

Voorstel criteria en governance fonds tekortgemeenten

Bijlage 2 bij ledenbrief Verantwoording moties sociaal domein, inclusief voorstellen ten behoeve van een Fonds tekortgemeenten

Inhoud

| | |
|--|----|
| Criteria op hoofdlijnen | 10 |
| Criteria | 10 |
| Governance | 10 |
| Overwegingen en achtergronden criteria | 12 |
| Proces om tot dit ALV-voorstel te komen | 12 |
| Criteria op verschillende thema's | 12 |
| Scope | 13 |
| Grondslag | 13 |
| Peiljaren | 14 |
| Significantie | 15 |
| Compensatie | 16 |
| Eigen verantwoordelijkheid | 17 |
| Publicatiemoment | 17 |
| Technische toelichting en nadere uitwerking criteria | 18 |
| Proces van aanvragen | 18 |
| Opbouw van het format | 18 |
| Inkomsten | 18 |
| Uitgaven: algemeen | 19 |
| Overdrachten | 19 |
| Inkoop en subsidie | 20 |
| Loonkosten | 21 |
| Overhead | 22 |
| Overige uitgaven | 22 |
| Totaaloverzicht | 22 |
| Rekenmethode | 22 |

Criteria op hoofdlijnen

Criteria

| Onderwerp | Voorstel |
|-----------------------------------|---|
| Scope | De uitkeringen Jeugd en Wmo (zowel begeleiding als beschermd wonen) in de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IU SD). |
| Grondslag | De opgevoerde uitgaven moeten aansluiten bij de scope qua inkomsten. De bewijslast hiervoor wordt bij de gemeente gelegd: gemeenten moeten bij hun aanvraag voor middelen uit het fonds tekortgemeenten overtuigend duidelijk maken dat er sprake is van nieuwe kosten op Wmo en jeugd voortvloeiend uit de decentralisaties. |
| Peiljaren | Er wordt uitgegaan van het gecumuleerde tekort (inkomsten – uitgaven) van 2016 en 2017. |
| Significantie | De significantie van een tekort wordt bepaald door het tekort te vergelijken met de omvang van de uitkeringen die binnen scope zijn. Een gecumuleerd tekort boven een drempel van €20 per inwoner per jaar bepaald bedrag per inwoner wordt als significant aangemerkt (dus in totaal € 40 over de periode 2016-2017). |
| Compensatie | In beginsel wordt het volledige significante tekort gecompenseerd. In het geval dat het beroep op het fonds tekortgemeenten de omvang ervan overstijgt, wordt een staffel gehanteerd, waardoor gemeenten met grotere tekorten relatief meer compensatie ontvangen. |
| Eigen verantwoordelijkheid | Er wordt geen inhoudelijke toets uitgevoerd op het gevoerde beleid van een gemeente, vanwege het eenmalige karakter van het fonds. |
| Publicatiemoment | Er wordt gekoerst op officiële publicatie in de decembercirculaire, maar informeel worden gemeenten al rond 1 november geïnformeerd over de verdeling. |

Governance

ALV, VNG-bestuur en commissie

De ALV van de VNG zal als hoogste orgaan binnen de vereniging stemmen over het ter beschikking stellen van €100 miljoen vanuit het accres en over de criteria voor gemeenten die in aanmerking komen voor het fonds. Deze €100 miljoen vraagt een bijdrage van alle gemeenten, en daarom is het noodzakelijk en logisch dat alleen de ALV daarover kan besluiten.

Na de besluitvorming in de ALV is het VNG-bestuur de partij die bewaakt of de toekenning van de middelen geschiedt binnen de kaders die door de ALV zijn vastgesteld. Dit betekent dat het VNG-bestuur de verdeling van de middelen zal vaststellen in de bestuursvergadering van 1 november, voordat de bedragen per gemeente aangeleverd zullen worden bij BZK om de middelen in de decembercirculaire te presenteren en daadwerkelijk aan gemeenten over te maken.

Voor het beoordelen van de aanvragen van gemeenten voor middelen uit het fonds tekortgemeenten wordt een onafhankelijke commissie in het leven geroepen. Deze commissie handelt in opdracht van het VNG-bestuur. Op die manier wordt de beoordeling van aanvragen in onafhankelijke handen belegd.

De commissie zal bestaan uit drie leden, de samenstelling is besproken in het VNG-bestuur. Als de commissie geheel is samengesteld, zal dit aan de leden worden bekend gemaakt.

Werkwijze commissie en secretariaat

Er zal een secretariaat gevormd worden dat de commissie ondersteunt. Dit secretariaat beantwoordt binnengekomen vragen van gemeenten en doet een voorstel voor beoordeling van de

binnengekomen aanvragen bij de commissie. Het beoordelen van de aanvragen heeft een behoorlijk technisch karakter. Het secretariaat zal toegerust zijn om een eerste beoordeling te kunnen doen. De commissie zal in een aantal vergaderingen de eerste beoordeling vanuit het secretariaat toetsen, en een uitspraak doen bij vragen vanuit het secretariaat (bijvoorbeeld over keuzes die gemeenten hebben gemaakt in het toerekenen van kosten).

Planning en tijdsbesteding

Als de ALV op 27 juni a.s. instemt met dit voorstel, kunnen gemeenten starten met het voorbereiden van een aanvraag. De deadline voor het indienen van aanvragen bij de commissie wordt 15 september a.s. Op 1 november a.s. besluit het VNG-bestuur op voordracht van de commissie over de verdeling. Dat betekent dat het gros van het werk van de commissie tussen 15 september en 1 november plaatsvindt.

