

Uitgebreide versie Financiële analyse sociaal domein

Inleiding

In juni 2019 zijn de jaarrekeningen 2018 van de drie voormalige gemeenten, waaruit per 1 januari 2019 West Betuwe is ontstaan, door de raad van de nieuwe gemeente besproken. De tekorten in het sociaal domein zoals die bleken uit de jaarrekeningen 2018 van de drie gemeenten plus de realisatiecijfers over het eerste kwartaal 2019 van West Betuwe, waren aanleiding om ook voor 2019 en volgende jaren forse tekorten te voorzien. Het verwachte tekort voor 2019 zoals vermeld in de eerste bestuursrapportage werd destijds geraamd op ruim € 1,5 mln. met daarbij tevens de verwachting dat een vergelijkbaar tekort ook voor 2020 werd verwacht. Om de kosten van het sociaal domein voor de toekomst beheersbaar te houden, is afgesproken om vanaf 2021 het tekort terug te brengen naar respectievelijk € 0,75 mln. in 2021 en € 0,5 mln. in 2022. Om op voorhand geen ondoordachte maatregelen te nemen en goed tijd te nemen voor een plan van aanpak met als doel om voor de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein binnen de Rijksvergoeding te blijven, is besloten om vanuit de algemene reserve éénmalig € 2,25 mln. toe te voegen aan de bestemmingsreserve Sociaal domein. Dit bedrag kan dan in de jaren 2019 t/m 2021 vrijvallen ten gunste van de exploitatie met respectievelijk twee maal € 1 mln. (voor 2019 en 2020) en een maal € 0,25 mln. (voor 2021). Op deze wijze zou er voor het sociaal domein vanaf 2019 structureel € 0,5 mln. ten laste van de budgettaire ruimte gebracht worden.

Vanaf half 2019 is vervolgens gewerkt aan in eerste instantie het zoveel mogelijk inzichtelijk maken van de factoren die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de tekorten in het sociaal domein. Dit inzicht betreft zowel cijfermatige gegevens (aantallen en bedragen en ontwikkelingen daarin gedurende de tijd) als processen en procedures (toegang tot hulp en ondersteuning, inkoopproces voor hulp en ondersteuning). Ook is gekeken naar wat West Betuwe kan leren van collega gemeenten en instanties die gespecialiseerd zijn in advisering op het gebied van het sociaal domein. Zo maakt West Betuwe gebruik van de expertise van de VNG-visitatiecommissie sociaal domein die gemeenten helpt bij het krijgen en houden van grip op de uitgaven in het sociaal domein.

In deze financiële analyse sociaal domein geven wij inzicht in wat wij hebben geleerd uit de analyse van de financiële gegevens van de jaren 2017 t/m 2019 en wat ons mogelijk nog te wachten staat voor 2020 en volgende jaren als we niet op zoek gaan naar mogelijkheden om de kosten terug te dringen.

1. Ontwikkeling Rijksmiddelen, begroting en realisatie Sociaal domein

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg (Jeugdwet), ondersteuning van langdurig zieken en ouderen (Wet maatschappelijk ondersteuning) en werk en inkomen (Participatiewet). Met het neerleggen van de verantwoordelijkheden van genoemde wetten bij de gemeenten zijn ook financiële middelen beschikbaar gesteld, aanvankelijk in de vorm van integratie-uitkeringen, maar tegenwoordig voor een belangrijk deel als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Financieel gezien moet 2015 vooral gezien worden als een jaar van pionieren gevolgd door een overgangsjaar in 2016.

Feitelijk is 2017 het eerste jaar waarin financiële informatie enigszins bruikbaar is om het reële systeem (het verlenen van zorg) in beeld te brengen. Dit mede omdat per 1 januari 2017 taakvelden

binnen het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verplicht zijn gesteld. Door de introductie van taakvelden kunnen cijfers van individuele gemeenten nu beter met elkaar vergeleken worden (benchmarken); vergelijking van cijfers van 2015 en 2016 van West Betuwe (GNL) met cijfers van 2017 en volgende jaren levert minder bruikbare informatie op.

Voor de jaren 2017 t/m 2019 is in onderstaande tabel in beeld gebracht welke bedragen zijn ontvangen van het Rijk voor uitvoering van de taken op het terrein van Jeugdwet (Jw), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Participatiewet (P-wet), welke bedragen zijn begroot voor deze jaren en welke bedragen zijn gerealiseerd. De jaren 2017 en 2018 zijn samengesteld uit de bedragen voor de drie voormalige gemeenten en de cijfers voor 2019 betreffen de nieuwe gemeente West Betuwe. Het totaalbedrag van de Rijksmiddelen voor 2019 is inclusief het extra ontvangen bedrag voor jeugdzorg van € 875.624,-; hoewel dit bedrag in West Betuwe nog niet is toegevoegd aan de begroting maar op een stelpost is geboekt, is het in de overzichten van de middelen die door het Rijk bekend worden gemaakt, wel als onderdeel van de totale Rijksmiddelen ten behoeve van jeugdzorg meegenomen.

In de tabel is ook rekening gehouden met de resultaten van de via zorgaanbieders ontvangen productieverantwoordingen. Op basis van de tot en met 24 april 2020 verwerkte productieverantwoordingen is gebleken dat nog een bedrag van per saldo € 156.625,- aan zorgaanbieders moet worden betaald. Dit nog te betalen bedrag wijzigt nog na 24 april 2020 door te laat ontvangen productieverantwoordingen en door reacties van zorgaanbieders op uitgezette vragen bij geconstateerde afwijkingen tussen door West Betuwe betaalde bedragen en van zorgaanbieders ontvangen productieverantwoordingen; het bedrag van € 156.625,- is derhalve nog niet definitief. Inclusief het voorlopige nog te betalen bedrag van € 156.625,- komt de totale realisatie voor 2019 van het sociaal domein (Jw, Wmo en P-wet) hiermee uit op € 29,318 mln.

