

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
8 mei 2019
Ons kenmerk
COS/U201900371
Lbr. 19/035
Telefoon
070 3738393
Bijlage(n)
1

Onderwerp

Stand van zaken uitvoering motie stevige structurele afspraken
in het sociaal domein II

Samenvatting

In de Buitengewone ALV van 30 november 2018 hebben de leden met de motie 'stevige structurele afspraken in het sociaal domein II' het VNG-bestuur gevraagd zich in te zetten voor:

- Een door het kabinet gefinancierde voorziening voor gemeenten om ernstige tekorten op te vangen voor de jaren 2018, 2019 en 2020 totdat het nieuwe verdeelmodel van kracht is
- Het meebewegen van het macrobudget met volumegroei en cao-ontwikkelingen
- Onderzoek naar uitgaven en volumestijging jeugdhulp, afgerond voor de Voorjaarsnota
- Een onderzoeksvoorstel naar de sturingsmogelijkheden in de Wmo in relatie tot de impact van centrale afspraken, waarbij gemeenten zijn betrokken, voor de ALV van 5 juni 2019
- Concrete afspraken met het kabinet dat het onderzoek naar uitgaven en volumestijging jeugdzorg zwaar meeweegt bij de afwegingen voor de Voorjaarsnota en dat dit leidt tot een toereikend macrobudget
- Indien de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, met het kabinet af te spreken dat het kabinet in de Voorjaarsnota voorstellen doet om financiering van de jeugdzorg structureel op orde te brengen
- De absolute blokkade op deel- of uitwerkingsakkoorden in het sociaal domein op te heffen, maar wel per akkoord een financiële weging te maken.

In deze ledenbrief geven wij u een toelichting op de inzet van het bestuur en de ontwikkelingen in de afgelopen periode. Op dit moment is een vervolgesprek met het kabinet over de Voorjaarsnota 2019 in voorbereiding en is onzeker in hoeverre in de Voorjaarsnota zal worden voldaan aan de strekking van de motie. Op basis van de uitkomsten van het vervolgesprek komen wij zo spoedig mogelijk bij u terug met nadere informatie ten behoeve van de ALV van 5 juni a.s.

Wij maken ons nog steeds ernstige zorgen over de forse tekorten in het sociaal domein en hebben ervoor gekozen om deze zorgen te verwoorden in een [open brief](#) gericht aan onze inwoners. Deze brief verscheen vandaag in het Algemeen Dagblad en een aantal regionale bladen.

Aan de leden**Datum**

8 mei 2019

Ons kenmerk

COS/U201900371

Lbr. 19/035

Telefoon

070 3738393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Stand van zaken uitvoering motie stevige structurele afspraken
in het sociaal domein II

Geacht college en gemeenteraad,

In de Buitengewone ALV van 30 november 2018 hebben de leden de motie 'stevige structurele afspraken in het sociaal domein II' aangenomen. In deze ledenbrief geven wij u een toelichting op de inzet van het bestuur en de ontwikkelingen in de afgelopen periode. Op dit moment zijn wij nog in gesprek met het kabinet over de Voorjaarsnota 2019 en is onzeker in hoeverre daarin wordt voldaan aan de strekking van de motie. Op basis van de uitkomsten van dit gesprek komen wij zo spoedig mogelijk bij u terug met nadere informatie ten behoeve van de behandeling in de ALV van 5 juni a.s.

Het VNG-bestuur is in de motie gevraagd zich in te zetten voor:

- Een door het kabinet gefinancierde voorziening voor gemeenten om ernstige tekorten op te vangen voor de jaren 2018, 2019 en 2020 totdat het nieuwe verdeelmodel van kracht is
- Het meebewegen van het macrobudget met volumegroei en cao-ontwikkelingen
- Onderzoek naar uitgaven en volumestijging jeugdhulp, afgerond voor de Voorjaarsnota
- Een onderzoeksvoorstel naar de sturingsmogelijkheden in de Wmo in relatie tot de impact van centrale afspraken, waarbij gemeenten zijn betrokken, voor de ALV van 5 juni 2019
- Concrete afspraken met het kabinet dat het onderzoek naar uitgaven en volumestijging jeugdzorg zwaar meeweegt bij de afwegingen voor de Voorjaarsnota en dat dit leidt tot een toereikend macrobudget
- Indien de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, met het kabinet af te spreken dat het kabinet in de Voorjaarsnota voorstellen doet om financiering van de jeugdzorg structureel op orde te brengen
- De absolute blokkade op deel- of uitwerkingsakkoorden in het sociaal domein op te heffen, maar wel per akkoord een financiële weging te maken.

