen in het gezamenlijk leren en ontwikkelen van volgende stappen.
- Voor het kwantificeren van de effecten van beleid maken sommige gemeenten MKBA's of vergelijkbare analyses. Dergelijke analyses kunnen gemeenten ondersteunen bij afwegingen omdat ze zowel de inhoudelijke effecten duidelijk maken, als ook de plaats waar de 'winst' van een bepaalde interventie neerslaat.

Het opzetten van een degelijke begroting of forecast is lastig in inhoudelijke, maar soms ook technische zin. Gemeenten gaan heel divers om met het intern sturen en vertalen van nieuwe inzichten in de begroting. De mate van grip hangt ook af of er vooral budgetgestuurd wordt begroot, er aandacht is voor principes van een 'rolling-forecast' of dat gebruik wordt gemaakt van "Zero Based Begroten" waar een gefundeerde onderbouwing voor kosten/uitgaven volgt te door deze heel direct te koppelen aan

product(volumes), activiteiten en resources en om inzicht te krijgen in de wijze waarop beïnvloeding van de kostendrivens leidt tot kwalitatieve impact in de operatie alsook in financieel opzicht.

Bijlagen

Bijlage A: bronnen

- 1 VNG met AEF, 2017, onderzoek naar de tekorten in het sociaal domein.
<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/nieuws/gemeenten-verwachten-forse-tekorten-in-het-sociaal-domein>
- 2 Regeerakkoord, oktober 2017
<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>
- 3 Programmastart Interbestuurlijk Programma
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp.pdf>
- 4 Divosa, AEF adviesrapport: analyse macrobudget bijstand
https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/rapportage-analyse-macrobudget-aef-in-opdracht-divosa.pdf
- 5 Maartcirculaire 2018 Gemeentefonds, maart 2018
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2018/03/20/maartcirculaire-gemeentefonds-2018>
- 6 VNG, 2017, Bijzondere ledenbrief VNG reactie Regeerakkoord 2017-2021
https://vng.nl/files/vng/brieven/2017/vng-reactie-op-het-regeerakkoord_20171017.pdf
- 7 CBS, 2018, Evenveel jongeren met jeugdhulp als in 2011
<http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/indicatoren/publicaties/2018/in-2016-evenveel-jongeren-in-jeugdzorg-als-in-2011/>
- 8 Rijksoverheid, 2017, Impactanalyse Veilig Thuis
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/06/01/impactanalyse-veilig-thuis/impactanalyse-veilig-thuis.pdf>
- 9 AMvB reële prijs Wmo: nadere afspraken, nieuwe loonschaal HH
<https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/inkoop-kwaliteit-en-toezicht-wmo/nieuws/amvb-reele-prijs-wmo-nadere-afspraken-nieuwe-loonschaal-hh>
- 10 VNG, 2018, Tweede bericht over de invoering van de nieuwe loonschaal Wmo huishoudelijke hulp
<https://vng.nl/files/vng/20180329-invoering-nieuwe-loonschaal-hh.pdf>
- 11 SEO, 2013, Verruiming eigen bijdragesystematiek herziene Wmo
http://www.seo.nl/uploads/media/2013-74_Verruiming_eigen_bijdragesystematiek_herziene_WMO.pdf
- 12 Rijksoverheid, 2018, Besluit verlaging bijdrage Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning
<http://www.internetconsultatie.nl/besluitverlagingbijdragezorgenondersteuning>
- 13 Databank praktijkvoorbeelden VNG
<https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/>

Bijlage B: separate bijlagen en bronnen

- i. Overschotten en tekorten sociaal domein: *inzicht krijgen in inkomsten en uitgaven in het sociaal domein op basis van een bijeenkomst op 12 december 2017*
(Bijlage_Analyse overschotten en tekorten.pdf)
- ii. Overleg sociaal domein: *reflectie gemeenten op gebruik jeugdhulp volgens CBS, verdieping 20 december 2017 naar aanleiding van bijeenkomst van 12 december 2017*
(Bijlage_Analyse volume Jeugd.pdf)

Bijlage C: analyseboom tekorten (verkorte versie – volledige versie in aparte bijlage)

