

Beste Raadsleden,

Bijgaand stuur ik u het toegezegde rapport van KPMG, dat deze week is gepubliceerd. Het rapport is in opdracht van NDSO (Netwerk directeuren sociaal domein) gemaakt. NDSO heeft KPMG gevraagd om samen met de NDSO werkgroep financiën & control inzicht te bieden in de ontwikkelingen op het macrobudget Jeugd, WMO en de Participatiewet omdat 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 dit KPMG 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'*.

Vriendelijke groet,

Bert Jongen
Wethouder Onderwijs, Jeugdzorg en Sport
"DISCLAIMER gemeente Maastricht"

" De informatie in dit bericht is uitsluitend bestemd voor de persoon of personen aan wie dit bericht is verzonden. Het bericht kan mogelijk vertrouwelijke informatie bevatten. Mocht dit bericht bij vergissing aan u zijn toegezonden, stuurt u het bericht dan s.v.p. retour afzender en verwijdert u het bericht uit uw bestanden. Het is, zonder onze toestemming, niet toegestaan de u toegezonden informatie te publiceren, te bewerken of verder te verspreiden. In het bericht mogelijk naar voren gebrachte informatie en ideeën zijn in de eerste plaats des schrijvers en vormen niet zonder meer de mening van de gemeente Maastricht."

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 jeugd domein 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'*¹, 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'.

¹ Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief, Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD), 24 oktober 2018 (zie website NDSD: 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

Macroveranderingen en invloed op budget sociaal domein

Netwerk Directeuren Sociaal Domein

—
A1900018975

25 mei 2020



Samenvatting: Inzicht in macroveranderingen en ontwikkelingen maken belang navolbaarheid en structurele financiële druk gemeenten duidelijk (1 van 3)

Afbuigen van groei zorgkosten is essentieel. Decentralisaties en andere maatregelen dragen hier in belangrijke mate aan bij

Wanneer zorguitgaven blijven stijgen in het huidige tempo is er een verdubbeling van de algemene zorguitgaven in 2040. Een ombuiging is van belang, aangezien de betaalbaarheid van de zorg anders in het geding komt. De stijging van de zorgkosten vlakt momenteel wel al af, mede door de rol van het sociaal domein. In het algemeen blijken decentralisaties ook vanuit kostenbeheersing op het brede zorgstelselniveau nog steeds de goede beweging. Zo bespaart het Rijk landelijk en blijvend kosten met de eerdere overgang van inwoners in de AWBZ naar de Wlz en Wmo. Zeker nu er sprake is van volumegroei binnen de Wmo.

Om kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg te borgen is het belangrijk effecten van ontwikkelingen te monitoren

De beweging die gemeenten en partijen in het sociaal domein maken is groot. Het sociaal domein verandert ook door beleid van het Rijk. Erkend wordt dat gemeenten met het verhogen van eigen effectiviteit en efficiëntie uitgaven kunnen terugdringen. Dit maakt het lastig te bepalen welk gedeelte van tekorten bij gemeenten ligt, en welk gedeelte bij het Rijk. Om inzichtelijk te maken of budgetten dekkend zijn is het essentieel dat ontwikkelingen in verleden en toekomst navolbaar zijn. In de praktijk zien gemeenten hun werkelijke uitgaven harder stijgen, ook als onderdeel van het bereiken van passende hulp over alle zorgwetten bezien (JZOJP). Ontwikkelingen in cliënt-aantallen, prijzen en takenpakket maken dat nu en in de toekomst beschikbare en benodigde budgetten niet meer op elkaar lijken aan te sluiten. Naast de verhoogde cliëntenaantallen veranderen ook de inkomsten en uitgaven van gemeenten. Belangrijk is dan ook dat er meer zicht komt op financiële effecten van toekomstige veranderingen, benodigde inspanningen en de daarmee gepaard gaande kosten om de gewenste transformatie en substitutie te bewerkstelligen.

Structureel te veel druk op dekking uitgaven gemeenten

In macrovoorspellingen groeit het budget voor het sociaal domein minder hard dan in andere zorgwetten, wat spanning en onevenwichtigheid op financiële dekking geeft. Bij de decentralisaties in 2015 zijn er kortingen toegepast waarbij transformatie in de praktijk meer tijd vraagt. Daarbij is het aantal cliënten in de Jeugdwet sinds 2015 flink gestegen. Nog los van de aanzienlijke financiële impact van de coronacrisis zijn er hogere uitgaven dan waarvoor rijksmiddelen dekking geven, oplopend tot jaarlijks 1 miljard euro.

Balans in discussie toereikendheid budgetten

De opgave die bij gemeenten ligt in de beheersing van kosten en de verdeling van schaarste is evident. Er is daarbij wel een toereikend uitgangspunt nodig, ook gegeven dynamiek en aanpassingen die vanuit het Rijk zijn geïnitieerd. Eenmalige compensatie voor eerdere volumegroei helpt onvoldoende naar de toekomst. Met het Rijk is afgesproken dat in het najaar van 2020 door onderzoek is bepaald in welke mate structureel extra middelen nodig zijn. Voor de Wmo geldt dat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in 2019 is ingeruild voor een abonnementstarief. Dit had een grotere aanzuigende werking voor de Wmo dan het Rijk compenseerde. Een andere ontwikkeling die effect heeft op een verhoogd aantal cliënten is de vergrijzing. Wat betreft veranderingen in inkomsten en uitgaven zal de nieuwe loonschaal in de huishoudelijke hulp leiden tot hoge structurele kosten. Daarnaast blijven cliënten langer wonen binnen de BW en residentiële jeugdhulp door het ontbreken van passende uitstroommogelijkheden, wat ook leidt tot hogere kosten. Naast deze te kwantificeren onderwerpen zijn er ook ontwikkelingen waarvan de kosten lastiger in kaart te brengen zijn. Denk hierbij aan de extra administratieve lasten voor gemeenten die de Wet verplichte GGZ en de SKJ-registratie met zich meebrengen.

Samenvatting: Inzicht in macroveranderingen en ontwikkelingen maken belang navolgbaarheid en structurele financiële druk gemeenten duidelijk (2 van 3)

Blijven(d) investeren in integraliteit sociaal domein

Ten slotte zijn er nog verschillende ontwikkelingen die samen ook druk zetten op de financiële ruimte van gemeenten. OVA-middelen lijken in eerste aanleg dekkend te zijn en ook de groei in de economie kan voor een deel bijdragen aan een verminderd beroep op ondersteuning. Gegeven de manier van bekostigen blijft er tegelijk spanning op het kunnen investeren om mensen aan het werk te krijgen en te houden. Gezien de invloed van (betaald) werk (dit kan juist zorg kan voorkomen), zijn er andere en meer integrale manieren van bekostigen gewenst.

Accres als onderdeel algemene uitkering lokaal herverdelen

Het grootste deel van de Wmo en de Jeugdwet wordt inmiddels bekostigd vanuit de algemene uitkering (AU) van het gemeentefonds. De accresstijging van het Gemeentefonds wordt gedreven door rijksuitgaven waarvan de zorg een belangrijk onderdeel vormt. Het vraagt afstemming en overeenstemming bij de begrotingsbehandeling in gemeenten om extra middelen onevenredig aan het sociaal domein toe te kennen in lijn met de stijging die op rijksniveau door zorg wordt gedreven. Dit heeft echter consequenties voor andere beleidsambities van zowel het Rijk als de gemeenten die vanuit de algemene uitkering moeten worden gefinancierd.



Samenvatting: Inzicht in macroveranderingen en ontwikkelingen maken belang navolgbaarheid en structurele financiële druk gemeenten duidelijk (3 van 3)

Nominale groei
zorguitgaven
2020-2025

↑ 4,2%



Aantal **cliënten** **groeit**, gemeenten verantwoordelijk voor **meer taken**: met **minder baten per cliënt**

Budgetten en financiële dekking **onder druk** bij gemeenten

beïnvloed door

Recente ontwikkelingen

Stijgingen cliëntenaantallen
Jeugd, invoering
abonnementstarief, etc.



Toekomstige ontwikkelingen

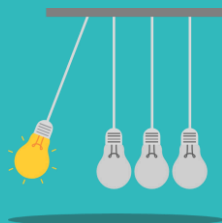
Uitname GGZ (overgang Wlz),
dubbele vergrijzing, lokale inzet
bij organiseren JZOJP etc.



Rijk komt in enkele gevallen gemeenten **tegemoet**

1 miljard euro incidentele **compensatie** voor **jeugdgroei** (12,1%) eerdere jaren in 2019-2021 toegekend (over drie jaren verdeeld)

143 miljoen euro gedeeltelijke compensatie per jaar voor veronderstelde inkomstenderving invoering abonnementstarief Wmo



Veel **onduidelijkheid** over **veranderingen toekomst** als onderdeel heroverweging financiële verhoudingen Rijk en gemeenten: **is het budget wel toereikend?**

Monitoring van veranderingen van groot belang voor **inzichtelijk maken van effecten van ontwikkelingen**



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Waarom dit onderzoek?	6
Aanleiding	7
Vraagstelling	8
Beperkingen coronacrisis (Covid-19)	9
Ontwikkelingen in het sociaal domein	10
Tot en met 2019	16
Veranderingen in cliëntenaantallen	17
Veranderingen in inkomsten en uitgaven	20
Vanaf 2020	23
Veranderingen in cliëntenaantallen	24
Veranderingen in inkomsten en uitgaven	27
Veranderingen in takenpakket	29
Wat betekent dit in zijn totaliteit voor de toekomst?	30

Waarom dit onderzoek?

Gemeenten zoeken naar manieren om effecten van ontwikkelingen in het sociaal domein te volgen

De decentralisatie van taken in het sociaal domein naar gemeenten vraagt doorlopend aandacht van gemeenten en afstemming met het Rijk. Niet alleen omdat er een stevige transformatie gaande is en die besloten ligt in de opgave, maar ook door de samenhangende bezuinigingen en diverse mutaties in beleid en ontwikkelingen in de maatschappij. De sociaal-maatschappelijke veranderingen in de maatschappij hebben samen met macro-economische ontwikkelingen invloed op cliëntenaantallen, benodigde en beschikbare budgetten en het takenpakket van gemeenten. Door de doorlopende ontwikkelingen en afspraken tussen Rijk en gemeenten zijn de lokale vertaling en het consequent volgen/monitoren van afspraken uitdagend. In deze rapportage zijn de grote bewegingen gestructureerd en ook ingevuld met beschikbare informatie (macroniveau). Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- De forse stijging van cliënten met Jeugdhulp in combinatie met een dalend budget heeft gezorgd voor druk op budgetten. Naast incidentele middelen 2019-2021 wordt de noodzaak van structurele middelen Jeugdhulp nu onderzocht.
- Met de overgang van de AWBZ naar Wmo en het recentere verdwijnen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage (met de invoering van het Wmo-abonnementstarief) is het aantal cliënten met Wmo flink toegenomen, waardoor het budget per cliënt is gedaald. Verwacht wordt dat met de beoogde substitutie en dubbele vergrijzing het benodigde budget op totaalniveau verder zal stijgen.
- Per 2019 is geen sprake meer van aparte integratie-uitkeringen voor het sociaal domein. De algemene uitkering (AU) bevat nu alle middelen en vormt de basis, waarbij accessen moeten compenseren voor wijziging in loonschaal voor huishoudelijke hulp en andere loonstijgingen vanaf 2020. Negatieve bijstellingen in accessen zorgen echter voor onzekerheid in de dekking van begrotingen bij gemeenten.
- De afbouw in SW-subsidie heeft druk gelegd op het beschikbare participatie-budget. Het budget per inwoner stijgt echter door dalende werkloosheid.

Effecten van ontwikkelingen zijn deels onderzocht en waar mogelijk zijn afspraken navolgbaar gemaakt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de monitor voor het abonnementstarief. In deze rapportage is getracht een overall beeld hierbij te geven met als doel de lokale vertaling te ondersteunen, afspraken met het Rijk te kunnen evalueren en in zijn totaliteit te bezien of middelen passend zijn bij taken van gemeenten. Dat om te voorkomen dat een discrepantie tussen benodigd en

beschikbaar budget maakt dat kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning vanuit gemeenten verder onder druk komen te staan. Gemeenten moeten voldoende financiële ruimte hebben om te transformeren en veranderingen te bewerkstelligen als preventie en substitutie met positief financieel effect op de lange termijn voor zowel gemeenten als het bredere zorg- en ondersteuningsdomein (Wlz, Zvw). Dit blijft vooralsnog onder druk staan, aangezien financiële dekking bij een evenredige toekenning uit accresstijging onvoldoende is.

Opbouw van dit document

Dit document is gedeeltelijk een update van de eerdere NDSD-notitie *'Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief'* en is opgebouwd conform de onderstaande blokken.

Effecten van ontwikkelingen zijn moeilijk navolgbaar
Aantal taken bij gemeenten is toegenomen

T/m 2019

Ontwikkelingen in verleden, heden en toekomst, van invloed op benodigd en beschikbaar budget gekwantificeerd (o.a. update op verschuivingen vanuit JZOJP)

Vanaf 2020

Conclusie: financiële dekking blijvend onder druk, belangrijk om effecten van ontwikkelingen vanuit verleden inzichtelijk te maken en ontwikkelingen in de toekomst te monitoren.

Door ontwikkelingen en bijstellingen zijn benodigde en beschikbare sociaal domein-budgetten moeilijk navolgbaar

Op 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in werking getreden. Vanaf 2015 zijn gemeenten daardoor verantwoordelijk voor deze taken in het sociaal domein. In deze grote operatie is een bezuinigingsopgave besloten. Hoewel gemeenten deze nieuwe taken sindsdien goed hebben opgepakt, ervaren gemeente domeinbreed druk op beschikbare middelen. Bij tekorten komen kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning en de beoogde transformatie onder druk te staan.

De invloed van macro-economische ontwikkelingen op het budget van de gemeente voor het sociaal domein zijn eerder in onderzoeken in beeld gebracht (zie o.a. *'Decentralisaties in praktijk: financiën Sociaal Domein rond het IBP'*¹ en *'Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief'*²). Macro-economische ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds de decentralisatie hebben invloed gehad op cliëntenaantallen, benodigde en beschikbare budgetten per cliënt en het takenpakket van gemeenten. Er zijn continu besprekingen en bijstellingen van afspraken, zoals bij het IBP. Hoewel Rijk en gemeenten samen optrekken, is het consequent volgen van afspraken ten aanzien van de aansluiting van beschikbaar en benodigd budget lastig. Ook omdat snel het idee bestaat dat bijvoorbeeld de groei van de AU meerdere uitdagingen tegelijk kan opvangen. Op dit moment lopen er dan ook diverse onderzoeken naar onder andere toereikendheid van jeugdhulpmiddelen, monitoring van de aanzuigende werking van het stoppen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo en de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein.

Door volumeveranderingen, veranderingen in inkomsten of kosten per cliënt dan wel veranderingen in het takenpakket van gemeenten lijkt het fictieve rijksbudget voor het sociaal domein, zowel eerder als nu dat dit meegroeit met het accres, niet altijd toereikend te zijn om uitgaven te dekken. Onderleggers van gehanteerde afspraken zijn mogelijk onvoldoende accuraat om de benodigde stijging in het budget te bevatten (o.a. OVA-toekenningen voor cao-loonstijgingen). Daarnaast zijn gemeenten voor meer taken verantwoordelijk geworden dan oorspronkelijk afgesproken.

Gemeenten vervullen daarnaast een grote rol in het vormgeven van de Juiste Zorg op de Juiste Plek, waarbij rendement van investeringen met positief effect op totaalniveau lang niet altijd bij gemeenten terugkomt. Gemeenten moeten bovendien voldoende financiële ruimte hebben om te transformeren en veranderingen te bewerkstelligen als preventie en substitutie met positief financieel effect op de lange termijn.

Vanuit de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein zijn er tevens beelden dat gemeenten met het verhogen van eigen effectiviteit en efficiëntie uitgaven kunnen terugdringen. Of beschikbaar budget daadwerkelijk niet aansluit op het benodigd budget is lastig te bepalen, doordat er naast ontwikkelingen continu besprekingen en bijstellingen van afspraken plaatsvinden. Zo zijn er nieuwe afspraken gemaakt rondom middelen voor Jeugd, de aanscherping van de meldcode voor Veilig Thuis en het intreden van Wmo-cliënten met een psychische aandoening in de Wlz. Daarbij is de overgang gemaakt naar het accres. Deze verandering maakt het voor de gemeenten nog complexer om de beschikbare budgetten te alloceren.

In dit onderzoek zijn effecten van ontwikkelingen onderzocht en afspraken navolgbaar gemaakt met als doel in zijn totaliteit te bezien of taken van gemeenten passend zijn bij middelen. In het onderzoek houden we rekening met ontwikkelingen vanaf 2015 die hebben plaatsgevonden, en invloed hebben op:

1. het aantal cliënten die zorg en ondersteuning ontvangen;
2. baten dan wel lasten per cliënt;
3. het takenpakket van gemeenten.

De volgende pagina's geven een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en de invloed daarvan op de budgetten.

Dit document is opgesteld voor de fase waarin het COVID-19-virus uitbrak in Nederland. Dit leidt ongetwijfeld tot herzieningen en bijstellingen van inzichten. Deze zijn in deze rapportage niet meegenomen.

Bron:

1. [NDSO](#)
2. [NDSO](#)

COVID-19 heeft een aanzienlijke impact op de financiën van de gemeenten

Deze notitie is grotendeels voor de COVID-19-uitbraak opgesteld. Dit betekent dat de analyses en scenario's zijn gebaseerd op ontwikkelingen voor de uitbraak van COVID-19. De COVID-19-uitbraak heeft echter wel een grote impact op de baten en lasten van gemeenten. Op deze pagina is een aantal van deze effecten beschreven.

Gemeenten dienen zorgaanbieders door te betalen

In deze omstandigheden betekent het dat er vaak geen zorg geleverd kan worden door aanbieders. De VNG heeft haar leden op 18 maart jl. opgeroepen om gecontracteerde zorgaanbieders door te betalen, ook als er geen prestatie wordt geleverd.¹ Het Rijk heeft deze oproep kracht bijgezet door op 25 maart jl., in afstemming met de VNG, een zeer dringend beroep te doen op gemeenten om de zorgaanbieders financiële zekerheid en ruimte te bieden tot in elk geval 1 juni 2020.² Indien dit niet gebeurt, kunnen zorgaanbieders omvallen en komt de continuïteit van de zorg in gevaar. Door de aanbieders door te betalen blijft er voldoende capaciteit beschikbaar voor toekomstige jeugdhulp en ondersteuning. Doorbetaling zonder daarvoor altijd een prestatie te leveren heeft grote impact op de meerkosten die kunnen ontstaan wanneer wachtlijsten die mogelijk ontstaan worden ingelopen. Het risico van langere wachtlijsten lijkt op de korte termijn afgewend, aanmeldingen zijn ook teruggelopen in veel gemeenten. Tegelijkertijd wordt verwacht dat veel vraag is uitgesteld en dat aanmeldingen pieken bij het verminderen van coronadreiging.

Mogelijke extra instroom na terugloop coronadreiging

De mentale en soms fysieke belasting van inwoners en zorgmedewerkers is op de proef gesteld, wat maakt dat er ook extra hulpvragen kunnen komen. Deze mogelijke boeggolf zal in dat geval extra kosten geven, waarvoor nu geen dekking bestaat. De druk op participatie-inspanningen is groot en het beroep op extra schuldhulpverlening laat zich al meer voorspellen. De economische gevolgen voor een deel van de inwoners zijn ondanks diverse steunmaatregelen van het Rijk ingrijpend.

Compensatie gemeenten voor meerkosten zorgaanbieders

De verlening van zorg en ondersteuning zal bij zorgaanbieders tot meerkosten kunnen leiden in deze periode, doordat zij zich moeten houden aan de richtlijnen van het RIVM. Minister De Jonge heeft aangegeven dat meerkosten die direct voortkomen uit deze maatregelen vergoed zullen worden. Het Rijk zal daarbij gemeenten compenseren voor deze meerkosten die zij aan hun zorgaanbieders betalen.³ Dekking is er minder voor de extra inzet op aangepaste verantwoording die aandacht vraagt. Niet in de laatste plaats omdat de kans op onrechtmatige declaraties in de huidige situatie toeneemt.

Pgb-regelgeving is voor deze periode versoepeld

Ook de zorgaanbieders die de zorg vergoed krijgen middels een persoonsgebonden budget (pgb) zullen moeten worden gecompenseerd door gemeenten. De niet-gecontracteerde aanbieders dienen volgens de VNG in aanmerking te komen voor een extra vergoeding (via het pgb) van bijvoorbeeld meerkosten. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten extra budget storten voor budgethouders indien de situatie dat vereist. De regelgeving rondom het pgb wordt tijdelijk verruimd om de zorg door te laten gaan. Daarbij is het tot 1 juni 2020, in afstemming met de gemeente, mogelijk om extra uren zorg in te kopen bij een zorgverlener waar de cliënt al een contract mee heeft.⁴

Digitale revolutie kan transformatie versnellen

In de schaduw zijn ook mooie ontwikkelingen merkbaar. Gemeenten zullen niet nalaten ook versnelling te vinden op de transformatie. Aanbieders en gemeenten hebben in de afgelopen weken gezien hoe blended-care en digitale oplossingen een vlucht nemen en vaak passende ondersteuning brengen. Door deze versnelling voort te zetten is doelmatigheid te vergroten.

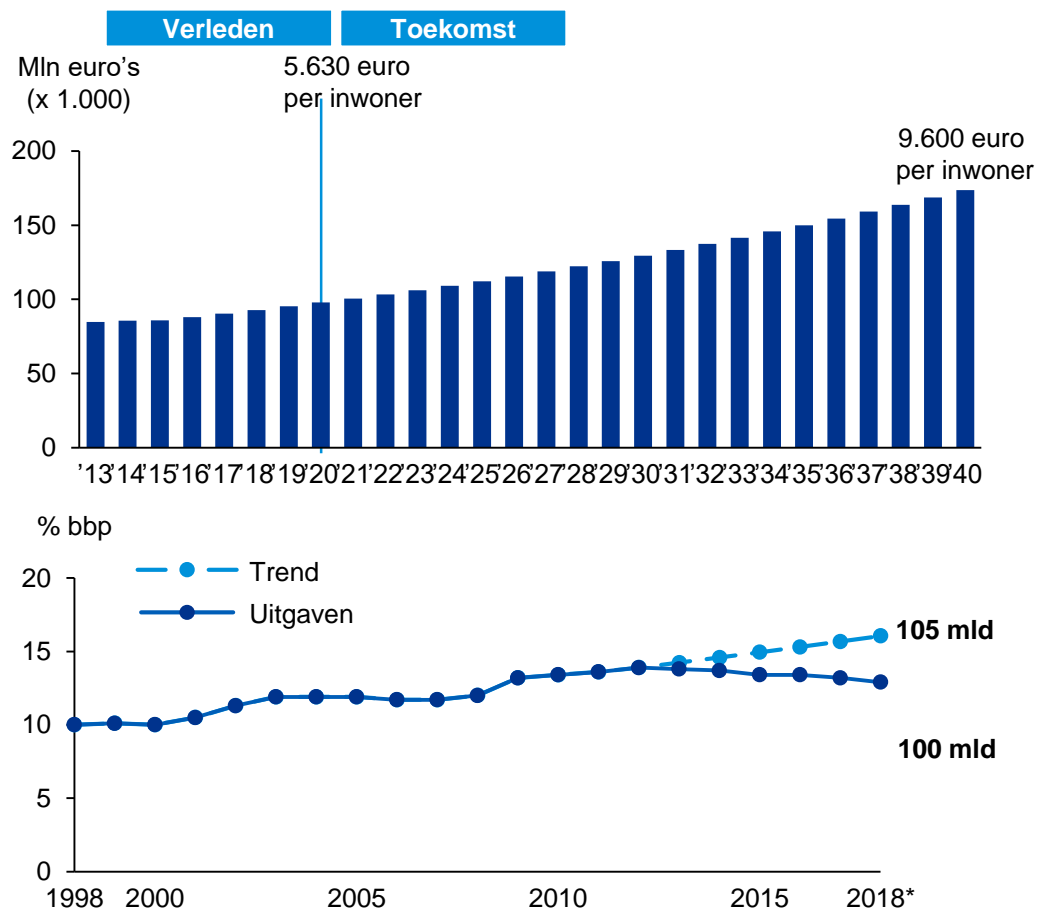
Financiële COVID-19-risico's buiten het sociaal domein

Naast gevolgen binnen het sociaal domein dragen gemeenten veel risico vanuit overige regelingen en extra kosten. De Tozo-regeling, steun voor de culturele sector, en kosten voor verkeersmaatregelen vallen in het niet bij de nadere economische gevolgen. Effecten hiervan zijn nog onbekend.

Bron:

1. [VNG](#)
2. [VNG](#)
3. [Rijksoverheid](#)
4. [VNG](#)

Af buigen van groei zorgkosten is essentieel. Decentralisaties en andere maatregelen dragen hier in belangrijke mate aan bij



Bron:

1. CBS
2. CBS

3. CBS
4. RIVM: Methodologie Trendskenario VTV
5. RIVM: Toekomstverkenning

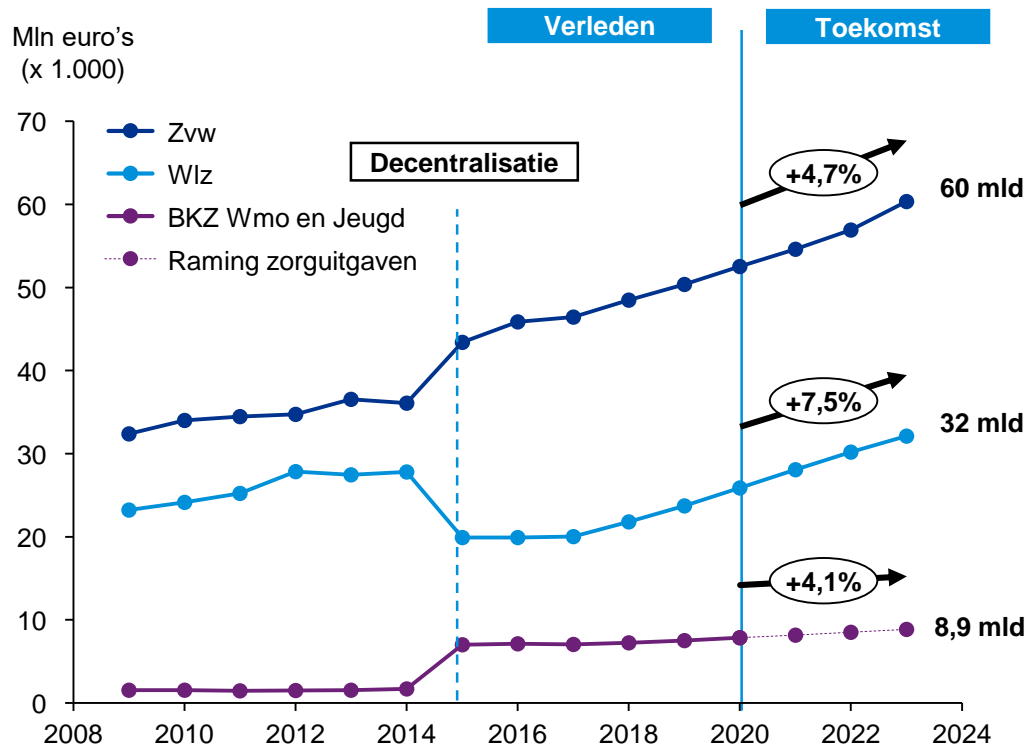
Verdubbeling van zorguitgaven in 2040 wanneer zorguitgaven blijven stijgen in het huidige tempo

Wanneer zorguitgaven de trend over 2003-2018 volgen, stijgen de zorguitgaven tot 174 miljard euro in 2040. De zorguitgaven zijn gebaseerd op de Zorgrekeningen van het CBS.^{1,2,3} Deze beschrijven alle (directe) maatschappelijke uitgaven aan gezondheid en welzijn, waarbij direct contact is met de patiënt of cliënt, en activiteiten van beleid, beheer en verzekering van gezondheids- en welzijnszorg. Hier worden echter de kosten voor de welzijnssector, jeugdhulp en kinderopvang van afgehaald, aangezien deze grotendeels niet aan gezondheid gerelateerd zijn.⁴ Dit betekent een verdubbeling van de zorguitgaven ten opzichte van 2015. In de trendanalyse is de recente kostenbeheersing door o.a. het decentraliseren van zorgtaken naar het sociaal domein meegenomen. De verdubbeling is in lijn met de verdubbeling van de zorguitgaven exclusief de uitgaven voor welzijn, jeugd en kinderopvang over 2015-2040 gerapporteerd in de [Volksgezondheid Toekomst Verkenning](#).⁵ De zorguitgaven per burger stijgen van 5.300 euro in 2018 tot 9.600 euro in 2040.^{1,2,3} Er zal een ombuiging moeten plaatsvinden in de zorguitgaven, aangezien de betaalbaarheid van de zorg anders in het geding komt.

