



Trends en ontwikkelingen
sociaal domein 2018 – 2022



Gezamenlijk vraagstuk Sociaal Domein Drechtsteden

Met de decentralisaties zijn gemeenten onder andere in het sociaal domein verantwoordelijk geworden voor steeds meer taken. Het financiële jasje voor het sociaal domein in de Drechtsteden is steeds krappere aan het worden. Door achterblijvend budget vanuit het Rijk voor bijvoorbeeld de inkomensondersteuning en een groeiende vraag naar ondersteuning wordt deze jas snel veel te klein als er geen keuzes worden gemaakt. De vraag lijkt simpel: budget omhoog of manieren kiezen om minder uit te geven. Echter, er speelt meer.

Ambities en uitdagingen

Naar aanleiding van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' hebben het Rijk, Provincies, de VNG en Unie van Waterschappen een InterBestuurlijk Programma (IBP) opgesteld. Hierin zijn vele ambities opgenomen die men gezamenlijk wil realiseren. Ambities die door gemeenten ook worden onderschreven en van belang worden geacht. Onderdeel van dit IBP zijn afspraken over wijzigingen in de financieringssystematiek. De aparte uitkeringen voor het sociaal domein worden opgenomen in de algemene uitkering, die een minder gunstige indexering kent en waarbij niet meer te volgen is wat er nu door het Rijk beschikbaar komt voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Wmo. Dit geldt overigens niet voor de aparte uitkering voor de BUIG-middelen. Deze blijven voorlopig nog apart bestaan. De grondslag voor de algemene uitkering wordt aangepast, waardoor er in eerste instantie geld bij komt voor gemeenten, maar tegelijkertijd het risico groter wordt. Ook overstijgen de kosten voor de taken de middelen die erbij komen als men alle ambities wil realiseren.

Terug naar de Drechtsteden

Net als in vele andere gemeenten maakt de disbalans tussen uitgaven en rijkinkomsten dat de extra middelen die beschikbaar komen door de wijziging in de grondslag

voor een groot deel nodig zijn voor lokale ambities of tekorten. Dit zorgt dus voor concurrentie op ambities zoals verwoord in het IBP en op lokale coalitieprogramma's en regionale agenda's.

Behalve dat er financiële redenen zijn om gezamenlijk nog eens goed te bezien wat de keuzes en wensen zijn rond het sociaal domein zijn er ook inhoudelijke redenen om dit te doen. Voor de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) geldt dat de huidige lokale en regionale beleidsplannen aflopen en opnieuw beleid zal moeten worden vastgesteld. Als het gaat om de transformatie, zijn er nog kansen te pakken op het verbeteren van de ondersteuning voor inwoners die zitten op het snijvlak lokaal – regionaal en die meerdere onderdelen van het sociaal domein beslaan.

Samen keuzes maken in de regio

Dit is een gezamenlijk vraagstuk dat heldere kaders en een zorgvuldige uitwerking vraagt. Op 4 september wordt hiertoe een eerste stap gezet door met elkaar na te denken over de vraagstukken die er liggen en welke uitgangspunten we willen hanteren bij het maken van keuzes aan de hand van een serious game. We rekenen op uw komst en denkkracht.



Stijgende uitgaven sociaal domein in de Drechtsteden

De uitgaven in het sociaal domein gaan sterk groeien de komende jaren zoals onderstaande tabel laat zien. Hierin zijn per deelgebied opgenomen de extra verwachte uitgaven ten opzichte van de geactualiseerde begroting 2018. In het geval van Jeugd (ZHZ) is opgenomen het afgesproken tekort naar aanleiding van afspraken met gemeenten over het dempen van de gemeentelijke bijdrage. Deze bedragen lopen fors op richting 2022 en leggen mogelijk een groot beslag op de extra inkomsten die verwacht worden door de invoering van de 'trap op, trap af' systematiek met het Rijk.

Extra groei uitgaven bovenop begroting 2018	2018	2019	2020	2021	2022
Effect Werk & Inkomen	€ -1.286	€ 4.571	€ -1.744	€ -2.051	€ -3.643
Effect WMO	€ -3.989	€ -7.928	€ -10.458	€ -12.961	€ -15.420
Effect Minimabeleid	€ -440	€ -561	€ -670	€ -800	€ -956
Effect Budgetadvies en schuldhulpverlening	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Effect Apparaat	€ -543	€ -910	€ -913	€ -915	€ -918

SW (Drechtwerk) (op basis van meerjarenraming 2019 - 2022)	€ -	€ 99	€ -1.077	€ -278	€ -168
Jeugd (ZHZ) op basis van afspraken met gemeenten	-	pm	pm	pm	pm
Totale ontwikkeling soc domein (burap + IBP)	€ -6.258	€ -4.729	€ -14.861	€ -17.006	€ -21.105

* Drechtwerk is geen bevoegdheid van de Drechtraad, maar de cijfers zijn opgenomen om de volledige ontwikkeling op het sociaal domein weer te geven. Voor jeugd was het niet mogelijk om inzicht te geven in het meerjarenperspectief, omdat op dit moment gesprekken gaande zijn over invulling van de prognose meerjarig met gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid. Dit heeft invloed op de gemeentelijke bijdrage en dus op de groei van de uitgaven. Het tekort dat bij jeugd ontstaat zal vanaf 2019 ongeveer € 5,2 miljoen euro beslaan. Dit is iets meer dan in 2018. Voor de jaren erna wordt ongeveer hetzelfde tekort verwacht.

Groei van uitgaven op het sociaal domein legt hypotheek op ambities



Meer geld, hogere uitgaven

Gemeenten krijgen extra geld, maar in het sociaal domein is er in de Drechtsteden de komende jaren ook sprake van hogere uitgaven en zijn er op een aantal beleidsterreinen al jaren tekorten. Ontschotting van budgetten via een andere verdeling van het geld is nuttig, maar leidt niet per definitie of op korte termijn tot een beperking van de uitgaven. Ondanks het extra geld dat gemeenten krijgen, zijn de financiële risico's voor gemeenten dus nog aanwezig. Voor gemeenten met grote tekorten, bieden de extra middelen beperkte verlichting. Het

gevolg is dat vooral die gemeenten scherp moeten kiezen aan welke van de ambities zij hun middelen willen besteden. In feite leggen de financiële problemen zo een hypotheek op de uitwerking van het IBP.

Raadsleden in gemeenten staan voor een aantal stevige keuzes

De overheveling van de Integratie-uitkeringen Sociaal Domein naar de algemene uitkering betekent dat beslist moet worden op welke wijze lokale gemeenten geld gaan overhevelen voor bevoegdheden die de Drechttraad heeft. Dit vraagt om meer dan een instrumentele keuze,

want gaat over de wijze waarop we wel of niet solidair met elkaar willen zijn op het sociaal domein. Op welke wijze willen we in de Drechtsteden het sociaal domein financieren en waarom? Van belang daarbij is in het oog te houden dat het sociaal domein gaat concurreren met andere beleidstaken van de gemeenten, zoals ruimte, economie en beheer en onderhoud. Dat vraagt om een politieke afweging op de vraag of we de extra uitgaven in het sociaal domein maatschappelijk en financieel wel of niet wenselijk vinden of dat we kiezen voor het beteugelen van de financiële groei.

We moeten het sociaal domein blijven ontwikkelen

Als we terugblikken op de ontwikkelingen in het sociaal domein in de Drechtsteden, dan is er veel bereikt, maar is er nog ruimte voor verbetering. De maatwerkvoorzieningen Wmo zijn getransformeerd naar een resultaatgerichte werkwijze en de dienstverlening is verbeterd. De inrichting van het collectief vervoer is geïnnoveerd waardoor de klanttevredenheid is toegenomen, de efficiëntie verbeterd kan worden en samenwerkingsmogelijkheden met andere vervoersdiensten zijn toegenomen. De financiële houdbaarheid wordt echter een uitdaging. Het minimabeleid is afgelopen raadsperiode een paar keer herijkt.

Voor schuldhulpverlening geldt dat de basis van de dienstverlening op orde is, maar het vermoeden is dat veel mensen niet bereikt worden en de dienstverlening nog te veel op zichzelf staat. Verborgene armoede is een probleem. Stappen voor een betere vroegsignalering zijn inmiddels in gang gezet. Op het gebied van werk en participatie zien we goede uitstroomcijfers, maar constateren we ook een mismatch tussen het klantenbestand en de arbeidsmarkt. De inwoners met een bijstandsuitkering hebben in toenemende mate te maken met een beperking en multi-problematiek, omdat in deze tijd van hoogconjunctuur alleen

deze inwoners geen werk vinden en omdat inwoners die eerst in aanmerking kwamen voor de Wajong en de WsW nu instromen. Extra ondersteuning zou wenselijk zijn.

Kortom, het is belangrijk om niet alleen vanuit financieel perspectief keuzes te maken, maar ook steeds te blijven zoeken naar hoe inwoners het beste (financieel) ondersteund kunnen (blijven) worden, zodat ze mee kunnen blijven doen in de samenleving.



Het BUIGprobleem

In 2017 kwam 90% van de gemeenten tekort op het budget voor de uitvoering van de bijstand (BUIG). Landelijk wordt er een totaalbudget voor de BUIG vastgesteld. Via een verdeelsleutel wordt dit verdeeld onder alle gemeenten. Dit landelijk budget is echter te klein, waardoor veel gemeenten dus tekortkomen. Het totale tekort was landelijk in 2016 € 270 mln. en in 2017 € 279 mln.

Gemeenten hebben via de VNG aangedrongen bij het Rijk om hun verantwoordelijkheid voor adequate financiering van gemeenten voor de uitvoering van wettelijke taken na te komen. Het Rijk heeft voor 2018 ruim € 100 mln. extra beschikbaar gesteld voor de BUIG, maar het geschatte totale tekort van gemeenten voor de BUIGtaken in 2018 is € 346 mln. Per saldo dekken de gemeenten dus een groot deel van het tekort zelf. De VNG heeft kenbaar gemaakt aan het Rijk dat het Rijk landelijk voldoende middelen beschikbaar moet stellen voor de uitvoering van de taken die gefinancierd moeten worden. De gesprekken lopen nog.

In de Drechtsteden was het tekort op de BUIG in 2016 € 6,5 mln. en in 2017 € 9,7 mln. De verdelingssystematiek van het landelijke BUIGbudget onder gemeenten wordt aangepast. Het is nog onduidelijk hoe precies, maar naar verwachting pakt dat negatief uit voor de Drechtsteden. Afhankelijk van de daadwerkelijke aanpassingen in het verdeelmodel, de ontwikkelingen van het macrobudget en verminderde stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden ligt het verwachte tekort op de BUIG in de Drechtsteden in 2018 op € 7,2 mln.



Nieuwe afspraken nodig voor de financiële kaders sociaal domein in de Drechtsteden

Via de Integratie-Uitkeringen Sociaal Domein (IUSD) worden door het Rijk middelen aan de gemeenten beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de decentralisaties Wmo, Jeugd en Participatie. De integratie-uitkering is een geïntegreerd deel van het gemeentefonds en wordt gebruikt om de middelen onder gemeenten te verdelen op een manier die afwijkt van de algemene uitkering. Dit instrument werd tijdelijk gebruikt om de decentralisatie van het sociaal domein te volgen en grote herverdeel-effecten op te vangen. Voor het regionale deel van het sociaal domein in de Drechtsteden wordt de Integratie-Uitkering Sociaal Domein gebruikt als financieel kader voor veel programma's en producten. Dat wil zeggen dat de middelen die gemeenten ontvingen voor deze taken (voor een groot deel) werden overgeheveld naar de regio. Doordat het aparte uitkeringen waren, was daarmee het financiële kader steeds heel helder.

De Integratie-Uitkeringen Sociaal Domein gaan vanaf 2019 op in de algemene uitkering. Hiermee verdwijnt voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein ook het financieel kader, dat diende als basis om te bepalen welke financiële ruimte er was voor de verschillende producten om te krimpen/groeien. Vanaf 2019 is er in de Drechtsteden dus behoefte aan en noodzaak voor een nieuw financieel kader.

Concreet gaat het om de volgende uitkeringen die worden overgeheveld:

- IUSD Wmo, exclusief beschermd wonen
- IUSD Jeugdhulp, exclusief voogdij / 18+
- IUSD Participatie, onderdeel re-integratie klassiek
- IU Wmo, hulp bij het huishouden

De middelen voor andere onderdelen van het sociaal domein, zoals beschermd

wonen, blijven voorsnog in een aparte specifieke uitkering, totdat deze taken ook kunnen worden geïntegreerd in de algemene uitkering. De Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten (BUIG, de uitkering voor o.a. de bijstand, Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz) blijft, mede door alle problemen rondom de verdeling, voorsnog een aparte specifieke uitkering. Hetzelfde is besloten ten aanzien van de WSW (Wet sociale werkvoorziening).

Men moet in de Drechtsteden dus komen tot nieuwe afspraken over welke kaders van toepassing zijn bij het overhevelen van middelen naar de regio voor het uitvoeren van de regionale taken.

Financiële situatie sociaal domein grote invloed op betaalbaarheid andere ambities gemeenten



Voor de meeste gemeenten beslaan de kosten van het sociaal domein meer dan 50% van de gemeentelijke begroting. Groei of krimp van de kosten in het sociaal domein hebben dus grote gevolgen voor de totale gemeentelijke huishouding en kunnen dus niet 'eenvoudig' worden opgevangen. De kosten van het sociaal domein kunnen niet 'even snel' beïnvloed worden, omdat een groot deel direct gekoppeld is aan inwoners (burgers) van alle gemeenten binnen de Drechtsteden. Je kunt (en mag) niet bijvoorbeeld zomaar stoppen met het verlenen van zorg of het verstrekken van een uitkering. De begroting van het Sociale Domein moet daarom robuust zijn en meerjarig meebewegen met de financiële mogelijkheden van de gemeenten om zo binnen en buiten het sociaal domein tijdig te kunnen bijsturen. Het is evident dat bijvoorbeeld plannen in het economische of ruimtelijk domein ook gevolgen hebben voor het sociaal domein. Immers vanuit de leefwereld van onze inwoners zijn er op dat punt geen grenzen.

Keuzes maken

De integratie van de verschillende uitkeringen in het gemeentefonds betekent dat de middelen beschikbaar gesteld voor het sociaal domein niet meer herkenbaar zullen zijn en onderdeel uitmaken van de algemene uitkering. Dat is de algemene uitkering waar gemeenten vele taken van moeten financieren. Voor deze middelen geldt dat gemeenten zelf mogen beslissen waar ze het aan uitgeven, mits uiteraard aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan. (Dat is anders voor de Participatiewet. Iemand met recht op een uitkering moet deze krijgen). In het IBP zijn meer ambities vastgelegd – te financieren uit de algemene uitkering – dan dat de algemene uitkering groeit. De middelen die nodig zijn voor het sociaal domein concurreren dus straks met de benodigde middelen voor andere regionale en lokale ambities, zoals bijvoorbeeld de Groeiagenda en de coalitieakkoorden zoals die nu in de Drechtstedengemeenten zijn opgesteld. Dit vraagt om keuzes. Immers, ze moeten straks uit dezelfde pot onderhandeld worden. Overigens zal ook de uitvoering van de Groeiagenda gevolgen kunnen hebben voor de financiële situatie van gemeenten. Een en ander is afhankelijk van de concretisering, bijvoorbeeld welke woningen er gebouwd gaan worden.

Wijze van financiering sociaal domein verandert

Naast het IBP en de verandering van wijze van het verstrekken van gelden aan gemeenten voor taken in het sociaal domein verandert ook de wijze waarop de financiën voor gemeenten berekend worden. De grondslag voor berekening van het gemeentefonds verandert. Dit heeft ook voor het sociaal domein implicaties, omdat de re-integratieuitkeringen nu onverkort gestort worden via de algemene uitkering en dus onderdeel worden van deze 'trap op, trap af' systematiek, ook wel de accres-ontwikkeling genoemd. In de wandelgangen spreekt men voornamelijk over 'het accres'.

Deze systematiek wordt gekoppeld aan de totale uitgaven onder het uitgavenkader van het Rijk (minus enkele correctieposten zoals het gemeente- en provinciefonds zelf). Dit draagt bij aan een stabielere accresontwikkeling en een duidelijker inzicht in prognose van het gemeentefonds.



Het regeerakkoord brengt financiële risico's met zich mee voor gemeenten

Het regeerakkoord leidt tot kopzorgen voor gemeenten....

Met het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017-2022) als basis hebben Rijk-VNG-IPO en de Unie van Waterschappen een Interbestuurlijk Programma (IBP) opgesteld. De partijen hebben besloten samen te werken op tien opgaven waarin uitvoering wordt gegeven aan een aantal afspraken in het regeerakkoord. De opgaven gaan onder andere over wonen, werken, economie, het klimaat, migranten en het sociaal domein. Het IBP heeft geen financiële dekking. Het geld voor deze ambities moet dus ergens vandaan komen. Tegelijkertijd staat het gemeenten vrij om hier wel of niet aan deel te nemen.

Prognose gemeentefonds

Naast het IBP verandert ook de grondslag voor berekening van het gemeentefonds. Gemeenten gaan met het Rijk mee in een 'trap op, trap af' systematiek. Dit draagt volgens het Rijk bij aan een stabielere accresontwikkeling en een duidelijker inzicht in prognose van het gemeentefonds. Het accres leidt de komende jaren in een groeiende economie tot een verhoging

van inkomsten voor gemeenten. Dit heeft ook voor het sociaal domein implicaties omdat de Integratie-Uitkeringen Sociaal Domein nu onverkort gestort worden in de algemene uitkering en dus onderdeel worden van deze 'trap op, trap af' systematiek, ook wel het accres genoemd. Daarmee concurreert het sociaal domein met andere beleidsvelden van lokale gemeenten omdat daar in veel gevallen ook tekorten en/of ambities zijn op andere beleidsvelden. Dit vraagt om een politieke afweging op lokaal niveau.

Want er zit een financiële adder onder het gras

De accresontwikkeling lijkt positief, maar er zijn risico's verbonden aan deze ontwikkeling. Het Rijk wil hiermee een streep zetten onder lopende discussies met gemeenten over de tekorten op de budgetten van het sociaal domein. Dat is onwenselijk, omdat gemeenten van mening zijn dat er structureel geld bij moet. Daarnaast is het een risico als de bekostiging van deze taken afhankelijk is van de 'trap op, trap af' systematiek die het Rijk en gemeenten met elkaar zijn

overeengekomen. Als het Rijk bezuinigt, krijgen gemeenten immers ook minder middelen tot hun beschikking. Tegelijkertijd neemt via de achterdeur het Rijk al maatregelen waarvan het dekking zoekt in de tijdelijke inkomsten van gemeenten via koppeling aan het accres, zoals de CAO Hulp bij het huishouden en de invoering van het Wmo-abonnementstarief.





Doelstelling ontschotting Rijk

Integraal werken is weliswaar een veelgehoorde doelstelling, maar de meeste gemeenteraden verdelen de brede doeluitkering 'sociaal domein' (waar gemeenten de decentralisatiewetten mee moeten financieren) op een oude manier. Dat houdt in: verschillende wetten, verschillende budgetten en dus verschillende verantwoordingsmechanismen, controles en verantwoordingssystematiek. Door integrale dienstverlening betekent dit dat wijkteams anders gaan werken, maar wel met verschillende wetten (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg en de Wet passend toewijzen) te maken krijgen. Dan kost maatwerk leveren veel tijd. Het Rijk beoogt met de verdeling naar algemene uitkering om dit proces te ondersteunen.

De decentralisaties in het sociaal domein vormen een ongekend grote operatie in de geschiedenis van onze verzorgingsstaat.

Deze operatie heeft consequenties voor financieringsmodellen, datasystemen, organisatievormen en organisatiecultuur. En dat allemaal tegelijk. De aanzet tot ontschotting van middelen is een gedeelte van de oplossing

Gemeenten gaan over veel, maar nog lang niet over alles. Volkshuisvesting bijvoorbeeld, of geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen. Daarnaast zijn ze bij schulden vaak afhankelijk van schuldeisers, waaronder de Rijksoverheid, die niet altijd meewerken. Dat compromitteert de regiefunctie. Zeker, omdat we weten dat het meest voorkomende probleem van gezinnen die wijkteams bezoeken een palet aan huisvestings- en financiële problemen betreft. Dit betekent ook dat ondanks de decentralisatie de overheid geen totale regievoerder is over de hulpvraag van een inwoner.

Invloeden vanuit de maatschappij

De maatschappij is altijd in beweging en er zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op het sociaal domein. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat steeds meer ouderen langer zelfstandig thuis wonen, maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben. Of aan de ambulantisering-beweging in de GGZ sector, waarbij veel meer mensen thuis ondersteund worden. De economie en de arbeidsmarkt is ook zo'n autonome ontwikkeling die grote invloed heeft op hoeveel inwoners bijstand nodig hebben om rond te komen. Ook de steeds groter wordende digitale mogelijkheden en de daarmee gepaard gaande verwachtingen van inwoners vragen om blijvende oriëntatie op hoe daarmee om te gaan. Blockchain en de mogelijkheden van big data, maar ook de nieuwe regelgeving rond privacy bieden zowel kansen als kaders die allemaal van invloed zijn op hoe binnen het sociaal domein goede, efficiënte ondersteuning gegeven kan worden aan inwoners.

