

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan het bestuur van de VNG
Nassaulaan 12
2500 GK Den Haag

DGBRW
BFR

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2018-0000869989

Uw kenmerk
COS/U201800530

Datum 6 november 2018
Betreft Reactie Moties ALV

Inleiding

Op 2 juli heeft u mij de uitkomsten van de Algemene Ledenvergadering (ALV) gemeld. De ALV heeft op 27 juni jl. het Startdocument van het Interbestuurlijk Programma (IBP) bij grote meerderheid van stemmen bekrachtigd. Daar ben ik blij mee. De ledenvergadering heeft nadrukkelijk zorgen uitgesproken over de budgetten op het terrein van jeugd en de bijstand. Hierover heeft het kabinet de afgelopen tijd veelvuldig met de VNG gesproken. Het kabinet ziet de zorgen van gemeenten, neemt deze signalen serieus en gaat hier in deze brief op in.

Er is breed draagvlak bij gemeenten om aan de slag te gaan met de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland de komende tijd voor staat. Het afgelopen half jaar is er door alle overheden hard gewerkt om de maatschappelijke opgaven van het IBP verder te brengen. Er zijn gezamenlijk stappen gezet op bijvoorbeeld de IBP-thema's klimaat, vitaal platteland, schulden en wonen. In partnerschap en vertrouwen werken we de komende jaren verder aan het IBP.

Het kabinet beseft dat gemeenten in een korte tijd een groot aantal verantwoordelijkheden heeft gekregen in combinatie met bezuinigingen en ziet dat gemeenten de verantwoordelijkheden in het sociaal domein goed hebben opgepakt. Erkenning is er voor de grote voortvarendheid waarmee de gemeenten deze nieuwe taken hebben opgepakt, zowel vanuit inhoudelijk als vanuit financieel oogpunt. Er is en wordt hard gewerkt om de toegang tot hulp en ondersteuning dichtbij te organiseren, integraal te werken en maatwerk mogelijk te maken. Gemeenten hebben steeds beter zicht op welke mensen te maken hebben met complexe problematiek waar geen eenduidige oplossing voor handen ligt. De gemeenten hebben een grote bijdrage geleverd met hun inspanningen om zorgcontinuïteit te bieden en daarmee te voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen.

Kaders en middelen

In het regeerakkoord heeft het kabinet bewust de keuze gemaakt om de trap-op-trap-af systematiek aan te laten en de basis voor de normeringsystematiek te verbreden. Door deze verbreding en door de intensivering van het Rijk, die

doorwerken via de nieuwe systematiek komen fors meer middelen beschikbaar voor gemeenten. Dit geeft gemeenten meer vrij besteedbaar budget oplopend tot € 5,2 miljard in 2022.

Gemeenten hebben bij de uitvoering van de verantwoordelijkheden in het sociaal domein beleidsvrijheid gekregen. Binnen de wettelijke kaders mogen zij eigen afwegingen maken. Om dit te faciliteren is ervoor gekozen om de middelen in het sociaal domein ontschot ter beschikking te stellen binnen het gemeentefonds. Deze middelen worden per 1 januari 2019 overgeheveld vanuit de Integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Bovendien wordt het accres vanaf 2020 ook berekend over deze middelen van het sociaal domein. Met die ogen kijkt het kabinet ook naar de discussie over de budgetten in de jeugdhulp.

Er is een traject in gang gezet om te komen tot een verbeterde verdeling van de middelen in het sociaal domein, waarbij knelpunten die de afgelopen maanden door Rijk en gemeenten gezamenlijk in kaart zijn gebracht, kunnen worden aangepakt. In nauwe afstemming met de VNG is een zorgvuldig proces afgesproken dat toewerkt naar aanpassing van de verdeling in het jaar 2021. Hiermee wordt gemeenten perspectief geboden op een betere aansluiting tussen budget en uitgaven.

Parallel aan het IBP is afgesproken om een aantal zaken omtrent jeugdhulp nader uit te zoeken. Voor de bijstand is de ROB gevraagd om een onderzoek te doen. Onderstaand aanbod van het kabinet zet in om de transformatie bij de gemeenten te bevorderen en meer inzicht te krijgen in een aantal mechanismen in met name de jeugdhulp.

Jeugdhulp

Onderdeel van het IBP en het "samen meer bereiken" is dat bij onvoorziene ontwikkelingen het Rijk en decentrale overheden met elkaar in gesprek treden.

De afspraak die gemaakt is om voor jeugdhulp een onderzoek te doen naar de verschillen tussen de uitgaven van gemeenten, de bestemming daarvan en de verdeling, past in deze lijn. Deze afspraak volgt uit de gezamenlijk gevoelde behoefte om een aantal zaken te objectiveren en verifiëren.

Initieel is afgesproken om dit onderzoek mee te nemen in het lopende onderzoekstraject naar de verdeelmodellen in het sociaal domein van het ministerie van BZK. Tijdens de ALV van de VNG in juni is een motie aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd de analyse van de budgetten en het verdeelmodel sociaal domein versneld uit te voeren. Het kabinet kan het lopende onderzoekstraject naar de verdeelmodellen niet versnellen, maar is wel bereid om een additioneel onderzoek te doen naar jeugdhulp.

Additioneel onderzoek jeugdhulp:

Het kabinet wil een verdiepend onderzoek naar jeugdhulp uit laten voeren met de volgende componenten:

- a) een analyse van de volumeontwikkeling, die zichtbaar is in de beleidsinformatie Jeugd;

- b) een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten;
- c) een benchmarkanalyse van de uitvoering van de Jeugdwet, in de context van het sociaal domein.

Dit onderzoek zal op twee niveaus tot inzicht leiden. Ten eerste ligt de nadruk op leren, innoveren en het bieden van handvatten die verspreid kunnen worden onder alle gemeenten. Deze punten zullen worden ondergebracht in het programma 'Zorg voor jeugd'. Ten tweede zal het onderzoek input leveren over de werking van het jeugdhulpstelsel in algemene zin. Hoe ontwikkelt dit zich inhoudelijk en financieel, welke kansen en problemen doen zich voor, en in welke mate zijn deze te veralgemeniseren?

Het voorstel is om het onderzoek dit najaar te starten, zodat in de lente van 2019 het Rijk en gemeenten zich over de uitkomsten kunnen beraden en hierover het gesprek te voeren. In de bijlage wordt het onderzoek kort toegelicht. In overleg met u willen we de precieze vormgeving van het onderzoek vaststellen, opdat dit onder gezamenlijk opdrachtgeverschap VNG en Rijk uitgevoerd kan worden.

Financiële problematiek macrobudget bijstand

De financiering van de bijstand verloopt via een aparte specifieke uitkering aan gemeenten (de gebundelde uitkering oftewel BUIG). De gebundelde uitkering is gebaseerd op een ramingssystematiek, waardoor er overschotten en tekorten kunnen ontstaan. In het kader van het IBP is de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om een advies gevraagd over de financieringssystematiek van het bijstandsbudget. Op 21 juni heeft de ROB haar advies uitgebracht. De ROB heeft een aantal goede aanbevelingen gedaan. De ledenvergadering heeft (bij motie) verzocht deze aanbevelingen over te nemen. Hier is in het bestuurlijk overleg tussen de staatssecretaris van SZW en de VNG goed over doorgesproken. Gezamenlijk is in het laatste Bestuurlijk Overleg op 10 oktober geconcludeerd dat de aanbevelingen van de ROB in belangrijke mate zijn overgenomen. De staatssecretaris van SZW heeft daarbij aangegeven dat zij bij een aantal keuzes met betrekking tot de extra financiële middelen voor gemeenten (zie hieronder) de financiële problematiek nadrukkelijk in haar afwegingen heeft meegenomen. Ook bij de besluitvorming rond het instrument loondispenstatie heeft de inbreng van de VNG een belangrijke rol gespeeld. Door de gemaakte keuzes is er een wezenlijk andere situatie dan een half jaar geleden.

De ROB adviseert om de verhoogde toestroom van statushouders vooraf mee te nemen bij de vaststelling van het bijstandsbudget. Vanaf dit jaar is dit geregeld voor 2018 en 2019. Hierdoor neemt het macrobudget toe met € 118 mln. in 2018 en met nog eens € 67 mln. in 2019. De belangrijkste oorzaak voor de tekorten in 2016 en 2017 is hiermee ondervangen.

De ROB adviseert ook om in de toekomst de raming van het CPB te volgen, dan wel het CPB bij beleidseffecten een toetsende rol te geven bij de vaststelling van de raming ('comply or explain'). Het kabinet constateert dat het geraamde macrobudget in 2018 de CPB-raming op korte termijn overstijgt met ca. € 80 mln. en nog eens ca. € 100 mln. in 2019. Het volgen van de CPB raming zou tot een verlaging van het macrobudget leiden en dit vindt het kabinet onwenselijk.

De ROB adviseert om tot een oplossing te komen voor de tekorten over 2016 en 2017. Daarvoor kiest het kabinet niet. Het niet-volgen van het CPB compenseert echter wel voor de hogere uitname voor het vangnet als gevolg van de tekorten die in 2016 en 2017 zijn ontstaan door de verhoogde instroom van statushouders. Het kabinet is verder op dit moment in constructief overleg met VNG en Divosa over hoe de transparantie rondom beleidsramingen kan worden verbeterd en welke rol het CPB daarbij kan spelen. Het voorlopig beeld over 2018 is dat de realisaties er voor gemeenten gunstig uitzien en gemeenten zullen overhouden op het bijstandsbudget. Volgens een voorlopige inschatting gaat het om een bedrag tussen de € 110 en € 160 mln.

Tot slot adviseert de ROB om voor afwijkingen tussen raming en realisatie die zich in de toekomst toch nog voor kunnen doen, bestuurlijke procedures af te spreken. Ook over de uitwerking van dit advies is het kabinet in gesprek met VNG. Het kabinet beoogt hierbij om tot een raming te komen die toekomstbestendig en transparant is, waar gemeenten op kunnen vertrouwen.

Het kabinet wil samen met gemeenten investeren in dienstverlening aan werkgevers aan werkzoekenden. Daarom is er in de Miljoenennota € 70 mln. extra beschikbaar gesteld ter versterking van de gezamenlijke werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's, zodat werkgevers en kwetsbare werkzoekenden elkaar veel beter weten te vinden. Vanaf 2021 is er voorts structureel € 17 mln. aan gemeenten beschikbaar voor de arbeidsmarktregio's. Daarnaast geeft het kabinet conform de motie Segers c.s. over een ondersteuning aan kwetsbare mensen eenmalig een extra financiële impuls van € 17 mln. voor het creëren van baankansen voor kwetsbare jongeren uit het VSO/Pro.

Samen aan de slag

De taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein worden inmiddels al een aantal jaren door de gemeenten uitgevoerd. Gemeenten hebben de afgelopen jaren voor de meeste mensen de continuïteit van zorg en ondersteuning gewaarborgd. Dit kostte in de beginfase veel aandacht. Deze transformatie is een meerjarig proces dat nog niet is afgerond. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt het op veel levensdomeinen gemiddeld goed te gaan met de Nederlandse bevolking: de werkloosheid neemt af, mensen voelen zich gezond, het opleidingsniveau is gestegen, de kwaliteit van de woningen is gestaag verbeterd en cijfers over sociale veiligheid laten op veel terreinen positieve ontwikkelingen zien. Tegelijkertijd signaleert het SCP dat bepaalde groepen in de samenleving te maken hebben met hardnekkige problematiek.¹

Na een succesvolle transitie komen er in de praktijk dilemma's, kansen en knelpunten aan het licht. In die gevallen is een eenvoudige en effectieve oplossing soms wel zichtbaar maar helaas niet altijd binnen handbereik. Soms ligt de oplossing zelfs al pasklaar op de plank bij een andere gemeente. En af en toe moeten we wet- en regelgeving aanpassen, zonder daarbij uiteraard de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken.

¹ De sociale staat van Nederland 2018, Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijk en gemeenten hebben elkaar nodig om met de opgaven in het sociaal domein gezamenlijk, vanuit ieders verantwoordelijkheid, aan de slag te gaan en te zorgen dat mensen adequate zorg en ondersteuning krijgen. In het Programma Sociaal Domein werken gemeenten en Rijk al samen om het sociaal domein vanuit de praktijk te verbeteren en te innoveren. Daarnaast is in het IBP groot aantal thema's geadresseerd die Rijk en gemeenten de komende kabinetsperiode gezamenlijk oppakken.

Integrale aanpak voor kwetsbare mensen

We zien dat er een groep kwetsbare mensen is, met vaak een stapeling van problemen, waarvoor het niet vanzelfsprekend is dat zij profiteren van deze gunstige ontwikkelingen en kunnen participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het is daarom onze gezamenlijke opgave, hoe we door innovatie tot een meer integrale aanpak komen in het sociaal domein van Werk en Inkomen: Participatiewet en aanpak schulden, aanpak Laaggeletterdheid, Praktijkleren, Wmo en Jeugdhulp, dichtbij de mensen die het zonder ondersteuning op meerdere leefgebieden niet redden. Dit maakt het voor mensen met multi-problematiek, mogelijk om mee te doen en het vergroot hun perspectief op werk. De goede economische omstandigheden bieden perspectief voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep.

Het kabinet wil graag samen met gemeenten en andere partners in gesprek om op korte termijn mensen, zorg en werk bij elkaar te brengen en aan de slag te gaan met de verdere transformatie.

Slot

Het kabinet gaat ervan uit dat bovenstaande handreikingen een solide basis bieden om de opgave in het sociaal domein voortvarend op te pakken. Vanuit deze gedachte wil het kabinet vooruit kijken en gezamenlijk de maatschappelijke opgaven uit het IBP en het hierboven genoemde onderzoek verder uitwerken.

Mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

BIJLAGE TOELICHTING ONDERZOEK JEUGD

In het licht van de gesprekken tussen het Rijk en gemeenten is het nader duiden van de Beleidsinformatie Jeugd zinvol. Om die reden wil het kabinet voorstellen om een extern bureau een verdiepend onderzoek naar Jeugdhulp uit te laten voeren.

De volgende componenten zullen in het onderzoek terug moeten komen:

- *Analyse volumeontwikkelingen*
In de beleidsinformatie Jeugd 2017, welke op 30 april 2018 door het CBS is gepubliceerd, blijkt dat het aantal jongeren dat tot medio 2018 jeugdhulp ontvangt, licht is toegenomen ten opzichte van het aantal jeugdigen dat in 2016 jeugdhulp ontving (respectievelijk 405.000 versus 393.000 jeugdigen). Bekend is dat er ook een groei waarneembaar is in het aantal jeugdigen dat jeugdhulp met verblijf ontvangt. Een kwantitatieve analyse zal inzicht bieden in de bewegingen die onder de landelijke groei van het jeugdhulpgebruik liggen. Zijn er regionale verschillen op dit gebied, wat zijn de ontwikkelingen per jeugdhulpvorm en wat zijn de ontwikkelingen per (groepen van) gemeenten en hoe zijn die te duiden?
- *Analyse Fonds Tekortgemeenten*
Bij dit onderdeel wordt een nadere analyse gedaan van de aanvragen voor het Fonds Tekortgemeenten. Welke gemeenschappelijke delers zijn er op het gebied van het jeugdhulpbeleid bij de aanvragende gemeenten waar te nemen?
- *Benchmarkanalyse*
Naast een nadere duiding van de landelijke ontwikkeling van het jeugdhulpgebruik in de beleidsinformatie Jeugd, zal bovengenoemde kwantitatieve analyse en analyse naar het Fonds Tekortgemeenten, inzichten opleveren welke gemeenten in het benchmarkonderzoek nader onderzocht kunnen worden. Met name daar waar er verschillen worden waargenomen tussen verschillende (groepen) van gemeenten levert dit waardevolle informatie op. Daarbij moet sprake zijn van een goede combinatie van kleine en grote gemeenten, gemeenten met een overschot of een tekort en gemeenten met een stijging of daling van het jeugdhulpgebruik. Er wordt gedacht aan 30 gemeenten. Betrokkenheid en medewerking van deze gemeenten hierbij is cruciaal. Bij de selecteerde gemeenten zal diepgaand kwalitatief en kwantitatief worden onderzocht hoe in deze gemeenten het beleid en de uitvoering van de jeugdhulp wordt vormgegeven en welke keuzes hierbij zijn gemaakt.

Uitkomsten onderzoek: voorjaar 2019

Het voorstel is om het onderzoek dit najaar te starten, zodat in de lente van 2019 het Rijk en gemeenten zich over de uitkomsten kunnen beraden en hierover het gesprek te voeren.