Absolute zorguitgaven zijn gegroeid in 2012-2018, maar minder hard dan het bbp

In absolute zin namen de zorguitgaven in brede zin toe. De zorguitgaven stegen tussen 2012-2018 echter minder hard dan het bbp. Indien de zorguitgaven over 2012-2018 even hard waren gestegen als tussen 1998-2012, dan zouden de uitgaven in 2018 5 miljard euro hoger zijn uitgekomen.^{1,2,3} De ingezette afgevlakte groei volgt deels uit effecten van hoofdlijnaakkoorden alsook uit de rol die het sociaal domein speelt in het begrenzen. Zie hiervoor ook de eerdere notitie '*Organisatie van de financiën voor zorg in ander perspectief*' en volgende pagina's.

Zorguitgaven groeien in brede zin waardoor spanning op financiële dekking blijft



Noot:

1. De figuur bevat de brutozorguitgaven begroot in het BKZ en de IUSD-uitkeringen voor de Wmo en Jeugd. Trends in BKZ-zorguitgaven voor verschillende wetten geven een indicatie voor de ontwikkeling in begrote uitgaven per wet.
2. De analyses en scenario's zijn gebaseerd op ontwikkelingen voor de uitbraak van COVID-19.
3. In de figuur zijn de incidentele middelen niet meegenomen.

Bron (noot bij bron: steeds zijn de meest recente uitgaven uit de begrotingen gebruikt):

1. Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2009-2020.
2. CPB: Middellangetermijnverkenning 2022-2025.

Gedeeltelijke overheveling van budgetten AWBZ en Zvw-GGZ naar Wmo en Jeugd in 2015

In 2015 zijn er zorgtaken gedecentraliseerd en hebben gemeenten deze zorgtaken erbij gekregen. Voor het overnemen van de zorgtaken is een gedeelte van het budget van de AWBZ overgeheveld naar decentralisatie-uitkeringen Wmo en Jeugd. Daarnaast is een gedeelte van het Zvw-budget voor jeugd-GGZ overgeheveld naar de Jeugdwet.¹

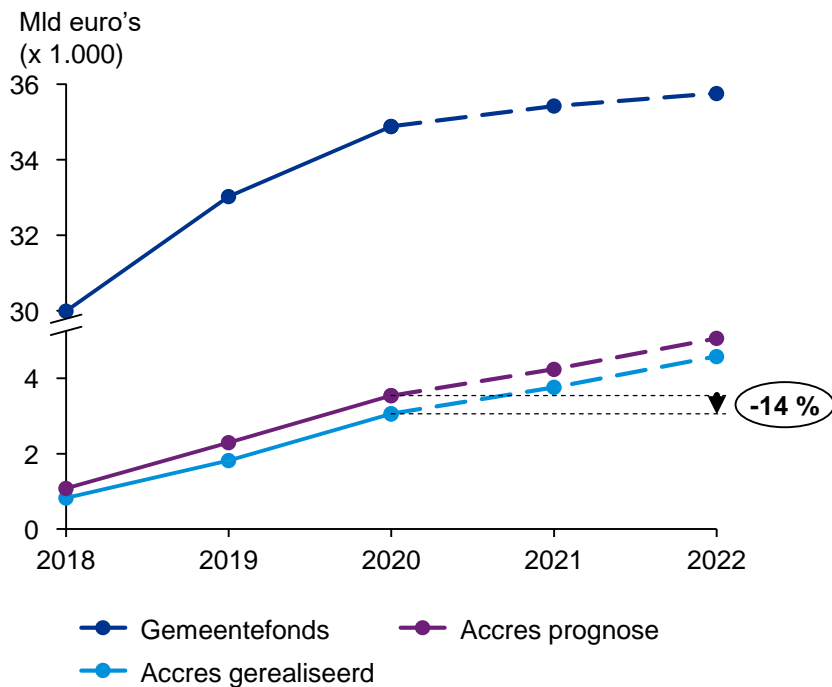
Verdere daling van het aandeel van de Wmo en Jeugdwet in de totale begrote zorguitgaven

Doordat de budgetten voor Wmo en Jeugd minder hard stijgen dan de budgetten voor de Zvw en Wlz, daalt het aandeel van Wmo en Jeugd in het totale zorgbudget verder van 9,1% in 2020 naar 8,5% in 2023.^{1,2}

Raming CPB zorgkosten Jeugd en Wmo 8,9 miljard euro

CPB raamt de zorgkostengroei voor Jeugd en Wmo op 4,1%. Indien die trend wordt gevolgd en ervan uit wordt gegaan dat het huidige budget voor Jeugd en Wmo dekkend is, komt het benodigde budget uit op 8,9 miljard euro. De groei is dan lager dan in andere domeinen (Zvw en Wlz) en komt alsnog niet overeen met de indicatiebegrotingen van BKZ Jeugd en Wmo, zoals weergegeven op de volgende pagina. De CPB-raming is hoger dan de verwachte groei van het accres. Hierdoor loopt de spanning op de financiële dekking in het sociaal domein verder op.

Accres als onderdeel algemene uitkering vormt een belangrijke inkomstenbron om te volgen



Bijstellingen in accres brengen onzekerheid met zich mee

Vanaf 2019 wordt het grootste deel van de Wmo en de Jeugdwet niet meer bekostigd vanuit de integratie-uitkering van het BKZ maar vanuit de algemene uitkering van het Gemeentefonds (na accrestoevoeging in 2019).

Uitgaven voor dit gedeelte van de Wmo en Jeugdwet stijgen vanaf 2020 mee met de accresstijging van het gemeentefonds. Het maakt dat de financiële beheersing door gemeenten per 2020 anders bekeken dient te worden.

Omdat de middelen voor het sociaal domein nu en in de toekomst mee bewegen met rijksuitgaven is het van belang dat gemeenten ook duidelijke eigen begrotingen organiseren en ervoor beducht zijn dat middelen in het Gemeentefonds gedurende het jaar worden bijgesteld. Zo heeft het Rijk de afgelopen jaren minder uitgegeven dan begroot. Dit geeft ongewenste effecten bij gemeenten bij het opnieuw sluitend maken van budgetten. In de Tweede Kamer is de motie Segers aangenomen om de ongewenste effecten van schommelingen in accres tegen te gaan. **Aangedragen oplossingen lijken echter nog niet afdoende om voorspelbaarheid, transparantie en uitlegbaarheid van het accres in voldoende mate te verhogen.**^{5,6}

Noot:

Het gerealiseerde accres is bepaald op basis van het cumulatieve accres zonder mutaties.

Bron (noot bij bron: Er is steeds gebruikgemaakt van de meest recente uitgaven van de begrotingen):

1. Septembercirculaire en bijlagen IUSD Wmo en Jeugd 2015-2019 van het gemeentefonds

2. [CPB](#): Middellangetermijnverkenning 2022-2025

3. Budgetten: Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2018-2020

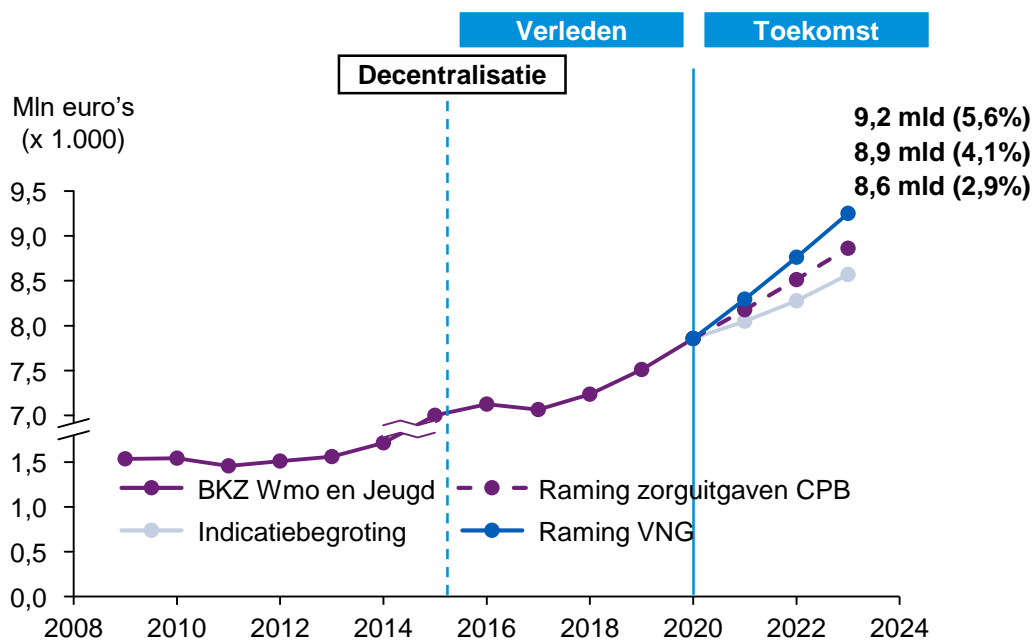
4. Prognose accres: [VNG](#)

5. [Binnenlands Bestuur](#)

6. [VNG](#)

7. [Binnenlands Bestuur](#)

Budget Jeugd en Wmo kent bandbreedte aangezien gemeenten hier alloceren vanuit AU



Noot:

1. De figuur bevat bruto-uitgaven begroot in het BKZ en de IUSD-uitkeringen voor de Wmo en Jeugd.
2. De doorontwikkeling van de uitgaven van de Wmo en Jeugdwet is gebaseerd op de indexatie van de IUSD Wmo en Jeugd in het Gemeentefonds in de septembercirculaire, en accres, plafond btw-compensatiefonds en gemeenteapparaatmutaties.
3. In de figuur zijn de incidentele middelen niet meegenomen.

Bron (noot bij bron: Er is steeds gebruikgemaakt van de meest recente uitgaven van de begrotingen):

1. Septembercirculaire en bijlagen IUSD Wmo en Jeugd 2015-2019 van het gemeentefonds

2. [CPB: Middellangetermijnverkenning 2022-2025](#)
3. [Budgetten: Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2018 - 2020](#)
4. [Prognose accres: VNG](#)
5. [Binnenlands Bestuur](#)
6. [VNG](#)
7. [Binnenlands Bestuur](#)

Gemeentefonds accommodeert minder uitgaven Wmo en Jeugdwet dan zorgkostenraming VNG en CPB

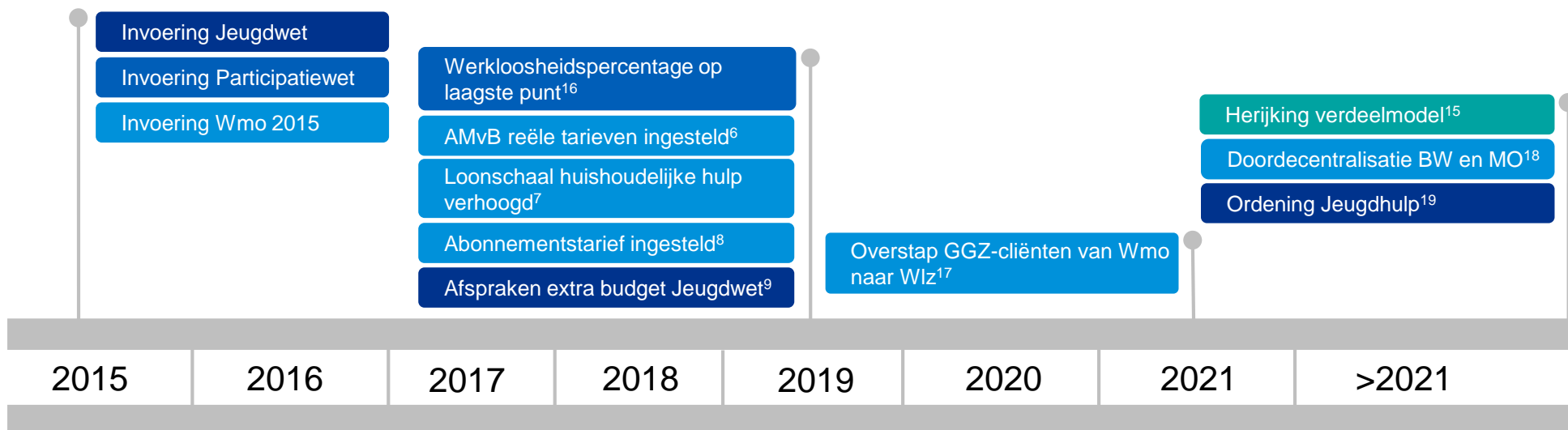
Doorontwikkeling van de eerder bekostigde BKZ-uitgaven gecombineerd met de integratie-uitkering uit het BKZ, laat bij evenredige toekenning van AU een stijging zien in de begrote uitgaven voor de Wmo en Jeugdwet over 2018-2023 van gemiddeld 2,9% per jaar (grijze lijn grafiek). De budgetten voor Jeugd en Wmo groeien hiermee tot 8,6 miljard euro, ervan uitgaande dat de huidige budgetten toereikend zijn (onderschatting).

Dit komt echter niet overeen met de raming van het CPB, van 8,9 miljard euro. **Dit betekent dat er in de begrotingen een jaarlijks tekort is dat per 2023 oploopt tot 0,3 miljard euro.** Bedragen zijn zonder incidentele middelen en ook zonder de werkelijke uitgaven van gemeenten die hoger liggen. Daarnaast prognosticeert de VNG een groei in Wmo van 7%, wat een groei van ongeveer 5,6% oplevert voor Wmo en Jeugd samen, indien het Jeugdbudget groeit volgens de CPB-raming.⁷ Dit zou een bedrag van 9,2 miljard euro betekenen en **een jaarlijks tekort ten opzichte van het AU dat per 2023 oploopt tot 0,5 miljard euro.** Dit is wederom zonder het verschil met werkelijke uitgaven van gemeenten, die al hoger liggen. Hier gaan we verder in deze rapportage op in.

Gemeenten bepalen feitelijke ruimte in verdeling middelen AU

Ook de brede **rijksuitgaven voor zorg zullen aankomende jaren stijgen door bijvoorbeeld de vergrijzing**.^{1,2,3} Dit laat het accres ook groeien. Je kunt dus stellen dat het inhoudelijk logisch is dat gemeenten de extra middelen in de AU niet evenredig over de verschillende domeinen of clusters verdelen, maar een groter deel aan het sociaal domein toekennen (onevenredig). **Dit vraagt afstemming en overeenstemming bij de begrotingsbehandeling bij gemeenten** en zet afstemming over uitgaven voor thema's als woningmarkt en energietransitie onder druk.

