



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

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

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Verdeling budgetten sociaal
domein

ons kenmerk
ECFE/U201500002
Lbr. 15/005

datum
5 februari 2015

Samenvatting

De gemeenten ontvangen in 2015 ruim tien miljard euro voor hun taken in het sociaal domein voor Jeugdzorg, Wmo en Werk. Bij Jeugd en Wmo gaat het om nieuwe taken, met nieuw geld. Dat nieuwe geld moet onder de gemeenten worden verdeeld. In 2015 gebeurt dat aan de hand van het zorggebruik in 2012 of 2013. Met ingang van 2016 wordt deze historische verdeling stapsgewijs vervangen door een objectieve verdeling. Het kabinet heeft beide objectieve verdeelmodellen aan de VNG voorgelegd voor advies. Ons advies voor de Wmo is in november jl. vastgesteld. Het advies voor de jeugdzorg is in voorbereiding. In beide trajecten is of wordt veel met gemeenten gesproken, bijv. op speciale bijeenkomsten in het land.

De advisering over verdeelmodellen is een van de ingewikkeldste vraagstukken voor de medewerkers van uw vereniging. Er zijn immers altijd winnaars en verliezers. U mag van ons verwachten dat we goed onderbouwde adviezen aan u uitbrengen, mede op basis van uw input. Daarom organiseren wij op 5 maart a.s. een laatste bijeenkomst met gemeenten over de objectieve verdeling Jeugdzorg en Wmo. Ook herverdeeleeffecten van andere operaties vormen onderwerp van gesprek. Het gaat om het groot onderhoud gemeentefonds (2015 en 2016), participatie (het derde onderdeel van het sociaal domein) en het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand.

Op 5 maart willen wij met u én met de ontwikkelaars van de verdeelmodellen en de fondsbeheerders de diepte in gaan bij de verschillende modellen en de achtergronden ervan. En wat is de onderlinge samenhang? Kan er een gezamenlijk ingroeimodel worden ontwikkeld? Geef uw mening of stel de vraag waar u al langer mee loopt. De uitkomst zal de VNG bijv. meenemen naar de Haagse werkgroep die zich buigt over de evt. inrichting van een gecombineerde ingroeiregeling van de verschillende overgangstrajecten. Deze verdiepingsbijeenkomst is van 13.30 tot 16.30 uur, bij de VNG in Den Haag. U kunt zich binnenkort voor deze bijeenkomst inschrijven op vng.nl.

Er wordt op 5 maart flink de diepte ingegaan. Voor de dagelijkse vragen en antwoorden rond de divers herverdelingen kunt u beter terecht op vng.nl.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft

Verdeling budgetten sociaal
domein

ons kenmerk

ECFE/U201500002
Lbr. 15/005

datum

5 februari 2015

Geacht college en gemeenteraad,

De gemeenten ontvangen in 2015 ruim tien miljard euro voor hun taken in het sociaal domein voor Jeugdzorg, Wmo en Werk. Bij Jeugd en Wmo gaat het om nieuwe taken, met nieuw geld. Dat nieuwe geld moet onder de gemeenten worden verdeeld. In 2015 gebeurt dat aan de hand van het zorggebruik in 2012 of 2013. Met ingang van 2016 wordt deze historische verdeling stapsgewijs vervangen door een objectieve verdeling. Het kabinet heeft beide objectieve verdeelmodellen aan de VNG voorgelegd voor advies. Ons advies voor de Wmo is in november jl. vastgesteld. Het advies voor de jeugdzorg is in voorbereiding. In beide trajecten is of wordt veel met gemeenten gesproken, bijv. op speciale bijeenkomsten in het land.

De VNG organiseert op 5 maart a.s. een laatste bijeenkomst met gemeenten over de objectieve verdeling Jeugdzorg en Wmo. Ook herverdeeleeffecten van andere operaties vormen onderwerp van gesprek. Het gaat om het groot onderhoud gemeentefonds (2015 en 2016), participatie (het derde onderdeel van het sociaal domein) en het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand.

Op 5 maart willen wij met u én met de ontwikkelaars van de verdeelmodellen en de fondsbeheerders de diepte in gaan bij de verschillende modellen en de achtergronden ervan. En wat is de onderlinge samenhang? Kan er een gezamenlijk ingroeimodel worden ontwikkeld? Geef uw mening of stel de vraag waar u al langer mee loopt. De uitkomst zal de VNG bijv. meenemen naar de Haagse werkgroep die zich buigt over de evt. inrichting van een gecombineerde ingroeiregeling van de verschillende overgangstrajecten. Deze verdiepingsbijeenkomst is van 13.30 tot 16.30 uur, bij de VNG in Den Haag. U kunt zich binnenkort voor deze bijeenkomst inschrijven op vng.nl.