In *bijlage 1* vindt u de volledige motie.

In deze ledenbrief gaan wij in op de inzet van het bestuur en de ontwikkelingen op de volgende onderdelen:

- I. Acties met betrekking tot sturingsmogelijkheden Wmo in relatie tot impact centrale afspraken
- II. Uitkomsten gezamenlijke onderzoeken jeugd (november 2018 - maart 2019)
- III. Inzet vanuit de VNG
- IV. Uitkomsten gesprekken over het Hoofdlijnenakkoord GGZ
- V. Behandeling in de ALV van 5 juni 2019

I. Acties met betrekking tot sturingsmogelijkheden Wmo in relatie tot impact centrale afspraken

Naar aanleiding van deze motie hebben wij de volgende acties ondernomen:

1. Sturingsmogelijkheden in kaart gebracht en besproken op welke manier ongewenste en niet-bedoelde effecten van het abonnementstarief in te perken;
2. Onderzoek naar de wijze waarop we resultaatgericht indiceren kunnen behouden voor gemeenten naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep in te perken;
3. Afspraken met het Rijk over gezamenlijke verkenning toekomstige dilemma's op het gebied van organiseerbaarheid van zorg, in relatie tot de Juiste Zorg op de Juiste Plek.

Ad 1. Tijdens het Bestuurlijk Overleg Abonnementstarief in november 2018 heeft de VNG afgesproken met VWS te onderzoeken welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben om te werken conform de bedoeling van de Wmo. In de periode na het BO zijn in een aantal overleggen de sturingsmogelijkheden van gemeenten geanalyseerd. Deze gesprekken leidden tot het inzicht dat sturen op het beperken van de instroom (bijvoorbeeld door te vragen naar inkomen) niet past bij de bedoelingen van het kabinet met het abonnementstarief.

Daar heeft de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs (ZJO) in haar vergadering van 14 februari onder meer geconcludeerd:

- Dat het wenselijk is om de focus te verleggen naar het bredere sturingsvraagstuk: op welke wijze kunnen gemeenten de Wmo en het abonnementstarief uitvoeren en tegelijkertijd blijven werken conform de bedoeling van de transitie? Hierover worden nog voor de zomervakantie procesafspraken gemaakt, in lijn met de bestuurlijke overleggen die dit najaar gevoerd gaan worden in de regio (punt 3).
- Dat we de eerste resultaten van de monitor abonnementstarief afwachten. Op basis daarvan maken we afspraken over het handelingsperspectief dat gemeenten hebben in geval van gebleken aanzuigende werking. Dat kan tijdens een bestuurlijk overleg dit najaar. We bespreken op dat moment met het Rijk welke inhoudelijke en financiële maatregelen passen bij de resultaten van de monitor.

Ad 2. De VNG was intensief betrokken bij de verkenning van VWS naar aanleiding van de CRvB-uitspraken en is in enkele gemeenten met betrokken partijen in gesprek gegaan. Inmiddels is de Tweede Kamer door de minister geïnformeerd over de mogelijkheden waarop gemeenten nu onder bepaalde voorwaarden resultaatgericht indiceren kunnen blijven toepassen.

Ad 3. Tijdens een Bestuurlijk Overleg met de drie bewindspersonen van het Ministerie van VWS in april heeft de VNG-commissie ZJO afgesproken om in gesprek te gaan over de Agenda Toekomst van de Zorg. Welke dilemma's en opgaven zien we op zowel korte als (middel)lange termijn op het gebied van organiseerbaarheid van zorg en de Juiste Zorg op de Juiste Plek? Wat betekent dat voor de rol van gemeenten en van het Rijk? VNG en VWS gaan hierover dit najaar gezamenlijk het gesprek aan met bestuurders uit het land tijdens zeven regionale bestuurlijke gesprekken.

II. Uitkomsten gezamenlijke onderzoeken jeugd (november 2018 - maart 2019)

De onderzoeken naar jeugdhulp zijn door het kabinet toegezegd naar aanleiding van eerder door de ALV aangenomen moties. Over de invulling van de onderzoeken zijn afspraken gemaakt waardoor de onderzoeken in gezamenlijk opdrachtgeverschap zijn uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

1. Volume-onderzoek aan de hand van landelijk beschikbare data en gecheckt bij een aantal individuele gemeenten. Er is gekeken naar de mate van volumegroei, de ontwikkeling van de intensiteit (wordt er zwaardere en/of langere hulp ingezet) en verscheidenheid in de volumeontwikkeling in het land.
2. Nadere analyse van de aanvragen van het Fonds tekortgemeenten.
3. Diepte- of benchmarkonderzoek bij 26 gemeenten, vooral om patronen in uitgaven jeugdhulp te ontdekken en een onderscheid te maken tussen door gemeenten te beïnvloeden factoren en niet door gemeenten te beïnvloeden factoren. Bij de keuze van de 26 gemeenten is rekening gehouden met spreiding in het land, omvang van gemeente en in mate van tekort.

[Meer informatie over de onderzoeken.](#)

De drie deelonderzoeken hadden één begeleidingsgroep, met daarin naast de betrokken ministeries ook de VNG en twee gemeentelijke directeuren. Daarnaast was er ook een klankbordgroep waarin de betrokken ministeries, VNG en drie individuele gemeenten deelnamen. De onderzoeken zijn afgerond en inmiddels aan de Tweede Kamer toegezonden. Verder heeft de minister van VWS in het Algemeen Overleg sociaal domein op 3 oktober jl. in de Tweede Kamer toegezegd de zogenaamde IV-3 cijfers 2017 ook te willen betrekken in de besluitvorming.

Uitkomsten van de onderzoeken

Uitkomsten volume-onderzoek

- Voor het totale volume jeugdhulp was de stijging in de periode 2015 - 2017 12,1%
- Een groot deel van de volumetoename is toe te schrijven aan de toename van de cliënten die door (lokale) wijkteams worden geholpen
- Er is sprake van een toename van het volume binnen alle andere typen jeugdhulp in de vorm van zorg in natura. Zo stijgt het volume van zowel jeugdhulp zonder verblijf (niet uitgevoerd door het wijkteam) als jeugdhulp met verblijf. Het aantal pgb's is in de periode 2015-2017 sterk afgenomen. Daarmee is deze ontwikkeling tegengesteld aan de trend bij zorg in natura
- Bij 72% van de gemeenten is het totale volume jeugdhulp, uitgedrukt in het aantal unieke cliënten, in de periode 2015-2017 toegenomen
- Bij 23 gemeenten is gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar. Uit deze analyse blijkt dat gemiddeld genomen voor deze gemeenten de

gemiddelde uitgaven per cliënt zijn toegenomen in de periode 2015-2017.

Uitkomst onderzoek analyse aanvragen Fonds tekortgemeenten

Deze analyse geeft een (niet-representatief) beeld van de gemeenten die een aanvraag hadden gedaan voor het Fonds tekortgemeenten in 2018, met tekorten hoger dan € 40 per inwoner over twee jaar.

- Relatief veel grote gemeenten (100.000+) hebben grote tekorten
- Maatwerk jeugd is de belangrijkste kostenpost, gevolgd door maatwerk Wmo
- Veel tekortgemeenten geven meer uit aan maatwerk jeugd dan zij krijgen vanuit de Integrale Uitkering Sociaal Domein jeugd (IUSD jeugd)
- Tekortgemeenten hebben relatief veel bijstandsontvangers, armoede en achterstandsleerlingen
- Tekortgemeenten zijn er relatief vaak op achteruitgegaan in de verdeelmodellen.

Uitkomsten benchmarkanalyse uitvoering Jeugdwet

- Verschillen tussen gemeenten in de toename van het aantal cliënten met jeugdhulp wordt voor ongeveer 30 tot 40% verklaard door exogene factoren als het aantal bijstandsgesinnen, eenoudergezinnen en de groei van het aantal jongeren
- Bij het merendeel van de gemeenten in de benchmarkanalyse nemen de uitgaven aan jeugdhulp sterker toe dan het gebruik van jeugdhulp
- Achter de ontwikkeling van de inzet van en uitgaven aan jeugdhulp, zijn veel verschillende veranderingen waarneembaar. In het merendeel van de 26 onderzochte gemeenten is nog geen sprake van een stabiel functionerend jeugdstelsel en alle onderzochte gemeenten zijn nog (volop) bezig met transformatieopgaven
- In de cijfers zien we veranderingen optreden in verwijsstromen als gevolg van de ingezette transformatie
- Omdat veranderingen nog niet zijn afgerond is het daarmee verklaarbaar dat bij de 26 onderzochte gemeenten slechts beperkte correlaties zichtbaar zijn tussen verschillen in uitgavenontwikkeling en keuzes in sturing, beleid en inrichting
- Wel zien we in de benchmarkanalyse dat enkele gemeenten die vroegtijdig keuzes hebben gemaakt op het gebied van sturing, beleid en inrichting en hierin consistent zijn geweest wel beter zicht hebben op de uitgavenontwikkeling en bijsturingsmogelijkheden
- Gemeenten en aanbieders ervaren een aantal generieke dilemma's in de ontwikkeling van het jeugdhulpstelsel met een (mogelijk) effect op de volumeontwikkeling
 - Onderzochte gemeenten ervaren in toenemende mate een spanningsveld tussen inhoud en financiële kaders
 - Uit het benchmarkonderzoek volgt een aantal dilemma's die van invloed zijn op effectieve sturing op volume en uitgaven
 - Ontwikkelingen in het onderwijs, de GGZ en de Wlz zien onderzochte gemeenten als een risicofactor voor de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp

Uitkomsten: IV-3 onderzoek

Gemeenten leveren periodiek financiële gegevens aan het CBS, zogenaamde informatie voor derden (IV-3 cijfers). BZK heeft deze cijfers over 2017 geanalyseerd. Dat is geen onderdeel van een bestuurlijke afspraak met de VNG, maar wel door het kabinet aan de Kamer toegezegd. Met de VNG heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden hoe een analyse van IV-3 tot zinvolle uitkomsten kan leiden. De VNG heeft daarin voorgesteld te kijken naar de verschillen van jaar op jaar. Dit is uiteindelijk ook gedaan. Uit de analyse blijkt dat het financieel resultaat op de Wmo- en Jeugdtaken

in 2017 is verslechterd doordat de uitgaven flink zijn gestegen, terwijl de middelen minder zijn geworden. Het verschil is € 1,4 miljard; de middelen van gemeenten zijn € 200 miljoen minder geworden en de lasten van gemeenten € 1,2 miljard zijn gegroeid.

III. Inzet vanuit de VNG op basis uitkomsten onderzoeken

Op basis van de uitkomsten van de hierboven beschreven onderzoeken zijn wij het gesprek aangegaan met het kabinet over:

1. Toevoeging van structurele middelen voor jeugdhulp
2. Maatregelen die het Rijk als wetgever en stelselverantwoordelijke kan nemen om de volumegroei in de toekomst te beperken
3. Maatregelen die gemeenten zelf kunnen nemen, onder meer op basis van de financiële vertaling van de onderzoeken.

Hierover is meerdere malen ambtelijk en informeel bestuurlijk overleg gevoerd met het ministerie van VWS respectievelijk de minister van VWS. Daarnaast is de noodzaak van een structurele financiële oplossing en de grote gevolgen van de tekorten jeugd ook onderstreept tijdens het laatste Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) op 2 april jl. met de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën.

Vanaf april jl. zijn er vanuit onze onderhandelingsdelegaties, betrokken commissies en bestuur ook contacten gelegd met Kamerleden (woordvoerders, financieel woordvoerders en fractievoorzitters) en overige kabinetsleden om het gemeentelijk verhaal indringend onder de aandacht te brengen. Via verschillende kanalen is opgeroepen om vooral ook vanuit gemeenten het lokale verhaal (wat zijn de gevolgen van de tekorten) onder de aandacht te brengen van kabinet, Kamerleden en media. Dit heeft geresulteerd in vele artikelen in landelijke en regionale dagbladen en aandacht in nieuwsrubrieken online en op tv.

IV. Uitkomsten gesprekken over het Hoofdlijnenakkoord GGZ

Voor wat betreft het Hoofdlijnenakkoord GGZ (HLA-GGZ) heeft de VNG van meet af aan duidelijk gemaakt het akkoord pas te ondertekenen als er financiële ruimte komt voor gemeenten om de gevolgen van ambulantisering in de GGZ goed op te vangen. Het akkoord is door alle andere betrokken partijen reeds getekend op 11 juli 2018. Het ministerie van VWS stelde zich lang op het standpunt dat slechts een monitoringsafspraken gemaakt zou kunnen worden. Het duurde tot 6 december 2018 voor door de staatssecretaris van VWS in een Bestuurlijk Overleg ruimte werd gegeven om een 'reële' claim te onderbouwen op basis van de afspraken in het HLA-GGZ. Deze claim zou ingaan vanaf 1 januari 2019. In datzelfde BO zijn middelen toegezegd voor de nieuwe taken samenhangend met de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WvGGZ) .

Reële claim GGZ en gesprekken met VWS

Het ministerie van VWS en de VNG, vertegenwoordigd door een werkgroep met financials en beleidsmedewerkers uit gemeenten, heeft vervolgens een aantal gesprekken gevoerd over opzet en hoogte van deze reële claim.

Basis voor de claim is een percentage van 20% af te bouwen bedden in de GGZ; het HLA-GGZ stelt immers om in een periode tot 2025 het aantal bedden in de GGZ met dit percentage verder af te bouwen ten opzichte van het aantal bedden dat reeds afgebouwd is. Voor de claim is een model gebouwd dat de afbouw van 20% bedden koppelt aan de opvang in gemeenten in ofwel Beschermd Wonen, ofwel wonen met begeleiding ofwel begeleiding sec.

De verdeling van de ambulantisering over deze drie categorieën is geënt op de ervaringen van gemeenten uit de afgelopen jaren. Gemeenten hebben immers al enkele jaren ervaring in de opvang van ambulantisering in de GGZ. De cijfers van af te bouwen bedden komen uit Vektis. Niet meegenomen zijn kosten voor de functie begeleiding in FACT- of IHT teams en voor de consultatie- en overlegfunctie, een van de inzetpunten van de VNG voor de onderhandelingen over het HLA-GGZ. De claim gaat voorts uit van invulling van een aantal randvoorwaarden zoals een voldoende aantal geschikte woningen en de aanwezigheid van voldoende GGZ-expertise in de wijken (in onder meer FACT teams).

VNG en VWS hebben vervolgens beiden separaat het model ingevuld, uitgaande van eigen inzichten. De resultaten hiervan zijn onderling besproken. Dat leidde tot een aantal afspraken:

- De invulling door de VNG was deels gedaan met een element 'wachtlijsten Beschermd Wonen'. Dat wordt eruit gehaald. Later dit jaar zullen VNG en VWS bespreken hoe dit onderdeel vorm krijgt (aparte claim)
- Gezien het feit dat de genoemde 20% nieuwe ambulantisering tot 2025 stapsgewijs plaats vindt, dient ook de claim een set van oplopende bedragen te bevatten
- Een aantal cliënten zal nooit kunnen ambulantiseren en wordt niet betrokken bij invulling van het model.

Medeondertekening pas aan de orde na toezegging benodigde middelen en afspraken over monitoring

De VNG wil het HLA-GGZ graag mede ondertekenen. Er staan goede afspraken in om de verbinding tussen medisch en sociaal domein op dit lastige gebied te versterken. Maar gemeenten kunnen alleen de juiste invulling geven aan deze afspraken als zij de middelen daartoe hebben. Daarom heeft de VNG bij VWS erop aangedrongen om met ingang van 2020 in twee tussenstappen tot een structureel bedrag te komen voor de opvang van de gevolgen van ambulantisering in de GGZ. Een structureel bedrag is nodig omdat voor de betrokken groep inwoners er altijd een passend palet aan opvang en begeleiding zal moeten zijn. Herstel is voor velen niet mogelijk. Op passende wijze meedoen aan de samenleving wel. Dat vergt een voortdurend investeren in begeleiding, wonen, toeleiden naar en begeleiding bij werk en opvangcapaciteit in de wijk.

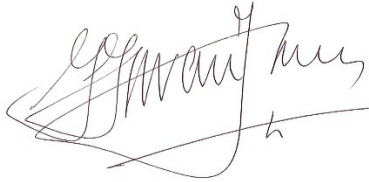
Voor de VNG is een goede monitoring ook belangrijk. Insteek hiervan is dat de beschikbare middelen voor zorg, zoals die nu zijn verdeeld over Wlz, Zvw en Wmo, zo optimaal mogelijk moeten worden ingezet. Het aanbod van de VNG is dat gemeenten en het sociaal domein hun inzet richten op preventie en participatie en daarmee dure zorgkosten van (crisis)opnames voorkomen. Juiste monitoring kan deze 'shared savings' inzichtelijk maken. Ketenpartijen als ZN en GGZ Nederland zien dat in en ondersteunen daarom de inzet van de VNG om juist op het gebied van GGZ gemeenten meer financiële middelen en draagvlak te bieden.

Besluitvorming in de ALV

Op dit moment is een vervolgesprek met het kabinet over de Voorjaarsnota 2019 in voorbereiding en is onzeker in hoeverre in de Voorjaarsnota zal worden voldaan aan de strekking van de motie. Op basis van de uitkomsten van het vervolgesprek komen wij zo spoedig mogelijk bij u terug met nadere informatie ten behoeve van de ALV van 5 juni a.s.

Wij maken ons nog steeds ernstige zorgen over de forse tekorten in het sociaal domein en hebben ervoor gekozen om deze zorgen te verwoorden in een open brief gericht aan onze inwoners. Deze [open brief](#) verscheen vandaag in het Algemeen Dagblad en een aantal regionale bladen.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.H.C. van Zanen', with a stylized flourish at the end.

mr J.H.C. van Zanen
Voorzitter