

Vergaderjaar 2017–2018

34 477

Sociaal domein

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

Tijdens het debat over Jeugdhulp, op 31 mei jongstleden (Handelingen II 2017/18, nr. 88, debat over uitblijven van passende jeugdzorg), heb ik uw Kamer toegezegd om u zo compleet mogelijk te informeren over de wijze waarop gemeenten in het sociaal domein financieel gezien in staat worden gesteld om hun taken uit te voeren en hun verantwoordelijkheden te dragen. Met voorliggende brief voldoe ik aan deze toezegging.

Ik ga achtereenvolgens in op de gewijzigde normeringsystematiek van het gemeentefonds, de inhoud en de totstandkoming van het Interbestuurlijk programma (het IBP) en de gemaakte nadere financiële afspraken met de VNG. Dit alles in aansluiting op mijn brief aan uw Kamer d.d. 17 mei 2018.¹

Het Regeerakkoord: de gewijzigde normeringsystematiek van het gemeentefonds

Het kabinet ziet dat een aantal grote maatschappelijke opgaven vooral op decentraal niveau moeten worden aangepakt, waarbij oplossingen niet enkel in het bereik van één overheidslaag liggen. Met de decentralisaties hebben gemeenten een grote verantwoordelijkheid overgedragen gekregen, met een daarmee gepaard gaande grote ambitie. Het kabinet is dan ook van mening dat de medeoverheden daarvoor over voldoende middelen moeten beschikken. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om fors te investeren.

Het kabinet heeft – met de medeoverheden – besloten de «trap-op-trap-af-systematiek» aan te zetten en de basis voor de normeringsystematiek te verbreden naar de totale uitgaven onder het uitgavenplafond. Door de

¹ Met de brief van 17 mei 2018 (Kamerstukken 28 345 en 31 015, nr. 187) stuurde ik uw Kamer een kopie van de brief van de Minister BZK over het IBP en informeerde ik u over de groei van het gemeentefonds en de afspraken die op het terrein van de zorg met het IBP zijn gemaakt.

verbreding van de normering én door de intensiveringen van het Rijk, die doorwerken via de nieuwe systematiek komen meer middelen beschikbaar voor het gemeente- en provinciefonds en neemt naar verwachting de stabiliteit van de accresontwikkeling toe. Dit geeft gemeenten en provincies meer vrij besteedbaar budget.

In de recent gepubliceerde meicirculaire 2018 is de actuele raming van het accres opgenomen. De raming van de accresontwikkeling is circa € 5,2 miljard.² Dit is de totale accresontwikkeling van het gemeentefonds (tot en met 2022), inclusief het accres 2017. Deze toename is geen vanzelfsprekendheid. Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om de «trap-op-trap-af-systematiek» te hanteren met een groot accreseffect tot gevolg.³

In het Regeerakkoord is destijds voor het accreseffect inclusief aanpassing van de normeringssystematiek gemeentefonds/provinciefonds een bedrag van € 1,4 miljard geraamd. Er zijn voor gemeenten geen verplichtingen aan de besteding van deze middelen gekoppeld. In het Regeerakkoord wordt wel de verbinding met programmatische afspraken met provincies en gemeenten gelegd. Dit geeft gemeenten meer vrij besteedbaar budget.

Afspraken Interbestuurlijk Programma (IBP)

Op 14 februari 2018 hebben de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het kabinet de bestuurlijke afspraken voor de komende kabinetsperiode ondertekend in de vorm van het IBP.⁴ In het IBP zijn maatschappelijke opgaven geïdentificeerd die de komende jaren extra aandacht vragen. Dit betreffen negen maatschappelijke opgaven waar het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk inzet op plegen om de gewenste doelen te bereiken. Het kabinet en de medeoverheden hebben het vertrouwen dat er met de beschikbaar gestelde middelen samen de benodigde resultaten kunnen bereiken.

Het Kabinet heeft ook voor een aantal van de gezamenlijke opgaven enveloppen of anderen intensiveringen voorzien in het Regeerakkoord. Ook gemeenten, provincies en waterschappen stellen middelen beschikbaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de investeringsagenda van de decentrale overheden en blijkt uit de (nieuwe) college- en raadsprogramma's. Daarmee is er een brede financiële basis voor de uitwerking van de maatschappelijke opgaven.