Ontwikkelingen door de jaren hebben effect op de beleidsvoering en financiële ruimte in het sociaal domein



Bron:

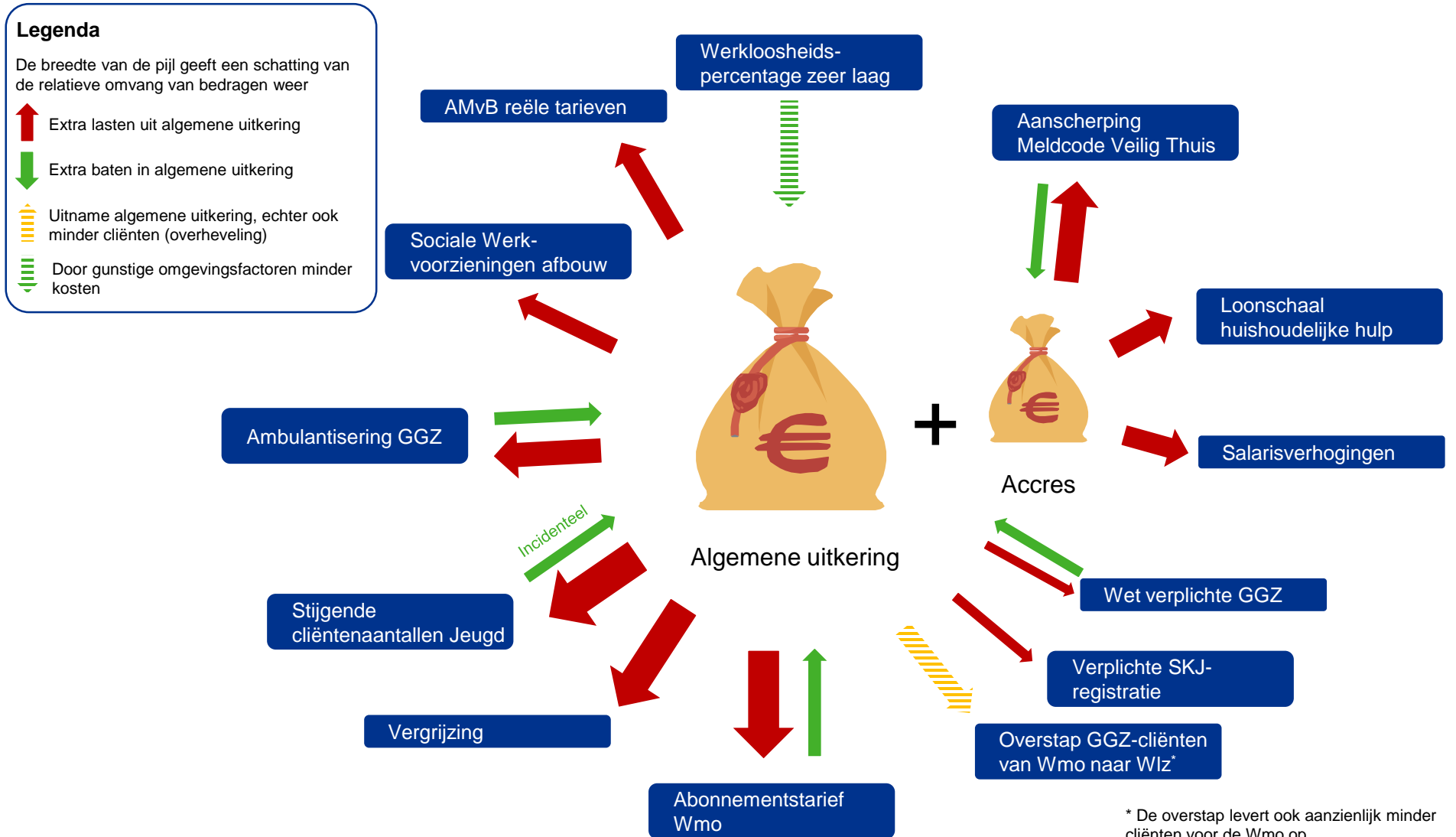
1. [VNG](#)
2. [VNG](#)
3. [Zorgwijzer](#)
4. [Divosa](#)
5. [VNG](#)

6. [Staatsbeleid](#)
7. [VNG](#)
8. [Eerste Kamer](#)
9. [Rijksoverheid](#)
10. [VNG](#)

11. [Rijksoverheid](#)
12. [CAK](#)
13. [VNG](#)
14. [CAK](#)
15. [Rijksoverheid](#)

16. [NOS](#)
17. [Informatie langdurige zorg](#)
18. [VNG](#)
19. [Rijksoverheid](#)

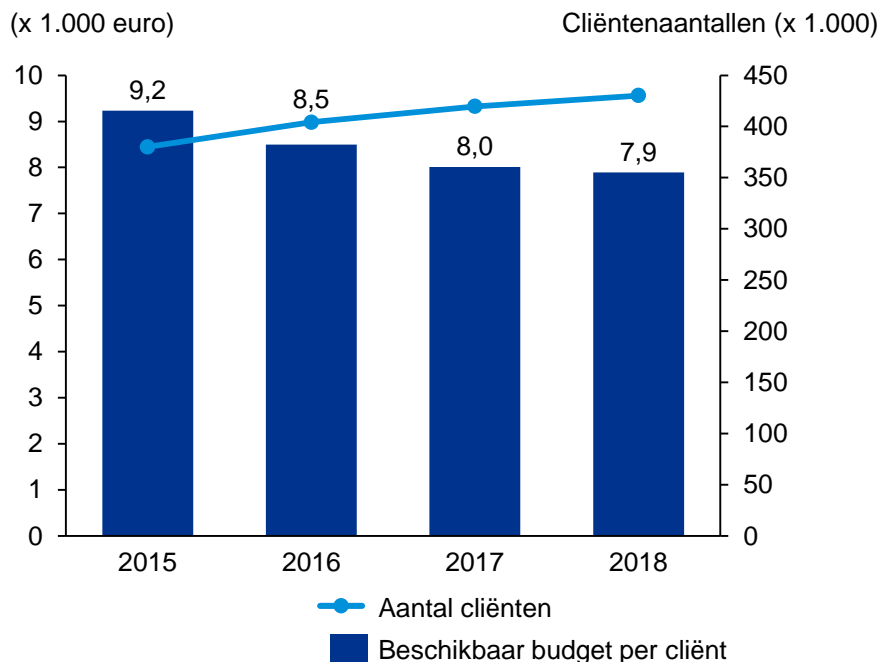
Ontwikkelingen en effect op algemene uitkering



* De overstap levert ook aanzienlijk minder cliënten voor de Wmo op

Tot en met 2019

Verschuivingen in budgetten en cliëntenaantallen geven voor Jeugd een hogere druk dan verwacht



Bron:

1. Cliëntaantal 2015-2018: CBS
2. [CPB, Budget 2011](#)
3. Budget 2015-2016: Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2009-2019 waarbij de meest recente uitgaven uit de begrotingen zijn gebruikt
4. [VNG](#)
5. Overleg sociaal domein: Reflectie gemeenten op gebruik jeugdhulp volgens CBS, verdieping naar aanleiding van bijeenkomst van 12 december, 20 december 2017
6. [Werkdocument financiën sociaal domein rond het IBP, april 2018](#)
7. [Significant](#): Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten
8. [KPMG](#): Inzicht in besteding jeugdmiddelen, januari 2020

Bij de decentralisatie van jeugdhulptaken in 2015 hebben er kortingen plaatsgevonden

Bij de overgang van de Jeugd-AWBZ, Jeugd-GGZ, provinciale jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering naar de Jeugdwet zijn gemeenten akkoord gegaan met een korting van het eerder begrote budget voor deze zorg. Het idee was dat efficiëntieslagen te behalen zijn als de zorg dichterbij en slimmer georganiseerd kan worden. De periode voor 2015 kende ook al volumegroei in de AWBZ en vooral Jeugdzorg; daarmee was de opgave al extra uitdagend. In totaal zijn de gemeenten tussen 2015-2018 voor meer dan 870 miljoen euro gekort op het budget, terwijl in eerdere jaren budgetten jaarlijks stegen. Het aantal jeugdhulpcliënten steeg over 2014-2018 met 3% per jaar.^{1,2,3,4,5}

Daarentegen is het aantal cliënten in de Jeugdwet sinds 2015 flink gestegen

Significant heeft in april 2019 een benchmark uitgevoerd in 26 gemeenten. Hieruit kwam naar voren dat in driekwart van de onderzochte gemeenten sinds 2015 meer jongeren jeugdhulp ontvangen. In een derde van de gemeenten gaat het om een stijging van meer dan 10%.⁷

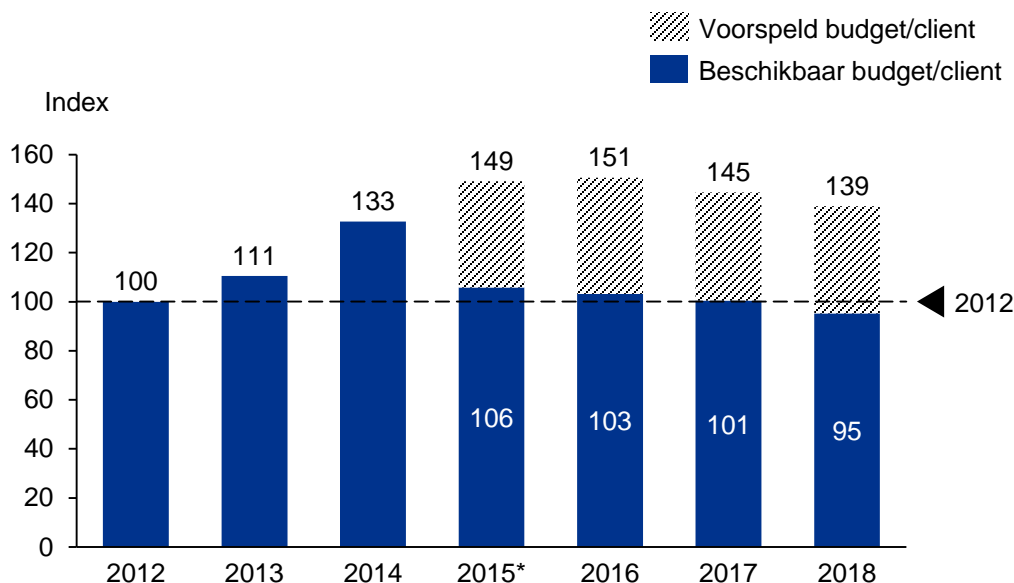
Bij gemeenten lijkt daarnaast de zorgzwaarte te zijn gestegen met hogere kosten per cliënt tot gevolg

Ook blijkt uit hetzelfde onderzoek van Significant dat de uitgaven van de onderzochte gemeenten meer zijn toegenomen dan het volume. Hiervoor worden verschillende oorzaken genoemd, zoals de toenemende complexiteit van de problematiek van cliënten en dat er administratief zwaardere zorg wordt voorgesteld dan nodig is.⁷ Dit is voor Jeugd bevestigd en verdiept in een verdiepingsonderzoek onder negen gemeenten (niet landelijk representatief) dat recent is uitgevoerd door KPMG.⁸

Rijksvergoeding per cliënt met 14% gedaald tussen 2015-2018

Door efficiencykortingen en een stijging in het aantal cliënten is het budget per cliënt flink gedaald met 14% van ongeveer 9.200 euro per cliënt naar ongeveer 7.900 euro per cliënt.^{2,4}

Wlz bespaart landelijk kosten, echter geeft gemeenten aanvullende uitdaging met gedaald Wmo-budget per cliënt



Voorspeld Wmo-budget per cliënt met overname AWBZ-zorgtaken niet gerealiseerd

Bij de overgang van de AWBZ naar de Wlz zijn er AWBZ-taken overgeheveld naar de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw. Gemeenten hebben hierbij taken gekregen waarvoor het Rijk voorheen verantwoordelijk was, maar gemeenten moeten dit met minder budget doen dan er voorheen was. Het aantal Wmo-cliënten steeg harder dan voorspeld, zonder compensatie in budget. Meer mensen werden ondersteund in de Wmo en het aantal in de Wlz nam meer af dan voorspeld. Deze ontwikkeling maakt dat het beschikbare budget per Wmo-cliënt in 2015 circa 30% lager lag dan voorspeld.^{2,3,4,5}

Met invoering Wmo 2015 krijgen gemeenten meer taken en bespaart het Rijk jaarlijks aanvullend 1,3 miljard euro

Met de invoering van de Wmo 2015 heeft het Rijk in 2015 1,1 miljard euro bespaard en daarna jaarlijks ruim 1,3 miljard euro. Daarnaast ging de decentralisatie reeds gepaard met 870 miljoen euro efficiencykorting.

De zorgvraag in de Wmo blijft almaar stijgen

Ook na 2019 blijft de groei doorzetten. Zie ook verderop. In 2019 concludeerde de VNG dat de gemeentelijke Wmo-uitgaven de komende vijf jaar met jaarlijks 7% stijgen. Hierbij gaven zij aan dat de bekostiging en sturing van de Wmo noodzakelijk is. Zeer vergrijzende gemeenten stellen dat er beperkte sturingsmiddelen zijn en dat zij daardoor onder grote druk komen te staan. Daarnaast hanteert de Wlz andere, strengere, toegangscriteria dan de AWBZ. Ook kunnen inwoners te maken krijgen met een hogere eigen bijdrage en minder zorguren bij de Wlz dan bij de Wmo. Voor veel inwoners (en hulpverleners) is dit een reden om geen beroep te doen op de Wlz. Het is echter onbekend in hoeverre mensen die vroeger naar een instelling zouden zijn gegaan maar nu thuis blijven wonen een beroep doen op de Wmo.^{6,7,8}

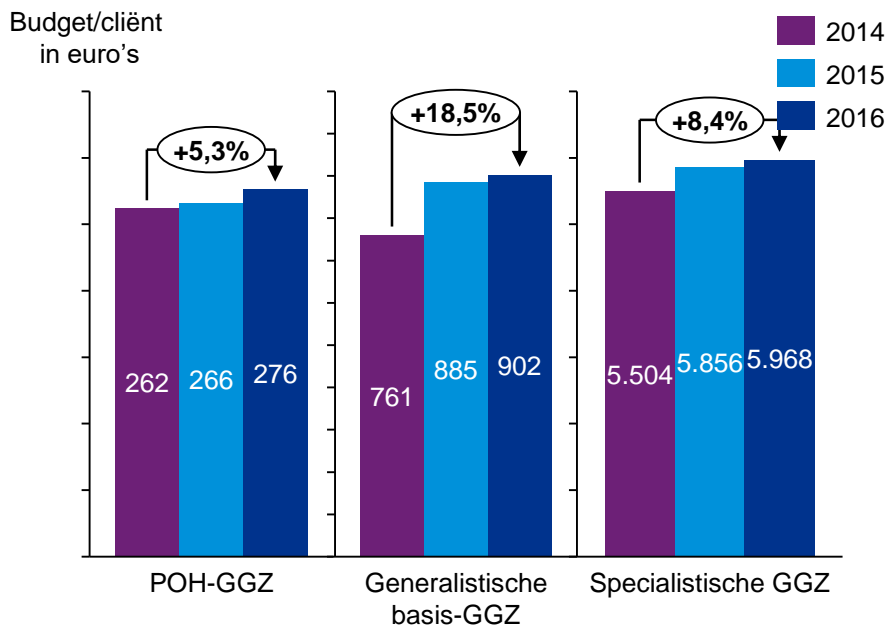
Noot:

1. De cliëntenaantallen in 2015 zijn beperkt geregistreerd
2. Het draait hierbij om het budget dat beschikbaar is gesteld vanuit het Rijk. Er is geen onderzoek gedaan of deze budgetten toereikend zijn om de gestelde taken uit te voeren

Bron:

1. Cliëntaantal 2011-2014: [MLZ](#)
2. Cliëntaantal 2015: GMSD
3. Cliëntaantal 2016-2018: CBS
4. Budget: Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2009-2019 waarbij de meest recente uitgaven uit de begrotingen zijn gebruikt
5. [Zorgwijzer](#): De projectie van de volumestijging voorspelt een toename van ca. 430.000 cliënten, ca. 170.000 cliënten onder het daadwerkelijke cliëntaantal
6. [Binnenlands Bestuur](#)
7. [SCP](#): Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking
8. [SCP](#): De Wmo 2015 in praktijk

Stijgingen in cliëntenaantallen worden deels gedreven door substitutie van taken en ambulantisering vanuit de MSZ en (S)GGZ



Beleidsmatige veranderingen in GGZ leiden tot hogere ambulantisering

In 2012 hebben de overheid, zorgverzekeraars en zorgaanbieders een bestuurlijk akkoord gesloten over de ambulantisering van de GGZ, waarbij zij de ambitie hadden om de bedden capaciteit tot 2020 met 1/3 deel af te bouwen. Het toenmalige bestuurlijk akkoord is inmiddels van tafel. Het aantal verblijfsdagen in de gespecialiseerde GGZ is in de periode 2013-2017 gedaald met 24%. Er is ingezet om bij GGZ-problematiek een opname te voorkomen en patiënten zo veel mogelijk ambulant te behandelen. De ambitie om verder te ambulantiseren is per 2019 teruggeschroefd van 20% naar 10%.^{1,2}

Juiste Zorg op de Juiste Plek leidt tot een verschuiving van cliënten van de zwaardere zorg naar lichtere zorgechelons

In de rapportage Monitor Generalistische Basis-GGZ van 2018 kwam duidelijk naar voren dat het aantal cliënten in behandeling in de generalistische basis-GGZ en bij de POH-GGZ afgelopen jaren aanzienlijk toenam. Mede door de verschuiving steeg het budget per cliënt fors over 2014-2016 in alle Zvw-GGZ-echelons. Dit heeft ermee te maken dat behandeling voor cliënten met een complexere zorgbehoefte verschuift van zwaardere naar lichtere echelons. Door de verschuiving blijven de cliënten met de meest complexe zorgbehoefte in het zwaarste echelon over en stijgt de complexiteit van de zorgbehoefte in alle echelons.³

Verdere substitutie beoogd in het hoofdlijnenakkoord waardoor de behoefte aan ondersteuning vanuit het sociaal domein stijgt

In 2019 is er met VWS onderhandeld over een claim voor de GGZ. Deze was deels gegrond op opvang van gevolgen van ambulantisering uit GGZ-instellingen en deels op wachtlijsten voor beschermd wonen. Het resultaat hiervan was dat er 50 miljoen euro bij het Gemeentefonds werd gevoegd in 2019. Dit bedrag wordt jaarlijks verhoogd tot een bedrag van 95 miljoen in 2022.²

Bestuurlijke afspraken over drie GGZ-onderzoeken te maken

Afgelopen jaren is er al veel zorg geambulantiséerd. Er is echter te weinig overeenstemming tussen het Rijk en de gemeenten over het beeld van de huidige situatie. Daarom lopen er meerdere onderzoeken om een structureel financieel totaal kader GGZ te maken op basis van feiten. Dit gaat over de wachtlijstproblematiek, de extramuralisering GGZ en de monitoring van de ambulante infrastructuur.^{4,5,6}

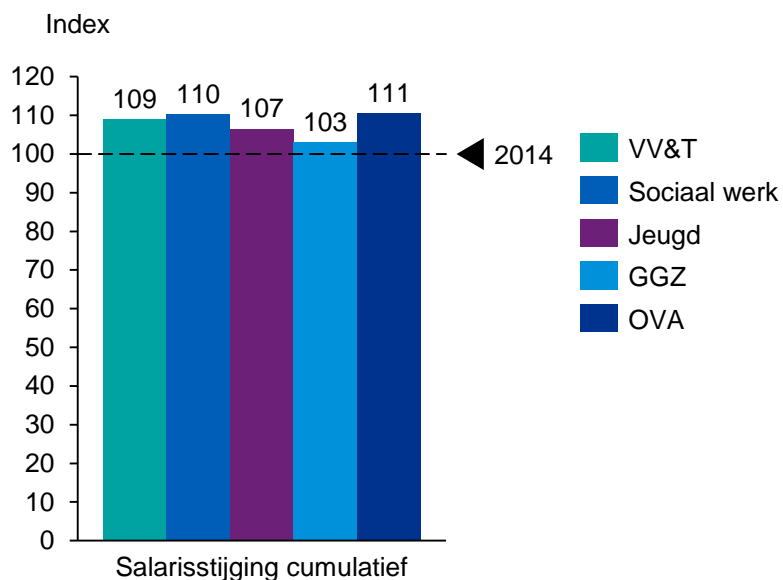
Noot:

1. Cliënten met behandeling met financiering vanuit de Zvw.
2. Budget op basis van DBC-uitgaven. Eigen bijdragen zijn niet meegenomen.
3. In 2014 is het GGZ-stelsel hervormd. Het stelsel na 2015 is niet een-op-een te vergelijken met het stelsel na 2014. Daarom zijn eerdere jaren buiten beschouwing gelaten.
4. Cliënten onder de 18 behandeld vanuit de Zvw zijn in 2014 buiten beschouwing gelaten.
5. Cijfers uit 2017-2019 zijn niet openbaar beschikbaar.

Bron:

1. [Vektis](#)
2. [VNG](#)
3. [Monitor Generalistische Basis-GGZ KPMG 2018](#), in opdracht van het ministerie van VWS
4. Memo Stuurgroep 'Paraplu GGZ'
5. VNG
6. [Rijksoverheid](#)

Druk op prijs volgt getrapt door arbeidsmarktkrapte en looneisen. In het SD zijn deze tot 2019 gecompenseerd via OVA-middelen



Salarisverhogingen werden voorheen met OVA-middelen betaald; cumulatief waren deze middelen in aanleg dekkend

In de figuur links zijn de cumulatieve salarisstijgingen van 2015 tot en met 2019 weergegeven, met daarnaast de OVA-middelen. De loon- en prijsbijstelling die vanuit het ministerie van VWS wordt toegevoegd aan de algemene uitkering is gebaseerd op afspraken (OVA-convenant) die voor de gehele zorg zijn gemaakt. De OVA-middelen zijn bedoeld om loon- en prijsstijgingen te kunnen financieren. Door de jaren heen lijken de OVA-middelen dekkend te zijn geweest voor de salarisstijgingen. Ook in onderstaande tabel komt naar voren dat de OVA-middelen vaak hoger lagen dan de salarisverhogingen. Voor 2015 liggen de OVA-middelen aanzienlijk lager dan de salarisverhogingen. Ook in de andere jaren liggen de salarisverhogingen van één of twee sectoren altijd boven de OVA-middelen. Dit wordt echter gecompenseerd in de jaren ervoor of erna. Dit maakt dat de totale OVA-middelen in theorie wel toereikend zijn. Uitgangspunt hierbij is dat het bronbedrag waarover de stijging wordt toegepast klopt, maar gemeenten geven meer uit waardoor er alsnog druk ontstaat.

Vanaf 2020 worden gemeenten geacht de loonstijging als gevolg van de nieuwe loonschaal de komende jaren op te vangen uit de accresafspraken zoals opgenomen in het Interbestuurlijk programma (IBP). Je kunt stellen dat als gemeenten in het accres zogenaamde OVA-middelen reserveren, dit dekkend zou moeten zijn voor de looneisen. Het is hierbij opnieuw wel van belang te zeggen dat dit klopt wanneer de omvang ervan in de pas loopt met de salarissom. Wanneer uitgaven al hoger zijn, blijven gemeenten door de stijgingen snel tekorten ontwikkelen.

	2015	2016	2017	2018	2019
OVA	0,08%	1,74%	2,04%	2,96%	3,42%
VV&T	1,75%	1,90%	1,00%	4,00%	0,00%
Sociaal werk	1,00%	1,50%	1,65%	2,00%	3,75%
Jeugd	0,40%	1,85%	2,30%	1,35%	0,50%
GGZ	0%	0%	0%	0%	3%

Salarisstijgingen per jaar per sector

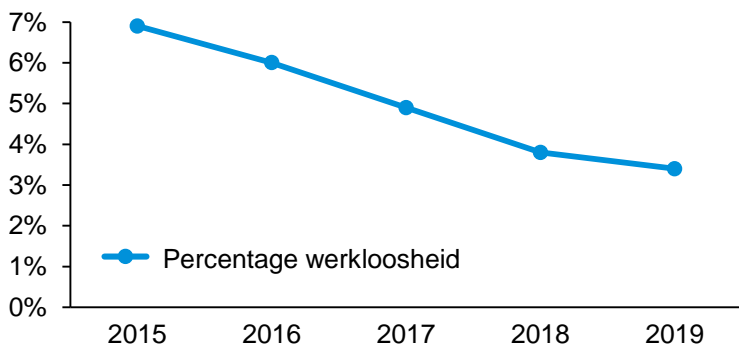
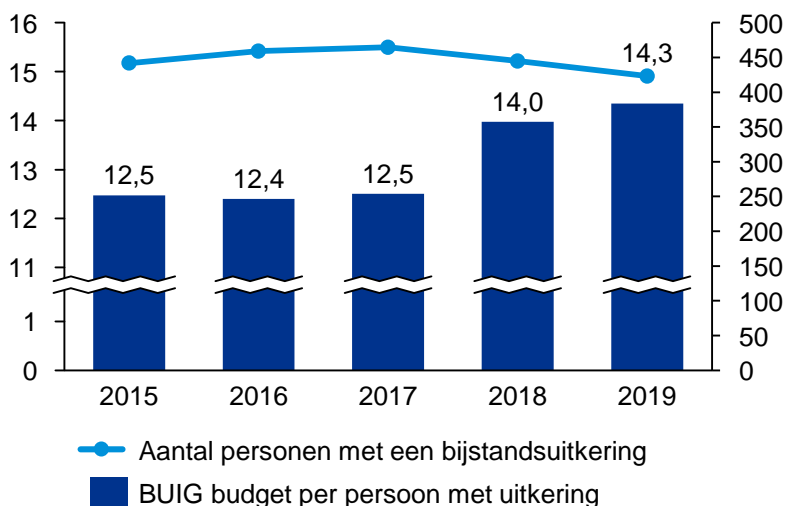
Noot:
Als de feitelijke indexatie die gemeenten kregen in het jaar T-1 anders was dan de vooraf ingeschatte indexatie in het jaar T-2, dan wordt dit in het tarief T-1 verwerkt. Op die manier worden de tarieven nooit met meer geïndexeerd dan gemeenten van het Rijk in het macrobudget krijgen.⁶

- Bron:
1. OVA: [NZA](#)
 2. Jeugd: [Salaris informatie](#)
 3. VV&T: [Salaris informatie](#)
 4. GGZ: [Salaris informatie](#)
 5. Sociaal Werk: [Salaris informatie](#)
 6. [VNG](#)

Lagere werkloosheid heeft mogelijk positief effect op ondersteuningsbehoefte sociaal domein, echter investeringsdruk blijft

Beschikbaar budget
(x 1.000 euro)

Aantal personen
(x 1.000)



De aantrekkende economie geeft een lagere werkloosheid; wel blijft er druk op middelen om mensen aan het werk te helpen en te houden

Het aantal personen met een bijstandsuitkering (tot de AOW-leeftijd) daalde in de jaren 2018 en 2019 sterk: van 465.000 in 2017 naar 423.000 in 2019.¹ Dit is nadat er een eerdere een stijging te zien was in 2015 en 2016. Daarnaast is het werkzoekendenpercentage sinds 2015 gedaald naar 3,4%.² Het hebben van (betaald) werk is een vorm van zingeving die zorg kan voorkomen. De lagere werkloosheid kan zo een positief effect hebben. Tegelijk staat er spanning op het investeren om mensen aan het werk te krijgen en te houden, mede vanwege de grote tekorten in de Wmo en Jeugd en het benutten van middelen verbonden aan de Participatiewet. Een andere en meer integrale manier van bekostigen zou daarbij gewenst zijn.

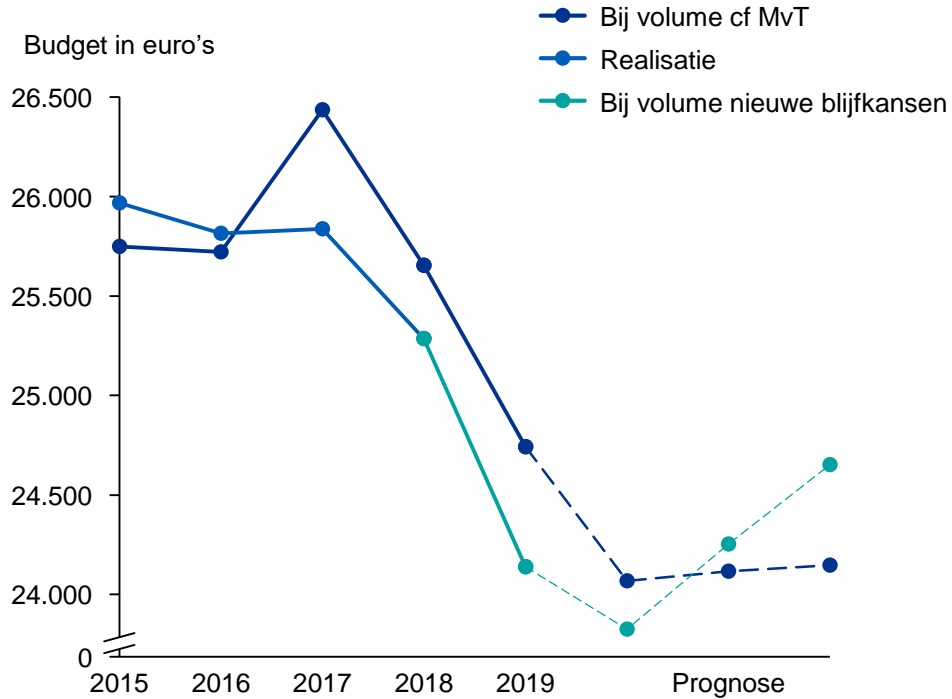
Een hoge arbeidsparticipatie impliceert dat meer mensen aan het werk zijn en minder mensen vanuit het bijstandsbudget (gebundelde uitkering BUIG) ondersteund hoeven te worden. Dit kan maken dat minder middelen nodig zijn. Het zorgt weliswaar indirect voor een hoger gemiddeld beschikbaar BUIG-budget per 'persoon met een bijstandsuitkering' (NB: rekenkundig, gegeven invloed samenstelling huishouden). Dit is sinds 2015 gestegen van 12.500 euro naar 14.300 euro in 2019, met een lichte daling in 2016.

Deze effecten zijn gegeven de verrekenmethodiek (t+1) van korte duur: het macrobudget loopt een jaar achter op de omvang van het bestand bijstandsgerechtigden. Bovendien geeft vermindering in het aantal bijstandsgerechtigden op korte termijn ook beperkt extra ruimte; re-integratiemiddelen worden voor een brede groep ingezet en er bestaan wachttijden. In 2016 had 8 op de 10 gemeenten een tekort op het bijstandsbudget waarmee zij de bijstandsuitkeringen betaalden. Landelijk gezien bedroeg het tekort op het bijstandsbudget 338 miljoen euro (6%), 61 miljoen euro daarvan voor reservering van middelen voor het bekostigen van de vangnetregeling.⁵ Een belangrijke oorzaak hiervan was de toestroom van statushouders in de bijstand, die onvoldoende in het macrobudget werd gecompenseerd. Vanaf 2018 is dit aangepast. In 2018 realiseerden gemeenten een overschot op de BUIG-middelen. In 2019 is het macrobudget voor 2019 en 2020 verlaagd.⁶

Bron:

1. Aantal personen tot de AOW-leeftijd met een bijstandsuitkering: [CBS](#)
2. Aantal werkzoekenden: [CBS](#)
3. BUIG budgetten: [Rijksoverheid](#). Toelichting
4. voorlopig macrobudget gebundelde uitkering Participatiebudgetten: [Septembercirculaires 2016 - 2019](#)
5. [Divosa](#)
6. [SZW](#)

Baten per inwoner flink zijn gedaald door de afbouw van subsidie voor de sociale werkvoorziening



De uitstroom in de sociale werkvoorziening is tussen 2015 en 2019 beperkter dan geraamd

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten. Doordat er alleen nog uitstroom en geen instroom meer plaatsvindt, gaat het aantal Wsw'ers elk jaar omlaag, tot uiteindelijk nul. Tegelijkertijd gaat het budget dat voor de Wsw beschikbaar is omlaag. Enerzijds hangt dat samen met de daling van het aantal Wsw'ers: omdat het aantal afneemt, is er immers minder budget nodig. Anderzijds wordt er – volgend op een korting op het Wsw-budget van in totaal 120 miljoen euro per jaar vanaf 2011 – stapsgewijs een efficiencykorting doorgevoerd, waardoor het bedrag per Wsw'er elk jaar minder wordt. Met andere woorden, het budget voor de Wsw gaat omlaag door de daling van het volume (volume-effect) en door een daling van het budget per Wsw'er (prijs-effect).

Verwachte uitstroom gebaseerd op de cijfers van 2016, terwijl die niet heel representatief zijn

In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Participatiewet zijn aannames gedaan over de uitstroom. Over 2015 en 2016 ligt de realisatie van de uitstroom vlak bij de voorziene uitstroom. Echter, de cijferreeks in de MvT gaat ervan uit dat de uitstroom in 2017 en 2018 op het niveau van 2016 lag. Dit is zoals verwacht niet gerealiseerd. Daarnaast is met ingang van 2017 de uitstroomreden 'einde proeftijd en einde contract bepaalde duur' weggevallen. De verwachting is dat dit zich later herstelt, zoals nu ook in de prognose van 2021 te zien is, op basis van de geschatte blijfkansen van Panteia. De vraag is of dit ook echt is gebeurd.

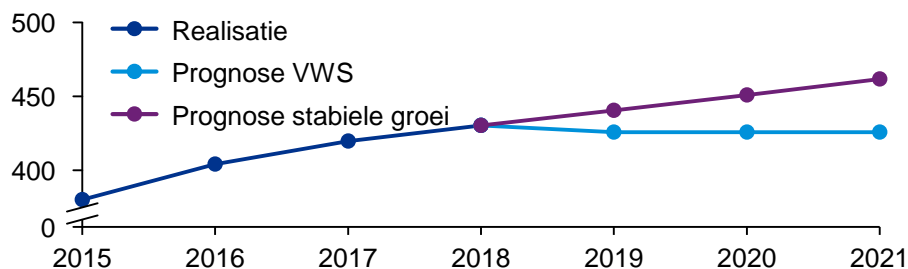
Bron:

1. Budget: Septembercirculaires Gemeentefonds 2014 - 2019
2. Gerealiseerde arbeidsjaren 2014 – 2016, blijfkansen en budgetten 2019: [Berenschot](#)
3. Gerealiseerde arbeidsjaren 2016 – 2019: Panteia

Vanaf 2020

Volumestijging voor Jeugd gaf eerder tekorten, vraag blijft of budgetafspraken de stijging in de toekomst voldoende compenseren

Cliëntaantallen (x 1.000)



Onderzoek nodig om na te gaan of aanvullende structurele middelen nodig zijn om eerder gegroeide uitgaven en trend in uitgaven te dekken

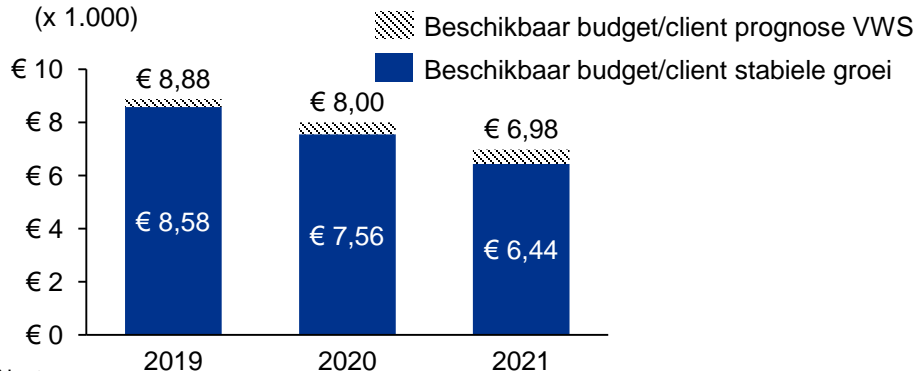
De jeugdhulp krijgt in 2019 420 miljoen euro ter beschikking. In 2020 en 2021 is er 300 miljoen euro beschikbaar. Deze afspraak is na de IBP-afspraken gemaakt.⁴

In 2019 kwam het kabinet gemeenten tegemoet voor de volumegroei van 12,1% van 2015 tot 2017 uit het benchmarkonderzoek jeugd, hierbij rekening houdend met al eerder toegekende volumegroei. Het gaat om een lager bedrag in 2020 en 2021 vanuit de noodzaak dat investeringen en sturing van gemeenten effect sorteren. **Tegelijkertijd hebben gemeenten nog onvoldoende tegemoetkoming ontvangen voor een deel van de volumegroei die is geconstateerd.**

Naast deze extra bijdrage heeft het kabinet met de VNG afspraken gemaakt om de jeugdhulp te verbeteren, zoals het terugdringen van vermijdbare uitgaven en bepalen welke zorg op landelijk, regionaal of lokaal niveau wordt ingekocht.

Gebruikmakend van de prognose van het Rijk voor de groei in het aantal cliënten, is te zien dat gemeenten in 2019 per cliënt 8.880 euro beschikbaar hebben. In 2021 daalt dit bedrag tot 6.980 euro per cliënt. Indien de trend in volume doorzet, ligt het bedrag per cliënt in 2019 ongeveer 3,4% lager en in 2021 ongeveer 8% lager. **Het Rijk en de VNG hebben afgesproken dat in het najaar van 2020 een onderzoek is afgerond waarmee kan worden bepaald of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben.** Dit onderzoek wordt in april 2020 opgestart.

(x 1.000)



Noot:

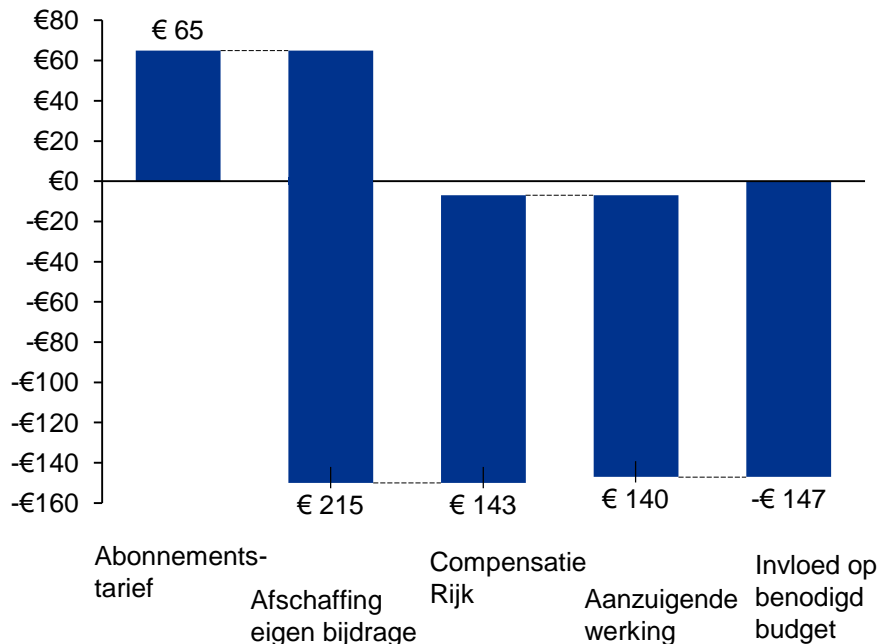
1. Aanname groeipercentage is vanaf 2015 uitgewerkt
2. In de Rijksbegroting is het budget voor Jeugd vanaf 2020 niet meer afgebakend. Om dit toch inzichtelijk te maken, is van de jaren 2015-2019 het aandeel Jeugd t.o.v. het Gemeentefonds bepaald. Het groeipercentage hiervan is gebruikt om het aandeel Jeugd in de latere begrotingen inzichtelijk te maken

Bron:

1. Budgetten: Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019 en 2020
2. Groeipercentage: [Kamerbrief 27 mei 2019](#)
3. Clientenaantal: [CBS](#)
4. [Rijksoverheid](#)
5. Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, [Significant](#), april 2019

Afschaffen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage leidt tot een aanzuigende werking en tot extra druk op het Wmo-budget

Bedragen
(x 1 mln)



Rijk compenseerde voor inkomstenderving met de invoering van abonnementstarief, echter beperkt voor de aanzuigende werking

Sinds 2019 is het abonnementstarief ingesteld om een stapeling van eigen betalingen voor zorg en ondersteuning te beperken. In het werkdocument 'Financiën sociaal domein rond het IBP' van NDSO werd eerder al gesproken over de mogelijke effecten hiervan. Zo zou dit 65 miljoen euro opleveren, waar gemeenten voorheen 215 miljoen euro ontvingen. Het Rijk compenseert de gemeenten met 143 miljoen euro voor de inkomstenderving. Naast de inkomstenderving komt de aanzuigende werking van het abonnementstarief: geschat op 140 miljoen euro door CPB. In de praktijk is deze aanzuigende werking mogelijk hoger.¹

In de brief van 1 juni 2018 heeft het ministerie van VWS aangegeven dat de precieze effecten van de introductie van het abonnementstarief, in het bijzonder de toestroom naar voorzieningen, lastig op voorhand in te schatten zijn. Daarom is er een monitor ingesteld. Deze laat een stijging zien in het aantal unieke Wmo-cliënten; dit is in 2018 ruim 6% gestegen ten opzichte van de aantallen van 2017. Cijfers voor 2019 zijn nog niet beschikbaar.³ Opvallend in de stijging is dat er geldt: hoe hoger het huishoudinkomen, hoe groter de relatieve toename in de stijging van het aantal cliënten. Daarnaast is er geen stijging te zien van het aantal cliënten bij hulp in het huishouden.³ Uitkomsten uit de CPB-raming en monitor lijken echter vooralsnog niet te worden gecompenseerd.

Inmiddels is er door de Tweede Kamer besloten dat bepaalde groepen zijn uitgesloten van eigen bijdrage, wat resulteert in minder gemeentelijke inkomsten. De uitgaven zullen hier echter gaan stijgen, aangezien het abonnementstarief vermoedelijk ook een aanzuigende werking tot gevolg heeft.⁴ Daarnaast wordt vanaf 2020 ook een deel van de algemene voorzieningen onder het Wmo-abonnementstarief ondergebracht.³

Dit alles maakt dat gemeenten met dezelfde hoeveelheid inkomsten (in plaats van de eigen bijdrage, de compensatie vanuit het Rijk) meer cliënten moeten bedienen. De monitor stipt de mogelijkheid aan dat gemeenten er nu voor kiezen om bij de toegang tot Wmo-voorzieningen nog meer op zelfredzaamheid van de burger en diens sociale netwerk aan te sturen. Dit lijkt echter de in praktijk nog beperkt te gebeuren.³

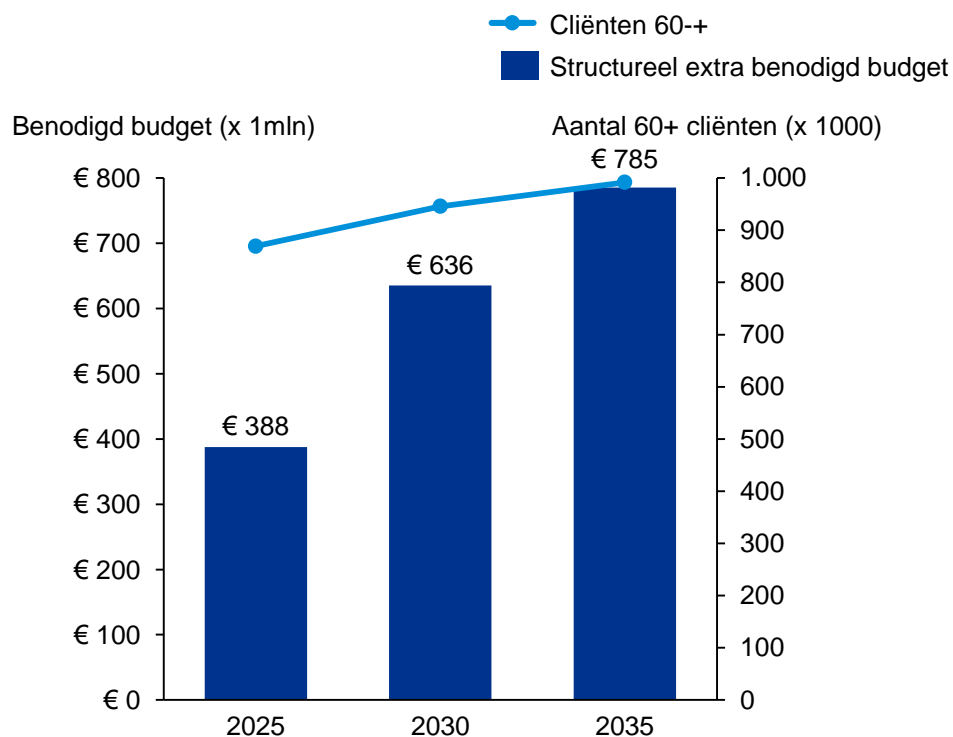
Noot:

1. Deze bedragen zijn gebaseerd op het aantal cliënten in 2015.

Bron:

1. Bedragen: [NDSO](#)
2. CPB
3. [Rijksoverheid](#): Monitor abonnementstarief Wmo
4. [CAK](#): Bepaalde groepen hoeven in 2019 geen eigen bijdrage meer te betalen voor hulp en ondersteuning vanuit de Wmo. Dit geldt ongeacht de hoogte van hun inkomen en/of vermogen

Vergrijzing zorgt voor een verdere toename in Wmo-uitgaven. Door stijgende zorguitgaven neemt omvang accres ook toe



Noot:

1. Voor het berekenen van het aandeel 60+'ers met Wmo-voorzieningen is het percentage van 2018 genomen
2. In de berekening is ervan uitgegaan dat de huidige beschikbare budgetten toereikend zijn. Indien dit niet het geval is, vallen de kosten hoger uit dan hier weergegeven

Bron:

1. Cliëntenaantallen huidige Wmo: [CBS](#)
2. Cliëntenaantallen prognose: [CBS](#)

Door de vergrijzing zullen steeds meer cliënten in de Wmo komen, waardoor Wmo-uitgaven flink toenemen

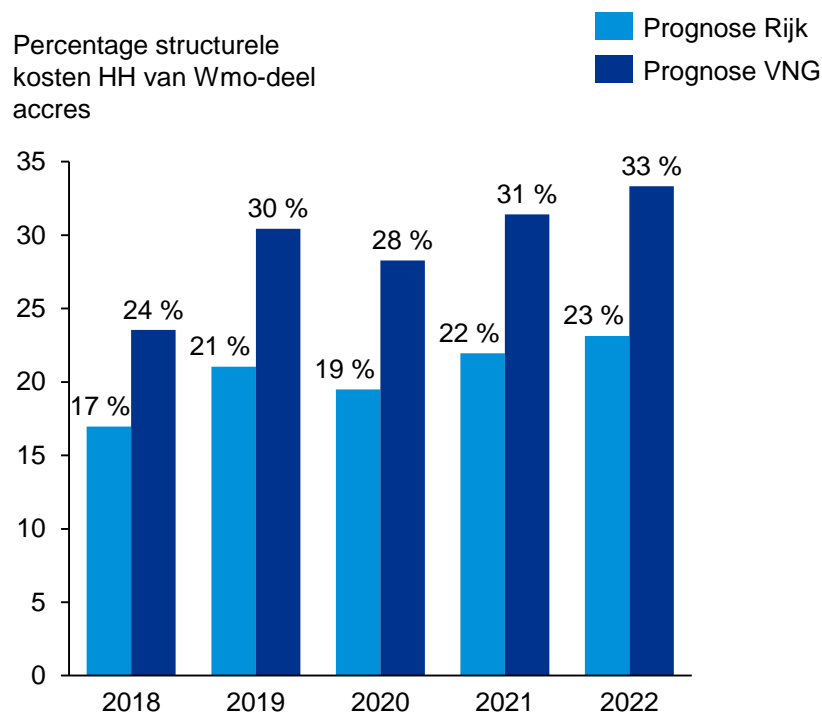
Door de vergrijzing zullen er meer ouderen in de Wmo komen. Indien het percentage 60+'ers in de Wmo gelijk blijft aan het percentage van 2018 (68,1%), zal het aantal cliënten in 2035 stijgen naar meer dan 990.000. Gegeven dat de kosten per cliënt in 2018 3.250 euro waren, zal het extra budget dat nodig is ongeveer 785 miljard euro zijn en zullen de structurele kosten voor de Wmo oplopen tot meer dan 1 miljard euro. Dit is nog exclusief het oplopende gebruik door het afschaffen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo.

Het aandeel ouderen met een chronische aandoening en het aantal alleenstaande ouderen nemen toe. Daarnaast maken ouderen steeds minder gebruik van intramurale voorzieningen en wonen zij steeds langer thuis. Deze ouderen maken vaak gebruik van Wmo-voorzieningen. Dergelijke ontwikkelingen hebben dus effect op het aantal Wmo-cliënten. De zogenaamde 'dubbele vergrijzing' wordt later in de notitie nog aangestipt.

Totale zorgkosten en daarmee het accres stijgen vanwege de vergrijzing

Door de stijgende zorgvraag zullen de totale zorguitgaven van het Rijk binnen de Wlz en Zvw de komende jaren ook sterk stijgen, zoals eerder ook was te zien in de startgrafieken. De hogere zorgkosten en het grote aandeel van zorgkosten in de Miljoenennota betekenen dat het Rijk op totaalniveau ook hogere uitgaven zal hebben. Gezien het feit dat het accres meestijgt met deze uitgaven, zullen de groeiende gemeentelijke kosten hiermee (deels) gedekt kunnen worden. Hierbij is het intern bij gemeenten wel de vraag in welke mate zij de groei van de algemene uitkering voor het sociaal domein aanwenden en accepteren dat extra middelen in de AU niet evenredig verdeeld worden ten koste van uitgaven voor thema's als woningmarkt en energietransitie.

Veranderingen in onderleggers van afspraken zorgen voor hogere kosten/cliënt: flink deel accres naar stijging in loonschaal HH



Noot:

1. Het betreft het aandeel van het accres dat in verhouding tot Wmo-doeleinden wordt toegekend.

Bron:

1. Accres: Rijksbegroting
2. Kosten HH: [NDS](#)
3. [Binnenlands Bestuur](#)

De nieuwe loonschaal in de huishoudelijke hulp leidt tot hoge structurele kosten

Vanaf 1 april 2018 is er een nieuwe loonschaal in de huishoudelijke hulp. Hierbij schat de VNG de structurele extra kosten op 170 miljoen euro, de inschatting van VWS is dat de extra structurele kosten op 118 miljoen euro liggen. Het Rijk beroept zich voor deze extra kosten op het accres. Het grootste deel van de integratie-uitkering sociaal domein is met ingang van 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering. Deze middelen worden voor de toekenning van extra geld voor volumegroei en loon- en prijsontwikkeling pas in 2020 afhankelijk van het accres in het Gemeentefonds. In 2019 zijn daarom nog apart gelden toegekend voor volume- en/of loon- en prijsontwikkeling op deze budgetten. De loonschaal huishoudelijke hulp wordt dus wel al uit accres 2018 betaald.

Indien het accres procentueel wordt verdeeld over het Gemeentefonds, vormen de structurele kosten voor de nieuwe loonschaal in de huishoudelijke hulp een aanzienlijk deel van het 'Wmo-deel' van het accres. In de figuur links is te zien dat het aandeel structurele kosten HH binnen het Wmo-deel van het accres oploopt van 17% naar 23% volgens cijfers van het Rijk en van 24% naar 33% volgens de VNG. Dit betekent dat al één derde structureel nodig is voor de stijging in loonschaal. Vermoedelijk zal dit alsnog hoger uitvallen, doordat de zorguitgaven relatief harder stijgen dan de totale overheidsuitgaven, waaraan het accres is gekoppeld.

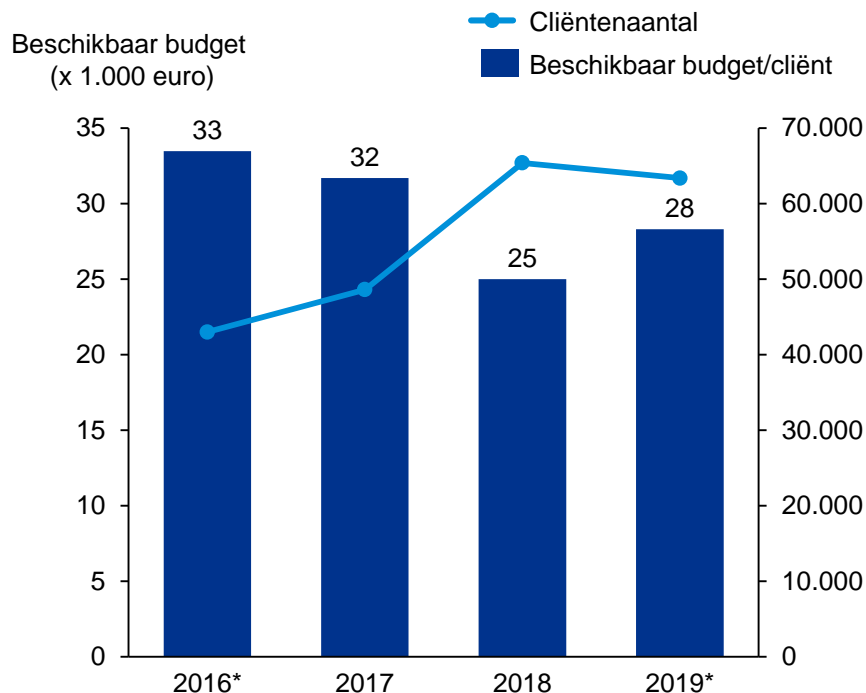
Niet alle gemeenten hebben het tarief direct aangepast

Uit onderzoek van eind 2018 bleek dat van de 208 onderzochte gemeenten, ongeveer 30% zijn tarief voor de HH (nog) niet had aangepast. Een aantal gemeenten stelt dat hun tarieven hoog genoeg zijn om de nieuwe loonschaal te compenseren. Daarnaast geeft een deel hiervan aan de tarieven al eerder verhoogd te hebben of nog niet AMvB-plichtig te zijn.³

Tekort personeel legt extra druk op lonen

Het grote tekort in personeel legt druk op de lonen in onder andere de huishoudelijke hulp. Daarnaast veroorzaakt dit ook een hogere inzet van personeel niet in loondienst, wat ook extra kosten met zich meebrengt.

Uitstroom vanuit BW en residentiële jeugdhulp wordt bemoeilijkt door krapte op de woningmarkt



Noot:

1. Voor 2016 zijn alleen de cliëntenaantallen van het tweede halfjaar beschikbaar, voor 2019 zijn alleen de cliëntenaantallen van het eerste halfjaar beschikbaar. Deze cliëntenaantallen zijn geëxtrapoleerd aangezien er geen duidelijke verschillen zitten tussen het eerste en tweede halfjaar bij de andere jaren.

Bron:

1. Aantal cliënten in BW: [Waar staat je gemeente](#)
2. Beschikbaar budget BW: septembercirculaires 2016 - 2019
3. Verkenning wonen met zorg, Uitkomsten Fortuna 2017

Door het ontbreken van passende uitstroommogelijkheden blijven cliënten langer wonen binnen de BW en residentiële jeugdhulp

Doordat er een gebrek is aan passende uitstroommogelijkheden blijven cliënten langer wonen binnen de beschermde woonvorm. Dit knelpunt valt uiteen in verschillende punten:

- Op veel plaatsen is er gebrek aan betaalbare woningen; (sociale) huur. Hierdoor is uitstromen naar een zelfstandige woning niet altijd mogelijk. In een deel van de gevallen leidt dit tot een oneigenlijke verlenging van de indicatie voor beschermd wonen / residentiële (verlengde) jeugdhulp of het oneigenlijk gebruik van de gegeven indicatie.
- Naast het gebrek aan passende woonvormen zijn ook de randvoorwaarden om uit te stromen naar een passende woonomgeving niet altijd aanwezig. Denk hierbij bijvoorbeeld aan acceptatie door de buurt of de aanwezigheid/nabijheid van terugvalmogelijkheden.
- Daarnaast kan het zijn dat de kwaliteit en/of omvang van de beschermde woonvorm de door- en uitstroom bemoeilijkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan jongeren die in een beschermde woonvorm een appartement met meerdere kamers tot hun beschikking hebben en gezien hun financiële situatie uitstromen naar een studentenkamer.
- Voor bepaalde cliëntgroepen ontbreekt de wettelijke ondersteuning (zoals toeslagen, subsidies of uitkeringen), waardoor zij niet voldoende financiële middelen hebben om zelfstandig te kunnen huren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan jongeren tussen de 18 en 23 jaar die geen recht hebben op huurtoeslag.

Dit alles maakt dat de gemeente meer geld kwijt is aan cliënten in Beschermd Wonen en Jeugdhulp dan nodig zou moeten zijn. Gemeenten kunnen hier deels zelf nog stappen in maken, maar een deel is ook afhankelijk van exogene factoren (stikstof dossier etc.).

De verwachting is dat er tot 2040 een enorme groei gaat plaatsvinden in het aantal BW-cliënten. Zo voorspelt Fortuna een groei van 85% in het aantal cliënten.

Meerdere 'moeilijk te kwantificeren' veranderingen in takenpakket die beslag leggen op het beschikbare budget

Meer administratieve lasten bij uitvoering AMvB reële kostprijs voor Wmo

Gemeenten geven hierbij aan dat het proces om te komen tot een prijs voor Wmo-voorzieningen ingewikkelder is geworden en meer inzet en daardoor meer kosten vraagt. De toepassing van de AMvB draagt daarmee bij aan de financiële druk in het sociaal domein die thans door gemeenten wordt ervaren.^{1,2}

Extra kosten Veilig Thuis verwacht door aanscherping meldcode vanaf 2021

Vanaf 2019 is de meldcode Veilig Thuis aangescherpt, waarbij Veilig Thuis niet meer alleen de radar is waar meldingen binnenkomen, maar deze ook gaat monitoren. Op basis van de impactanalyse van het CPB worden de structurele extra kosten geraamd op 38,6 miljoen euro vanaf 2021. Financiering vanuit het Rijk naar gemeenten gaat via twee lijnen: via de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang van de centrumgemeenten en via het accres. Bij de impactanalyse is er echter geen rekening gehouden met de vervolgotrajecten die de verplichte meldingen kunnen opleveren. Dit betekent dat de structurele kosten hoger kunnen uitvallen dan geraamd.^{3,4} Hierbij geeft het Rijk aan dat gemeenten de hiermee samenhangende kosten zelf vanuit het Gemeentefonds zullen dekken.⁵

Extra kosten verwacht door uitname Wmo-cliënten met psychische aandoening Wlz vanaf 2021

De Wet langdurige zorg (Wlz) staat vanaf 2021 open voor GGZ-cliënten met een blijvende behoefte aan intensieve zorg. Per 1 januari 2021 maken naar verwachting circa 11.000 cliënten de overstap van de Wmo naar de Wlz. Hiertoe worden gemeenten met 495 miljoen euro gekort op hun budget. In tegenstelling tot het Rijk verwacht de VNG dat cliënten een hogere bijdrage gaan betalen en dat gemeenten extra kosten gaan betalen bij cliënten met een volledige bijstandsuitkering. Vooral nog vindt eventuele compensatie pas twee jaar later plaats.⁶

Meer administratieve lasten Wet verplichte GGZ (Wvvggz)

Per 1 januari 2020 is de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvggz) ingevoerd. De nieuwe wet biedt handvatten om meer ambulante en preventieve hulp te bieden aan mensen met geestelijke problemen die niet vrijwillig in zorg gaan. De wet brengt beleidsmatige en organisatorische veranderingen met zich mee die gepaard gaan met extra inzet en kosten. Ook de administratieve last die groter is dan verwacht lijkt hieraan bij te dragen.⁷ De extra belasting wordt onderkend door het Rijk en kent een aanpak op drie punten die deels in werking komen via een verbetering van de wet.⁸

Extra kosten verwacht door toename van ouderen die langer thuis wonen

Ouderen maken steeds minder gebruik van intramurale voorzieningen en wonen steeds langer thuis. Een groot gedeelte van deze ouderen maakt gebruik van Wmo-voorzieningen. Met een toename in het aantal ouderen in verband met de vergrijzing, een afname van de voornaamste groep van potentiële mantelzorgers (van circa 15 naar circa 10 personen per 85-plusser in 2030) en de verdere verplaatsing van zorg van het ziekenhuis naar de thuissituatie, is de verwachting dat Wmo-uitgaven stijgen. De vraag is of het budget van het Rijk van 340 miljoen euro voor het programma 'Langer thuis', dat voorsnog loopt tot 2021, afdoende is om kosten te dekken.^{9,10}

SKJ-registratie levert gemeenten een extra controletaak op

Per 1 januari 2018 moeten hbo-professionals in de jeugdhulp en jeugdbescherming zich registreren in de nieuwe kamer Jeugd- en gezinsprofessionals van het Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). De rol van gemeenten in deze registratie is dat zij verantwoordelijk zijn voor het bewaken dat zorgaanbieders de norm van de verantwoorde werktoedeling toepassen. Het is daarom belangrijk dat gemeenten jeugdhulpprofessionals wijzen op de noodzaak van registratie. Dit zorgt voor extra werk binnen de gemeente.¹¹

Bron:

- | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 1. Rijksoverheid | 5. Rijksoverheid | 10. SCP |
| 2. VNG | 6. VNG | 11. VNG |
| 3. VNG | 7. VNG | |
| 4. NDSD | 8. Rijksoverheid | |
| | 9. Rijksoverheid | |

Wat betekent dit in
zijn totaliteit voor de
toekomst?

Om kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg in totaliteit te borgen, is het belangrijk effecten van ontwikkelingen te monitoren

Ontwikkelingen in cliëntenaantallen, prijzen en takenpakket maken dat beschikbaar en benodigd budget nu en in de toekomst niet meer op elkaar lijken aan te sluiten

In dit onderzoek zijn effecten van ontwikkelingen onderzocht en afspraken navolgbaar gemaakt met als doel in zijn totaliteit te bezien of taken van gemeenten passend zijn bij middelen. Door ontwikkelingen die invloed hadden op cliëntenaantallen, benodigde en beschikbare budgetten per cliënt en het takenpakket van gemeenten, lijkt het fictieve rijksbudget voor het sociaal domein niet altijd toereikend te zijn om uitgaven te dekken. Gemeenten leveren meer zorg en ondersteuning, zijn voor meer taken verantwoordelijk geworden, en onderleggers van gehanteerde afspraken zijn niet altijd accuraat. Er zijn echter ook beelden dat gemeenten met het verhogen van eigen effectiviteit en efficiëntie uitgaven kunnen terugdringen. Dit maakt het lastig te bepalen welk gedeelte van tekorten bij gemeenten ligt en welk gedeelte bij het Rijk.

Geslonken reserves vormen een risico voor kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en voor de beoogde transformatie

Tekorten worden op dit moment in belangrijke mate door de gemeente zelf gefinancierd vanuit sociale en algemene reserves of met tijdelijke middelen (onder meer uit het Fonds Tekortgemeenten). Structurele tekorten maken dat reserves van gemeenten vlot teruglopen. Tekorten en teruglopende reserves maken dat kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning alsook de beoogde transformatie onder druk komen te staan, terwijl de transformatie juist zo belangrijk is voor het terugbrengen van de totale zorgkosten op macroniveau. In macrovoorspellingen groeit het budget voor het sociaal domein bovendien minder hard dan in andere zorgwetten, wat spanning en onevenwichtigheid op financiële dekking geeft. Gemeenten waarbij de financiële situatie het niet toelaat, zullen zonder afspraken over 'shared savings' niet kiezen voor investeringen. Achterblijvende gemeenten hebben bovendien het risico om terecht te komen in een neerwaartse spiraal bij te weinig budget om benodigde optimalisaties in uitvoering door te voeren.

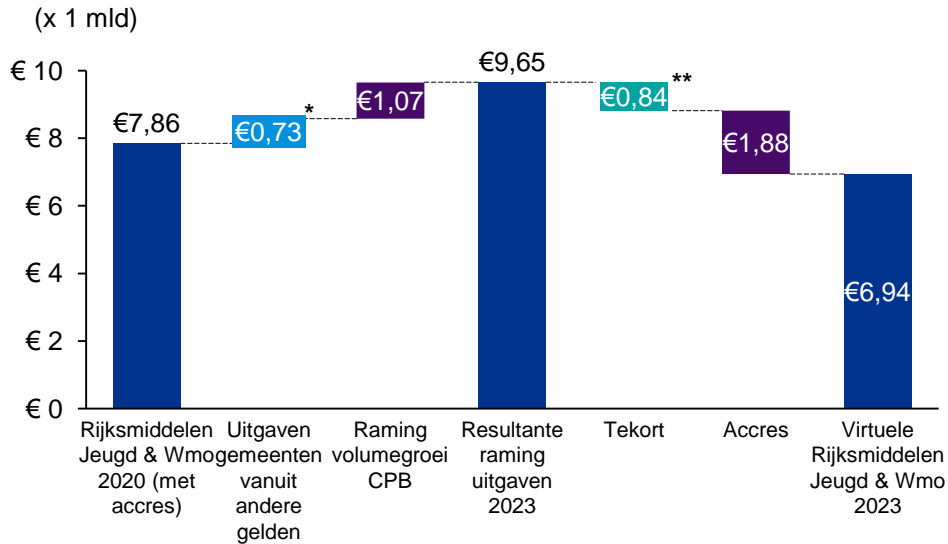
Toekomstige ontwikkelingen geven nieuwe uitdagingen, waar extra 'nog niet gedekte' kosten worden verwacht

Toekomstige ontwikkelingen als de dubbele vergrijzing, de verhoogde complexiteit van de zorgvraag en de urgentie om de beweging 'Juiste Zorg op Juiste Plek' meer vorm te geven, bieden nieuwe uitdagingen. Daarbij worden er extra kosten verwacht voor o.a. extra taken met de aanscherping van de meldcode voor Veilig Thuis, de uitname van Wmo-cliënten en de invoering van de Wvvgz. Dit maakt dat er nog meer druk komt te staan op de beschikbare budgetten van gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten intern ook te maken met bezuinigingen. De geslonken reserves vormen daarbij dus ook een risico. Effecten van het coronavirus zullen de gemeentelijke financiën in het sociaal domein nog verder onder druk zetten.

Dit maakt het wenselijk om financiële effecten van ontwikkelingen beter in kaart te brengen

Tekorten uit verleden en verwachte discrepantie tussen benodigd en beschikbaar budget maken dat kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning vanuit gemeenten onder druk komen te staan. Gemeenten moeten bovendien voldoende financiële ruimte hebben om te transformeren en veranderingen te bewerkstelligen als preventie en substitutie met positief financieel effect op de lange termijn voor zowel gemeenten als het bredere zorg- en ondersteuningsdomein (Wlz, Zvw). Belangrijk is dan ook dat er meer zicht komt op financiële effecten van toekomstige veranderingen, benodigde inspanningen en de daarmee gepaard gaande kosten om de gewenste transformatie en substitutie te bewerkstelligen. Alleen zo kan het beschikbare en benodigde budget gematcht worden, en kunnen gemeenten en Rijk in samenspraak de functie van gemeenten in het zorg- en ondersteuningsdomein veiligstellen. Een eerste stap is het onderzoek naar de structurele middelen voor Jeugd, waarin wordt onderzocht in hoeverre het huidige budget voor Jeugd toereikend is en/of structurele middelen voor Jeugd nodig zijn. Een dergelijk onderzoek op het gebied van Wmo naar de toekomst toe lijkt gezien de sterk toenemende vergrijzing wenselijk.

Eerdere en nieuwe volumegroei Jeugd en Wmo geven hogere uitgaven dan rijksmiddelen dekking geven, oplopend tot 1 miljard euro per jaar



Noot:

1. De virtuele rijksmiddelen voor 2023 zijn gebaseerd op de rijksbegroting van 2018. Hierbij is het bedrag Jeugd en Wmo 2015 (Gemeentefonds) genomen en zijn er géén accressen geïnccludeerd.
2. * Voor de uitgaven van gemeenten vanuit andere gelden is een aanname gemaakt dat dit overeenkomt met ongeveer 0,7 miljard euro in lijn met analyse jaarrekeningen 2017 in opdracht van [Divosa](#). De extra uitgaven van gemeenten zijn per jaar. Er is dus sprake van cumulatieve tekorten, die hier niet zichtbaar zijn.
3. De nominale groeivoet voor Jeugd en Wmo is in 2021 4,8%. De groeivoet voor 2022-2024 is vastgesteld op 4,1%. Hierin is de toekomstige stijging in lonen en prijspeil verwerkt.
4. Voor de berekening van het accres is het aandeel dat Jeugd en Wmo inneemt in het Gemeentefonds genomen in relatie tot de groei van de AU.
5. ** Werkelijke tekort niet alleen hoger door cumulatieve aanvullende uitgaven, ook door recentere extra uitgaven Jeugd en Wmo.

Bron:

1. [Divosa](#)
2. [Septembercirculaire Gemeentefonds 2019](#) en bijlagen voor IUSD Wmo en Jeugdwet
3. [CPB](#)
4. [SEO](#) Economisch Onderzoek voor het ministerie van VWS
5. Accres 2018 – 2020: [Septembercirculaires 2018 – 2019](#)
6. Accres 2020 – 2024: [VNG notitie toelichting meircirculaire 2019](#)

Onvoldoende dekking volumegroei (incl. lonen en prijspeil)

De virtuele rijksmiddelen voor 2023 en het accres lijken niet toereikend bij de voorspelde groei van zorguitgaven (CPB). In deze berekening is de aanname gedaan dat gemeenten vanaf 2020 naast de toegekende rijksmiddelen Jeugd en Wmo ook nog structureel gelden met andere bestemmingsplannen of reserves besteden aan Jeugd en Wmo. Zo hebben diverse gemeenten bijvoorbeeld de OZB verhoogd om extra kosten te kunnen dekken. Gemeenten blijken reeds meer uitgaven te hebben dan in het budgettair kader. In 2017 was dit ruim 727 miljoen euro voor Wmo en Jeugd.¹ In dit bedrag zijn recentere ontwikkelingen (zoals de aanzuigende werking van het abonnementstarief en de groei in Jeugdhulp) nog niet meegenomen, dus zal dit bedrag in werkelijkheid hoger liggen. Nu het CPB een grotere groei verwacht dan in het accres is voorzien, loopt het veronderstelde tekort verder op. Doordat de uitkeringen voor Wmo en Jeugd meegroeien met het accres vanaf 2020, wordt de groei van zorguitgaven deels gecompenseerd door het accres. Dit lijkt echter niet dekkend indien het accres evenredig verdeeld wordt.^{2,3} Doorontwikkeling van de eerder bekostigde BKZ-uitgaven gecombineerd met de integratie-uitkering uit het BKZ laat bij evenredige toekenning van de AU een stijging zien in de begrote uitgaven voor de Wmo en Jeugdwet over 2018-2023 van gemiddeld 2,9%. Het CPB raamt voor Jeugd en Wmo een volumegroei van 4,8% en 4,1% voor respectievelijk 2021 en de jaren 2022-2024.³ Beleidswijzigingen zijn hierin niet meegenomen. Mogelijk valt deze groei met verwachte effecten van beleidswijzigingen als de Wmo-uitname, invoering van de Wet verplichte GGZ en beleid gericht op substitutie hoger uit per jaar.

Gemeenten moeten meer budget beschikbaar stellen voor Jeugd en Wmo indien de zorguitgaven harder stijgen

Gemeenten zullen blijvend moeten sturen op doelmatige besteding en extra uitgaven begrenzen. Desondanks is het een realistisch scenario dat de zorguitgaven aankomende jaren harder zullen stijgen dan de gemiddelde overheidsuitgaven. Aangezien het accres meegroeit met deze stijging, betekent dit dat gemeenten, zonder aanvullende afspraken met het Rijk, ook meer geld vanuit het accres toe moeten delen aan Jeugd en Wmo. Daarnaast moeten er tussen het Rijk en gemeenten afspraken worden gemaakt over de hoogte van bedragen.