Waarborgen in procedure

De commissie moet erop kunnen vertrouwen dat gemeenten een aanvraag doen op basis van volledige en juiste informatie. Om dit te waarborgen geldt er een sanctie als blijkt dat niet aan deze voorwaarde wordt voldaan. In het geval dat gemeenten niet al hun inkomsten opvoeren bij het doen van een aanvraag waardoor het tekort in feite te hoog wordt ingeschat, tellen de inkomsten die niet zijn gemeld dubbel mee. Deze sanctie leidt tot een lagere uitkering uit het fonds tekortgemeenten voor de desbetreffende gemeente.

Individuele gemeenten en eventuele onjuistheden

Het VNG-bestuur zal vaststellen of de commissie zijn taken in overeenstemming met de criteria en procedure heeft uitgevoerd, en neemt in dat geval het advies van de commissie voor de verdeling over. Gemeenten die een aanvraag hebben ingediend krijgen een individuele terugkoppeling of ze in aanmerking komen en wat de hoogte is van dat bedrag, voordat het VNG-bestuur het resultaat op 1 november vaststelt. Indien naar oordeel van een gemeente de commissie de afgesproken regeling onjuist heeft toegepast, dan kan ze dat bij de commissie aangeven en zal de commissie dat in het advies aan de VNG-commissie meegeven.

De commissie streeft er naar om door een zorgvuldige werkwijze te voorkomen dat dit nodig is. De verdeling over gemeenten wordt door het VNG-bestuur na de vergadering van 1 november bekend gemaakt om te worden opgenomen in de decembercirculaire 2018.

Overwegingen en achtergronden criteria

Proces om tot dit ALV-voorstel te komen

De afspraken met het kabinet over het Fonds tekortgemeenten zijn gemaakt parallel aan de voorbereiding van het IBP in februari. Deze afspraak maakt echter geen deel uit van het IBP. Vanaf maart is gewerkt aan voorstellen voor mogelijke criteria, de voor- en nadelen van verschillende sets van criteria inzichtelijk te maken en te komen tot een integraal en samenhangend voorstel. Bij het ontwikkelen van dat voorstel is de VNG ondersteund door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF).

Dit voorstel is tot stand gekomen op basis van de input van een meedenkgroep die bestond uit 22 gemeenten. Alle leden van het financieel platform van de NDSB en de financiële klankbordgroep Wmo en jeugd van de VNG hebben een uitnodiging ontvangen om deel te nemen. Daarnaast is ervoor gezorgd dat verschillende typen gemeenten (klein/groot, tekort/overschot) vertegenwoordigd waren in de meedenkgroep en zijn specifiek enkele gemeentelijke controllers benaderd. Op die manier is geborgd dat verschillende perspectieven in de meedenkgroep aanwezig waren.

Ook is op een aantal momenten in het proces gezorgd voor betrokkenheid van het VNG-bestuur, de VNG-commissies Financiën, Werk & Inkomen en Gezondheid & Welzijn en de subcommissie Jeugd. Deze commissies hebben medio april schriftelijk of mondeling kunnen reageren op een eerste voorstel, waarna het VNG-bestuur het voorstel op hoofdlijnen heeft bekrachtigd. In mei is vervolgens gewerkt aan een verdere uitwerking van het voorstel, dat op 24 mei in het VNG-bestuur is vastgesteld.

Criteria op verschillende thema's

De keuzes rond het fonds tekortgemeenten zijn gecategoriseerd in acht thema's:

- **Scope:** welke inkomsten tellen mee in de bepaling van de tekorten?
- **Grondslag:** welke uitgaven tellen mee in de bepaling van de tekorten?
- **Peiljaar:** welke jaren worden meegenomen in de tekortenberekening en op welke manier?
- **Significantie:** wanneer wordt een tekort als significant aangemerkt?
- **Compensatie:** tot welk bedrag worden gemeenten gecompenseerd?
- **Eigen verantwoordelijkheid:** in hoeverre wordt het gevoerde beleid van gemeenten inhoudelijk getoetst?
- **Publicatiemoment:** is het haalbaar om met de gekozen toetsing de verdeling in de septembercirculaire te publiceren?

Bij het maken van keuzes op deze thema's is steeds gezocht naar criteria die **rechtvaardig, eenvoudig en werkbaar** zijn. Punt van aandacht daarbij is dat criteria zijn geformuleerd met het oog op een eenmalige compensatie voor gemeenten met zeer grote tekorten, maar dat voor een eventueel structureel vangnet een ander gesprek gevoerd zou moeten worden.

De redenering achter de gemaakte keuzes wordt in de rest van dit stuk uitgewerkt. Daarbij wordt de gemaakte keuze beschreven, en wordt er een beknopte argumentatie gegeven voor de keuze. Daarbij wordt in de meeste gevallen tevens beschreven welke mogelijke alternatieven zijn afgewogen.

Scope

De scope is de uitkeringen Jeugd en Wmo (zowel begeleiding als beschermd wonen) in de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IU SD).

De achtergrond van deze keuze is dat het fonds tekortgemeenten gebruikt zou moeten worden voor het compenseren van gemeenten met tekorten op **nieuwe taken en verantwoordelijkheden** in het sociale domein. Het gaat daarbij om tekorten van individuele gemeenten ten gevolge van onzekerheden rond verdeelmodellen en uitgaven rond de decentralisatie: een Fonds tekortgemeenten dat gevuld wordt uit het gemeentefonds kan niet gebruikt worden om knelpunten op macroniveau op te lossen.

Besproken scenario's. In het proces is voor verschillende uitkeringen besproken of ze meegenomen zouden moeten worden in de bepaling van het tekort. De overwegingen om andere uitkeringen niet mee te nemen, zijn hieronder kort samengevat.

- Het **participatiebudget in de IU SD** bestaat grotendeels uit oude taken: de WSW en re-integratie van de bestaande doelgroep. Het budget voor de nieuwe taken neemt toe, maar is nu nog zeer beperkt (3% van het participatiebudget in 2017). Omwille van eenvoud kan dit beperkte bedrag buiten scope blijven. Daarnaast hebben gemeenten meer sturingsmogelijkheden op deze uitgaven dan die van Wmo en jeugd.
- Veel gemeenten hebben te maken met tekorten op de **gebundelde uitkering (voorheen BUIG)**. Om verschillende redenen is ervoor gekozen om deze buiten de scope te houden:
 - Het betreft geen nieuwe taken.
 - Het is onzuiver om de gebundelde uitkering, een specifieke uitkering via SZW, te betrekken in deze discussie, die betrekking heeft op het gemeentefonds.
 - Het voornaamste probleem met de gebundelde uitkering is een macrovraagstuk, dat niet opgelost kan worden met een fonds tekortgemeenten.
 - Er bestaat al een vangnetregeling voor de gebundelde uitkering.
 - Het meenemen van verschillende uitkeringen is onnodig ingewikkeld.
- **Wmo huishoudelijke hulp** betreft een oude taak. De macrokorting raakt alle gemeenten in gelijke mate, dus wordt niet meegenomen in de bepaling van de tekorten.
- **Maatschappelijk opvang (MO) en vrouwenopvang (VO)** zijn oude taken, en vallen daarom buiten de scope. Wel is rond de decentralisatie budget aan deze uitkeringen toegevoegd voor de begeleiding die plaatsvond in de MO en VO en vóór 2015 gefinancierd werd vanuit de AWBZ. Omwille van eenvoud wordt dit budget niet meegenomen.
- De **sociale clusters in de algemene uitkering (AU)** beslaan een breed gebied, waarvan een deel te maken heeft met de decentralisaties, maar een deel ook niet. Bovendien is een groot deel van deze clusters al meer dan een decennia niet herijkt, waardoor ze slecht aansluiten op de kosten die gemeenten hiervoor historisch maken. Deze blijven daarom buiten scope.

Grondslag

De opgevoerde uitgaven moeten aansluiten bij de scope qua inkomsten. De bewijslast hiervoor ligt bij de gemeente: gemeenten moeten bij hun aanvraag voor middelen uit het fonds tekortgemeenten overtuigend duidelijk maken dat er sprake is van nieuwe kosten op Wmo en jeugd voortvloeiend uit de decentralisaties.

Voor deze grondslag bestond veel steun tijdens het gevolgde proces. De reden daarvoor is dat het veel inzet van gemeenten vraagt om tot een eenduidige afbakening te komen die voor alle gemeenten geldig is: het sociale domein is in verschillende gemeenten immers op zeer uiteenlopende manieren georganiseerd, en ook bijbehorende kosten worden op verschillende posten geboekt. In tegenstelling tot een onderzoek voor een structureel verdeelmodel, waarbij vergelijkbaarheid cruciaal is, kunnen gemeenten er voor het fonds tekortgemeenten voor kiezen bepaalde kosten niet op te voeren, bijvoorbeeld omdat het ze teveel capaciteit kost om aan te tonen dat deze kosten binnen de scope van het fonds vallen. Deze keuze zorgt er dus voor dat gemeenten zelf kunnen kiezen hoeveel capaciteit zij aan een aanvraag willen besteden. Uiteraard wordt de onderbouwing wel streng getoetst.

***Illustratie.** Bovenstaande keuze betekent bijvoorbeeld dat gemeenten kosten kunnen opvoeren voor fte's die zij in het kader van de decentralisatie toegevoegd hebben aan hun backoffice, mits zij dat overtuigend kunnen aantonen. Een gemeente die dit niet terug kan zoeken, of geen capaciteit vrij wil maken voor een dergelijke uitzoekklus, is met deze keuze niet verplicht om zo diep de cijfers in te duiken.*

Een uitzondering hierop is de omgang met overhead. Om ingewikkeld rekenwerk en bijbehorende discussies te voorkomen, wordt op de totale werkgeverslasten van medewerkers die bij de gemeente in dienst zijn een standaard overheadpercentage van 32% gerekend. Dit is conform het gemiddelde dat uit onderzoek blijkt.

Besproken scenario's. Tijdens het proces zijn verschillende opties besproken. Hieronder is per alternatieve optie kort weergegeven waarom deze niet gekozen is.

- **Op basis van lv3-gegevens** is geen afbakening te maken die aansluit bij een combinatie van uitkeringen uit het gemeentefonds die beantwoordt aan het doel van het fonds tekortgemeenten. Generieke toerekeningen per gemeente doen geen recht aan de variëteit tussen gemeenten en geven daarmee geen zuiver beeld.
- Een andere optie was om **de bewijslast bij gemeente te leggen en te sturen op vergelijkbaarheid**. Dit zou echter een onnodig hoge werkdruk bij gemeenten leggen omdat er in zo'n scenario geen keuzemogelijkheid is voor gemeenten om bepaalde posten niet in detail te onderbouwen als dit bovenmatig veel capaciteit vraagt.

Peiljaren

We gaan uit van het gecumuleerde tekort (inkomsten – uitgaven) van 2016 en 2017.

Tijdens het proces kwam veel steun naar voren voor het uitgangspunt dat het om gecumuleerde tekorten over meerdere jaren moet gaan: een overschot in één jaar kan een tekort in een ander jaar immers compenseren. Ook bestond veel steun voor het uitgangspunt dat het tekort gebaseerd moet zijn op gerealiseerde cijfers die vastgelegd zijn in jaarrekeningen (en dus niet op begrote cijfers).

Besproken scenario's. Het belangrijkste discussiepunt was of 2015 meegenomen moest worden of niet. Uiteindelijk ging de voorkeur ernaar uit alleen de jaren 2016 en 2017 mee te nemen. Daarvoor bestaan verschillende redenen:

- Het financieel resultaat van 2015 bevat vaak de nodige pech/opstartproblemen, die een eenmalig karakter hebben en over het algemeen al opgelost zijn.

- De verwachting is dat de onderbouwing van het tekort in 2015 erg lastig zal zijn vanwege gebrekkige gegevens over dat jaar. Het meenemen van 2015 is dus niet werkbaar.

Significantie

De significantie van een tekort wordt bepaald door het gecumuleerde tekort op de uitkeringen binnen de scope te vergelijken met de gehele omvang van de uitkeringen die binnen scope zijn. Een tekort wordt als significant aangemerkt als het hoger is dan €20 per inwoner per jaar (dus in totaal €40 voor de periode 2016-2017).

Er geldt een drempel waarboven een tekort significant is, die uitgedrukt is als een tekort per inwoner. Deze werkwijze zorgt ervoor dat zowel kleine als grote gemeenten aanspraak kunnen maken op het fonds, en dat de mate waarin een tekort op de gemeente drukt bepalend is voor de compensatie. Het tekort onder de drempelwaarde is voor rekening van de gemeente, en kan gezien worden als het eigen risico van gemeenten. De gemeenten die tekorten op één budget (ten dele) compenseren met overschotten op een ander budget, komen minder snel in aanmerking voor gelden uit het fonds.

Voor het bepalen van de drempelwaarde is aangesloten bij twee gebruikelijke drempels: het eigen risico voor het BUIG-budget en de acceptabele herverdeeffecten in het gemeentefonds.

- Enerzijds is gekeken naar de drempel voor het vangnet voor het BUIG-budget. Deze is 5% volledig eigen risico en tussen de 5% en 12,5% een gedeeltelijk eigen risico. Omgerekend naar een landelijk bedrag per inwoner betekent de drempelwaarde van BUIG een eigen risico van gemiddeld € 21 per inwoner, en het totaal eigen risico van gemiddeld € 30 per inwoner.
- Anderzijds is er de veelgebruikte grens van € 15 per inwoner die in het gemeentefonds gehanteerd wordt als acceptabel herverdeeffect per jaar. Een belangrijk verschil met het BUIG-budget is dat deze herverdeeffecten structureel zijn, terwijl de BUIG-tekorten per gemeente volgens de beleidstheorie incidenteel zouden moeten zijn.
- Gezien de uitzonderlijke tekorten waar het fonds tekortgemeenten voor bestemd is, wordt een eigen drempel (en dus eigen risico) van € 20 per inwoner per jaar gehanteerd. Over de twee jaren gecombineerd moet het tekort dus € 40 per inwoner bedragen. Het gecombineerde tekort in twee jaar bepaalt de significantie, een tekort van minimaal € 20 euro per inwoner hoeft niet in beide jaren op te treden.

Besproken scenario's. We bespreken onderstaand kort waarom alternatieve scenario's niet gekozen zijn.

- Aanvankelijk is overwogen om **een procentueel tekort** ten opzichte van de inkomsten leidend te laten zijn. Dit zou er echter toe leiden dat gemeenten met veel inkomsten (bijvoorbeeld omdat zij centrumgemeente beschermd wonen zijn of door veel sociaaleconomische problematiek) relatief grotere tekorten moeten hebben voor zij in aanmerking komen voor het fonds tekortgemeenten. Dit wordt onderstaand geïllustreerd met een rekenvoorbeeld.

Illustratie. *Neem twee gemeenten, ieder met ca 50.000 inwoners. De inkomsten van gemeente A bedragen € 15 mln, die van gemeente B € 25 mln¹. Als beide gemeenten een tekort van 10% hebben, komt gemeente A € 30 per inwoner tekort, terwijl gemeente B te maken heeft met een tekort van € 50*

¹ Deze variatie komt daadwerkelijk voor onder gemeenten van rond de 50.000 inwoners en wordt veroorzaakt door verschillen in sociaaleconomische problematiek en historische kosten die tot uiting komen in de verdeelmodellen.

per inwoner: een veel grotere opgave. Door uit te gaan van tekorten per inwoner, is het mogelijk aan deze opgave tegemoet te komen, en gemeente B meer te compenseren dan gemeente A.

- Er is expliciet gekozen om niet een **apart tekort per uitkering** te berekenen. Door het totaal van de tekorten als uitgangspunt te nemen, komt de stapeling van tekorten waarmee bepaalde gemeenten kampen het beste tot uitdrukking. Op die manier komen gemeenten in aanmerking die in totaal een groot tekort hebben, en is het niet relevant of dit tekort volledig veroorzaakt wordt door jeugd of in gelijke mate door jeugd en Wmo.
- Er is voorgelegd of de **financiële positie** van gemeenten meegenomen moet worden in de berekening. Hiervoor is niet gekozen, om twee redenen:
 - Gemeenten die jaren goed beleid hebben gevoerd en daardoor een goede financiële positie hebben, moeten hier niet voor gestraft worden.
 - Het is lastig om de financiële positie van een gemeente eenduidig te bepalen op een manier die relevant is voor de tekorten in het sociaal domein. Daardoor is het niet werkbaar om de financiële positie mee te nemen.
- Een andere optie is om **het verschil tussen historische en objectieve verdeelmodellen** mee te laten wegen. De reden dat hier niet voor gekozen is, is dat er voor sommige gemeenten forse onvolkomenheden in het historische budget zaten, waardoor het verschil tussen historisch en objectief budget niet representatief is voor de opgave van de gemeente.

Compensatie

Het volledige significante tekort (het tekort boven de drempelwaarde) wordt gecompenseerd. In het geval dat het beroep op het fonds tekortgemeenten de omvang ervan overstijgt, wordt een staffel gehanteerd, waardoor gemeenten met grotere tekorten relatief meer compensatie ontvangen.

Het meest eenvoudige criterium voor de compensatie is om aan te sluiten bij de significantie: het volledige bedrag boven de drempel wordt dan gecompenseerd. In het geval dat het budget van het fonds ontoereikend is voor alle tekorten, is het gezien de achtergrond van het fonds tekortgemeenten echter van belang dat gemeenten met de grootste tekorten meer worden gecompenseerd. Vandaar het voorstel om in dat geval een staffel in te voeren: tot een dynamisch bepaald bedrag per inwoner wordt 50% gecompenseerd, daarboven 100%. De staffel wordt alleen toegepast als het beroep op het fonds de omvang overstijgt en in dat geval wordt het grensbedrag zo bepaald dat het budget precies wordt uitgeput.

Als ook na toepassing van een staffel van 50% het beroep op het fonds tekortgemeenten de omvang nog overstijgt, zal de onafhankelijke commissie zich hierop beraden en een advies uitbrengen aan het VNG-bestuur hoe hiermee om te gaan.

Als alternatief is het **scenario besproken** waarin bij ontoereikend budget de middelen naar rato verdeeld worden. Dit zou tot gevolg hebben dat de gemeenten met de grootste tekorten een onevenredig groot tekort houden ten opzichte van gemeenten met kleinere tekorten, wat juist niet het doel is van het fonds tekortgemeenten.

Eigen verantwoordelijkheid

Er wordt geen inhoudelijke toets uitgevoerd op het gevoerde beleid van een gemeente.

Tijdens het ontwikkelen van het voorstel kwam duidelijk naar voren dat een inhoudelijke toets op het gevoerde beleid van gemeenten niet wenselijk en ook niet werkbaar is. De ingebouwde drempelwaarde en het eenmalige karakter van de compensatie borgen voldoende dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen.

De mogelijkheden van een inhoudelijke toets op de kwaliteit van gemeentelijk beleid zijn verkend, maar al snel is geconcludeerd dat dit niet werkbaar is. Voor een dergelijke toets zijn criteria nagenoeg niet vast te stellen, aangezien er zelfs nu nog onvoldoende duidelijk is wat 'goed' beleid is in het sociaal domein. Zo zijn er zeer verschillende beelden over de optimale omvang en positionering van wijkteams. Er is nog een optie besproken om een verbeterplan te vragen dat goedgekeurd is door de gemeenteraad. Dit werd als niet passend gezien voor een eenmalige compensatie, aangezien sowieso van gemeenten verwacht kan worden dat zij inzetten op verbeteringen. Bovendien is een proces waarin goedkeuring van de raad wordt gevraagd lastig te realiseren binnen de planning.

Wel kwam expliciet tijdens de ontwikkeling van dit voorstel het signaal naar voren dat het eenmalige karakter van de compensatie uit het fonds tekortgemeenten een belangrijke reden is dat een dergelijke toets niet uitgevoerd hoeft te worden. Bij een structureel vangnet zou de afweging hierover mogelijk anders uitvallen.

Publicatiemoment

Er wordt gekoerst op officiële publicatie in de decembercirculaire, maar informeel worden gemeenten al rond 1 november geïnformeerd over de verdeling.

Door te richten op de decembercirculaire, komt er minder druk op de zomerperiode, hebben gemeenten wat meer tijd om aan te leveren, en heeft de commissie meer tijd om zijn werk zorgvuldig uit te voeren. Door de verdeling informeel wel al op 1 november te communiceren, hebben gemeenten tijdens de begrotingsbehandeling 2019 in de verschillende gemeenteraden wel al inzicht hebben in de middelen die zij kunnen verwachten uit het fonds tekortgemeenten.

Technische toelichting en nadere uitwerking criteria

In dit hoofdstuk worden de criteria waar nodig verder uitgewerkt. Het hoofdstuk bevat vooral informatie die van belang is voor het indienen van een aanvraag.

Proces van aanvragen

Gemeenten worden geacht hun aanvraag in te dienen met een standaard format in Excel. In dit format is ruimte voor toelichting en onderbouwing. Ook kunnen andere bewijsstukken meegestuurd worden. De aan te leveren informatie en onderbouwing wordt in dit hoofdstuk samengevat. Aan het eind van het hoofdstuk wordt toegelicht hoe de compensatie berekend wordt.

Na goedkeuring door de ALV zal er een speciale pagina worden ingericht op de website van de VNG waar gemeenten alle informatie kunnen vinden voor het doen van een aanvraag, inclusief antwoorden op veel gestelde vragen.

Opbouw van het format

Het format bestaat uit de volgende onderdelen:

- Inkomsten
- Overdrachten
- Inkoop en subsidie
- Loonkosten
- Overige uitgaven
- Totaaloverzicht

Onderstaand worden de verschillende onderdelen toegelicht, waarbij ook de rekenregels toegelicht worden.

Inkomsten

In het inkomstenonderdeel dienen gemeenten hun inkomsten over 2016 en 2017 op te geven over het sociale domein. Hiervoor zijn de volgende vaste posten opgenomen:

- **Inkomsten uit de IU SD.** Hierbij worden de uitkeringen jeugd en Wmo (incl. beschermd wonen) voor 2016 en 2017 ingevuld. Het gaat daarbij om de actuele stand van deze uitkeringen.
- **Inkomsten uit eigen bijdragen.** Dit betreft in beginsel uitsluitend de eigen bijdragen voor de nieuwe taken Wmo. De eigen bijdrage voor beschermd wonen is apart inzichtelijk in de CAK Wmo-monitor² waar alle gemeenten toegang toe hebben, en dient dus opgegeven te worden. Eigen bijdragen voor nieuwe en oude taken ambulante ondersteuning kunnen echter niet uitgesplitst worden. Daarom wordt een percentage van de totale inkomsten uit de eigen bijdrage voor ambulante ondersteuning genomen. Dit percentage wordt bepaald door de totale kosten van de nieuwe taken te delen door de totale kosten van het Wmo-maatwerk.
- **Inkomsten uit overdrachten van andere gemeenten.** Er zijn gevallen waarbij gemeenten inkomsten ontvangen van andere gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn:
 - Overdrachten op grond van regionale solidariteit/**risicoverevening jeugd.**

² <https://www.wmo-monitor.nl/>
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- Overdrachten op grond van regionale solidariteit/**risicoverevening Wmo**. Hieronder vallen ook overdrachten van en naar centrumgemeenten in het kader van overschotten of tekorten beschermd wonen, die in een aantal regio's gedeeld worden over de regio (zie voor verdere toelichting 'Overdrachten').
- Inkomsten voor de **uitvoering van regionale taken**, zoals een inkoopbureau of coördinatie voor zover dit niet met gesloten beurzen gebeurt. Uiteraard dient het wel alleen nieuwe taken te betreffen.
- **Overige inkomsten** moeten apart opgenomen worden.

Het is van belang dat het onderdeel inkomsten volledig en naar waarheid gevuld is: als inkomstenposten missen of niet goed ingevuld zijn, kan dit consequenties hebben voor de beoordeling van de aanvraag.

Uitgaven: algemeen

De opgevoerde uitgaven moeten aansluiten bij de scope qua inkomsten. Gemeenten moeten bij hun aanvraag voor middelen uit het fonds tekortgemeenten overtuigend duidelijk maken dat er sprake is van nieuwe kosten op Wmo en jeugd voortvloeiend uit de decentralisaties en in 2016 en 2017 gemaakt zijn. Daarbij geldt de volgende afbakening:

- 'Overloopposten' uit 2015 mogen niet worden opgenomen, aangezien deze veelal samenhangen met onzekerheid in de inschattingen destijds.
- Voor de inschatting van de totale kosten voor 2016 en 2017 wordt in beginsel een goedgekeurde jaarrekening als bron gebruikt.
- De inschatting van kosten uit 2017 die nog in 2018 betaald moeten worden, moet door een accountant zijn goedgekeurd (normaal gesproken gebeurt dit in de jaarrekening).

Voor de uitgaven geldt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om bepaalde kosten niet op te voeren, bijvoorbeeld omdat het teveel werk is om de uitsplitsing en onderbouwing zuiver te krijgen. Ook is het mogelijk om te onderbouwen dat het opgevoerde bedrag een ondergrens van het werkelijke bedrag is. Wel dient de onderbouwing en toelichting bij de opgevoerde kosten volledig en correct te zijn.

Een volledige onderbouwing van alle kosten die de gemeente gemaakt heeft, kan complex zijn. Dit geldt vooral waar oude en nieuwe taken door elkaar lopen, of de kosten voor taken die door de gemeente zelf uitgevoerd worden. Bij de toelichting van de betreffende onderdelen staan voorbeelden van posten die opgenomen kunnen worden en mogelijke onderbouwing. Gemeenten kiezen echter zelf hoeveel capaciteit ze besteden aan het opgeven van kostenposten. Voor relatief kleine kostenposten waarvoor de onderbouwing veel tijd kost, kan het handiger zijn om de betreffende kosten niet op te voeren.

Overdrachten

Er zijn verschillende typen overdrachten tussen gemeenten in het kader van de decentralisaties. Deze zijn ook al genoemd bij het onderdeel Inkomsten. Voor de uitgaven geldt dezelfde afbakening. Neem bij de uitgaven voor iedere gemeente aparte bedragen op.

Voor **beschermd wonen** gaan verschillende regio's op verschillende manieren om met overschotten en tekorten (zoals ook bij jeugd verschillende regio's verschillend met regionale risicoverevening

omgaan). Het fonds tekortgemeenten volgt de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten. Dat houdt het volgende in:

- Bij regio's waar geen nadere afspraken zijn over de overschotten of tekorten beschermd wonen, tellen deze mee voor het saldo van de betreffende centrumgemeente, en hebben zij geen invloed op de regiogemeenten.
- Bij regio's waar tekorten en overschotten over de regio verdeeld worden, worden de daadwerkelijke overdrachten tussen gemeenten opgenomen, zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven. Deze bedragen moeten onderbouwd worden middels de jaarrekening.
- Bij regio's waar afgesproken is dat overschotten bij de centrumgemeente blijven, maar wel in een bestemmingsreserve beschermd wonen landen, tellen de overschotten mee bij de centrumgemeente, tenzij op basis van een juridisch bindende afspraak aannemelijk kan worden gemaakt dat dit overschot ook ten goede komt aan andere gemeenten.

Inkoop en subsidie

Dit onderdeel is bestemd voor diensten die de gemeente uitbesteed heeft; denk hierbij aan de diensten van zorgaanbieders en voor sommige gemeenten sociale wijkteams (als de betreffende medewerkers bij de gemeente zelf in dienst zijn, vallen zij onder het onderdeel 'Loonkosten').

Het belangrijkste aandachtspunt bij dit onderdeel is de splitsing tussen nieuwe en oude taken. Afhankelijk van de beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt in het sociale domein is deze splitsing gemakkelijk te maken, of is het een complexe puzzel. Uiteraard kan een gemeente besluiten om bepaalde kosten niet op te voeren of te onderbouwen dat de gehanteerde toerekening conservatief is (in dat geval toont de gemeente op overtuigende wijze aan dat het opgegeven bedrag een ondergrens is voor het werkelijke bedrag).

- Bij **jeugd** betreft maatwerkdienstverlening over het algemeen nieuwe taken. Wel is het mogelijk dat een beperkt deel van de maatwerkdienstverlening preventief van aard is en voor de decentralisatie ook al uitgevoerd werd, bijvoorbeeld in CJG's. In de meeste gemeenten worden deze apart bekostigd, los van de jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet. Bij de opgevoerde kosten moet onderbouwd worden dat deze alleen nieuwe taken betreffen, bijvoorbeeld door bewijs aan te leveren dat de kosten voor dit soort preventieve taken elders opgenomen zijn.
- Bij **Wmo** bestaat de maatwerkdienstverlening niet alleen uit nieuwe taken, maar ook uit huishoudelijke hulp. Kosten voor huishoudelijke hulp mogen niet opgenomen worden, dus er moet aannemelijk gemaakt worden dat deze geen onderdeel zijn van de opgevoerde kosten. Dit kan op verschillende manieren, afhankelijk van de manier waarop de Wmo georganiseerd is. Enkele voorbeelden (in oplopende complexiteit) zijn:
 - De bedragen voor oude en nieuwe taken zijn apart in de jaarrekening opgenomen. In dat geval kan de jaarrekening opgevoerd worden.
 - Oude en nieuwe taken zijn in de jaarrekening samengenomen, maar zijn te onderscheiden aan de hand van de producten of contracten. In dat geval kunnen de bedragen voor nieuwe taken uniek bepaald worden aan de hand van declaraties of facturaties.
 - Oude en nieuwe taken worden in gecombineerde producten ingekocht, bijvoorbeeld in een arrangementssystematiek. In dat geval moet de aanvraag onderbouwd worden aan de hand van achterliggende gegevens, bijvoorbeeld indicatiegegevens

gecombineerd met onderliggende kostprijzen, of gegevens van zorgaanbieders over de inzet van verschillende typen ondersteuning.

Bij de laatste twee opties moet in de onderbouwing moet duidelijk aangegeven zijn welke stappen gevolgd zijn om het bedrag te achterhalen, en moet een aansluiting gemaakt worden op het bedrag in de jaarrekening door inzichtelijk te maken uit welke andere bedragen het bedrag in de jaarrekening bestaat. De onderliggende analyse hoeft niet meegestuurd te worden aan de commissie, maar moet op aanvraag wel ter controle beschikbaar zijn.

- De **sociale wijkteams** zijn voor de meeste gemeenten het meest complex om toe te rekenen, aangezien dit bij uitstek de plaats is waar nieuwe en oude taken samenkomen. De meeste gemeenten zullen dus een percentage van de totale kosten voor sociale wijkteams opgeven. Voor het opvoeren van kosten van verschillende medewerkers, kunt u de volgende vuistregels gebruiken:
 - Medewerkers die zich bezighouden met het werk- en inkomendomein, mogen niet opgevoerd worden.
 - Kosten voor medewerkers met een functie die voorheen niet in het gemeentelijk domein werkzaam waren (bijvoorbeeld een psychiater, MEE-consulent of toegangsmedewerker die voorheen bij Bureau Jeugdzorg werkte) kunnen geteld worden als nieuwe taken.
 - Voor medewerkers die een functie hebben die voorheen ook al in het gemeentelijk domein gebruikelijk was (bijvoorbeeld maatschappelijk werkers, pedagogen of jeugdverpleegkundigen) moet aannemelijk gemaakt worden dat zij zich (voor het betreffende deel van hun tijd) bezighouden met nieuwe taken. Dit kan bij voorkeur aan de hand van een caseload of urenregistratie, maar eventueel kan ook de raming voor het sociale team opgevoerd worden waar de gemeente oorspronkelijk vanuit ging.
- Posten die **niet in bovenstaande categorieën** vallen, bijvoorbeeld omdat het een gecombineerd product voor Wmo en jeugd betreft, kunnen opgenomen worden onder een categorie 'overige kosten'. De eisen aan de onderbouwing zijn hetzelfde als bij bovenstaande categorieën.

In alle gevallen geldt dat in de onderbouwing aannemelijk gemaakt moet worden dat de werkzaamheden nieuwe taken betreffen. Bij onzekerheden in de toerekening dient onderbouwd te worden dat een conservatieve inschatting is gemaakt.

Loonkosten

Taken die niet uitbesteed zijn, maar door de gemeente zelf worden uitgevoerd, worden in een apart onderdeel opgenomen. Het betreft alleen medewerkers waarvan de taken direct samenhangen met de nieuwe taken Wmo en jeugd. Uitbreiding van overhead in verband met een uitbreiding van medewerkers kan dus niet opgenomen worden. Voorbeelden van medewerkers die opgevoerd kunnen worden, zijn beleidsmedewerkers, medewerkers die beschikkingen op orde maken of accountmanagers. Voor sommige gemeenten geldt ook dat de medewerkers in de sociale wijkteams werkzaam zijn in de gemeenten. In dat geval kunnen de loonkosten en sociale lasten voor deze medewerkers ook hier opgevoerd worden. Wel is daarbij steeds van belang dat onderbouwd wordt dat het alleen nieuwe taken betreft. Voor de onderbouwing hiervan, kunnen dezelfde vuistregels gevolgd worden als bij 'Inkoop en subsidie'.

Overhead

Uitbreiding van overhead kan niet opgevoerd worden, aangezien hier een vaste opslag voor gehanteerd wordt. In de uitwerking van het fonds tekortgemeenten zijn verschillende opties met betrekking tot de overhead overwogen.

- **Werkelijke kosten.** Een optie was om gemeenten daadwerkelijk in beeld te laten brengen wat de uitbreiding van hun overhead met betrekking tot taken sociaal domein was. Enkele gemeenten hebben ten behoeve van het proces tot het fonds tekortgemeenten gepoogd dit voor hun gemeente inzichtelijk te maken. Hieruit bleek vooral dat dit geen werkbare methode was.
- **Percentage op basis van lv3.** In principe nemen gemeenten volgens de BBV hun overhead op onder een apart lv3-taakveld. Op basis daarvan zou het mogelijk moeten zijn om een percentage van de totale loonkosten te berekenen. De gevonden percentages lopen echter dusdanig sterk uiteen tussen gemeenten, dat geconcludeerd moet worden dat dit geen betrouwbare methode is.

De keuze is daarom gevallen op een percentage op grond van de beschikbare benchmark. Deze is al enige jaren beschikbaar, vertoont al jaren hetzelfde beeld en heeft een aannemelijke uitkomst. Dat betekent wel dat de volledige gemiddelde overhead toegerekend wordt, dus niet slechts dat gedeelte dat toegevoegd is naar aanleiding van de decentralisaties.

Overige uitgaven

Posten die niet in bovenstaande categorieën passen, kunnen opgevoerd worden in de categorie 'Overige uitgaven'. Een voorbeeld hiervan is een gemeente waar taken uitbesteed worden, maar de overhead wel door de gemeente betaald wordt. Ook bij kosten in deze categorie geldt steeds dat onderbouwd moet worden dat het nieuwe taken voor Wmo en jeugd betreft.

Totaaloverzicht

Het format bevat een tabblad 'Totaaloverzicht'. Dit tabblad kan niet gewijzigd worden. Hierin wordt het totale tekort en het tekort boven de drempel berekend op basis van wat de gegevens die in de verschillende onderdelen ingevuld zijn. De uiteindelijke compensatie kan hier niet berekend worden, aangezien deze afhangt van de mate van uitputting van het budget, en dus van de aanvragen van andere gemeenten.

Rekenmethode

Op grond van de opgaven van gemeenten wordt het significante tekort berekend. De berekening van de significantie van het tekort is onderstaand geïllustreerd aan de hand van een voorbeeldgemeente met 40.000 inwoners.

| Inkomsten 2016 + 2017 | | Uitgaven 2016 + 2017 | |
|-------------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| IU SD Jeugd | € 18 mln | Overdrachten | € 2 mln |
| IU SD Wmo (incl. BW) | € 12 mln | Inkoop en subsidie | € 32 mln |
| Eigen bijdragen | € 4 mln | Loonkosten en overhead | € 4 mln |
| Andere gemeenten | € 0 | Overig | € 0 |
| Overig | € 0 | | |
| Totaal inkomsten | € 34 mln | Totaal uitgaven | € 38 mln |
| Tekort | € 4 mln | | |

| | |
|----------------------------|------------------|
| Tekort per inwoner | € 100 |
| Waarvan boven drempel | € 60 |
| Significante tekort | € 2,4 mln |

Afhankelijk van de uitputting van het fonds tekortgemeenten wordt dit bedrag volledig gecompenseerd, of geldt voor het eerste deel een staffel, waarbij het deel van het tekort onder de staffelgrens voor 50% wordt gecompenseerd en het deel van het tekort boven die grens voor 100%. Dat leidt tot de volgende compensatie:

| | |
|---|---|
| Gedeelte onder drempel | € 0 |
| Gedeelte tussen drempel en staffelgrens | $(\min(\text{tekort}, \text{staffelgrens}) - \text{drempel}) \times \text{aantal inw.} \times 50\%$ |
| Gedeelte boven staffelgrens | $(\text{tekort} - \text{staffelgrens}) \times \text{aantal inw.}$ |
| Totale compensatie | Som van bovenstaande |

De grens voor de staffel wordt als de aanvragen het budget overschrijden zo ingesteld dat het budget exact uitgeput wordt. Onderstaand is een sterk vereenvoudigd voorbeeld opgenomen van de manier waarop de staffel wordt vastgesteld. In dit voorbeeld dienen slechts twee gemeenten een aanvraag in, en bedraagt de totale fonds tekortgemeenten € 10 mln.

| Rekenstap | Bedrag, opgeteld over 2016 en 2017 |
|---------------------------------------|---|
| Tekort gemeente A (200.000 inw) | € 16 mln (€ 80 per inwoner) |
| Tekort gemeente B (70.000 inw) | € 7,8 mln (€111 per inwoner) |
| Significant tekort gemeente A | € 8 mln (€ 40 per inwoner) |
| Significant tekort gemeente B | € 5 mln (€ 71 per inwoner) |
| Totaal aangevraagd | € 13 mln (30% overschrijding budget) |
| Dynamisch bepaalde grens voor staffel | € 62 per inwoner |
| Compensatie gemeente A | € 5,8 mln |
| Compensatie gemeente B | € 4,2 mln |