Parallel aan de ondertekening van het IBP hebben het Rijk en de VNG ook overeenstemming bereikt over de door gemeenten ervaren tekorten in het sociaal domein, waaronder de zorg. Met de door de gemeenten ervaren financiële problematiek op het terrein van de zorg wordt gedoeld op de ervaren tekorten in het sociaal domein, de indexering, de nieuwe loonschaal huishoudelijke hulp, het abonnementstarief eigen bijdragen en Veilig Thuis. Met het IBP is de discussie over de door gemeenten ervaren

² Deze groei is exclusief de loon- en prijsbijstelling voor de onderdelen Wmo 2015 en Jeugd voor het jaar 2018 en 2019. In 2018 betrof de loon- en prijsbijstelling voor Wmo 2015 en Jeugdwet in totaal € 236,4 miljoen. De loon- en prijsbijstelling 2019 wordt in het voorjaar van 2019 vastgesteld en in de meicirculaire 2019 toegevoegd aan het gemeentefonds.

³ Uitgaven die met (algemene) middelen uit het gemeentefonds en provinciefonds worden bekostigd zijn niet constant, zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en van maatschappelijke en politieke omstandigheden. Daarom is een regelmatige voeding van het gemeentefonds en provinciefonds noodzakelijk. Omdat gemeenten en provincies niet direct deelnemen aan het proces van de Rijksbegroting is het noodzakelijk om over de voeding bestuurlijke afspraken te maken. Het kabinet heeft er bij Regeerakkoord, in overleg met de medeoverheden, bewust voor gekozen deze voeding (i.e. de trap op/trap af) aan te zetten. In de aanloop naar de verkiezingen kwam dit daarnaast in geen enkel verkiezingsprogramma naar voren.

⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 266

financiële problematiek in het sociaal domein afgerond en is een streep onder het verleden gezet.

Parallel aan het IBP is ook overeenstemming bereikt over een viertal punten:

- A. Een voorziening voor de door gemeenten ervaren knelpunten;
- B. Procesafspraken onderzoek overgang middelen jeugd naar algemene uitkering;
- C. Objectivering BUIG;
- D. Geen «open einde regelingen» voor gemeenten bij uitwerking maatregelen Regeerakkoord.

Op de afspraken onder A en B zal ik later in deze brief nader ingaan.

In het IBP is opgenomen c.q. overeengekomen dat met dit alles de ambities en middelen in balans zijn. Onderdeel van het IBP en «samen meer bereiken» is dat bij onvoorziene ontwikkelingen het Rijk en decentrale overheden met elkaar in gesprek treden. Ook zullen de uitkomsten van de gezamenlijke afspraken worden gemonitord. Over de uitkomsten gaan we als overheden met regelmaat in gesprek.

Hoe is tot deze afspraken gekomen?

In aanloop naar het IBP heeft de VNG in het bestuurlijk overleg op 29 november 2017 de hiervoor genoemde door gemeenten ervaren financiële problematiek ingebracht. De (aanhoudende) zorgen van gemeenten zijn altijd zeer serieus genomen. Het is immers noodzakelijk dat gemeenten voldoende financiële middelen hebben om de inhoudelijke doelen van de Wmo 2015 en Jeugdwet te kunnen realiseren.

Naar aanleiding van het signaal van de VNG eind vorig jaar is afgesproken om een traject in te gaan om de door de VNG ingebrachte financiële punten gezamenlijk (de VNG, een aantal gemeenten en de ministeries van VWS en BZK) nader te verkennen, uit te werken en te verdiepen. De uitkomsten van dit traject zijn in twee bestuurlijk overleggen op 24 januari en 6 februari jongstleden besproken en gewogen. In deze bestuurlijk overleggen is door zowel het Rijk als de VNG bevestigd dat sprake was van een goed doorlopen traject met een goed eindproduct.

De toereikendheid van het gemeentelijk budget in het sociaal domein

Er is veel gesproken over de toereikendheid van het gemeentelijk budget voor het sociaal domein. De jongste cijfers (2017) van het CBS laten een lichte toename van het aantal jeugdigen met jeugdhulp zien (2017 ruim 400.000 unieke jongeren versus 388.000 jongeren in 2016). Deze toename is voor het merendeel te herleiden tot jeugdhulp die door lokale teams wordt geboden. Zoals ik uw Kamer recent in de Kamerbrief Beleidsinformatie Jeugd van 18 juni jongstleden heb laten weten, laat ik naar de verklaring hiervan een nader onderzoek uitvoeren dat dit najaar beschikbaar zal komen. Ook laten de cijfers een toename van jeugdhulp met verblijf van 43.000 naar 46.000 jongeren zien. Een toename hoeft niet per se een kostenopdrijvend effect voor een gemeente te hebben, dit is mede afhankelijk van de intensiteit en de duur van de jeugdhulp.

Omdat sprake is van één integraal budget voor het sociaal domein, kan zowel op macroniveau als per gemeente, moeilijk worden vastgesteld of sprake is van een tekort voor het uitvoeren van taken behorend bij één wettelijk domein, laat staan een tekort voor één bepaalde taak. Dit past ook niet bij het idee van een integraal budget waarin gemeenten zelf de afweging moeten maken hoe zij hun financiële middelen het best passend bij hun lokale situatie in kunnen zetten.

Daarbij speelt dat het op niveau per gemeente lastig is te bepalen waarom sprake is van een tekort. Dit kan liggen aan autonome factoren, maar ook aan de wijze waarop begroot wordt of aan de beleidskeuzes hoe het budget feitelijk wordt uitgegeven. Een gemeente kan ook de inkoop op een efficiënte wijze hebben ingericht, integraal binnen het sociaal domein het beleid beter op elkaar afgestemd hebben, of bijvoorbeeld voor bepaalde taken samen met andere gemeenten optrekken. Een oordeel over de wijze waarop een gemeente haar beleid heeft ingericht interverteert al snel met de beleidsvrijheid die gemeenten hebben. Bij de decentralisaties in 2015 is bewust gekozen om de budgetten ontschot uit te keren aan gemeenten. Dit betekent dat gemeenten de vrijheid hebben om overschotten op het ene domein in te zetten voor tekorten op het andere domein.

Op 4 december 2017 heeft het SCP de overall jaarrapportage sociaal domein gepubliceerd. Op grond van de daartoe beschikbare informatie (uit 2016), die adequaat moet worden geïnterpreteerd, kan worden gesteld dat gemeenten in ieder geval op macroniveau geen tekorten op het brede sociale domein realiseren. Nu zeggen macrocijfers weinig over een individuele gemeente en de tekorten die zij hebben, dan wel ervaren.

In het hierboven beschreven gezamenlijk doorlopen traject is ook op basis van input van 12 verschillende gemeenten – en op grond van de gegevens uit genoemde jaarrapportage – in een sessie met de aanwezige gemeenten kwalitatieve duiding aangebracht over de oorzaken van de ervaren tekorten. Uit de sessie met gemeenten is bevestigd dat er veel diversiteit is tussen gemeenten. Niet alleen in de mate waarin, en op welk onderdeel, er een tekort ervaren wordt, maar ook in de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. Daarbij is ook zichtbaar dat de ene gemeente meer zicht heeft op de oorzaken dan de andere gemeente. Uit de sessie bij genoemde gemeenten zijn geen bewijzen voor tekorten gekomen uit hoofde van autonome ontwikkelingen.

In de bestuurlijk overleggen van 24 januari en 6 februari jongstleden is vervolgens geconcludeerd dat we ons zorgen maken over een aantal gemeenten en het zwaartepunt van de verwachte en ervaren tekorten op het Jeugd domein ligt.

Daarom is besproken dat het wenselijk is om iets separaat voor individuele tekortgemeenten te doen, naast de 3 * € 36 miljoen die al gereserveerd was voor het Transformatiefonds. Dit heeft geleid tot nadere financiële afspraken die ik hierna toelicht.

Volledigheidshalve dient in het verlengde hiervan te worden vermeld dat geen sprake meer is van een verder oplopende taakstelling op het budget voor Jeugdhulp. Het jaar 2017 was het laatste jaar waarin de taakstelling een oploop kende. Vanaf het jaar 2018 is er dan ook sprake van stabiel budget dat jaarlijks wordt geïndexeerd.

Nadere financiële afspraken die in het kader van het IBP zijn gemaakt

In het IBP zijn enkele nadere afspraken gemaakt, waarmee we de komende jaren de aandacht weer kunnen leggen op de inhoudelijke uitdagingen waar Rijk en gemeenten samen voor staan.

A. Een voorziening van € 200 miljoen voor de door gemeenten ervaren knelpunten

Parallel met het IBP is ondermeer afgesproken om een tijdelijke voorziening te treffen voor gemeenten, die geconfronteerd worden met een stapeling van tekorten bij de uitvoering van de taken in het sociaal

domein.⁵ De omvang van de voorziening is € 200 miljoen. De voorziening wordt gevuld met € 100 miljoen in 2018 vanuit de VWS-begroting en € 100 miljoen in 2018 uit de algemene uitkering. Onder voorbehoud van instemming tijdens de Algemene ledenvergadering (ALV) op 26 en 27 juni door de leden van de VNG zijn de middelen voor de voorziening apart gezet binnen het gemeentefonds in een decentralisatie-uitkering. Als er middelen overblijven in de decentralisatie-uitkering, dan vloeien deze middelen naar de algemene uitkering. De VNG heeft het voortouw bij de bepaling van de bedragen per gemeente en zal deze in het najaar aan het Ministerie van BZK leveren. Uitgaande van brede steun onder de gemeenten over de te volgen aanpak en van een deugdelijke uitvoering om te komen tot uitkomsten, zal de verdeling van de bedragen worden opgenomen in de decembercirculaire 2018.

In het debat over jeugdhulp op 31 mei 2018 werd ik gevraagd om inzage te geven in welke gemeenten tekorten ervaren. Om welke individuele gemeenten het hier gaat, zal moeten blijken als de verdeling van de voorziening voor de Tekortgemeenten bekend is. Uw Kamer zal zoals gebruikelijk is een afschrift van de komende decembercirculaire ontvangen waarin een overzicht van de tekortgemeenten zal worden gepubliceerd.

Zorgvuldigheidshalve zal ik uw Kamer, na de publicatie van de decembercirculaire 2018, het overzicht van gemeenten die in aanmerking komen voor een uitkering uit de voorziening voor de Tekortgemeenten nog apart toesturen.

B. Transformatiefonds

Naast de bovengenoemde voorziening Tekortgemeenten is in het Regeerakkoord voor de jaren 2018, 2019 en 2020 jaarlijks € 18 miljoen aanvullend beschikbaar gesteld voor het Transformatiefonds. Deze bedragen komen bovenop de reeds door gemeenten gereserveerde bedragen, waardoor in de periode 2018–2020 een bedrag van € 36 miljoen per jaar beschikbaar is. Het Transformatiefonds is bedoeld om de vernieuwing van de jeugdhulp een impuls te geven en sluit aan bij het «Actieprogramma Zorg voor de Jeugd». Om in aanmerking te komen voor transformatiebudget dient een jeugdzorgregio eenmalig een meerjarig transformatieplan in, waarin op zijn minst één van de actielijnen uit het «Actieprogramma Zorg voor de Jeugd» is uitgewerkt. Daarbij brengt het transformatiefonds de verplichting voor de jeugdzorgregio's met zich mee om te leren van lessen van andere jeugdzorgregio's, op alle actielijnen uit het «Actieprogramma Zorg voor de Jeugd». Bij de beoordeling van het transformatieplan zal onder meer aandacht worden besteed aan de mate waarin een jeugdzorgregio de «basis op orde» heeft. Dit betreft randvoorwaardelijke zaken die noodzakelijk worden geacht voor een duurzame transformatiebeweging.

De «Spelregels Transformatiefonds» zijn onlangs (d.d. 13 juni 2018) op www.rijksoverheid.nl en op www.vng.nl gepubliceerd. Hierin staat beschreven op welke wijze een jeugdzorgregio transformatiebudget kan ontvangen en aan welke voorwaarden voldaan moet worden. De Spelregels Transformatiefonds zijn in samenwerking tussen het Rijk en de VNG opgesteld.

⁵ In de ledenbrief van de VNG voor de Algemene ledenvergadering van 26 en 27 juni wordt een voorstel gedaan voor de tijdelijke voorziening en wordt de voorziening «Fonds Tekortgemeenten» genoemd.

C. Procesafpraak onderzoek

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Nu afgesproken is dat de integreerbare middelen van de integratie-uitkering Sociaal domein per 2019 overgaan naar de algemene uitkering, is afgesproken dat een eenduidig beeld van de feiten met betrekking tot het onderdeel Jeugd kan helpen deze overgang naar de algemene uitkering verder vorm te geven. Er is daarom afgesproken om een onderzoek uit te voeren naar de verschillen tussen de uitgaven van gemeenten, de bestemming daarvan en de verdeling. Dit onderzoek loopt mee in het lopende onderzoekstraject naar de verdeelmodellen in het sociaal domein van het Ministerie van BZK. Het onderzoek heeft – zo is afgesproken en in de maartcirculaire gepubliceerd – geen betrekking op de hoogte van het macrobudget en een onafhankelijke stuurgroep zal de resultaten toetsen om de objectieveerbaarheid te waarborgen.

Het onderzoek borduurt voor op het kwalitatief onderzoek naar de verdeling van de middelen voor gemeenten in het sociaal domein dat op 30 april 2018 door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁶ In het onderzoek zijn signalen van gemeenten met betrekking tot de verdeelmodellen in het sociaal domein opgehaald en hebben de onderzoekers beoordeeld welke van deze punten (mogelijk) relevant zijn voor de verdeling en nader onderzoek verdienen. Reeds bij het begin van de decentralisaties Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet in 2015 is de noodzaak onderkend om op enig moment voor het sociaal domein de verdeling te herzien, onder meer met het oog op de transformatieopgave van gemeenten. Het kwalitatief onderzoek bevestigt dit beeld en geeft voldoende aanleiding met geconstateerde knelpunten in de verdeling aan de slag te gaan.

In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 hebben het Rijk en VNG gesproken over de noodzakelijke vervolgstappen en is overeenstemming bereikt over de aanpak en het tijdpad. Besloten is om de evaluatie te vervolgen met een breed kwantitatief vervolgonderzoek gericht op een integrale nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein (nieuwe en oude taken) per 2021. In het bestuurlijk overleg is tevens besloten om voorafgaand aan het kwantitatief vervolgonderzoek eerst een traject te doorlopen om te komen tot een passende en gedragen onderzoeksmethode.

Tot slot

Gemeenten en het Rijk staan samen voor belangrijke inhoudelijke taken. Het kabinet neemt geluiden van gemeenten dan ook zeer serieus. Het traject dat na de signalen van de VNG over tekorten bij gemeenten gezamenlijk is doorlopen, is een gedegen traject geweest op basis waarvan bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Met het Regeerakkoord als basis en het IBP hebben de VNG en het Rijk afspraken gemaakt waarbij de maatschappelijke opgaven en de beschikbaar gestelde middelen in evenwicht zijn.

Belangrijke basis zijn de keuzes die dit kabinet maakt ten aanzien van de normeringssystematiek van het gemeentefonds, maar tevens is er oog voor acute knelpunten en de transformatie van de jeugdhulp die een impuls nodig heeft.

Met de keuzes die gemaakt zijn, is de beleidsvrijheid van gemeenten het meest gebaat. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en zijn – binnen de

⁶ Kamerstuk 34 477, nr. 35

grenzen van de verschillende wetten – zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun middelen besteden. De overheveling van de integratie-uitkering Sociaal Domein naar de algemene uitkering onderstreept dit. Hiermee wordt de lokale behoeften steeds belangrijker in de keuzes die colleges en gemeenteraden maken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge