

Vergaderjaar 2016–2017

34 477

Sociaal domein

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2017

In de overall rapportage sociaal domein van mei 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 1) bent u geïnformeerd over de stand van zaken van het gedecentraliseerde sociale domein in 2015. Het financiële beeld maakte daar onderdeel van uit, waarbij werd gewerkt met voorlopige cijfers. Op 31 oktober en 8 november 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 7 en Kamerstuk 34 477, nr. 8) bleken de voorlopige cijfers bijstelling te behoeven en bent u geïnformeerd over de definitieve realisatiecijfers 2015 van het sociaal domein. In de brieven kondigde ik mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader onderzoek aan. In de motie van de leden Voortman en Bergkamp (Kamerstuk 34 550 XVI, nr. 97) heeft u de wensen omtrent het onderzoek nader gespecificeerd. Mede namens de betrokken bewindspersonen van VWS en SZW bied ik u hierbij de onderzoeksrapporten aan¹.

Het onderzoek naar de financiën sociaal domein kent twee delen, te weten:

- een kwalitatief onderzoek naar verklaringen voor de onderbesteding op gemeentelijk niveau
- een kwantitatief onderzoek naar de achterliggende data die de basis hebben gevormd van het financiële beeld in de overall rapportage.²

Beeldvorming behoeft nuancering

Op basis van het bericht van CBS is het beeld ontstaan dat gemeenten een aanzienlijk deel van het budget sociaal domein niet aan het sociaal domein besteden. De onderzoeken nuanceren dit.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Uitgevoerd door AEF, respectievelijk Cebeon.

Uit de kwalitatieve analyse van AEF blijkt dat in de beeldvorming over de landelijke vergelijking en de cijfers per gemeente een sterke nadruk lag op de grote overschotten die gemeenten zouden hebben op het sociaal domein. De in de Tweede Kamerbrief gebruikte methodiek wordt in het onderzoek door gemeenten bekritiseerd. AEF stelt dat de bedragen die uit de vergelijking volgen niet goed geïnterpreteerd zijn. Belangrijkste reden hiervoor is dat de getallen die als inkomsten voor het sociaal domein gebruikt zijn door gemeenten niet worden gezien als daadwerkelijke inkomsten. Het zijn bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds.

Deze verdeelmodellen zijn inderdaad niet gemaakt voor het monitoren van het sociaal domein. Ze worden vooral benut om een globaal beeld te schetsen van de financiën voor het sociaal domein. De veronderstelling dat het toezenden van realisatiecijfers per gemeente de discussie in gemeenten zou ondersteunen, bleek in de praktijk niet zo uit te werken. Bij de keuze voor het gebruik van dit model heeft de wens meegewogen om bij de monitoring bestaand materiaal te gebruiken om zo de administratieve lasten voor gemeenten te beperken.

Uit het onderzoek van Cebeon kan geconcludeerd worden dat het eerder aan de Tweede Kamer geschetste landelijk beeld over het geheel van het sociaal domein niet fundamenteel wijzigt wanneer de achterliggende data van gemeenten worden geanalyseerd. Gemeenten hebben in technische zin geld overgehouden. De middelen blijven voor het overgrote deel beschikbaar als (bestemmings)reserve binnen het sociaal domein.

Uit het onderzoek blijkt dat het landelijke beeld waarin gemeenten in technische zin geld hebben overgehouden, maar dit voor het overgrote deel beschikbaar bleef als (bestemmings)reserve binnen het sociaal domein, moet worden gezien in het licht van de nieuwe gedecentraliseerde setting. Het jaar 2015 was nadrukkelijk een atypisch overgangsjaar, op basis waarvan geen structureel beeld gevormd kan worden: gemeenten hadden te maken met onzekerheid over budgetten welke nog op basis van voortschrijdend inzicht werd aangepast, maar ook bleken de verwachte cliëntenaantallen waar gemeenten verantwoordelijk voor werden anders dan in eerste instantie aangenomen werd. Gemeenten maken verschillende keuzes in zowel de preventie, de ondersteuning als ook de handhaving. Daardoor wordt het begrip sociaal domein in gemeenten verschillend geïnterpreteerd, ook in de begroting. Ook achterblijvende verzilvering van PGB's en de ramingen van de facturen in de jaarrekening die betrekking hebben op het boekjaar 2015 vormen verklaringen voor het financiële beeld. Deze ramingen zijn soms te laag geweest omdat nog geen inzicht bestond in facturen die betrekking hadden op 2015 maar in 2016 pas ingediend zijn; hierdoor zullen voor een aantal gemeenten de kosten uit 2015 nog landen in de jaarrekening 2016. Een laatste verklaring is dat er voorafgaand aan 2015 is gekozen om het onderhoud van de sociale clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in de Algemene Uitkering uit te stellen. Mede daardoor wijken de geraamde budgetten van deze clusters af van de gemeentelijke realiteit.

