

**Brief aan de leden**  
**T.a.v. het college en de raad**

**Datum**  
6 november 2018

**Ons kenmerk**  
COS/U201801008  
Lbr. 18/068

**Telefoon**  
070 373 8393

**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**

Uitvoering vier samenhangende moties sociaal domein

**Samenvatting**

In de ALV van 27 juni jl. hebben de leden in een viertal moties hun ernstige zorgen uitgesproken over de financiële tekorten in het sociaal domein. In de afgelopen periode hebben wij met het kabinet intensief gesproken over concrete oplossingen voor deze problemen. In onze contacten met het kabinet en uit de brief van het kabinet van 6 november (zie bijlage) is ons gebleken dat het kabinet de signalen uit gemeenten serieus neemt, de tekorten bij gemeenten erkent en op dit moment voor een deel tegemoetkomt aan de oproep in de vier moties.

Zo biedt het kabinet naar onze inschatting een toereikende financiële tegemoetkoming voor de problemen bij de BUIG die voortvloeit uit tekorten uit het verleden doorwerken. Tegelijkertijd moeten wij constateren dat op het gebied van jeugd er nog geen structurele afspraken over een toereikend macrobudget gemaakt zijn. In tegenstelling tot eerder overleggen is er vanuit de kant van het kabinet nu wel de erkenning van signalen van tekorten en de bereidheid om onderzoeken naar de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen te versnellen om vervolgens na een gezamenlijk traject richting het voorjaar op basis van de uitkomsten tot oplossingen te komen.

Gelet op de toereikende oplossingen voor de problemen bij de BUIG en de vooralsnog ontoereikende oplossingen voor de tekorten in de jeugdhulp, stellen wij u voor:

- a. Vast te stellen dat er gezien de discussie met kabinet geen streep onder het verleden is gezet (*naar aanleiding van de motie "IBP inzake de streep onder het verleden"*).
- b. De lijn te handhaven dat gemeenten samen met het kabinet opgaven willen uitvoeren, maar per (deel)akkoord zullen beoordelen of er voldoende financiële ruimte is voor de uitvoering in relatie tot de oplossing van structurele problemen in het sociaal domein (*conform de motie "Stevige structurele afspraken sociaal domein"*).
- c. De blokkade op het sluiten van (deel)akkoorden in het sociaal domein met financiële consequenties op te heffen (*conform de motie "Advies ROB over financieringssystematiek bijstand", waarin overeenstemming met het kabinet over de aanbevelingen van de ROB als voorwaarde is opgenomen*).
- d. De samenwerking met het kabinet in het IBP te continueren.

Wij zien de kabinetsreactie als een belangrijke stap om te komen tot een ander gesprek vanuit onze grote en gezamenlijke verantwoordelijkheid om de juiste zorg op de juiste plek te organiseren. Uiteraard is het hierbij wel noodzakelijk dat er in het voorjaar een oplossing komt voor de problemen in de jeugdhulp.

**Aan de leden****Datum**

6 november 2018

**Ons kenmerk**

COS/U201801008

Lbr. 18/068

**Telefoon**

070 373 8393

**Bijlage(n)**

1

**Onderwerp**

Uitvoering vier samenhangende moties sociaal domein

Geacht college en gemeenteraad,

In onze brief van 2 juli jl. hebben wij het kabinet geïnformeerd over de bekrachtiging van de Programmastart IBP in de ALV van 27 juni jl. en nadrukkelijk gewezen op de zorgen die daarbij door de leden zijn uitgesproken over de financiële tekorten in het sociaal domein en de effecten daarvan op de totale gemeentefinanciën. Wij hebben aangegeven met het kabinet te willen spreken over oplossingen en over de in de ALV aangenomen moties. Het kabinet heeft in zijn brief van 6 november jl. (*zie bijlage*) gereageerd op onze brief.

In deze ledenbrief gaan wij in op:

1. De VNG-inzet bij de kabinetsformatie.
2. De uitgangspunten van de Programmastart IBP van 14 februari jl.
3. De parallelle afspraken met het kabinet over knelpunten sociaal domein.
4. De bekrachtiging van de Programmastart Startdocument IBP en vier samenhangende moties die zijn aangenomen in de ALV van 27 juni jl.
5. Contacten tussen VNG en kabinet in de periode juli-oktober.
6. De duiding van de reactie van het kabinet in zijn brief van 6 november jl.
7. De voorstellen aan de Buitengewone ALV van 30 november a.s.

## **1. VNG-inzet bij de kabinetsformatie**

Met de decentralisaties in het sociaal domein hebben gemeenten zware extra verantwoordelijkheden gekregen die hun inwoners direct raken. Dat vraagt om andere verhoudingen tussen de overheden, zowel financieel als inhoudelijk. Het bestuur heeft daarom bij de kabinetsformatie in november 2017 gepleit voor uitbreiding van de financiële ruimte en ingezet op goede afspraken met het kabinet op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid.

Onze inzet richting het nieuwe kabinet was gericht op drie doelen. Allereerst dat wij met Rijk, provincies en waterschappen op een gelijkwaardige manier samenwerken aan een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Ten tweede dat de omvang van het gemeentefonds meegroeit met de rijksuitgaven (het “samen trap op trap af”-principe) en dat de voeding van het gemeentefonds wordt gebaseerd op het “brede begrotingskader”. Dat brede begrotingskader bestaat uit de rijksuitgaven, inclusief zorg en sociale zekerheid. Dit is van belang omdat de zorg een steeds groter deel van de gemeentelijke uitgaven betreft. Op dit nieuwe financiële kader mogen geen financiële verplichtingen rusten. De gemeenteraad beslist over de inzet van deze middelen. Wel zijn gemeenten risicodragers waar eigen beleidskeuzen worden gemaakt. Ten derde dat een aantal hardnekkige financiële problemen in het sociaal domein worden opgelost. Daarbij hebben wij ons specifiek gericht op vier knelpunten: de stapeling van tekorten voor een aantal gemeenten, de tekorten in de Bundeling Uitkeringen inkomensvoorzieningen (BUIG), de volumegroei in de uitgaven voor jeugd en de gevolgen van opneemde regelingen.

## **2. Uitgangspunten Programmastart IBP 14 februari 2018**

Het bestuur heeft op 14 februari jl. overeenstemming bereikt met Rijk, IPO en UvW over de Programmastart IBP, waarin de uitgangspunten zijn vastgelegd voor de gezamenlijke aanpak van tien belangrijke maatschappelijke vraagstukken. De inzet van de VNG was hierbij gericht op drie doelen: gelijkwaardige samenwerking, brede koppeling van het gemeentefonds aan de Rijksbegroting en de oplossing van de financiële problemen van gemeenten in het sociaal domein.

Er zijn concrete afspraken gemaakt over het meegroeien van het gemeentefonds met de Rijksuitgaven (het “samen trap op trap af”-principe), inclusief dat de voeding van het gemeentefonds wordt gebaseerd op het “brede begrotingskader”. Dat betekent dat gemeenten in de komende kabinetsperiode een hogere groei van het gemeentefonds tegemoet kunnen zien en dat meer- en minderuitgaven van het Rijk doorwerken in de omvang van het gemeentefonds. Dit leidt ertoe dat het gemeentefonds de komende vijf jaar groeit. Overigens is deze financiële ruimte voor een belangrijk deel noodzakelijk voor het opvangen van onder meer loon- en prijsontwikkelingen en oplopende rekeningen en groei in het sociaal domein.

Deze inhoudelijke en financiële uitgangspunten in de Programmastart IBP vormden de basis om programmatische afspraken te maken over de gezamenlijke aanpak van belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

### **3. Parallele afspraken met kabinet over knelpunten sociaal domein (14 februari 2018):**

Met het kabinet hebben wij parallel aan de voorbereiding van het IBP gesproken over een aantal financiële knelpunten in het sociaal domein. Op deze knelpunten was het niet mogelijk om afspraken te maken met het vorige kabinet. Door het VNG-bestuur is aan de onderhandelingstafel opnieuw ingezet op een oplossing voor de tekorten waarmee gemeenten te maken hebben in het sociaal domein. Deze knelpunten mogen geen belemmering blijven vormen voor het aanpakken van nieuwe maatschappelijke opgaven in de komende jaren. Ook bij het huidige kabinet was er nog weinig bereidheid om alsnog tot een oplossing van deze knelpunten te komen. Het Rijk was van mening dat gemeenten met de ruimere middelen in het gemeentefonds reeds voldoende financiële ruimte hadden gekregen. Dit was voor het bestuur reden om onze inzet te richten op vier concrete knelpunten:

- de stapeling van tekorten voor een aantal gemeenten
- de tekorten in de Bundeling Uitkeringen inkomensvoorzieningen (BUIG)
- de volumegroei in de uitgaven voor jeugd
- de gevolgen van openeinde regelingen.

Wij hebben op deze vier knelpunten niet al onze doelen bereikt, maar wel de volgende toezeggingen bij het Rijk bedongen:

- er komt een Fonds Tekortgemeenten om gemeenten met de grootste financiële problemen in 2018 (gedeeltelijk) te compenseren. Dit Fonds wordt gevuld door Rijk en gemeenten (afpraak: voorstel in de ALV van 27 juni)
- de ROB brengt een advies uit over het functioneren van de systematiek van de Bundeling Uitkeringen inkomensvoorzieningen (BUIG) (afpraak: onderzoek gereed vóór ALV 27 juni)
- er komt een onderzoek naar de feitelijke uitgaven voor jeugd. Over de volumegroei konden Rijk en VNG het eerder niet eens worden (geen termijn afgesproken)
- met het Rijk wordt gezocht naar maatregelen om de financiële risico's te beperken van enkele openeinde regelingen in de zorg (verschillende interpretaties bij kabinet en VNG).

Deze afspraken over knelpunten in het sociaal domein maken geen deel uit van het IBP. Wel bepalen deze afspraken samen met het IBP het financiële kader waarbinnen de gemeenten in de komende periode moeten opereren.

Omdat de toezeggingen van het kabinet nog onvoldoende adequate oplossingen voor de knelpunten in het sociaal domein garandeerden hebben de leden in de ALV van 27 juni bevestigd dat er geen streep onder het verleden is gezet. Het bestuur heeft het kabinet hierover geïnformeerd.

### **4. Bekrachtiging Programmastart IBP en vier aangenomen moties in ALV 27 juni jl.**

In de ALV hebben de leden de Programmastart IBP bekrachtigd. Tegelijkertijd is een motie aangenomen waarin is opgeroepen om de Programmastart IBP te bekrachtigen met uitzondering van de passage over de streep onder het verleden. Daarnaast zijn drie moties aangenomen die het bestuur oproepen om zich bij het kabinet sterk te maken voor de oplossing van knelpunten in het sociaal domein en die voorwaarden stellen aan het sluiten van (deel)akkoorden door de VNG met het kabinet.

Het gaat om moties inzake:

- a. het Advies van de ROB over de financieringssystematiek van de bijstand
- b. het Verdeelmodel sociaal domein
- c. stevige structurele afspraken sociaal domein.

a. Motie "Advies ROB over financieringssystematiek bijstand":

Uitspraak:

- Van het Rijk te verwachten specifieke, wettelijke taken adequaat worden gefinancierd
- Met het afsluiten van het Interbestuurlijk Programma nadrukkelijk géén streep te hebben gezet onder de discussie over een toereikende financiering van de bijstand
- Van het Rijk te verwachten dat de aanbevelingen van de ROB onverkort en onverwijld worden overgenomen en geïmplementeerd waarmee:
  - o Compensatie wordt geboden om te voorkomen dat de tekorten uit het verleden doorwerken in de budgetten van 2018 en 2019
  - o de omvang van beleidseffecten voor gemeenten controleerbaar wordt
  - o Bestuurlijke afspraken worden gemaakt over tekorten die desondanks optreden
- De aanbevelingen van de ROB als randvoorwaarden te zien voor de uitvoering van het Interbestuurlijk programma.

Oproep aan VNG-bestuur:

- Dit standpunt met kracht, enthousiasme en de grootst mogelijke helderheid bij het Rijk onder de aandacht te brengen
- Niet eerder over te gaan tot het sluiten van deel- of uitwerkingsakkoorden in het sociaal domein met financiële consequenties dan dat overeenstemming is bereikt over de aanbevelingen van de ROB.

b. Motie "Verdeelmodel sociaal domein":

Spreekt uit dat:

- De VNG bij het huidige kabinet pleit voor een versnelde analyse van de budgetten en verdeelmodel van het sociaal domein en indien dat noodzakelijk is een bijstelling van het verdeelmodel van het sociaal domein.

c. Motie "Stevige structurele afspraken sociaal domein":

Spreekt uit dat:

- wij vast willen houden aan de vier randvoorwaarden die zijn gesteld bij instemming met het IBP
- gemeenten niet voldoende structurele middelen hebben om zowel de tekorten in het sociaal domein aan te vullen als om middelen voor het IBP beschikbaar te stellen
- wij het Fonds tekortgemeenten zien als een tijdelijke stap om de financiële problemen in het sociaal domein voor een deel op te lossen
- wij akkoord gaan met uw advies om in te stemmen met het IBP, op voorwaarde dat u in gesprek blijft met het kabinet over de uitkomsten van lopende onderzoeken (o.a. aandringsonderzoek dat het afgesproken onderzoek naar uitgaven jeugdhulp ook gaat over de volumeontwikkeling, de tekorten op het Buigbudget, loon- en prijsbijstellingen, en gevolgen

abonnementsstarief) en te komen tot duurzame oplossingen in het sociale domein door het beschikbaar stellen van toereikende macrobudgetten door het Rijk

- de gemeenten samen met het kabinet de IBP-opgaven willen uitvoeren, maar per (deel)akkoord zullen beoordelen of er voldoende financiële ruimte is voor de uitvoering, in relatie tot de oplossing van de structurele problemen in het sociaal domein
- en komen hier op terug in het BALV najaar 2018.

In onze brief van 2 juli jl. hebben wij het kabinet hierover geïnformeerd en nadrukkelijk gewezen op de zorgen die door de leden zijn uitgesproken over de financiële tekorten in het sociaal domein en de effecten daarvan op de totale gemeentefinanciën. Wij hebben aangegeven met het kabinet te willen spreken over oplossingen en over de in de ALV aangenomen moties.

### **5. Contacten VNG-kabinet in de periode juli-oktober**

In de afgelopen periode is door de VNG bestuurlijk en ambtelijk intensief gesproken met bewindslieden en departementen over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de oplossing van knelpunten in het sociaal domein. Een kerngroep uit het bestuur bestaande uit de vicevoorzitter en de voorzitters van de commissies Zorg, Jeugd & Onderwijs, Participatie, Schuldhulpverlening & Integratie en Financiën heeft onze inzet onder de aandacht gebracht van de ministers van BZK en VWS en de staatssecretarissen SZW en Financiën. Op ambtelijk niveau hebben de algemeen directeur en de directeur Inclusieve Samenleving afgestemd met de betreffende directeuren-generaal.

Belangrijke mijlpalen in de contacten met het kabinet waren:

- Het overleg van de kerngroep met een afvaardiging van het kabinet op 11 september
- Het Bestuurlijk overleg Financiële Verhoudingen (BOFv) van 8 oktober
- De lobby richting de Tweede Kamer bij onder meer het AO Financiën Sociaal Domein en de begrotingsbehandelingen VWS en BZK.

Ook over de reactie van het kabinet in zijn brief van 6 november is tot het laatste moment contact geweest tussen VNG en kabinet, waarbij het ministerie van BZK een coördinerende rol speelde.

### **6. De duiding van de reactie van het kabinet in zijn brief van 6 november**

Het kabinet heeft in zijn brief van 6 november (zie bijlage) gereageerd op de vier samenhangende moties over de financiën in het sociaal domein, die zijn aangenomen in de ALV van 27 juni jl.

Hierna gaan wij achtereenvolgens in op:

- a. Tekorten Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen (BUIG)
- b. Verdeelmodel sociaal domein
- c. Structurele afspraken in het brede sociaal domein/volumegroei jeugd.

#### a. Tekorten Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen (BUIG)

Het kabinet geeft aan dat in het laatste Bestuurlijk Overleg op 10 oktober geconcludeerd is dat de aanbevelingen van de ROB in belangrijke mate zijn overgenomen. Wij onderschrijven dit. Concreet betekent dit het volgende voor wat betreft de aanbevelingen van het ROB:

- *Aanbeveling 1 over oplossing voor de tekorten over het macrobudget 2016/2017 door gehele of gedeeltelijke compensatie:* bij de vaststelling van het macrobudget 2018 en 2019 is SZW ten gunste van gemeenten afgeweken van de raming van het CPB. De afwijking zit op de raming van de beleidseffecten. Dit leidt in 2018 en 2019 tot een macrobudget dat € 80 miljoen respectievelijk € 100 miljoen hoger uitvalt. De afwijking van de CPB-raming is een financiële tegemoetkoming en voorkomt dat tekorten uit het verleden doorwerken. Daarnaast constateren wij met het kabinet dat het aantal bijstandsontvangers harder daalt dan de raming. De verwachting is dat er dit jaar een macro-overschot zal zijn van naar schatting € 110 tot € 160 miljoen. Wij achten het financiële aanbod van kabinet voldoende om de pijn uit 2016 en 2017 te verlichten en in de geest van het ROB-advies. Daarnaast komt het kabinet gemeenten ook tegemoet door de volgende extra middelen beschikbaar te stellen:
  - o € 70 miljoen 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
  - o Vanaf 2021 structureel € 17 miljoen voor de arbeidsmarktregio's
  - o € 17 miljoen als extra financiële impuls voor het creëren van baankansen voor kwetsbare jongeren uit het VSO/Pro
- *Aanbevelingen 2 en 3 over de raming van het macrobudget en het omgaan met afwijkingen in de realisatie:* Deze aanbevelingen worden door het kabinet overgenomen. Over de wijze waarop is de VNG samen met Divosa in gesprek met SZW. De gesprekken hierover zijn constructief. Kernwoorden hierbij zijn meer transparantie en meer betrokkenheid van gemeenten vooraf. Wij verwachten dat wij tot overeenstemming komen en dat de nieuwe werkwijze zal leiden tot meer inzicht in en betrokkenheid bij de vaststelling van het macrobudget. Verder verwachten wij dat hiermee de afwijkingen tussen raming en realisatie kleiner zal worden. De definitieve afspraken worden voorgelegd aan het bestuur en de commissie Participatie, Schuldhulpverlening & Integratie.

Wij waarderen deze beweging van het kabinet, die bijdraagt aan gezamenlijke doelstellingen, namelijk zoveel mogelijk mensen (betaald) aan het werk en het zorgen voor een gezonde arbeidsmarkt. Met de inhoudelijke lijn, de financiële tegemoetkoming in het macrobudget en de te maken afspraken omtrent de raming van het macrobudget vinden wij dat het ROB-advies in voldoende mate is uitgevoerd.

#### b. Verdeelmodel sociaal domein

Het kabinet geeft aan dat in het Regeerakkoord de keuze is gemaakt om de trap-op-trap-af systematiek aan te laten en de basis voor de normeringssystematiek te verbreden. Door deze verbreding en door de intensiveringen van het Rijk, die doorwerken via de nieuwe systematiek komen fors meer middelen beschikbaar voor gemeenten. Daarnaast 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. Het accres wordt vanaf 2020 ook berekend over deze middelen van het sociaal domein.

Verder geeft het kabinet aan dat er een traject in gang is 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. Er is daarvoor een zorgvuldig proces afgesproken dat toewerkt naar aanpassing van de verdeling in het jaar 2021.

Het kabinet is bereid om een additioneel onderzoek te doen naar jeugdhulp dat reeds in de lente van 2019 wordt afgerond en met gemeenten wordt besproken. Wij kunnen ons gezien de complexiteit en vereiste zorgvuldigheid van dit traject vinden in deze aanpak.

#### c. Stevige structurele afspraken sociaal domein /volumegroei jeugd

Daar waar het kabinet eerder het knelpunt en de urgentie van de financiën voor de jeugdhulp niet erkende is het nu wel bereid op ons verzoek in te gaan en in gezamenlijk opdrachtgeverschap invulling te geven aan een driedelig onderzoek dat in het voorjaar wordt besproken.

Het genoemde verdiepende onderzoek naar jeugdhulp bestaat uit de volgende componenten:

- Een analyse van de volumegroei, die zichtbaar is in de beleidsinformatie Jeugd
- Een analyse van de aanvragen in het Fonds Tekortgemeenten
- een benchmarkanalyse van de uitvoering Jeugdwet, in de context van het sociaal domein.

Wat het kabinet betreft moet het onderzoek 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 jeugdstelsel 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?

Wij vinden het een goede zaak dat er een onderzoek naar jeugdhulp komt. In dit verdiepende onderzoek worden zowel inhoudelijke als financiële ontwikkelingen meegenomen. Gezien de duidelijke tekorten die ook recent bleken uit de uitkomsten van het Fonds Tekortgemeenten (voor tekorten in 2016 en 2017), hebben wij er vertrouwen in dat dit onderzoek de noodzakelijke aanknopingspunten zal opleveren om in het voorjaar samen met het kabinet te komen tot een adequate financiële oplossing. In totaal is bij het Fonds Tekortgemeenten veel meer aangevraagd dan de beschikbare € 200 miljoen. Bovendien is het belangrijk te realiseren dat dit alleen gaat om tekorten op nieuwe taken Jeugd en Wmo die in 2016 en 2017 gecombineerd boven € 40 per inwoner kwamen. Er zijn veel meer gemeenten die tekorten hebben, maar in deze jaren niet boven deze drempel komen.

Het kabinet beseft dat de jaren tot aan de herverdeling in 2021 niet overgeslagen kunnen worden, waarbij de minister van VWS eerder zelf ook tijdens het AO Financiën Sociaal Domein in de Tweede Kamer heeft aangegeven financiële compensatie niet uit te sluiten: *“De uitkomsten daarvan zullen we beoordelen. Ik heb al eerder gezegd dat dat een financiële consequentie kan hebben,*

*maar hoe dat precies zit, zal moeten blijken uit de analyse die we doen.*” Het gesprek met het kabinet in het voorjaar van 2019 zal hier dus over moeten gaan.

Wij zijn op dit moment in overleg over de aanpak en invulling van het onderzoek zodat het inderdaad in gezamenlijk opdrachtgeverschap uitgevoerd kan worden en bruikbare resultaten oplevert ten behoeve van de voorjaarsbesluitvorming.

Wij constateren dat het kabinet op dit moment nog geen structurele afspraken wil maken over een toereikend macrobudget in het sociaal domein. Het accres over het jeugdbudget (vanaf 2020) en het verdiepende onderzoek jeugdhulp bieden wel een opening om op termijn te komen tot een toereikend macrobudget. Met het onderzoek is het in de motie gevraagde toereikende macrobudget dus nog niet geregeld, maar ontstaat er wel een voldoende vertrouwenwekkend perspectief om in het voorjaar tot een financiële oplossing te komen met het kabinet. Daarbij hoort ook een oplossing voor de jaren 2018 en 2019. Van ons vraagt dit scherp te blijven in het gezamenlijk traject en gemeenten tijdens het hele traject goed op de hoogte te houden tot er een adequate oplossing is voor de tekorten in het sociaal domein.

#### Conclusies VNG bestuur ten aanzien van de drie moties

Het bestuur stelt op basis van de voorgaande duiding van de drie moties vast dat:

- Het kabinet is tegemoetgekomen aan de motie “Advies ROB over financieringssystematiek bijstand” en aan de motie “Verdeelmodel sociaal domein”
- Het kabinet op het thema jeugd slechts deels tegemoet is gekomen aan de bredere motie “Stevige structurele afspraken sociaal domein”.

### **7. De voorstellen aan de Buitengewone ALV van 30 november a.s.**

#### Voorstellen naar aanleiding van de vier moties

Gelet op de toereikende oplossingen voor de problemen bij de BUIG en de vooralsnog ontoereikende oplossingen voor de tekorten in de jeugdhulp, stellen wij u voor:

- a. Vast te stellen dat er gezien de discussie met kabinet geen streep onder het verleden is gezet (*naar aanleiding van de motie “IBP inzake de streep onder het verleden”*).
- b. De lijn te handhaven dat gemeenten samen met het kabinet opgaven willen uitvoeren, maar per (deel)akkoord zullen beoordelen of er voldoende financiële ruimte is voor de uitvoering in relatie tot de oplossing van structurele problemen in het sociaal domein (*conform de motie “Stevige structurele afspraken sociaal domein”*).
- c. De blokkade op het sluiten van (deel)akkoorden in het sociaal domein met financiële consequenties op te heffen (*conform de motie “Advies ROB over financieringssystematiek bijstand”, waarin overeenstemming met het kabinet over de aanbevelingen van de ROB als voorwaarde is opgenomen*).
- d. De samenwerking met het kabinet in het IBP te continueren.

Wij zullen bij het kabinet aan blijven dringen op passende structurele oplossingen én maatregelen voor de korte termijn om gemeenten in staat te stellen hun taken in het sociaal domein adequaat uit te voeren. Wij zien de kabinetsreactie als een belangrijke stap om te komen tot een ander gesprek vanuit onze grote en gezamenlijke verantwoordelijkheid om de juiste zorg op de juiste plek te organiseren.

#### Afdoen van de vier moties

Indien de leden instemmen met deze voorstellen, inclusief de voorgenomen inzet richting het kabinet in de komende periode, is naar de mening van het bestuur adequaat uitvoering gegeven aan drie van de vier aangenomen moties. Wij adviseren de leden de motie "Structurele afspraken in het sociaal domein" nog aan te houden in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek Jeugdhulp en de wijze waarop op basis van dit onderzoek een toereikende oplossing wordt gevonden voor de knelpunten bij gemeenten.

*Het bestuur stelt de leden voor om aan te houden de motie:*

- Stevige structurele afspraken sociaal domein.

Deze motie roept op om per (deel)akkoord te beoordelen of er voldoende financiële ruimte is voor de uitvoering, in relatie tot de oplossing van de structurele problemen in het sociaal domein. Op basis van de inschatting van de financiële consequenties voor gemeenten heeft het VNG-bestuur besloten om:

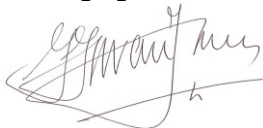
- Over te gaan tot ondertekening van het Preventieakkoord en het bestuursakkoord Klimaatadaptatie
- Vooralsnog niet over te gaan tot ondertekening van het GGZ-akkoord.

*Het bestuur stelt de leden voor om als afgehandeld te beschouwen de moties:*

- Advies ROB over financieringssystematiek bijstand
- Verdeel model Sociaal Domein
- Streep onder het verleden.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr J.H.C. van Zanen  
voorzitter

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

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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> De sociale staat van Nederland 2018, Sociaal en Cultureel Planbureau

DGBRW  
BFR

Kenmerk  
2018-0000869989

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. Olfongren





## **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.