Tabel 1: Rijksmiddelen - begroting - realisatie (bedragen x € 1.000)

Wet	2017 ¹⁾			2018 ¹⁾			2019		
	middelen	begroting	realisatie	middelen	begroting	realisatie	middelen	begroting	realisatie
Jw	7.295	8.471	9.306	7.590	8.854	11.532	8.390	10.091	11.519
Wmo	8.277	7.466	7.134	8.731	8.266	9.197	9.856	9.519	10.350
Saldo nog te betalen									157
P-wet	4.290	5.619	4.896	4.111	4.757	3.898	7.416	7.651	7.292
Totaal	19.862	21.556	21.336	20.432	21.877	24.627	25.662	27.261	29.318
Middelen - begroting		-1.694	92%		-1.445	93%		-1.599	94%
Begroting - realisatie		220	101%		-2.750	89%		-2.057	93%
Middelen - realisatie		-1.474	93%		-4.195	83%		-3.656	88%

1) Cijfers P-wet voor de jaren 2017 en 2018 exclusief Rijksmiddelen voor participatie oud

De van het Rijk ontvangen middelen lopen van jaar op jaar op, evenals de begrote en de gerealiseerde bedragen. De onderste drie regels laten echter zien dat alleen in 2017 sprake was van een relatief

gezien gering positief resultaat ten opzichte van de begroting. Deze regels laten zien dat met de Rijksmiddelen in 2019 12% van de totale kosten van de 3 wetten niet gedekt kon worden. Ook de begrote bedragen, die hoger waren dan de Rijksmiddelen door de inzet van reserves en een beroep op budgettaire ruimte, waren niet voldoende om alle kosten te dekken.

In alle drie de voormalige gemeenten waaruit West Betuwe is ontstaan, was sprake van een reserve sociaal domein en in deze gemeenten zijn in 2018 middelen aan deze reserves onttrokken tot een totaalbedrag van € 1.326.000; met deze onttrekking waren de betreffende reserves per 31 december 2018 volledig uitgeput.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de ontvangen Rijksmiddelen niet voldoende waren om de verwachte kosten van de taken in het sociaal domein te kunnen bekostigen en dat daarnaast de verwachte kosten in ieder geval in de afgelopen twee jaren te laag waren begroot.

Om de realisatie meer te laten aansluiten op de begroting, zal gezocht moeten worden naar de factoren die verantwoordelijk zijn voor de kosten van het sociaal domein en de overschrijding ten opzichte van de begroting van deze kosten.

2. Ontwikkeling van de ondersteuningsvragen sociaal domein

Het administratieve proces van ondersteuningsaanvragen binnen het sociaal domein vindt voor een groot deel plaats door middel van het berichtenverkeer. Via dit berichtenverkeer wordt administratieve informatie tussen gemeente en zorgverlener uitgewisseld. Op deze wijze genereert het berichtenverkeer veel informatie op cliëntniveau. Het berichtenverkeer heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt waardoor de gegevens uit de beginjaren minder betrouwbaar waren, mede als gevolg van de dekkingsgraad van het systeem (niet elke zorgaanbieder communiceerde via het systeem). De gegevens over 2017 moeten we dan ook zien als minder geschikt voor het duiden van de kosten van het sociaal domein. De gegevens over 2018 bieden wat dit betreft al wat betere mogelijkheden, terwijl de gegevens over 2019 als voldoende moeten worden gekwalificeerd.

Geaggregeerde gegevens uit het berichtenverkeer laten zien dat het aantal unieke cliënten dat een beroep doet op ondersteuning op basis van Jeugdwet en Wmo stijgt; het aantal cliënten dat een beroep doet op de Participatiewet geeft daarentegen een dalende trend te zien. Het aantal unieke cliënten voor de Wmo is exclusief de cliënten die gebruik maken van woningaanpassingen en vervoer- en hulpmiddelen (de zogenaamde maatwerkvoorzieningen in tegenstelling tot de maatwerkdienstverlening).

Tabel 2: Ontwikkeling ondersteuningsvragen sociaal domein

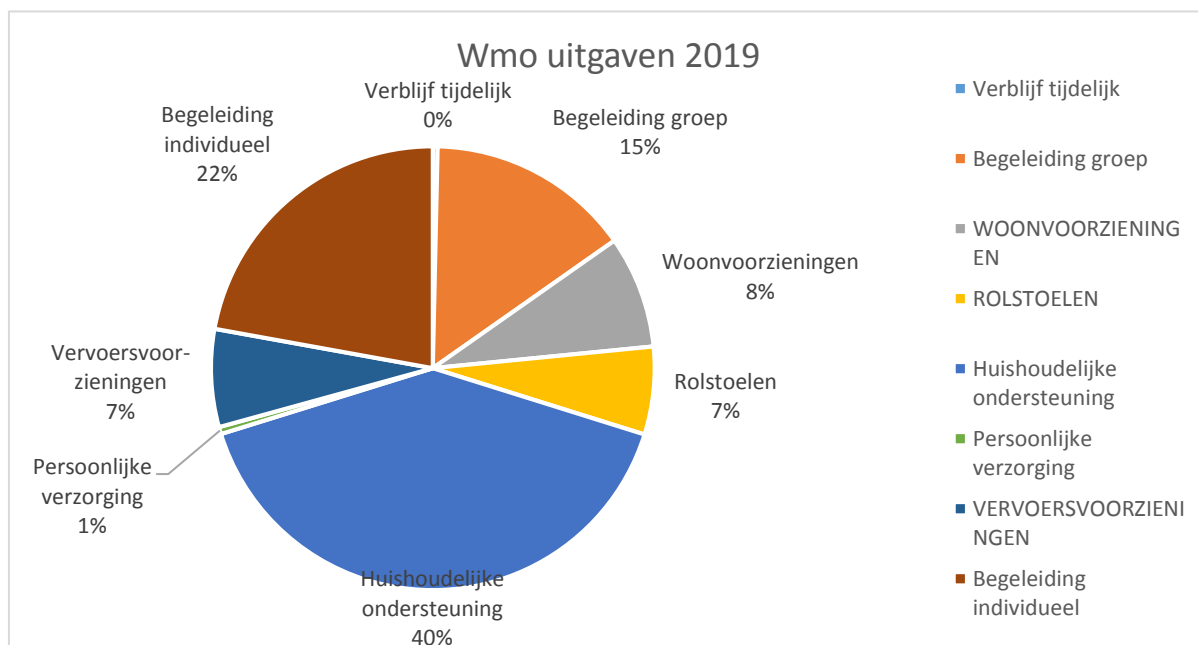
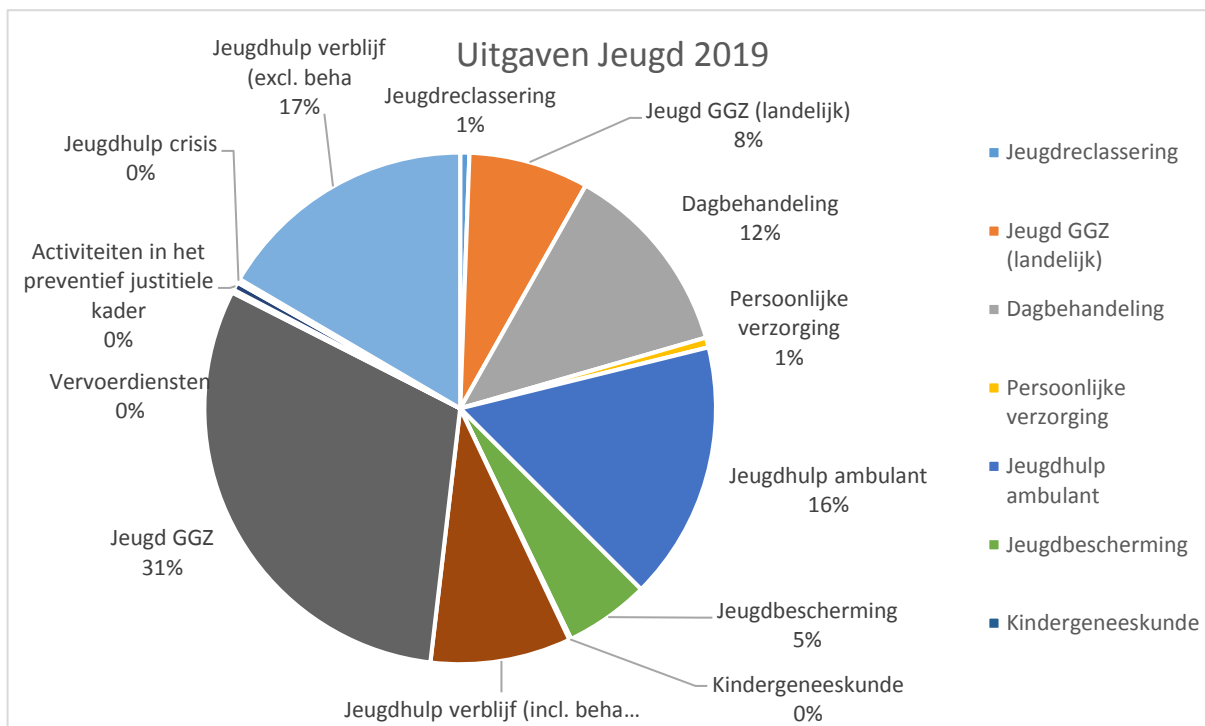
Wet	Unieke cliënten 2018	Unieke cliënten 2019	Unieke cliënten 2020 (raming)
Jeugdwet	1.585	1.725	1.768
Wmo	1.142	1.418	1.655
P-wet	642	619	559
Totaal	3.369	3.762	3.982

De cijfers voor 2020 (voor Jeugdwet en Wmo) betreffen een extrapolatie van de cijfers over de eerste drie maanden van 2020 op basis van de ontwikkeling uit de jaren 2018 en 2019. De tabel laat zien dat het aantal unieke cliënten bij de Wmo sterker stijgt dan het aantal unieke cliënten bij de Jeugdwet. Een eerste voorzichtige conclusie kan dan ook zijn dat de stijging van het aantal unieke cliënten bij de Jeugdwet aan het afvlakken is, terwijl de stijging van het aantal unieke cliënten bij de Wmo vooralsnog onverminderd doorzet. Deze conclusie wordt ook gedeeltelijk gestaafd door de gerealiseerde kosten. Tot 2017 konden tekorten binnen de jeugdzorg nog ten dele gedekt worden door overschotten binnen de Wmo, vanaf 2017 laten zowel de jeugdzorg als de Wmo tekorten zien. Vanaf een bepaald verzadigingspunt zal de stijging van een beroep op ondersteuning zich stabiliseren; voor jeugdhulp lijkt het bereiken van dit verzadigingspunt in zicht te komen, maar voor de Wmo is dit nog niet het geval. We zien dat het beroep op de Wmo stijgt door de introductie van het abonnementstarief, maar ook doordat ouderen steeds langer thuis (moeten) blijven wonen en bovendien steeds ouder worden en daardoor toenemende behoefte aan ondersteuning hebben.

Als we wat dieper in de realisatiecijfers duiken en kijken welke onderdelen van de Jeugdwet en de Wmo verantwoordelijk zijn voor de hoogste kosten, zien we dat bij de Jeugdwet sprake is van forse begrotingsoverschrijdingen bij jeugd ambulante (ambulante begeleiding), jeugd GGZ (ambulante behandeling) en jeugdhulp residentieel. Bij jeugd ambulante en jeugd GGZ is sprake van veel cliënten met relatief lage kosten per cliënt en hier zal dus gezocht moeten worden naar vermindering van het aantal cliënten; bij jeugdhulp residentieel gaat het om een relatief gering aantal cliënten met hoge kosten per cliënt en hier zal dan ook gezocht moeten worden naar een verlaging van de kosten per cliënt.

Bij de Wmo zien we begrotingsoverschrijdingen bij woningaanpassingen en Wmo-zorg ambulante 18+ en in mindere mate bij vervoer- en hulpmiddelen. Deze overschrijdingen zijn voor een belangrijk deel een gevolg van de al gememoreerde trend dat ouderen steeds langer thuis (moeten) blijven wonen in combinatie met hun stijgende leeftijd. Het is moeilijk aan te geven hoe aan deze exogene factoren het hoofd kan worden geboden binnen de mogelijkheden die bij een open einde regeling van kracht zijn.

Onderstaande schijfdiagrammen geven een beeld van de procentuele verdeling van de diverse zorgvormen binnen de Jeugdwet en de Wmo en geven een globaal inzicht welke ondersteuningsvragen verantwoordelijk zijn voor de hoogste kosten.



Om de overgang van drie individuele gemeenten naar een nieuwe gemeente voor wat betreft de taken die onder het sociaal domein vallen, soepel te laten verlopen, is voor de jaren 2019 en 2020 een bedrag van € 871.000,- ingezet vanuit het fusiebudget. Voor dit bedrag is extra capaciteit aangetrokken voor team sociaal en de administratie. Vooral nog is alleen rekening gehouden met dekking van de lasten van de inzet van deze extra capaciteit ten laste van het fusiebudget voor 2019 en 2020. Indien en voor zover deze extra capaciteit ook na 2020 nog benodigd is, zal voor dit bedrag extra dekking moeten worden gezocht buiten het fusiebudget om. Feitelijk zullen dan extra ombuigingen moeten worden gezocht voor dit bedrag, aangezien anders het tekort in het sociaal domein vanaf 2021 structureel stijgt met € 871.000,-.

Naar aanleiding van de in de eerste bestuursrapportage voorziene begrotingstekorten voor 2020 en volgende jaren, is vanaf medio 2019 al gemeentebreed gezocht naar ombuigingsmogelijkheden die op korte termijn al zouden leiden tot beperking van de verwachte tekorten. Voor het sociaal domein in enge zin (de drie decentralisaties) heeft dit geleid tot de onderstaande ombuigingen die structureel in de meerjarenbegroting 2020 zijn verwerkt.

- Vrijval budget eigen kracht conferenties € 5.000,- (taken door team Sociaal uitgevoerd)
- Gedeeltelijke vrijval subsidie Indigo € 5.388,- (taken door team Sociaal uitgevoerd)
- Aframing budget adviesraad sociaal domein € 10.000,- (samenvoeging 3 voormalige adviesraden)
- Aframing budget mantelzorgondersteuning € 29.000,- (verwachting van onderbesteding)
- Stopzetting huishoudelijke hulp toelage (HHT) € 85.000,- (financiering vanuit Rijk vervallen)

Verwerking van deze ombuigingsvoorstellen heeft geleid tot een structurele bijstelling van de begroting sociaal domein in enge zin met een bedrag van ruim € 134.000,- vanaf 2020.

Bevindingen van de VNG Visitatiecommissie.

De gemeente West Betuwe maakt gebruik van de visitatie die de VNG aanbiedt om de grip op de uitgaven in het sociaal domein te verbeteren. De commissie richt zich op het versterken van de grip zodat de gemeente de ontwikkelingen beter kan voorspellen en waar noodzakelijk en gewenst kan bijsturen. De commissie is dus niet hoofdzakelijk gefocust op het terugdringen van tekorten, hoewel tekorten mede veroorzaakt (kunnen) worden door gebrek aan grip.

Het conceptrapport van de Visitatiecommissie biedt een aantal (financiële) handvatten om meer grip te krijgen op de financiën van het sociaal domein.

De belangrijkste bevindingen uit de rapportage betreffen.

- Laag voorzieningengebruik op alle drie de wetten, en bijpassende lage uitgaven per inwoner.
- Alleen het gebruik van jeugdhulp zonder verblijf stijgt duidelijk, maar is nog steeds een stuk lager dan in de controlegroepen.
- Zeer hoog aandeel van de huisartsen als verwijzer voor jeugdhulptrajecten in 2019.
- De grootste overschrijdingen ten opzichte van de begroting zitten op wijkteams en lichte jeugdzorg (maatwerkvoorziening 18-), maar ook op zwaardere jeugdzorg (geëscaleerde zorg 18-) is een overschrijding.
- Geëscaleerde zorg 18- is een iets hogere kostenpost per inwoner vergeleken met de controlegroepen; op basis van de cijfers in dit gegevensrapport is het lastig een hypothese daarvoor te formuleren (maar mogelijk heeft dit te maken met zorgintensiteit).

3. Vergelijking met andere gemeenten

Er is een veelheid aan gegevens beschikbaar om West Betuwe te spiegelen aan andere gemeenten, maar een benchmark moet wel voldoen aan de eis dat vergeleken wordt met gemeenten met dezelfde kenmerken als West Betuwe. De basis voor de benchmark voor West Betuwe betreft gegevens uit de primitieve begroting 2019, dus exclusief het bedrag van € 1.533.000,- dat via de eerste bestuursrapportage 2019 is toegevoegd aan een viertal begrotingsposten die behoren tot het sociaal domein.

Als we kijken naar de kosten van het taakveld sociaal domein bij gemeenten met een aantal inwoners tussen 50.001 en 75.000 zien we dat de nettolasten per inwoner fors lager zijn (38%) ten opzichte van de gemeenten waarmee vergeleken wordt; alleen bij geëscaleerde zorg 18- heeft West Betuwe hogere kosten dan de gemeenten waarmee vergeleken wordt.

Als we niet kijken naar de taakvelden binnen het sociaal domein, maar vergelijken op de uitgavenclusters (inkomen en participatie, jeugd, maatschappelijke ondersteuning en samenkracht en burgerparticipatie) zien we eenzelfde beeld: nettolasten per inwoner zijn fors lager ten opzichte van gemeenten waarmee we vergeleken worden, hoewel de verschillen hier kleiner zijn.

We kunnen ook benchmarken op andere kenmerken dan het aantal inwoners, zoals bijvoorbeeld gemeenten met een goede sociale structuur en geen centrumfunctie. Ook dan komt West Betuwe voor zowel het taakveld sociaal domein als de vier bovengenoemde uitgavenclusters weer uit op lagere kosten dan de gemeenten waarmee vergeleken wordt.

Hoewel niet echt een benchmark ten opzichte van andere gemeenten, kunnen we nog wel zien hoe de totale kosten van de genoemde uitgavenclusters zich verhouden tot de bedragen die in algemene uitkering uit het gemeentefonds zijn berekend voor deze uitgavenclusters. De nettolasten voor de vier uitgavenclusters bedragen per inwoner € 605,- terwijl het aandeel in de algemene uitkering voor deze clusters € 678,-bedraagt, derhalve een verschil van € 73,- per inwoner. Wellicht kan de voorzichtige conclusie luiden dat West Betuwe een te klein deel van de algemene uitkering inzet om de kosten van de vier clusters in de pas te laten lopen met de bedragen die daarvoor in de algemene uitkering worden berekend. Volledigheidshalve moet hierbij wel worden opgemerkt dat het hier uitgavenclusters betreft die meer kosten omvatten dan de kosten sociaal domein in enge zin (de drie decentralisaties 2015) en dat geen rekening is gehouden met de inzet van reserves. Ook is geen rekening gehouden met de toevoeging van € 1.533.000,- aan de begroting sociaal domein bij de eerste bestuursrapportage 2019; als we hier wel rekening mee houden wordt het verschil € 31,- lager.

De Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein heeft in haar conceptrapport ook gebruik gemaakt van benchmarking. West Betuwe is vergeleken met gemeenten met 50.001 tot 75.000 inwoners, met gemeenten die weinig stedelijk zijn en met alle gemeenten in Nederland.

Ten opzichte van de gemeenten met het kenmerk weinig stedelijk zien we een vrij grote afwijking bij de lasten per inwoner voor samenkracht en burgerparticipatie. Het is de vraag in hoeverre deze benchmark reëel is omdat gegevens uit 2018 zijn gebruikt toen nog sprake was van 3 afzonderlijke gemeenten. Het taakveld samenkracht en burgerparticipatie bevat relatief veel algemene voorzieningen, waarbij bij samenvoeging vanuit drie afzonderlijke gemeenten naar één nieuwe gemeente, kostenvoordelen gerealiseerd kunnen worden door schaalvergroting. Hetzelfde geldt in mindere mate voor de afwijking bij de lasten per inwoner voor wijkteams.

Tot het taakveld samenkracht en burgerparticipatie behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking nodig is) gericht op participatie zoals:

- Ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers, mantelzorg.
- Sociaal en cultureel werk, algemeen maatschappelijk werk, wijkopbouw.
- Preventie (bv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ).
- Buurt- en clubhuizen.
- LHBT-beleid.
- Collectief aanvullend vervoer.
- Toegankelijkheid voorzieningen (inclusie).
- Toezicht op en handhaving van de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen.
- Noodopvang vluchtelingen.
- Vreemdelingen.

Tot het taakveld wijkteams behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en dienstverlening) zoals:

- Voorlichting.
- Advisering.
- Cliëntondersteuning.
- Toegang tot 1^e en 2^e lijnsvoorzieningen.
- Preventie.
- Vroegsignalering.

Opvallend zijn de relatief lage kosten per inwoner voor inkomensregelingen, begeleide participatie en arbeidsparticipatie; hieruit kan geconcludeerd worden dat in West Betuwe ten opzichte van de gemeenten waarmee vergeleken wordt een gering beroep wordt gedaan inkomensvoorzieningen. Voor maatwerkvoorzieningen Wmo (woningaanpassingen en vervoer) zijn de kosten weer hoger dan voor de gemeenten waarmee vergeleken wordt. De overige zorgvormen geven weer lagere kosten per inwoner te zien, met uitzondering van de geëscaleerde jeugdzorg.

Als we naar het totaal van de lasten sociaal domein per inwoner kijken, zien we dat West Betuwe ten opzichte van gemeenten met het kenmerk 'weinig stedelijk' € 220,- minder per inwoner uitgeeft. Gemeenten met het kenmerk 'weinig stedelijk' zijn een betere vergelijkingsmaatstaf dan het aantal inwoners omdat West Betuwe met zijn 50.349 inwoners aan de onderkant van de klasse zit en dus vergeleken wordt met een fors aantal gemeenten die aan de bovenkant van deze klasse zitten en over het algemeen over meer centrumgerelateerde voorzieningen zullen beschikken.

Tabel 3: Lasten in € per inwoner (2018)

Taakveld	West Betuwe	50.001 - 75.000 inw	Weinig stedelijk	Nederland
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	118,4	111,3	91,2	115,9
6.2 Wijkteams	49,1	47,2	45,6	56,8
6.3 Inkomensregelingen	208,2	430,5	283,4	471,1
6.4 Begeleide participatie	70,1	144,3	145,5	142,3

6.5 Arbeidsparticipatie	8,6	43,2	28,8	51,9
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	48,7	35,7	36,1	35,6
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	105,4	169,5	148,7	174,4
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	151,0	223,3	215,1	228,8
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	4,3	93,1	11,6	133,5
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	49,0	43,9	27,1	41,4
Totaal	812,8	1.342,0	1.033,1	1.451,7

4. Ontwikkeling begroting en Rijksmiddelen

Als we kijken naar de te ontvangen Rijksmiddelen ten opzichte van de kosten voor het sociaal domein op basis van de meerjarenbegroting 2020-2024, zien we dat er sprake is van forse discrepanties tussen Rijksmiddelen en begrote kosten.

Tabel 4: Rijksmiddelen ten opzichte van begroting sociaal domein

Jaar	Rijksmiddelen	Begroting	Tekort	Extra middelen	Tekort
2020	25.718.469	27.937.351	2.218.882	652.624	1.566.258
2021	26.042.501	27.333.325	1.290.824	646.792	644.032
2022	26.017.567	27.303.144	1.285.577		1.285.577
2023	26.094.613	27.151.776	1.057.163		1.057.163
2024	26.192.494	27.055.458	862.964		862.964
Totaal	130.065.644	136.781.054	6.715.410	1.299.416	5.415.994

De discrepanties tussen de Rijksmiddelen bedragen de lopende vijfjaarsperiode gemiddeld ruim € 1,35 mln. op jaarbasis en bewegen zich tussen de € 0,8 mln. en € 2,2 mln. In totaal bedraagt het verschil ruim € 6,7 mln., een bedrag dat onmogelijk via de inzet van reserves kan worden gedekt. Zelfs als de bedragen die voor 2020 en 2021 als aanvulling op de Rijksmiddelen zijn ontvangen, toegevoegd worden aan de begroting sociaal domein, biedt dit geen soelaas. Overigens zijn deze middelen in West Betuwe nog niet toegevoegd aan de begroting sociaal domein, maar vooralsnog geparkeerd op een stelpost.

Ook moeten we hierbij in het oog houden dat het hier gaat om tekorten tussen de som van de Rijksuitkeringen voor het sociaal domein ten opzichte van de bedragen die voor het sociaal domein in de begroting zijn opgenomen en dus niet om tekorten tussen begroting en realisatie.

In tabel 1 is geconstateerd dat de begroting 2018 voor 89% dekkend was voor de uitgaven. Voor 2019 is het dekkingspercentage 93%, maar hierbij is rekening gehouden met de ophoging van de begroting sociaal domein van ruim € 1,5 mln. in de eerste bestuursrapportage 2019. Als de begroting 2019 hiervoor gecorrigeerd wordt, resulteert een dekkingspercentage van 88%.

Op basis van de huidige inzichten is verondersteld dat de kosten van de Wmo de komende jaren nog zullen stijgen door een aantal exogene oorzaken, terwijl de kosten van de jeugdwet naar verwachting begonnen zijn met een afvlakking van de stijging, maar de komende jaren toch nog in beperkte mate zullen blijven stijgen. Per saldo mag dus een stijging van de kosten sociaal domein voor komende

jaren verwacht worden. De begroting laat gedurende de jaren 2020 t/m 2024 van jaar op jaar een (lichte) daling zien. De conclusie kan dan ook niet anders luiden dan dat er zonder beleidsinterventies de komende jaren sprake zal zijn van oplopende tekorten in het sociaal domein. De onderstaande tabel geeft een globaal inzicht in deze tekorten op basis bovenstaande verwachtingen. Hierbij zijn de extra Rijksmiddelen voor 2020 en 2021 nog niet toegevoegd aan de begroting sociaal domein (ongewijzigd beleid).

Tabel 5: Ontwikkeling mogelijke tekorten sociaal domein

Jaar	Begroting	Dekkings%: 90%	Begrotingstekort	Dekkings%: 95%	Begrotingstekort
2020	27.937.351	25.143.616	2.793.735	26.540.483	1.396.868
2021	27.333.325	24.599.993	2.733.333	25.966.659	1.366.666
2022	27.303.144	24.572.830	2.730.314	25.937.987	1.365.157
2023	27.151.776	24.436.598	2.715.178	25.794.187	1.357.589
2024	27.055.458	24.349.912	2.705.546	25.702.685	1.352.773
Totaal	136.781.054	123.102.949	13.678.105	129.942.001	6.839.053

Bij een dekkingpercentage van 90% blijft sprake van omvangrijke tekorten van ruim € 2,7 mln. op jaarbasis ten opzichte van de jaarlijks begrote bedragen. Bij een dekkingpercentage van 95% wordt de situatie uiteraard minder zorgelijk, maar zullen toch forse ingrepen nodig zijn om de kosten binnen de begroting te kunnen houden.

In het verleden werden begrotingsoverschotten op Wmo-taken (voor zover aanwezig) vaak ingezet om begrotingstekorten op jeugdtaken te compenseren. Wellicht zal het in een aantal gevallen ook zo zijn geweest dat tekorten in het sociaal domein in enge zin voor een deel ook werden gecompenseerd met overschotten binnen het sociaal domein in ruime zin, dus inclusief onder andere basisvoorzieningen en preventie. Het is echter moeilijk dit nog na te gaan, omdat de begrotingen van de drie afzonderlijke gemeenten op verschillende manieren waren ingericht, waardoor het moeilijk is dit voor de drie afzonderlijke gemeenten in beeld te brengen teneinde dit als één geheel voor de huidige gemeente West Betuwe te kunnen presenteren.

Naast de in het voorgaande reeds uitgesproken verwachtingen van een afvlakking van de stijging van het beroep op jeugdzorg, met daarbij de komende jaren toch nog een (lichte) stijging en een stijging van de kosten van Wmo door de introductie van het abonnementstarief en het feit dat ouderen langer thuis (moeten) blijven wonen in combinatie met een stijgende leeftijd, krijgen we ook nog te maken met een aantal ontwikkelingen op het gebied van regelgeving.

Voor de Wmo zal de doordecentralisatie van beschermd wonen, maatschappelijke opvang en ggz ongetwijfeld financiële consequenties voor de gemeenten met zich meebrengen. Met het Rijk is afgesproken in tien jaar tot een gefaseerde invoering van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen te komen en ook de doordecentralisatie in die tijd voor elkaar te krijgen. Vanaf 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. Nieuwe cliënten vallen dan onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten terwijl de centrumgemeenten verantwoordelijk blijven voor de bestaande cliënten. Het verdeelmodel dat van toepassing is op het bedrag dat individuele

gemeenten ontvangen voor de nieuwe taken is vrij complex, met name ook vanwege het feit dat sprake is van een ingroeipad van 10 jaar. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de individuele gemeenten per 1 januari 2021 zelf volledig verantwoordelijk zouden worden en het geld hiervoor via een decentralisatie-uitkering zouden ontvangen. Op basis van het voorlopige financieel verdeelmodel was de verwachting dat West Betuwe een tekort van € 5 mln. op de rijksuitkering zou hebben. Daarna is echter landelijk de stapeling van risico's erkend en vervolgens is de decentralisatie uitgesteld tot 2022 en een alternatief ingroeimodel ontwikkeld. Tot op heden zijn nog geen nieuwe berekeningen beschikbaar over de financiële gevolgen voor de individuele gemeenten van de nieuwe systematiek. Door het ingroeipad van 10 jaar zullen de financiële gevolgen zich meer geleidelijk manifesteren en zullen dus ook meer geleidelijk kunnen worden opgevangen, maar met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal sprake zijn van structureel nadelige effecten op de gemeentelijke begroting.

Een tweede ontwikkeling in de regelgeving die ongetwijfeld financiële consequenties voor alle gemeenten zal hebben is de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Aanvankelijk zou de nieuwe verdeling met ingang van 1 januari 2021 worden ingevoerd, maar dat is nu verschoven naar 1 januari 2022. Het is de bedoeling dat zowel het sociaal domein als het klassieke deel van het gemeentefonds worden verdeeld op basis van verdeelformules die zo goed mogelijk aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten op de verschillende onderdelen van het takenpakket. De oorzaak van het verschuiven van de ingangsdatum van de nieuwe verdeling vindt zijn oorzaak in het feit dat op basis van nadere uitwerking van een nieuwe verdeling is gebleken dat deze zou leiden naar een herverdeling van de middelen naar de grotere gemeenten en dat de gevolgen voor sommige andere gemeenten fors zouden zijn. De extra tijd voor de invoering van de nieuwe verdeling wordt nu gebruikt om de effecten daarvan voor de individuele gemeenten te analyseren en te onderzoeken op welke wijze daarmee omgegaan moet worden. Het uitstel van de invoering heeft op zijn beurt weer consequenties voor de verwerking in de verdeling van het nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd en de overheveling van het budget voor de nieuwe doelgroepen Participatiewet (excl. beschut werk) naar de algemene uitkering. Hoewel de verdeelformules van het nieuwe verdeelmodel dus nader geanalyseerd gaan worden, mag verwacht worden dat voor gemeenten als West Betuwe de financiële effecten per saldo negatief zullen zijn. Wellicht zullen in de aanstaande meicirculaire de eerste (financiële) tipjes van de sluier opgelicht worden.

Het beroep op inkomensvoorzieningen is in West Betuwe relatief laag. Landelijk is de verwachting dat de coronacrisis de komende periode en wellicht zelfs de komende jaren tot een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen om bijstand zal leiden door gedwongen faillissementen en ontslagen. Het is zeer de vraag of de compensatie vanuit het Rijk voor deze uitgaven evenredig mee gaat groeien. Daarmee is de kans aanwezig dat ook de uitgaven Participatiewet bij gaan dragen aan de tekorten in het sociaal domein.

Ongetwijfeld zal de coronacrisis niet alleen financiële gevolgen hebben voor de Participatiewet. Er is al sprake van regelingen voor doorbetaling van zorgverleners die door de crisis te maken krijgen met omzetsdalingen en over doorbetaling van niet of op een andere manier genoten jeugd- en Wmo-hulp. Daarnaast zijn er ook veelvuldig signalen te horen over een extra beroep op ondersteuning die alleen maar groter wordt naarmate de door het kabinet ingestelde maatregelen langer van kracht blijven. Op

voorhand is het moeilijk de financiële gevolgen hiervan in te schatten, omdat dit mede afhankelijk zal zijn van de duur en de aard van de maatregelen. Zeker is evenwel dat ook hier sprake zal zijn van extra kosten waarmee nog op geen enkele wijze in de ramingen rekening is gehouden.

5. Ontwikkeling demografie op korte, middellange en lange termijn

Omdat de kosten van het sociaal domein en dan met name op het gebied van jeugd- en Wmo-hulp onder andere wordt bepaald door demografische ontwikkelingen, heeft West Betuwe deze ontwikkelingen laten analyseren door een extern adviseur met behulp van een rekenmodel. De belangrijkste conclusies uit de demografische analyse en de prognose van de zorgkosten worden onderstaand kort aangestipt.

De verwachting is dat de zorgkosten toe zullen nemen in de periode tot 2040, waarbij dit grotendeels wordt veroorzaakt door de vergrijzing van de inwoners. Vooral voorzieningen die onder de Wmo vallen (hulp bij het huishouden, aanschaf rolstoel en woon- en vervoersvoorzieningen, begeleiding en persoonlijke verzorging) zullen verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de verwachte toename. Het rekenmodel laat verder ook zien dat de totale kosten van het sociaal domein exclusief inflatie tot 2028 vrijwel constant blijven. Dit wordt veroorzaakt door twee effecten: de inzetende vergrijzing met een opdrijvend effect op de Wmo, maar tegelijkertijd een terugloop van het aantal 0-20 jarigen waardoor de uitgaven voor de Jeugdwet teruglopen. Na 2028 stukt de teruggang in aantallen 0-20 jarigen en zet de vergrijzing stevig door, zodat vanaf dat moment de zorgkosten snel stijgen, met in totaal € 1,9 mln. (prijspeil 2019, dus exclusief inflatie).

Wanneer de inflatie wordt meegenomen op basis van 1,5% per jaar, blijkt dat deze een stevig effect heeft over de 20 jaar die de prognose omvat. De stijging van de zorgkosten wordt dan geraamd op € 7,6 mln. Het pure effect van inflatie is daarmee € 5,5 mln. bij een inflatie van 1,5% per jaar. Er is in de gemeentebegroting weliswaar een stelpost opgenomen voor jaarlijkse de loon- en prijsstijgingen, maar het is de vraag in hoeverre deze voldoende is ter compensatie van alle loon- en prijsstijgingen waarmee de gemeente jaarlijks geconfronteerd wordt. Daarnaast is het zo dat de hoogte van de stelpost voor de jaarlijkse inflatie gebaseerd is op de jaarlijks begrote bedragen zonder rekening te houden met stijging van de hoeveelheidscomponent. Stijging van de kosten wordt enerzijds veroorzaakt door inflatie (loon- en prijscomponent), maar anderzijds door stijging van het aantal eenheden waarop de inflatie van toepassing is; een stijging van zowel prijs als hoeveelheid, leidt tot een tekort als alleen rekening wordt gehouden met inflatie en niet met een stijging van de hoeveelheden.

Wanneer de cijfers van het rekenmodel geprojecteerd worden op de cijfers zoals die nu bekend zijn over 2019, wordt (zonder rekening te houden met inflatie) een stabilisatie van de totale kosten van het sociaal domein tot 2028 verondersteld. Dat betekent dan wel dat het bestaande begrotingstekort in de periode 2020-2028 jaarlijks in stand blijft: immers constant blijvende kosten en constant blijvende begrotingscijfers, veranderen het tekort dat bij aanvang van de termijn al aanwezig was, niet. Na 2028 wordt een snelle stijging van de zorgkosten voorzien en dat zal leiden tot een verdere stijging van de jaarlijkse tekorten. De conclusie kan dan ook niet anders luiden dan dat het beleid fundamenteel zal moeten wijzigen om het sociaal domein betaalbaar te houden.

6. Tot slot

In deze financiële analyse van het sociaal domein is getracht inzicht te geven in de ontwikkeling van de financiële situatie in het sociaal domein op basis van cijfers uit de periode 2017 t/m 2019. Ook is gezocht naar factoren die de ontwikkeling van de financiële situatie tot op zekere hoogte kunnen verklaren. Verder is de financiële situatie in West Betuwe vergeleken met andere gemeenten naar diverse gezichtspunten. Vervolgens is een doorkijk gegeven hoe de financiële situatie zich zou kunnen ontwikkelen uitgaande van het nu bekende verloop van de Rijksmiddelen en de meerjarenbegroting van West Betuwe; hierbij is uitgegaan van dekkingpercentages voor begroting en realisatie die op basis van ontwikkelingen uit het verleden ook voor de periode 2020 t/m 2024 kunnen worden verwacht. Als laatste is nog kort ingegaan op de effecten die demografische ontwikkelingen naar verwachting zullen hebben op de financiële situatie in het sociaal domein.

Om deze financiële analyse van het sociaal domein in de bovenomschreven vorm te kunnen presenteren, is een beroep gedaan op een veelheid van gegevens uit allerlei uiteenlopende bronnen. Daarbij is getracht de gegevens zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten om geen appels met peren te vergelijken. Dat is niet in alle gevallen gelukt omdat sommige gegevens simpelweg niet op elkaar aansluiten of dat aansluiting van de betreffende gegevens te complex is. Getracht is de gebruikte gegevens zo veel mogelijk op elkaar aan te sluiten zodat wel appels met appels vergeleken kunnen worden, maar waarbij deze appels in een aantal gevallen zullen behoren tot verschillende rassen. Uiteraard is het streven erop gericht gegevens steeds beter op elkaar te laten aansluiten, zodat ze sneller en beter inzicht geven in de financiële situatie in het sociaal domein; dit is echter een proces dat alleen geleidelijk tot het gewenste resultaat zal leiden.