Er wordt op 5 maart flink de diepte ingegaan. Voor de dagelijkse vragen en antwoorden rond de divers herverdelingen kunt u beter terecht op vng.nl.

In het vervolg van deze brief leest u mee over de stand van zaken bij de verdeling van de budgetten Jeugdzorg, Wmo, Participatie en inkomensdeel Wet werk en bijstand.

1. Zorg en jeugd

Het uitgangspunt van het kabinet is dat een objectieve verdeling met ingang van 2016 - via een ingroeipad - een rol speelt bij de verdeling van de macrobudgetten Wmo en Jeugdzorg. De belangrijkste redenen om over te willen stappen van een historisch geconstrueerd verdeelmodel naar een objectieve verdeling zijn:

- Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de inkomsten.
- Dynamiek en robuustheid: het budget volgt een aantal kostenbepalende veranderingen zoals leeftijd van inwoners.
- Correctie van scheefgroei: in de oude systemen waren op sommige plekken in het proces van zorgtoewijzing regionale verschillen zichtbaar in indicatie en inkoop, die zich niet geheel lieten verklaren door verschillen in bevolkingssamenstelling. Dit wordt in een objectief verdeelmodel zo goed mogelijk gladgestreken.

Echter, op dit moment is een volledig objectief verdeelmodel voor beide trajecten nog niet in zicht. Wat de status van beide trajecten wel is, lichten we hieronder toe.

Wmo 2015

In 2015 is voor de Wmo € 3,6 miljard euro naar het gemeentefonds overgeheveld. Hiervan wordt ruim € 2,1 miljard verdeeld over alle gemeenten voor begeleiding en bijna € 1,4 miljard over 43 centrumgemeenten voor beschermd wonen.

Begeleiding

Voor begeleiding wordt het geld in 2015 verdeeld aan de hand van het zorggebruik in 2013. Met ingang van 2016 wordt begonnen met een overgang naar een objectief verdeelmodel, met inschakeling van een ingroeitraject. De VNG heeft op 19 november 2014 schriftelijk advies uitgebracht over het verdeelmodel, nadat het model is besproken in onze commissies Gezondheid en Welzijn en Financiën. In diverse bijeenkomsten in het land is met gemeenten gesproken over de werking van het voorgestelde verdeelmodel. De reacties waren gemengd over de verdeling van het geld voor begeleiding, maar in het algemeen tamelijk positief. Er zijn wel veel vragen naar de herkomst van de historische cijfers, met behulp waarvan in 2015 wordt verdeeld. De precieze samenstelling van de cijfers, gebaseerd op het zorggebruik in 2013, is de individuele gemeenten niet bekend.

De VNG schrijft in haar advies dat het objectieve verdeelmodel kan worden ingevoerd, met toepassing van een passend overgangstraject. Daarbij denken wij aan kleine stapjes in de eerste jaren, bijvoorbeeld 10% per jaar en grotere stappen na een paar jaar, nadat het verdeelmodel is getoetst aan de gemeentelijke cijfers in de eerste jaren. Dat zou betekenen dat de verdeling 2016 in dit voorbeeld voor 90% gebeurt op basis van de laatst bekende historische cijfers en voor 10% op basis van het objectieve verdeelmodel. In 2017 wordt de verhouding dan 80%-20% en zo verder. Na toetsing van het verdeelmodel aan de werkelijke gemeentelijke uitgaven kan het model

worden aangepast. In bijv. 2020 (wellicht 2019) zou het overgangstraject kunnen worden versneld, in stappen van bijvoorbeeld 20% of 30% per jaar. De tussentijdse toets zorgt er voor dat de historische verdeling op basis van cijfers 2013 niet onnodig lang wordt meegenomen in de verdeling.

Beschermd wonen

Voor beschermd wonen (€ 1,4 miljard) waren gemeenten niet te spreken over het voorgestelde objectieve verdeelmodel. Dat model zou tot zeer grote en onverantwoorde herverdeel-effecten leiden met ongewenste consequenties voor de doelgroep. Er is sprake van grote verschillen tussen de budgettoedeling en de werkelijke kosten waar de gemeenten voor komen te staan. Dat onderdeel van het model voldoet daarom niet aan het criterium van kostenoriëntatie.

De uitkomst is dat voor dit onderdeel voorlopig een historisch verdeelmodel blijft gelden. Om te bekijken wat ook voor de toekomst voor beschermd wonen een passend verdeelmodel zou zijn, wordt een commissie gevraagd een visie op de doelgroep beschermd wonen te geven en een daarbij passend verdeelmodel te ontwikkelen. Deze commissie wordt op voorstel van de 43 centrumgemeenten ingesteld.

Jeugdzorg

In 2015 is voor de Jeugdzorg € 3,9 miljard naar het gemeentefonds overgeheveld. Het geld wordt in 2015 verdeeld aan de hand van het zorggebruik 2012 (de GGZ-cijfers komen uit 2011). De verdeling over de gemeenten is gepubliceerd in de meicirculaire gemeentefonds 2014.

Net als bij de Wmo stelt het Rijk voor om in 2016 voor jeugdhulp te beginnen met een overgang naar een objectief verdeelmodel, met behulp van een ingroeitraject. Het Rijk heeft op 3 december 2014 de VNG gevraagd advies te geven op het objectieve verdeelmodel dat het Rijk voorstelt. Dat voorstel houdt in dat het grootste deel van het macrobudget (ca. € 3,4 miljard) wordt verdeeld op basis van objectieve kenmerken. Een kleiner deel (ca. € 0,5 miljard) kan verdeeld blijven worden op historische basis. Het gaat hierbij o.a. om zorg voor jeugdigen onder voogdij, waarvoor een afwijkend woonplaatsbeginsel geldt. De kosten hiervoor zijn lastig in te passen in een objectief verdeelmodel, ook in de toekomst.

De VNG heeft nog geen advies uitgebracht over het voorgestelde verdeelmodel. Wel vond een eerste oriënterende bespreking plaats in de subcommissie Jeugd en de commissie Financiën. Dinsdag 16 december is het verdeelmodel met de gemeenten besproken in twee goedbezochte bijeenkomsten in Utrecht. Eind januari is dat gebeurd in Gouda en Doetinchem. Het advies van de VNG komt in het voorjaar van 2015.

Vooralsnog zijn de reacties van gemeenten op het voorgestelde model gemengd, met name veroorzaakt door beperkingen in de beschikbare data waarop zowel het historische als voorgestelde objectieve model gebaseerd zijn. Wel lijkt er waardering voor de gekozen oplossing voor jeugdigen waarop een bijzonder woonplaatsbeginsel van toepassing is (jeugdigen onder voogdij of 18-plus). Lange tijd leek een oplossing voor deze categorie niet mogelijk.

2. Werk

Participatiebudget

In 2015 is het Participatiebudget overgeheveld naar het gemeentefonds. Ook het budget voor de Wet Sociale Werkvoorziening is hieraan toegevoegd. In totaal gaat het om € 2,9 miljard in 2015. De verdeling van het geld over de gemeenten is op 16 september jl. bekend gemaakt en gepubliceerd op het Gemeenteloket van het Ministerie van SZW (gemeenteloket.minszw.nl).

Het geld wordt verdeeld op basis van drie verdeelsleutels. Bij de verdeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de re-integratieopgave van een gemeente en het aantal WSW-ers in die gemeente.

Het geld voor het zittend bestand WSW (€ 2,27 miljard) wordt verdeeld op basis van de realisaties uit het voorgaande jaar, gecorrigeerd voor de voorspelde natuurlijke uitstroom voor het lopende jaar. De 'klassieke' re-integratiemiddelen (€ 595 miljoen) worden verdeeld op basis van het aantal bijstandsontvangers van twee jaar geleden (t-2), lager opgeleiden en bereikbare banen in een gemeente. In 2015 geldt nog een ingroeiperiode, waarbij 75% van het budget verdeeld wordt op basis van 2014. Het geld voor de nieuwe groep arbeidsgehandicapten die overkomt met de Participatiewet inclusief beschut werk (€ 27,7 mln.) wordt verdeeld op basis van historische gegevens, namelijk instroom in de Wajong-werkregeling en instroom in de WSW-wachlijst. Het verdeelmodel staat integraal op gemeenteloket.minszw.nl en kan per gemeente worden bekeken.

Bij het Participatiebudget richt de discussie zich niet zozeer op de verdeling. Hierover zijn tussen 2012 en 2014 op meerdere momenten bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de staatssecretaris SZW en de VNG. Het voornaamste bezwaarpunt van de VNG is dat het budget ontoereikend is. Het budget voor het zittend bestand WSW worden sneller afgebouwd dan het tempo waarin de loonverplichtingen aflopen die gemeenten hebben in het kader van lopende arbeidscontracten. Vooral gemeenten met een relatief groot aandeel WSW-ers zullen hierdoor geconfronteerd worden met een tekort. Er is een bestuurlijke afspraak gemaakt tussen VNG en SZW om te volgen of de onderliggende aannames voor de berekening van de financiële middelen voor het WSW-bestand houdbaar blijken. Het gaat daarbij om het feitelijk aantal sw-plekken afgezet tegen de prognoses die SZW heeft gehanteerd in het financieel kader van de Participatiewet (Q), evenals de kosten die gemeenten maken voor de WSW afgezet tegen de beschikbaar gestelde financiële middelen (P). Gedurende een periode van zes jaar zal de feitelijke ontwikkeling van het volume en de kosten worden gemonitord.

Nieuw objectief verdeelmodel WWB-Inkomensdeel

Het geld dat gemeenten ontvangen voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen maakt geen onderdeel uit van het gemeentefonds en wordt verstrekt via een specifieke uitkering: het WWB Inkomensdeel. Het voorlopige budget voor 2015 is vastgesteld € 5,5 miljard, Begin juni volgt een nadere bijstelling van het budget en in september wordt de hoogte ervan definitief vastgesteld.

In 2015 wordt het budget verdeeld op basis van een nieuw objectief verdeelmodel. Het vorige verdeelmodel (van APE) is vervangen door een multiniveau-model dat is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het model is niet zozeer gericht op het verklaren van verschillen in uitgaven tussen gemeenten, maar richt zich op het bepalen van de kans dat een huishouden een beroep doet op bijstand. Daarbij wordt rekening gehouden met factoren op individueel niveau (o.a. gezinssamenstelling, leeftijd, aantal kinderen, type woning), op wijkniveau (gemiddelde woningwaarde, leefbaarheid) en op regionaal niveau (o.a. beschikbaarheid van banen). Per gemeente wordt bekeken hoe voor alle huishoudens in die betreffende gemeente de kans op bijstand eruit ziet. U kunt het volledige model voor uw gemeente raadplegen via een speciale rekentool op gemeenteloket.minszw.nl.

Het Rijk heeft in mei 2014 voor het SCP-model gekozen uit in totaal vier verdeelmodellen. Het SCP-model had niet de voorkeur van de VNG, omdat er in het model geen rekening wordt gehouden met de feitelijke bijstandsuitgaven van gemeenten (historie). De voorkeur van de VNG ging uit naar het vernieuwde APE-model met een historische component. Na bestuurlijk overleg tussen VNG-SZW heeft de staatssecretaris SZW besloten een overgangperiode toe te passen van 3 jaar (2015-2017). In 2015 en 2016 wordt 50% nog verdeeld op basis van de historische uitgaven en 50% objectief, in 2017 wordt dit afgebouwd naar 25% historisch en 75% objectief. Vanaf 2018 wordt het budget in principe volledig objectief verdeeld. Wel is afgesproken dat er in 2016 een evaluatie plaatsvindt van het overgangsregime.

Inmiddels is er een traject gestart om het multiniveau-model te verbeteren. Vanwege de korte tijd waarin het nieuwe model ontwikkeld moest worden door SCP, konden niet alle factoren die mogelijk van invloed zijn op de verdeling goed worden onderzocht. De komende maanden zal worden onderzocht op welke manier het model kan worden verbeterd. Het verbeterde model zal voor het jaar 2016 worden toegepast.

Gemeenten kunnen tot 30 januari ideeën en suggesties voor verbetering van het verdeelmodel aandragen. VNG en Divosa verzamelen alle suggesties (verdeelmodelwvb@wvb.nl) en leveren dit aan bij SCP en SZW, zodat het meegenomen kan worden in het onderzoek.

Ook in het nieuwe verdeelmodel blijft een vangnetregeling bestaan. Voor 2015 is inmiddels de tijdelijke vangnetregeling gepubliceerd. Het gaat om een eenvoudig vormgegeven tijdelijke regeling waarbij uitgegaan wordt van een eigen risico van 10%. Bij een tekort van meer dan 10% kunnen gemeenten aanspraak maken op een aanvullende uitkering. Op aandringen van de VNG heeft de staatssecretaris van SZW enige ruimte geboden om nog eens goed naar het eigen risico te kijken in het eerste overgangsjaar. Hierover wordt binnenkort verder gesproken in de VNG-commissies Financiën en Werk en Inkomen. Het ministerie van SZW werkt de komende maanden een structureel vangnet voor 2016 verder uit. Ook gemeenten worden hierbij betrokken.

Samenloop ingroeieregelingen

Een nog in te stellen werkgroep zal zich buigen over de inrichting van een ingroeieregeling sociaal domein (zorg en jeugd). Mogelijk wordt daarbij ook de het WWB-inkomensdeel meegenomen. Het gaat daarbij over de overgang van de historische naar een objectieve verdeling. In de werkgroep hebben zitting BZK, VWS, VNG en de gemeenten Utrecht en Heerlen. De VNG wordt ondersteund door een klankbordgroep van ca. twintig gemeenten. Bij de selectie van die gemeenten wordt goed gelet op een juiste mix van groot en klein, van voordeel en nadeel.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.