



Interne Memo

Datum : 11 mei 2021
Aan : Leden platform Financieel- en Sociaal Domein
Kopie aan :
Behandeld : Secretariaat VNG Overijssel
Zaaknummer :

► Onderwerp:
Ontwikkeling kosten Wmo en Jeugdzorg

Met de drie decentralisaties in het sociaal domein werd het takenpakket van gemeenten in 2015 flink uitgebreid. Vanaf dat jaar is ongeveer € 10 miljard aan het gemeentefonds toegevoegd voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet). Deze decentralisaties betroffen niet alleen een verschuiving van taken van het Rijk naar gemeenten, maar ook een omslag in denken: van recht naar voorziening. De filosofie achter het decentraliseren van deze taken was dat gemeenten vroegtijdig en integraal de meest passende hulp kunnen aanbieden volgens het principe: één gezin, één plan, één regisseur. Dit moet leiden tot een efficiënte besteding van de middelen. De decentralisaties gaan daarom gepaard met forse bezuinigingen, oplopend tot bijvoorbeeld zo'n 40 procent op het budget voor huishoudelijke hulp als onderdeel van de Wmo.

Gemeenten hebben dus taken moeten overnemen van het Rijk, maar moeten dat doen voor veel minder geld. Door een vernieuwende aanpak hebben gemeenten geprobeerd deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden vanaf het eerste begin het hoofd te bieden. In de eerste jaren leek dat ook redelijk te lukken; slechts een beperkt aantal gemeenten legde uit eigen middelen geld toe op de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar waren. Zeker macro gezien waren de beschikbare middelen in de jaren 2016 en 2017 toereikend. In de loop van 2018 werd echter ook in Overijssel meer en meer duidelijk dat veel gemeenten kampen met forse tekorten op de uitgaven voor (jeugd) zorg, maatschappelijke ondersteuning en – in iets mindere mate – werk en inkomen. En dit lijkt zich de komende jaren (versterkt) voort te zetten, als er geen maatregelen worden genomen.

Vanaf dat moment is de problematiek binnen het sociaal domein een terugkerend thema in de overleggen van de beide platforms Financieel Domein en Sociaal Domein van de VNG Overijssel. Een groot gemis daarbij was het ontbreken van actuele en onderling vergelijkbare cijfers over het verloop van inkomsten en uitgaven. De cijfers van het CBS komen pas geruime tijd na dato beschikbaar; te laat om tijdig bij te kunnen sturen en de bakens waar nodig te verzetten. Ook op landelijk niveau zien we dit terug, hetgeen de gesprekken met de landelijke politiek er niet altijd gemakkelijker op maakt. Over de jaren 2017, 2018 en 2019 zijn daarom vanuit VNG Overijssel bij alle Overijsselse gemeenten de jaarcijfers opgevraagd voor in eerste instantie Jeugdzorg en Wmo. In deze notitie staan we stil bij de resultaten die daaruit naar voren komen.

2017

De 23 deelnemende gemeenten uit het onderzoek over 2017 laten een tekort zien van gemiddeld € 60 per inwoner bij Jeugdzorg en € 37 per inwoner bij Wmo, Alle gemeenten hebben dat jaar een tekort op de Jeugdzorg en slechts twee gemeenten (Olst-Wijhe en Raalte) wisten het jaar bij de

Wmo positief af te sluiten. De overige gemeenten hebben ook hier te maken met soms flinke tekorten. De grootste 'uitschieters' zijn de gemeenten Almelo en Twenterand bij Jeugdzorg en Oldenzaal en Hof van Twente bij de Wmo:

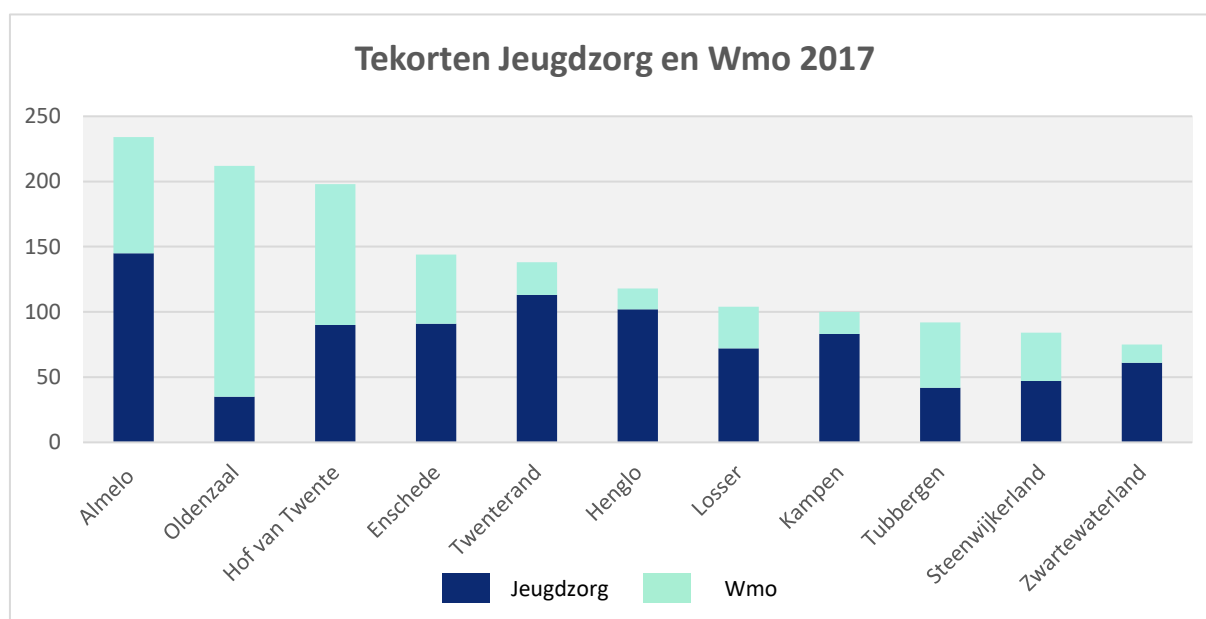
Gemeenten met de hoogste (netto) kosten in 2017 voor Jeugdzorg en Wmo:

Jeugdzorg			2017	Wmo		
	Per inwoner	x € 1.000			Per inwoner	x € 1.000
Almelo	€ 145	€ 10.489		Oldenzaal	€ 177	€ 5.661
Twenterand	€ 113	€ 3.818		Hof van Twente	€ 108	€ 3.774
Hengelo	€ 102	€ 8.270		Almelo	€ 89	€ 6.486
Enschede	€ 91	€ 14.467		Enschede	€ 53	€ 8.427
Hof van Twente	€ 90	€ 3.143		Zwolle	€ 42	€ 5.259

Gemeenten met de laagste (netto) kosten:

Jeugdzorg			2017	Wmo		
	Per inwoner	x € 1.000			Per inwoner	x € 1.000
Staphorst	€ 22	€ 361		Wierden	€ 12	€ 294
Zwolle	€ 21	€ 2.592		Ommen	€ 5	€ 91
Deventer	€ 11	€ 1.132		Staphorst	€ 2	€ 40
Hellendoorn	€ 8	€ 300		Olst-Wijhe	-/- € 15	-/- € 263
Dinkelland	€ 8	€ 210		Raalte	-/- € 37	-/- € 1.367

In het onderzoek is gekeken naar de netto kosten in de verschillende gemeenten. Daarbij zijn in principe alle relevante kosten meegenomen. Dus zowel de programma-uitgaven als de interne apparaatskosten (incl. overhead). Waar nodig is door de betreffende gemeenten op onderdelen een inschatting gemaakt. Ook aan de inkomstenkant zijn op dezelfde wijze in principe alle relevante inkomsten in het onderzoek betrokken, met als belangrijkste de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Maar ook specifieke inkomsten – zoals de eigen bijdragen bij de Wmo – zijn meegenomen.



We zien over 2017 bij bijna alle gemeenten dat de tekorten cumuleren, omdat zowel bij Jeugdzorg als Wmo sprake is van een tekort. In bovenstaand overzicht zijn de gemeenten met de grootste (gecumuleerde) tekorten over 2017 opgenomen. Met name de gemeenten Almelo, Oldenzaal en Hof van Twente springen er uit.

Wanneer we de cijfers over 2017 ten slotte op basis van inwoner-aantallen extrapoleren komen we voor heel Overijssel over 2017 uit op een tekort van € 68 miljoen voor Jeugdzorg en € 42 miljoen voor Wmo. Vertalen we dit ook naar landelijke cijfers, dan komen we uit op een bedrag van in totaal € 1,0 miljard voor Jeugdzorg en € 0,6 miljard voor de Wmo. En dat plaatst de € 10 miljard aan extra inkomsten bij het begin van de decentralisatie in 2015 toch wel in een wat ander perspectief.

2018

Over 2018 zien we het beeld op basis van dezelfde werkwijze en aanpak en dezelfde 23 deelnemende gemeenten aan het onderzoek verder verslechteren. De gemeenten laten een tekort zien van gemiddeld € 69 per inwoner bij Jeugdzorg en € 46 per inwoner bij Wmo (2017: € 60 resp. € 37 per inwoner). Voor heel Overijssel zou dat over 2018 neerkomen op een bedrag van € 79 miljoen voor Jeugdzorg en € 53 miljoen voor Wmo. Vertalen we dit vervolgens ook weer naar landelijke cijfers, dan komen we uit op een bedrag van in totaal € 1,2 miljard voor Jeugdzorg en € 0,8 miljard voor de Wmo.

Bij Jeugdzorg laat alleen de gemeente Deventer over 2018 geen tekort zien. Alle andere gemeenten schrijven op dit punt rode cijfers. Ook bij de Wmo sluiten de meeste gemeenten 2018 af met een tekort. Alleen de gemeenten Hengelo, Losser en Raalte kennen dat jaar – in financiële zin – een positief resultaat op de Wmo. Belangrijke uitschieters zijn dit keer de gemeenten Almelo, Kampen en Twenterand bij Jeugdzorg en Oldenzaal, Almelo en Hellendoorn bij Wmo:

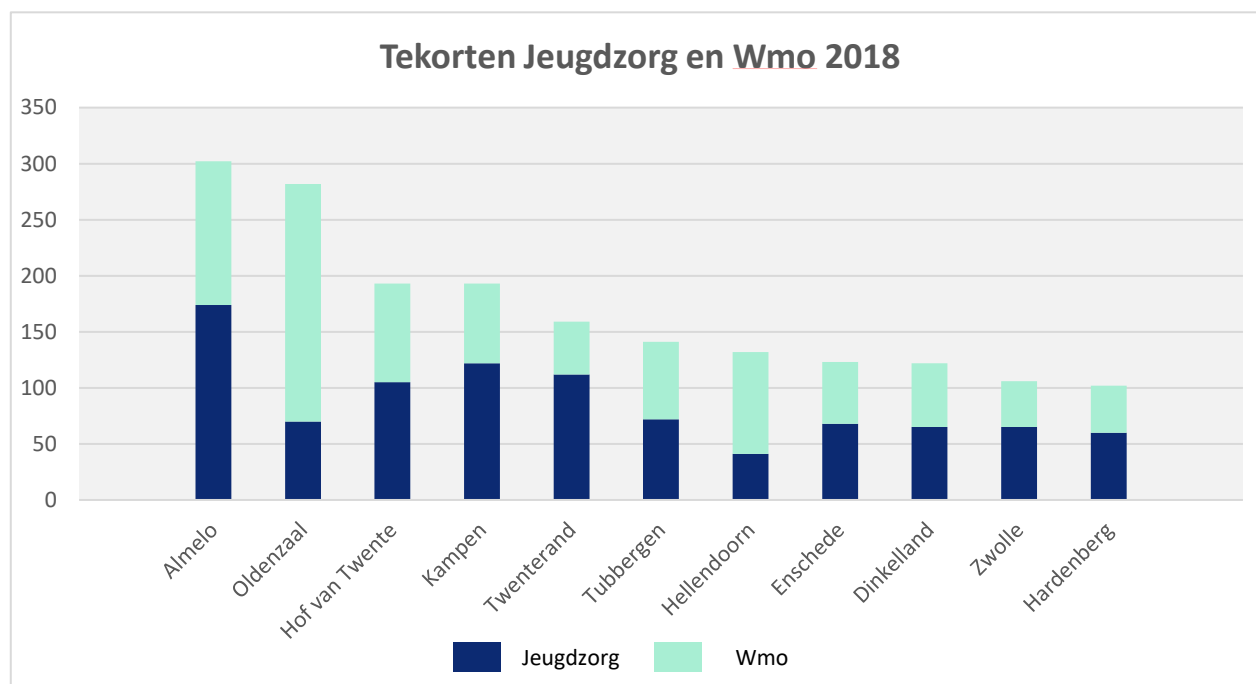
Gemeenten met de hoogste (netto) kosten in 2018 voor Jeugdzorg en Wmo:

Jeugdzorg			2018	Wmo		
	Per inwoner	x € 1.000			Per inwoner	x € 1.000
Almelo	€ 174	€ 12.662		Oldenzaal	€ 212	€ 6.754
Kampen	€ 122	€ 6.491		Almelo	€ 128	€ 9.329
Twenterand	€ 112	€ 3.801		Hellendoorn	€ 91	€ 3.259
Hof van Twente	€ 105	€ 3.675		Hof van Twente	€ 88	€ 3.063
Borne	€ 104	€ 2.397		Kampen	€ 71	€ 3.790

Gemeenten met de laagste (netto) kosten:

Jeugdzorg			2018	Wmo		
	Per inwoner	x € 1.000			Per inwoner	x € 1.000
Hellendoorn	€ 41	€ 1.480		Ommen	€ 9	€ 157
Olst-Wijhe	€ 40	€ 718		Olst-Wijhe	€ 1	€ 20
Raalte	€ 28	€ 1.039		Losser	-/- € 18	-/- € 400
Ommen	€ 16	€ 282		Hengelo	-/- € 19	-/- € 1.526
Deventer	-/- € 13	-/- € 1.283		Raalte	-/- € 33	-/- € 1.218

We zien over 2018 bij het merendeel van de gemeenten opnieuw dat de tekorten cumuleren, omdat zowel bij Jeugdzorg als Wmo sprake is van een tekort. En dat over beide jaren. In onderstaand overzicht zijn de gemeenten met de grootste tekorten over 2018 opgenomen. Met name de gemeenten Almelo en Oldenzaal springen er uit en in iets mindere mate Hof van Twente en Kampen. Deze vier gemeenten hadden ook over 2017 al op beide onderdelen een tekort. Juist die cumulatie van tekorten – dus Jeugdzorg én Wmo en dat meerdere jaren achtereen – maakt het voor gemeenten extra zwaar om tot een oplossing te komen.



2019

Voor 2019 is de gekozen insteek een iets andere. De inkomsten voor Jeugdzorg en Wmo zijn volledig geïntegreerd binnen het gemeentefonds en als zodanig moeilijk te verbijzonderen. Er zijn ook weinig gemeenten die de ontwikkeling van het gemeentefonds op dit punt extra-comptabel bijhouden. Er ontbreken daarom betrouwbare cijfers over de inkomsten die via het gemeentefonds lopen om een inschatting te kunnen maken van de tekorten bij de 25 Overijsselse gemeenten. Om die reden is over 2019 alleen gekeken naar de ontwikkeling van de kosten voor Jeugdzorg en Wmo. Aan het onderzoek over 2019 hebben 21 gemeenten meegedaan.

Wanneer we de totale uitgaven voor Jeugdzorg en Wmo in 2019 afzetten tegen de cijfers van 2018 voor de betreffende gemeenten, dan zien we opnieuw een duidelijke stijging van de kosten op de beide onderdelen. Bij Jeugdzorg is sprake van een gemiddelde stijging van 4% en bij de Wmo van 9% ten opzichte van 2018. Een en ander opnieuw met forse verschillen tussen gemeenten:

Gemeenten met de grootste kostenstijging in 2019 bij Jeugdzorg en Wmo:

Jeugdzorg			Wmo			
	Per inwoner	%		Per inwoner	%	
Zwartewaterland	€ 55	19%		Olst-Wijhe	€ 125	57%
Ommen	€ 33	17%		Losser	€ 119	53%
Staphorst	€ 30	15%		Staphorst	€ 65	43%
Olst-Wijhe	€ 31	14%		Raalte	€ 47	22%
Twenterand	€ 41	11%		Zwolle	€ 45	21%

Gemeenten met een daling van de kosten in 2019:

Jeugdzorg			Wmo			
	Per inwoner	%		Per inwoner	%	
Tubbergen	- € 19	- 8%		Kampen	- € 41	-14%
Dalfsen	- € 17	- 7%		Oldenzaal	- € 34	- 8%
Oldenzaal	- € 16	- 6%		Dalfsen	- € 13	- 6%
Kampen	- € 20	- 5%		Almelo	- € 24	- 5%

Het zijn vooral de kleinere gemeenten (< 25.000 inwoners) die hier een forse stijging laten zien. Bij Jeugdzorg is dat 10% en bij de Wmo zelfs 28%; maar ook hier met forse onderlinge verschillen. Een duidelijke verklaring voor dit afwijkende beeld is moeilijk te geven. Kleine gemeenten zijn over het algemeen vaak gemeenten met een wat grotere sociale cohesie waardoor wellicht minder snel een beroep gedaan wordt op gemeentelijke voorzieningen als Jeugdzorg en Wmo en de kostenstijging dus ook wat later komt. In de jaren 2017 en 2018 behoorden ze vaak tot de gemeenten met verhoudingsgewijs de laagste tekorten op Jeugdzorg en Wmo.

Besluit

De uitkomsten van het onderzoek onder de gemeenten in Overijssel is tot op zekere hoogte te vergelijken met het beeld zoals dat uit het in 2020 gehouden onderzoek door AEF naar voren komt op het gebied van de Jeugdzorg. Het onderzoek van AEF laat zien dat gemeenten met name vanaf 2017 flink meer uitgeven. In de jaren 2015 en 2016 waren het budget en de uitgaven nog min of meer in evenwicht. Het onderzoek maakt inzichtelijk dat gemeenten in 2019 € 1,6 tot € 1,8 miljard meer hebben uitgegeven dan het budget dat ten behoeve van de Jeugdwet is overgeheveld naar het gemeentefonds. Dat is zelfs nog iets meer dan waar we op basis van de Overijsselse cijfers op uit komen. Daarnaast is de conclusie van het onderzoek dat gemeenten op basis van de huidige uitgangspunten van de Jeugdwet nog altijd een structureel tekort hebben van € 1,3 tot € 1,5 miljard wanneer gemeenten de doelmatigheidswinst die in het onderzoek zichtbaar is gemaakt realiseren.

De uitkomsten van het onderzoek van AEF, de inventarisatie onder Overijsselse gemeenten, maar ook eerdere onderzoeken binnen het sociaal domein, maken inzichtelijk dat de geschetste ontwikkeling van de uitgaven niet langer houdbaar is. Het heeft ervoor gezorgd dat de financiële situatie van gemeenten steeds verder onder druk is komen te staan. En dat vraagt structurele oplossingen. Intensief overleg tussen Rijk en VNG over de financiële tekorten op jeugd en de noodzaak van compensatie, resulteerde recent in een extra (incidentele) bijdrage van het rijk van € 613 miljoen. Inclusief de eerder beschikbaar gestelde € 300 miljoen komt het neer op een totaal van € 913 miljoen voor het jaar 2021. Daarnaast is afgesproken dat gemeenten en Rijk aan de slag gaan met maatregelen om de kosten van de jeugdzorg beter te kunnen beheersen.

Voor de korte termijn zijn dit belangrijke stappen. Voor 2021 geeft het gemeenten wat meer lucht, maar het dekt nog lang niet de tekorten die in het sociaal domein bestaan. Incidentele maatregelen verlichten de pijn, maar brengen een structurele oplossing niet automatisch dichterbij. En die gaat verder dan alleen Jeugdzorg. Ook op de beide andere onderdelen van het sociaal domein – Wmo en Participatiewet – zijn de financiële tekorten inmiddels groot. Feit is dat gemeenten vanaf 2017 vanuit eigen middelen substantieel hebben bijgedragen aan het sociaal domein. Meerdere onderzoeken laten zien dat het daarbij om hele forse bedragen gaat. Het vinden van een toekomstgerichte en toekomstbestendige oplossing staat in alle discussies terecht centraal, maar laten we niet vergeten wat het gemeenten inmiddels al gekost heeft.