Uit de onderzoeken blijkt dat het deel van het geld dat overblijft voor het overgrote deel als (bestemmings)reserve binnen het sociaal domein beschikbaar blijft. De bestemmingsreserves zijn aangelegd met het oog op toekomstige financiële risico's. Zo zullen de budgetten in de integratie-uitkering sociaal domein de komende jaren per saldo met 8% worden gereduceerd en zijn er ook middelen gereserveerd voor de vernieuwing van het sociaal domein (de transformatie).

Gemeenten hebben juist aan de brede regietafel geadresseerd dat bij een beperkt aantal gemeenten mogelijk sprake zou kunnen zijn van cumulatie van tekorten voor alle drie de domeinen. Afgesproken is daarop een nadere analyse te doen.

Motie Voortman en Bergkamp

In de motie van de leden Voortman en Bergkamp (Kamerstuk 34 550 XVI, nr. 97) wordt in aansluiting op de bredere vraag wat er met de financiële middelen is gebeurd, gevraagd of er mensen zijn die geen passende zorg hebben ontvangen. Daarnaast vraagt de motie in te gaan op de invloed van de eigen bijdrage en de vraag of het verdeelmodel aanpassing behoeft. Ik ga hieronder op deze punten uit de motie in.

Passende zorg

Ten aanzien van passende zorg blijkt uit het onderzoek dat gemeenten zelf het beeld hebben dat passende zorg is verleend. Daarbij gold dat in 2015 het wettelijke overgangsrecht van toepassing was hetgeen mede waarborgt dat sprake was van continuïteit en passende zorg en ondersteuning. Eerder meldde ik al naar aanleiding van de overall rapportage sociaal domein dat 2015 een overgangsjaar is geweest, waarin gemeenten veel prioriteit hebben gegeven aan het continueren van de zorg en ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hun beleid in het sociaal domein actief volgen via cliëntervaringsonderzoeken en andere monitors. Op basis van de cliëntervaringsonderzoeken en gesprekken met wijkteams concluderen gemeenten dat zij passende zorg hebben geleverd.

Uit het SCP rapport «Zorg en Ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015» blijkt dat het deel van de zelfstandig wonende volwassen bevolking dat hulp ontvangt gelijk is gebleven tussen 2014 en 2015. Hierbij is gekeken naar huishoudelijke hulp, begeleiding, persoonlijke verzorging en verpleging. Zowel het deel van de bevolking dat informele hulp ontvangt, als het deel dat door de overheid bekostigde hulp ontvangt, als het deel dat particulier bekostigde hulp ontvangt, is gelijk gebleven tussen 2014 en 2015. Het SCP meldt geen conclusies te kunnen trekken voor de langere termijn. De resultaten passen bij het beeld dat in de overgang van 2014 naar 2015 continuïteit van zorg en ondersteuning voorop stond.

Eigen bijdrage

Een betrouwbare uitspraak over de relatie tussen de hoogte van de eigen bijdrage en realisaties van gemeenten is niet mogelijk door het ontbreken van een landelijk overzicht van door gemeenten vastgestelde eigen bijdragen. Van maatwerkvoorzieningen zijn gegevens beschikbaar, maar niet van algemene voorzieningen en compenserende maatregelen van gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten rekening houden met de mogelijkheid dat van ondersteuning kan worden afgezien omdat een eigen bijdrage betaald moet worden. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of cliënten noodzakelijke zorg of ondersteuning mijden omdat ze deze niet kunnen betalen de zgn. «ongewenste zorgmijding», dan wel dat hier andere redenen voor zijn. Iets meer dan 20% van de 166 responderende gemeenten op de betreffende vraag, is overgegaan op een beleidswijziging na geconstateerde verschillen tussen begroting en realisatie. Gemeenten melden dat het meestal ging om het verlagen of afschaffen van de eigen bijdrage.

Verdeelmodel

Ten slotte vraagt de motie naar een nadere duiding of het verdeelmodel aangepast dient te worden. Binnen het sociaal domein zijn verschillende verdeelmodellen van toepassing. In de aanloop naar 2015 is met het oog op de verwachte verschuiving van budgetten nog geen onderhoud aan het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds doorgevoerd. Een van de onderzoeken vraagt aandacht voor de constatering uit de afgelopen Periodiek Onderhoudsrapporten dat als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds wordt meegestuurd (POR's), dat ook al voor 2015 de geraamde gemeentelijke uitgaven op de clusters van de algemene uitkering achterblijven op het ijkpunt. Aanvullend onderzoek is nodig of herijking wenselijk is. Dit is echter pas opportuun wanneer een aantal jaren in het gedecentraliseerde sociaal domein gewerkt is, zodat een betrouwbare meerjarenreeks voorhanden is. Daarbij is het relevant te melden dat in 2015 de budgetten voor jeugd en Wmo2015 binnen de Integratie Uitkering Sociaal Domein verdeeld zijn op basis van historisch kosten. Vanaf 2016 geldt voor beide budgetten een nieuw objectief verdeelmodel. In tegenstelling tot het historische verdeelmodel dat gebaseerd is op historische kosten is het objectieve verdeelmodel gebaseerd op objectieve kenmerken van een gemeente.

Vervolg

De discussie over de financiën kan niet los worden gezien van andere ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals de vraag of mensen goede zorg en ondersteuning ontvangen, de kwaliteit van leven en de verschuivingen tussen algemene en maatwerkvoorzieningen. De overall rapportage sociaal domein brengt via verschillende onderzoeksmethoden de belangrijkste aspecten van het sociaal domein samen en blijft daarmee een belangrijke informatiedrager voor een landelijk beeld van de stand van zaken van het gedecentraliseerde domein. Gesprekken over lokale cijfers en resultaten worden in de lokale context gevoerd. Gemeenten zijn vrij in de besteding van de middelen in het gemeentefonds; ook in de integratie-uitkering sociaal domein. Rijk, VNG en gemeenten houden oog voor de spanning die kan ontstaan tussen horizontale verantwoording en landelijke inzichten.

In de volgende overall rapportage zal voor het financiële beeld gekozen worden voor een systematiek die herkenbaarder is voor de lokale praktijk, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de gemeentelijke realisaties naast de budgetmutaties in het gemeentefonds te zetten. De systematiek waarbij de gemeentelijke uitgaven afgezet worden tegen de middelen waar het verdeelmodel rekening mee houdt, zal niet opnieuw in de volgende rapportage worden gebruikt. De reden hiervoor ligt in de door gemeenten ervaren lastige herkenbaarheid van de cijfers. Het algemeen beeld van de gemeentelijke uitgaven en de vraag of de decentralisaties onderdeel zijn gaan uitmaken van het gemeentelijke risicomangement blijft onderdeel van de overall rapportage. Dit wordt aangevuld met voor het sociaal domein relevante informatie uit het jaarlijkse Periodiek Onderhoudsrapport (POR) dat als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds wordt meegestuurd. Er zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de lokale realiteit en bij cijfers die voor gemeenten herkenbaar zijn. Van voorlopige cijfers wordt in de komende overall rapportage niet langer meer gebruik gemaakt.

Rijk, VNG en gemeenten blijven in gedeeld partnerschap met elkaar in gesprek en samenwerken voor een goed beeld van het gedecentraliseerde

sociaal domein. Het Programma Sociaal Domein met thema's als het ontwikkelen van meer outcome monitoring en ondersteuning van raadsleden, vormt hiervoor een goede basis (Kamerstuk 34 477, nr. 16).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk